

Sikap Malaysia atas Kebijakan Moratorium Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Tahun 2009

Khoirul Umuludin

NIM 071311233009

Abstrak

Sebagai negara yang menyerap tenaga kerja dari Indonesia, Malaysia dituntut untuk memiliki regulasi yang memberikan perlindungan dan keamanan bagi TKI. Namun data di lapangan hingga tahun 2009 masih terjadi pelanggaran hak para pekerja. Hal tersebut yang melatarbelakangi Indonesia menengguhkan pengiriman TKI ke Malaysia. Kebijakan yang diambil oleh Indonesia tersebut kemudian direspons oleh Malaysia dengan memaksimalkan tenaga kerja lokal, merekrut tenaga kerja asing dari negara lain, dan memberlakukan kebijakan amnesti. Sementara dari sisi Indonesia sendiri, kebijakan moratorium justru membuat angka pengangguran menjadi meningkat dan pendapatan negara melalui remitensi menjadi berkurang. Selanjutnya Indonesia memutuskan untuk mencabut kembali kebijakan moratorium pada tahun 2011 bersamaan dengan koreksi internal dengan memperbaiki undang-undang tentang penempatan dan perlindungan TKI serta koreksi eksternal dengan mengadakan MoU kembali dengan Malaysia sebagai negara penerima TKI. Dengan menggunakan kerangka berpikir strategi dan interaksi Indonesia – Malaysia yang dilihat melalui kebijakan luar negeri dan kebijakan serta kondisi dalam negeri, penelitian ini kemudian berusaha untuk menjelaskan respons yang dilakukan oleh Malaysia atas kebijakan moratorium yang dilakukan oleh Indonesia. Selanjutnya penelitian ini menggunakan studi pustaka dan analisis data kualitatif sehingga didapatkan kesimpulan sesuai dengan hipotesis yaitu Malaysia sebagai negara penerima tenaga kerja memiliki sumber tenaga kerja lain selain Indonesia, walaupun selama ini memang tenaga kerja asal Indonesia yang mendominasi.

Kata-kata Kunci: *Tenaga Kerja Indonesia (TKI), Memorandum of Understanding (MoU), Moratorium*

As a country that absorbs workers from Indonesia, Malaysia was required to have regulations that provide protection and security for migrant workers. Otherwise, until 2009 there was

violations against workers. That made Indonesia suspend supply of migrant worker to Malaysia. After Indonesia implementing the policy, Malaysia gave response to push local worker, recruit non-Indonesia foreign worker, and gave amnesty for illegal worker in Malaysia. While in Indonesia, the policy gave negative impact because the number of unemployment was increase and income from remittance decrease. Then, in 2011, Indonesia decided to revoke suspension policy and did internal correction by improving constitution of migrant worker placement and protection. Indonesia also did external correction by redefining Memorandum of Understanding between Indonesia and Malaysia. In this study, I try to analyzing using strategy and interaction concept to describe Malaysia's response to Indonesia's policy. So, the hypothesis that I can take was Malaysia as host country of migrant worker has alternative source country to fulfill high requirement of workers.

Key Words: *Indonesian Migrant Worker, Memorandum of Understanding, Suspension Policy (Moratorium)*

Salah satu catatan kasus yang menimpa Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Malaysia antara lain adalah pelanggaran kontrak kerja. Dalam hal ini TKI mengalami perlakuan yang tidak sesuai dengan kontrak kerja. Dari survei yang dilakukan oleh Solidaritas Perempuan (2010: 39) pelanggaran yang sering diterima adalah paksaan untuk melakukan pekerjaan hingga waktu yang lama bahkan tidak diberikan waktu istirahat. Kondisi tersebut diperparah dengan upah atau gaji yang pembayarannya ditunda oleh pengguna jasa. TKI juga sering mengalami kekerasan, baik secara lisan, yaitu perkataan dan perlakuan yang tidak manusiawi, maupun kekerasan fisik seperti dipukul dan dianiaya (Solidaritas Perempuan, 2010: 39). Adanya berbagai isu yang dirasa memberatkan TKI tersebut kemudian menjadi salah satu latar belakang Indonesia menerapkan moratorium pada bulan Juni 2009.

Adapun tujuan Indonesia dalam menerapkan moratorium adalah untuk melindungi Tenaga Kerja Indonesia yang ada di Malaysia. Usaha untuk melindungi tersebut dilatarbelakangi oleh banyaknya kasus yang menimpa TKI yang sudah dijelaskan pada bagian sebelumnya. Moratorium juga diterapkan demi melindungi martabat Indonesia di dunia Internasional yang merasa direndahkan dengan adanya kasus-kasus kekerasan di negara *host country* (Migrant Care, 2007). Seperti yang telah diketahui bahwa banyaknya kasus yang menimpa TKI di negara tujuan membuat Indonesia dianggap tidak memberi perlindungan bagi warga negaranya yang berada di luar negeri untuk bekerja, padahal dalam undang-undang sudah dinyatakan bahwa negara memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan bagi seluruh warga negaranya. Hal

tersebut termasuk warga negara yang berada di luar teritorial Indonesia. Keberadaan TKI yang berada di luar teritorial tersebut kemudian harus diselesaikan dengan negara yang bersangkutan melalui sebuah diplomasi. Terbukti dengan adanya sikap Indonesia yang telah melakukan *Memorandum of Understanding* dengan Malaysia pada tahun 2006 soal perlindungan TKI di Malaysia.

Diterapkannya moratorium memberikan dampak bagi Malaysia yang menggantungkan pada tenaga kerja migran asal Indonesia terutama pada sektor domestik. Malaysia telah kehilangan banyak sumber tenaga kerja migran, mengingat Indonesia merupakan penyumbang tenaga kerja terbesar bagi Malaysia. Malaysia setidaknya membutuhkan 7.000 tenaga kerja baru untuk menggantikan tenaga kerja dari Indonesia yang dipulangkan setelah penerapan moratorium (Meilinda, 2017: 66). Dampak moratorium juga dirasakan oleh pihak-pihak yang berkaitan dengan penyaluran jasa. Terdapat 50 agensi penyalur tenaga kerja di Malaysia yang terpaksa harus tutup karena tidak mendapatkan order tenaga kerja. Sementara jumlah agensi penyalur tenaga kerja di Malaysia keseluruhan berjumlah 300 agensi (Tempo, 2009).

Dinamika Migrasi Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia

Berdasarkan pendekatan historis, arus migrasi tenaga kerja Indonesia ke Malaysia telah terjadi sejak era kolonial Inggris 1950an, karena pemerintah kolonial lebih memilih pekerja dengan latar belakang kultur dan agama yang hampir sama dengan penduduk asli Malaysia. Saat itu, pemerintah kolonial Inggris mendatangkan tenaga kerja dari Indonesia, India dan China, namun terdapat perlakuan yang berbeda terhadap Indonesia dibandingkan tenaga kerja India dan China (Hugo, 1993). Tenaga kerja Indonesia lebih mudah berbaur, sehingga lebih produktif dalam melakukan pekerjaannya, mengingat persamaan ras melayu yang dimiliki antara penduduk Indonesia dan Malaysia. Hal ini kemudian menjadi faktor mengapa pada saat Malaysia merdeka pada tahun 1957, migrasi tenaga kerja Indonesia ke Malaysia semakin meningkat. Menurut sensus penduduk Malaysia pada tahun 1950, terdapat 189.450 orang yang berasal Jawa, 62.200 orang dari Kalimantan Selatan, 26.300 orang dari Sumatera, 24.000 orang dari Pulau Bawean, dan 7.000 orang dari Sulawesi. Menurut Hugo (2007), jumlah tenaga kerja Indonesia di Malaysia merupakan salah satu yang terbesar, berkelanjutan, dan terjadi dalam jangka waktu yang lama dalam sejarah arus migrasi internasional.

Meskipun begitu, terdapat fluktuasi dalam arus masuknya TKI ke Malaysia. Pada kurun waktu tahun 1970an hingga 1990an, terdapat tiga gelombang utama pergerakan TKI ke Malaysia: (1) Tahun 1970an, tenaga kerja yang berasal dari Indonesia banyak dipekerjakan pada sektor perkebunan, pertanian, industri pengolahan, dan jasa. (2) Tahun 1980an, TKI lebih banyak

dipekerjakan pada sektor industri manufaktur, pengolahan, serta sektor jasa informal. (3) Tahun 1990an yang disertai dengan implementasi kebijakan imigrasi, tepatnya pada tahun 1991-1992. Isi kebijakan imigrasi tersebut diantaranya berisi legalisasi tenaga kerja ilegal yang bekerja pada sektor domestik, konstruksi, pertanian, industri, pengolahan, dan jasa. Serta membahas retribusi kepada penempatan tenaga kerja asing (IOM, 2010). Tahun 1990an juga dicatat sebagai momentum ketika Perdana Menteri Mahathir Mohamad mengimplementasikan kebijakan untuk menempatkan tenaga kerja asing pada sektor yang tidak banyak diminati oleh masyarakat Malaysia. Sektor-sektor tersebut diantaranya adalah perkebunan, konstruksi, industri manufaktur seperti kilang, serta Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT) (Tempo, 2002).

Permasalahan yang Melibatkan TKI

Masalah pertama adalah terkait TKI ilegal, yang dapat dikatakan sebagai salah satu permasalahan pokok yang kemudian merambah ke daftar panjang masalah lainnya terkait TKI di Malaysia. Aktivis pekerja migran mengklaim bahwa Malaysia telah mengumpulkan sekitar 5.000 pekerja tidak berdokumen, yang sebagian besar berasal Indonesia, dan ditambah dengan pekerja yang berasal dari Myanmar, Bangladesh, dan Nepal (Hutton & Desai, 2007). Malaysia dilaporkan telah mengamankan sekitar 146.000 pekerja migran sejak 2014 hingga 2017. Angka tersebut merupakan implikasi jangka panjang dari permasalahan penyaluran TKI, baik yang disebabkan oleh masalah internal Indonesia, maupun respons pemerintah Malaysia yang dapat dikatakan tidak tegas. Dalam hal ini, penulis menjabarkan masalah TKI ilegal dengan berfokus pada kondisi atau masalah internal Indonesia, utamanya masalah dalam proses penyaluran TKI, yang dikaitkan dengan hukum dan undang-undang yang berlaku di Indonesia, serta kondisi ketenagakerjaan di Indonesia.

Ketua Santun Tugas Pelayanan dan Perlindungan Warga Negara Indonesia (WNI) di Kedutaan Besar Republik Indonesia untuk Kuala Lumpur, Tatang B. Razak (dalam Migrant Care, 2007), terdapat alasan-alasan yang melatarbelakangi tingginya permasalahan TKI ilegal di Malaysia. Pertama adalah masalah penyaluran TKI yang lebih banyak dilakukan oleh agen perorangan dan Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) liar. Pembahasan simposium yang diadakan Universitas Flinders, Australia menunjukkan bahwa PJTKI bukan solusi bagi masalah eksploitasi TKI, namun merupakan akar masalah (Wijaya, 2013). PJTKI lebih mengutamakan keuntungan perusahaan daripada memperhatikan keamanan dan kesejahteraan tenaga kerja yang dikirimkan (Noorfarika, 2009). Menurut anggota Migrant Care, Wahyu Susilo, PJTKI merupakan manifesto dari diskriminasi proses penyaluran tenaga kerja. Contohnya, ketika tenaga kerja yang memiliki kemampuan profesional di bidang teknologi ingin bekerja di luar negeri, mereka dapat langsung melamar tanpa melalui perantara. Di sisi lain, bagi tenaga kerja di sektor informal harus melalui

PJTKI, meskipun memiliki sertifikasi keahlian pembantu rumah tangga. Terdapat monopoli oleh PJTKI untuk menempatkan tenaga kerja yang sebagian besar merupakan bidang keterampilan rendah, seperti pembantu rumah tangga (Wijaya, 2013). Hal ini dapat dikatakan tumpang tindih dan menyalahi hak setiap calon TKI yang telah tercantum pada Pasal 8 Undang-undang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (UUPPTKI), khususnya poin pertama, kedua, dan ketiga yang menyatakan bahwa setiap calon TKI maupun yang telah menjadi TKI berhak untuk: (1) bekerja di luar negeri, (2) memperoleh informasi yang benar mengenai pasar kerja luar negeri dan prosedur penempatan TKI di luar negeri, (3) memperoleh pelayanan dan perlakuan yang sama dalam penempatan di luar negeri (Wijaya, 2013).

Kedua, kurangnya kesadaran, pengawasan, dan penegakan hukum dari berbagai instansi terkait terhadap pelanggaran-pelanggaran dalam proses perekrutan TKI ke Malaysia. UUPPTKI juga mencantumkan masalah hukum ini sebagai hak calon TKI maupun yang telah menjadi TKI. Diantaranya terdapat pada poin enam, tujuh, delapan, dan sembilan yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak: (6) memperoleh hak, kesempatan, dan perlakuan yang sama yang diperoleh tenaga kerja asing lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan di negara tujuan, (7) memperoleh jaminan perlindungan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan atas tindakan yang dapat merendahkan harkat dan martabatnya serta pelanggaran atas hak-hak yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan selama penempatan di luar negeri, (8) memperoleh jaminan perlindungan keselamatan dan keamanan kepulangan TKI ke tempat asal, dan (9) memperoleh naskah perjanjian kerja yang asli. Dari penjabaran hak-hak tersebut, dapat dilihat bahwa secara umum pemerintah Indonesia telah memiliki landasan Undang-Undang yang lengkap terkait hak-hak yang harus didapatkan oleh calon TKI maupun yang telah menjadi TKI. Utamanya adalah poin sembilan yang menyatakan bahwa TKI berhak untuk memperoleh naskah perjanjian kerja yang asli sebagai jaminan legalitas di negara tujuan.

Permasalahan selanjutnya adalah kekerasan dan pelanggaran HAM dalam hal ini merujuk pada kasus penyiksaan, penganiayaan seksual, pencambukan, dan pemerkosaan. Selain masalah kekerasan, TKI juga banyak terlibat permasalahan mengenai hak, diantaranya adalah penahanan paspor, pemberian gaji yang terlambat atau bahkan ditangguhkan, beban kerja yang terlewat berat, pengusiran oleh majikan, tidak adanya hari libur, serta kondisi kerja yang tidak manusiawi. TKI yang tidak memiliki dokumen resmi secara otomatis tidak memiliki perlindungan legal di Malaysia. TKI ilegal juga selalu terancam dideportasi apabila diketahui oleh petugas keamanan (Jones, 1996). Pada beberapa kasus, majikan justru mengambil keuntungan atas status TKI ilegal seperti justifikasi untuk kasus penangguhan gaji, jam kerja yang tidak jelas, perdagangan manusia

(*human trafficking*), buruknya kondisi tempat tinggal dan tidak layaknnya tempat kerja, serta penganiayaan dan kekerasan seksual (Noorfarika, 2009).

Menurut International Organization for Migration (2010), salah satu masalah yang juga mengarah ke masalah yang lainnya adalah penahanan paspor TKI oleh majikan. Hal tersebut dapat membatasi gerakan TKI dan menimbulkan rasa tidak aman. Penahanan paspor berimplikasi pada risiko penjara akibat tidak lengkapnya surat identitas, serta sulitnya TKI untuk membela diri apabila mengalami penyiksaan ataupun tindakan tidak menyenangkan. Kasus yang dihadapi oleh para TKI sulit untuk diselesaikan karena sering terhambat hukum yang lamban, pengistimewaan majikan sebagai warga negara Malaysia dan diskriminasi terhadap TKI (IOM, 2010).

Kerjasama Indonesia – Malaysia hingga Penerapan Moratorium 2009

Pada tahun 2002, terjadi permasalahan yang cukup rumit antara Indonesia – Malaysia, yang mana mencakup demonstrasi WNI di Malaysia, munculnya *judgment* publik, serta kebijakan “Hire Indonesians Last”. Masalah ini bermula pada 17 Januari 2002, yang mana TKI pekerja di pabrik tekstil melakukan demonstrasi terhadap pemerintah Malaysia, utamanya pihak kepolisian yang bertindak kasar dan menuduh 16 orang TKI sebagai penyalahgunaan obat-obatan. Demonstrasi tersebut menjadi semakin rumit ketika muncul *judgment* dari publik melalui media maupun pemerintah yang mengidentikkan TKI dengan *troublemakers* atau pembuat masalah, serta menyebut bahwa TKI telah menentang kedaulatan pemerintah Malaysia dengan mengibarkan bendera Indonesia saat demonstrasi berlangsung (Abdul-Rahman et al., 2012). Menteri Hukum Rais Yatim (dalam Abdul-Rahman et al., 2013) bahkan menyebut bahwa rakyat Malaysia secara umum tidak dapat menerima perlakuan kasar orang Indonesia yang terlalu ekstrem dan tidak tahu terima kasih. Perdana Menteri Mahathir juga berpendapat bahwa TKI telah melakukan banyak kasus kriminalitas, dan gelombang demonstrasi ini terus menerus terjadi, dan sudah saatnya TKI digantikan oleh tenaga migran dari negara lain. Perdana Menteri Mahathir menyatakan secara tidak langsung akan menutup pintunya terhadap TKI, dan mengimplementasikan kebijakan “Hire Indonesians Last”, atau mempekerjakan orang Indonesia terakhir, dan berfokus pada pekerjaan informal saja (Australian Financial Review, 2002).

Liow (2003) memandang kebijakan tersebut sebagai paradoks, yang mana pemerintah Malaysia mencoba untuk menghentikan arus masuk TKI yang telah menyokong ekonomi dan pembangunan infrastruktur secara historis maupun dalam data. Menurut MIER (Malaysian Institute of Economic Research), TKI merupakan 70% dari pekerja konstruksi yang menyokong agenda pembangunan di Malaysia, dan 80% diantaranya adalah TKI yang tidak tercatat atau TKI

ilegal. Dengan mengimplementasikan kebijakan “Hire Indonesians Last”, pemerintah Malaysia harus mencari pengganti pekerja konstruksi sebanyak 40% dalam waktu yang singkat. Masalah ini juga direspons oleh publik dan pemerintah Indonesia, dengan mengangkat berbagai faktor yang mempengaruhi keamanan domestik Malaysia, yang juga menampung imigran dari India, Bangladesh, Thailand, Myanmar, dan Filipina. Hal ini menjadi tidak adil untuk melimpahkan masalah atau kasus kriminalitas hanya pada WNI. Akibat masalah yang melebar tersebut, pada Juli 2002 pemerintah Indonesia dan Malaysia melakukan pembicaraan mengenai permasalahan TKI ilegal. Pada saat itu Presiden Indonesia Megawati dan Perdana Menteri Malaysia Mahathir Mohamad bertemu dan menyepakati cara untuk menangani ratusan ribu TKI ilegal yang telah dideportasi dari Malaysia. Kedua negara sepakat bahwa TKI yang telah dipulangkan ke Indonesia bisa datang kembali ke Malaysia setelah mendapatkan surat-surat perjalanan yang diperlukan lewat mekanisme yang legal atau disebut dengan amnesti (Departemen Pertahanan RI, 2002). Meskipun begitu, mekanisme amnesti tersebut merupakan solusi jangka pendek dari permasalahan yang ada.

Tahun 2004 bulan Mei pemerintah Indonesia dan Malaysia menyepakati MoU yang membahas TKI formal (Tempo, 2004). Tiga bahasan utama MoU ini adalah pertama, secara spesifik menjelaskan mekanisme perekrutan, penempatan TKI, pemulangan pasca selesai masa kontrak kerja. Kedua, menjelaskan hak-hak dasar yang menjamin kepentingan TKI seperti gaji, jaminan, tunjangan, dan jam kerja. Ketiga, menetapkan bahwa PJTKI memiliki peran dalam perekrutan TKI. Tahun 2004 bulan Juni pemerintah Indonesia dan Malaysia kembali menyepakati MoU mengenai Penempatan TKI sektor informal, sebagai respons dari permasalahan TKI yang terus terjadi di Malaysia (Departemen Sosial Republik Indonesia, 2007).

Tahun 2006, Indonesia dan Malaysia menandatangani MoU mengenai Rekrutmen dan Penempatan TKI Informal atau Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT). Penandatanganan MoU ini dapat dikatakan menjadi salah satu momentum penting, yang mana merupakan kesepakatan pertama antara kedua negara terkait dengan TKI informal secara fokus.

Berdasarkan nota kesepakatan, kebijakan, maupun relasi antara pemerintah Indonesia – Malaysia yang berkembang dari 1996 hingga 2009, dapat dikatakan bahwa kedua negara cenderung tidak memiliki antisipasi terhadap gelombang migrasi besar-besaran TKI ke Malaysia. Selama ini, MoU disusun ketika kedua negara dihadapkan pada suatu masalah tertentu, yang mana kemudian disusul dengan masalah berikutnya, begitu seterusnya. Pemerintah Indonesia dan Malaysia dalam hal ini belum memiliki konsensus mengenai manajemen migrasi TKI, serta manajemen konflik yang menyertainya. Selain itu, kedua negara juga dihadapkan pada masalah

misanthropy atau kebencian terhadap orang tertentu yang mengakar. Kedua negara cenderung saling menyalahkan tanpa menganalisis faktor-faktor lain yang menyebabkan masalah muncul. Hal ini dapat dilihat dari masalah tahun 2002 dan *judgement* yang melebar bahwa TKI merupakan akar masalah dari tindak kriminal di Malaysia. Padahal, dalam komposisi migran, terdapat tenaga kerja dari berbagai negara.

Pada tahun 2009, pemerintah Indonesia memberlakukan moratorium atau penangguhan sementara dalam pengiriman TKI, khususnya pada sektor informal atau pekerja domestik. Hal ini sebagai bagian dari diplomasi politik yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia sebagai strategi sekaligus tekanan apabila terjadi penolakan pemerintah Malaysia untuk menyetujui MoU yang diajukan. Dwiana & Gultom (2013) menyebutkan adanya dua hal yang melatarbelakangi penerapan kebijakan moratorium TKI ke Malaysia: (1) Pemerintah Malaysia belum memiliki keseriusan dalam mengimplementasikan perlindungan TKI. Hal ini dapat dilihat melalui banyaknya kasus yang terjadi pasca diterapkan MoU tahun 2006. (2) Dalam MoU 2006, terdapat pasal-pasal yang terbukti belum mampu melindungi TKI. Pada umumnya, penyebab diberlakukannya moratorium disebabkan oleh banyaknya kasus yang diderita oleh TKI terutama soal penganiayaan yang kemudian diberitakan oleh media, sehingga masyarakat bereaksi untuk menekan pemerintah (Dwiana & Gultom, 2013).

Penempatan atau pelarangan TKI ke suatu negara merupakan kewenangan pemerintah. Penghentian sementara pengiriman tenaga kerja domestik ke luar negeri dimaksudkan Pemerintah agar semua pihak terkait (*stakeholders*) melakukan evaluasi dan pembenahan sistem penempatan dan perlindungan TKI informal atau domestik. Hal ini sesuai dengan Pasal 27 ayat (1) UU No. 39/2004, bahwa penetapan pengiriman TKI ke negara-negara tertentu merupakan kewenangan pemerintah, dalam hal ini Kemenaker. Penempatan dan perlindungan TKI ke luar negeri menyangkut hubungan antar negara. Moratorium larangan atau penghentian dan penetapan negara-negara tertentu tertutup bagi penempatan TKI tidak bersifat diskriminatif. Dapat dilihat bahwa Indonesia sendiri memiliki kecenderungan untuk mengimplementasikan perlindungan represif, yaitu perlindungan hukum yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa yang dilakukan oleh lembaga peradilan. Dalam hal ini lembaga peradilan yang dimaksud adalah peradilan umum dan peradilan administrasi di Indonesia (Hadjon, 1987 dalam Ramdhany & Rahayu, 2016).

Kebijakan moratorium sendiri telah diatur dalam Pasal 81 ayat (1) UU PPTKILN yang bertujuan untuk melindungi calon TKI. Yang patut dicermati selama pemberlakuan moratorium di Malaysia angka pengiriman TKI ilegal justru mengalami

peningkatan. Hal ini tentunya bukan merupakan tujuan dari pemerintah. Namun, ketika menjadi TKI merupakan solusi untuk keluar dari kemiskinan, maka masyarakat akan melakukan tindakan apa pun agar dapat bekerja ke luar negeri. Pasal 81 ayat (1) Undang-Undang 39 tahun 2004 tentang PPTKILN menegaskan tiga alasan dimana pemerintah dapat menghentikan atau melarang penempatan TKI untuk jabatan (sektor) tertentu di luar negeri, yakni pertimbangan melindungi calon TKI/TKI, pemerataan kesempatan kerja dan/atau untuk kepentingan ketersediaan tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan nasional. Secara rinci, ketentuan tersebut diatur dalam BAB III Peraturan Pemerintah (PP) No.3 tahun 2013 tentang Perlindungan TKI di Luar Negeri.

Opsi yang dapat diambil pemerintah guna merespons masalah tenaga kerja Indonesia di Malaysia dapat secara sederhana diasumsikan menjadi kebijakan yang akan mengakibatkan nilai *cost* yang tinggi atau tidak. Dalam kasus pengambilan kebijakan untuk melakukan moratorium yakni penghentian sementara atas pengiriman TKI dirasa paling rasional sehingga persepsi “kurang tegas” pemerintah merupakan suatu kebijakan yang berhati-hati terhadap interpretasi kondisi yang ada. Pemerintah Indonesia mendapatkan desakan dari dalam negeri untuk melakukan penghentian atas pengiriman TKI, serta dengan pilihan opsi yang tampaknya lebih otokratif serta provokatif, yakni dengan menarik kembali TKI yang telah ditempatkan di luar negeri, salah satunya adalah masalah yang terjadi antara pemerintah Indonesia dengan Malaysia, yang dalam opsi penarikan kembali tersebut, mendapatkan protes dari DPR Republik Indonesia sendiri (Puji, 2016).

Dalam memilih opsi moratorium tersebut, pemerintah Indonesia telah mempertimbangkan untung rugi atau secara rasional. Untuk opsi yang telah dipilih, yakni moratorium. Pertimbangan antara keuntungan dan kerugiannya adalah, bahwa dengan tindakan dan sikap dalam mengambil kebijakan yang diplomatis, akan membuka solusi yang terbaik terhadap penanganan kasus kekerasan tersebut. Jadi pemerintah Indonesia memberikan kesempatan kepada negara tersebut untuk menegosiasikan kesepakatan ataupun MoU hingga Undang-Undang. Tindakan tersebut sebagaimana yang terjadi antara Indonesia dengan Malaysia, sehingga dalam kebijakan moratorium tersebut, seperti halnya asumsi yang ada, yaitu agar *costs* rendah, maka dalam mengambil kebijakan bersikap tidak terlalu represif, sehingga masih terjalin hubungan yang baik dalam hal ketenagakerjaan.

Dapat dikatakan bahwa dinamika kerja sama pemerintah Indonesia dan Malaysia terkait kasus TKI lebih banyak dipengaruhi oleh kepentingan nasional terkait kebutuhan di bidang ketenagakerjaan di masing-masing negara. Isu yang seharusnya masuk dalam pembahasan HAM

justru harus dikesampingkan karena belum menjadi prioritas kebijakan kedua negara. Kondisi ini dapat dijelaskan melalui konsep dimensi temporal, yaitu kondisi ketika suatu negara sedang mengalami perubahan sosial, ekonomi, dan politik di dalam lingkup domestiknya, namun di sisi lain negara harus mengikuti aturan yang dibentuk organisasi internasional. Negara mengalami kesulitan untuk bergerak cepat dalam menyesuaikan diri dengan aturan tersebut, karena kondisi internalnya dihadapkan pada isu yang berubah-ubah (Chayes & Chayes, 1995). Tahun 2009 merupakan salah satu momentum krisis ekonomi global, yang mana tidak banyak mempengaruhi perekonomian negara-negara Asia Tenggara secara kelembagaan, namun mempengaruhi pada penurunan permintaan ekspor global (Perkins, 2009). Implikasi dari penurunan permintaan ekspor adalah menurunnya Pendapatan Domestik Bruto (PDB) negara-negara Asia Tenggara, terutama adalah Thailand, Filipina, Malaysia, dan Indonesia. Hal ini dapat dikatakan menjadi pertimbangan pemerintah dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, yaitu untuk menentukan prioritas masalah.

Terdapat pandangan terhadap masalah tenaga migran antara Malaysia dan Indonesia yang berlarut-larut, yang mana dapat dikaitkan dengan tiga hal. Pertama, belum diratifikasinya konvensi Buruh Migran. Malaysia pun tidak memiliki aturan hukum yang khusus mengurus para TKI yang bekerja sebagai PLRT karena sifatnya informal. Malaysia juga menentang konsep *legally binding* dan standar perlindungan pekerja migran ilegal berdasarkan hak asasi manusia. Kedua, lemahnya *bargaining power* Indonesia karena kelemahan Indonesia dalam mengelola tenaga kerja yang akan bekerja di luar negeri dan adanya TKI ilegal. Ketiga, 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 kerja sama antara PJTKI dan negara tujuan, dan tidak signifikan mengatur tentang perlindungan pekerja migran.

Kebijakan Malaysia atas Moratorium TKI 2009 dan Respons Indonesia terhadap Sikap Malaysia

Di Malaysia, beberapa upaya telah dilakukan untuk memeriksa masalah yang berkaitan dengan tenaga kerja asing untuk memberikan tinjauan komprehensif tentang sejarah dan peran tenaga kerja asing di Malaysia. Studi tersebut juga menjelaskan tindakan dan peraturan pemerintah berkaitan dengan pekerja migran. Secara garis besar, Malaysia merespons kebijakan moratorium dengan empat upaya. Empat upaya tersebut diantaranya merupakan upaya domestik, yaitu mendorong warga lokal untuk mengisi lapangan pekerjaan yang tersedia. Selain itu terdapat

upaya untuk mencari sumber tenaga kerja asing dari negara lain yang sebelumnya bukan merupakan negara pengirim tenaga kerja dalam jumlah yang besar ke Malaysia.

Pertama adalah upaya pemerintah Malaysia untuk memaksimalkan tenaga kerja lokal. Pada bulan Januari, Malaysia melarang perekrutan pekerja asing baru di sektor manufaktur dan jasa. Terdapat laporan bahwa 45.000 orang bisa diberhentikan hingga akhir bulan Januari (New Straits Times, 2009). Hal ini juga ditegaskan oleh Menteri Dalam Negeri, Syed Hamid Albar, bahwa tidak ada alasan yang sah untuk menerima pekerja asing. Larangan tersebut didukung oleh kelompok buruh, salah satunya adalah Kongres Serikat Perdagangan Malaysia yang telah mengusulkan pembekuan terhadap perekrutan pekerja asing pada Oktober 2008.

Dalam hal ini, pemerintah Malaysia beralasan mengenai kekhawatiran atas krisis ekonomi global, terutama dampaknya pada pekerjaan bagi warga Malaysia maupun warga negara asing. Terdapat kekhawatiran bahwa tenaga kerja asing yang masuk akan ditelantarkan, kemudian menyebabkan kesulitan di internal Malaysia sendiri. Mendukung alasan tersebut, direktur eksekutif Federasi Pengusaha Malaysia juga menyampaikan bahwa pada tahun 2008, diperkirakan ada 2,2 juta orang asing - kebanyakan dari Indonesia, Bangladesh, Nepal, India, Myanmar, dan Vietnam - bekerja secara legal di Malaysia (Gooch, 2009). Pada Maret tahun 2009, jumlah warga negara asing dengan izin kerja telah turun menjadi 1,9 juta.

Hal ini kemudian mengundang masalah, karena pelaku bisnis di Malaysia banyak mempekerjakan tenaga kerja migran. Berkurangnya tenaga kerja migran secara drastis dan dalam waktu yang singkat menyebabkan terjadinya kerugian bagi pelaku bisnis. Para pelaku bisnis yang diwawancarai oleh The New York Times (2009) mengatakan bahwa mereka berusaha mengurangi ketergantungan mereka pada pekerja asing dengan mengeksplorasi cara-cara untuk mengotomatisasi pekerjaan dan meningkatkan gaji untuk menarik penduduk setempat. Namun, mereka mengatakan bahwa pekerja asing tetap penting, karena pelaku bisnis tidak dapat menemukan pekerja lokal dalam jumlah yang cukup.

Kedua, upaya Malaysia adalah merekrut pekerja domestik asal negara lain, salah satunya adalah Kamboja. Permintaan untuk pekerja rumah tangga Kamboja telah meningkat tajam di Malaysia sejak 2009 (Human Right Watch, 2011). Agen rekrutmen Malaysia segera beralih ke pekerja dari Kamboja untuk mengisi kekurangan tenaga kerja migran. Hingga tahun 2011, terdapat lebih dari 20.000 pembantu Kamboja di Malaysia. Sekitar 50.000 pembantu Kamboja telah mencari pekerjaan di Malaysia sejak 2009 ketika Indonesia memberlakukan moratorium TKI. Meskipun begitu, kerja sama antara Malaysia dan Kamboja tidak lebih baik daripada kondisi kerja sama

Malaysia – Indonesia. Masalah yang sama kembali terjadi, yaitu terjadinya kasus penganiayaan dan tidak dipenuhinya hak-hak pekerja migran asal Kamboja.

Pada bulan Agustus 2011, kelompok hak asasi manusia Malaysia, Tenaganita mendesak Kamboja untuk melarang para pembantu dari datang ke Malaysia sampai undang-undang yang lebih ketat diberlakukan. Kelompok itu menyatakan telah membantu 41 pembantu Kamboja, beberapa di antaranya berusia 15 tahun. Sejak Februari 2011, mereka diselamatkan atau melarikan diri dari majikan karena kasus pelecehan atau upah yang tidak dibayar. Pada Oktober 2011, pemerintah Kamboja kemudian menyatakan larangan pengiriman pembantu rumah tangga ke Malaysia setelah muncul dugaan penyiksaan terhadap pekerja domestik asal Kamboja (BBC Indonesia, 2011). Dengan larangan Indonesia dan Kamboja, puluhan ribu rumah tangga Malaysia kesulitan mendapatkan pembantu rumah tangga.

Ketiga, selain kebijakan rekrutmen pekerja migran, pemerintah Malaysia juga memberlakukan kebijakan amnesti. Kebijakan amnesti merupakan kebijakan untuk memberikan legalitas bagi pekerja migran di Malaysia melalui skema atau proses khusus. Sejak tahun 1992, sepuluh inisiatif pemerintah telah diluncurkan dengan tujuan untuk mengatur status hukum pekerja migran ilegal di Malaysia (ILMIA, 2013). Dalam beberapa kasus, program ini berhasil menyediakan dokumen resmi untuk ratusan ribu pekerja ilegal di Malaysia. Untuk mengatasi masalah migrasi yang tidak teratur secara komprehensif, pemerintah Malaysia kembali mengimplementasikan kebijakan amnesti terluas yang pernah dicoba pada tahun 2011. Rangkaian program yang termasuk dalam kebijakan amnesti adalah enam langkah, yaitu pendaftaran, legalisasi, pengawasan, penegakan dan deportasi.

Di sisi lain, tinjauan ILO terhadap kebijakan migrasi tenaga kerja Malaysia mengusulkan diberlakukannya beberapa kebijakan. Pertama adalah pendekatan manajemen migrasi tenaga kerja. Khususnya, komitmen untuk mengakhiri agen *outsourcing* untuk memastikan tanggung jawab hukum yang lebih jelas dari pengusaha, yaitu pemberlakuan hukum upah minimum yang mencakup pekerja migran, pembentukan institusi informasi pasar dan analisis tenaga kerja untuk lebih menilai kebutuhan pasar tenaga kerja dan penandatanganan perjanjian bilateral atau MoU dengan negara asal tenaga kerja migran untuk membatasi biaya yang dibebankan kepada pekerja.

Dalam jangka waktu pasca moratorium tahun 2009 hingga 2011, Indonesia dan Malaysia saling merespons kebijakan satu sama lain. Tidak hanya berupa pertemuan bilateral dan upaya revisi nota kesepahaman, namun juga dalam bentuk kebijakan domestik. Dalam hal ini, Indonesia merespons kebijakan Malaysia yang membuka pintu untuk masuknya tenaga kerja migran dari Kamboja, yang mana memengaruhi Indonesia dalam hal berkurangnya pendapatan devisa dari

remitansi. Salah satu keuntungan yang diperoleh negara pengirim pekerja migran secara makro adalah adanya penerimaan devisa yang berasal dari remitansi yang dikirim oleh pekerja migran di luar negeri (Tjiptoherijanto, 1997).

Penurunan jumlah remitansi yang dikirim oleh TKI di Malaysia juga didukung dengan data BNP2TKI pada tahun 2012 yang mencatat bahwa jumlah remitansi mencapai rata-rata 10 persen dari nilai APBN setiap tahunnya. Pekerja migran Indonesia selama periode tahun 2009-2011 mengalami penurunan rata-rata sebesar angka 0,2 persen per tahun. Pada tahun 2009, pekerja migran yang bekerja di sektor informal sebesar 83,6 persen, namun pada tahun 2011 jumlah pekerja migran yang bekerja di sektor informal berkurang menjadi 61,9 persen (Prihanto, 2013).

Dalam upaya untuk menegakkan HAM bagi TKI, Indonesia harus menanggung beban berupa berkurangnya pendapatan devisa negara, ditambah dengan pengeluaran dana hampir Rp 20 miliar untuk membuka lapangan kerja baru akibat moratorium TKI (Priambada, 2014). Dari kondisi ini, penulis melihat adanya kebutuhan untuk menyelesaikan masalah utama dari rantai problematik tenaga kerja migran, yaitu tersedianya lapangan pekerjaan yang cukup di negara asal. Meskipun begitu, tersedianya lapangan pekerjaan pun tidak cukup, karena di sisi lain Indonesia juga membutuhkan devisa. Prihanto (2013) menyatakan bahwa migrasi tenaga kerja internasional tidak hanya mengentaskan masalah kemiskinan dan mengatasi pengangguran, namun juga demi mendapatkan devisa dari remitansi yang dikirim tenaga kerja migran.

Hal yang menjadi pertimbangan pemerintah dalam mencabut moratorium diantaranya adalah adanya pengangguran dan TKI ilegal yang jumlahnya terus meningkat. Kondisi tersebut menuntut pemerintah daerah yang dilihat dari elite legislatif harus melakukan suatu hal yang sesuai dengan konstituen. Terutama dalam hal pertimbangan meningkatnya pengangguran yang berbanding lurus dengan ditutupnya kesempatan bekerja di luar negeri. Sehingga para elite legislatif mendorong pemerintah pusat untuk mencabut moratorium yang diimbangi dengan pengajuan saran dan ide sebagai langkah untuk melindungi TKI (Meilinda, 2017).

Upaya yang dilakukan oleh Indonesia dalam menangani masalah perlindungan TKI diantaranya adalah menggelar rapat DPR RI komisi IX yang membidangi ketenagakerjaan. Setidaknya terdapat lima belas kali rapat dalam rentang waktu 2009 – 2011. Salah keputusan yang berhasil dicapai dalam masa moratorium tersebut adalah UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Luar Negeri. Selain itu, terdapat pula keputusan yang menguatkan tugas dan fungsi pihak-pihak yang bersangkutan dengan TKI seperti BNP2TI dan Kemenakertrans (Meilinda, 2017).

Penerapan upaya pembenahan siste yang berhasil digagas dalam rapat DPR RI komisi IX adalah penggunaan sistem daring. Dengan memanfaatkan Pemda dan Disnaker, SSKO TKLN (Sistem Komputerisasi Tenaga Kerja Luar Negeri) kemudian digunakan sebagai pusat data BNP2TKI di Jakarta (Berita Satu, 2017). Dengan menggunakan sistem tersebut, pelayanan penempatan dan perlindungan TKI dapat dipantau melalui sebuah jaringan yang terintegrasi. Namun sistem ini baru diterapkan secara menyeluruh pada tahun 2011 karena pada awalnya masih diuji coba pada lingkup yang lebih sempit yaitu pada pemerintah Jawa Barat dan Perwakilan RI di luar negeri (Berita Satu, 2017).

Sebagai upaya kolaboratif dari hasil rapat-rapat yang telah dilakukan oleh DPR RI dalam permasalahan TKI yang diimplementasikan pada level daerah, pemerintah provinsi mempersiapkan dana khusus. Salah satunya adalah yang disiapkan oleh DPRD Jawa Timur untuk dialokasikan dalam permasalahan perlindungan TKI yang berasal dari daerah Jawa Timur. Hal tersebut dilandaskan pada banyaknya kasus penganiayaan dan kekerasan yang dilakukan oleh para majikan terhadap TKI. Pengalokasian dana tersebut tertuang dalam Rancangan APBD Jawa Timur 2011 (DPRD Jawa Timur, 2011). Anggaran dana tersebut dialokasikan untuk membentuk tim pengawas yang akan terjun langsung ke daerah-daerah kantong TKI.

Simpulan

Pengaruh tenaga kerja asing secara tradisional dilihat dalam hal komplementaritas atau substitusi dengan penduduk lokal dalam sektor domestik. Terdapat dualisme dampak dari tenaga kerja asing pada ekonomi tuan rumah. Pada satu sisi, tenaga kerja asing membantu mengatasi kekurangan pasar tenaga kerja, menyediakan tenaga kerja untuk mengisi lowongan di mana jumlah pekerja tidak mencukupi, dan mengisi kekurangan sumber daya terampil di beberapa sektor ekonomi negara tertentu. Masuknya tenaga kerja asing kemudian membantu ekonomi tuan rumah untuk mempertahankan pertumbuhan positif dengan memungkinkan peningkatan produktivitas ekonomi. Di sisi lain, temuan juga menunjukkan bahwa tenaga kerja asing dapat memiliki dampak negatif, yaitu remitansi atau mengirim kembali pendapatan mereka ke negara asal mereka dalam bentuk pengiriman uang keluar, yang mempengaruhi neraca pembayaran negara tuan rumah. Di samping dualisme dampak tersebut, masalah tenaga kerja migran telah menjadi relasi dengan sejarah yang panjang.

Jumlah tenaga kerja Indonesia di Malaysia merupakan salah satu yang terbesar, berkelanjutan, dan terjadi dalam jangka waktu yang lama dalam sejarah arus migrasi internasional. Arus migrasi ini telah terjadi sejak era kolonial Inggris 1950an, karena pemerintah kolonial lebih memilih pekerja dengan latar belakang kultur dan agama yang hampir sama. Meskipun begitu, terdapat

fluktuasi dalam arus masuknya TKI ke Malaysia. Dalam rentang tahun 1970an hingga 1990an, terdapat tiga gelombang utama pergerakan TKI ke Malaysia. Pertama, tahun 1970an yang mana banyak TKI yang diperkerjakan di sektor perkebunan dan pertanian yang diikuti pula pada sektor industri pengolahan dan jasa. Kedua, tahun 1980an, yang mana TKI lebih banyak diperkerjakan di sektor industri manufaktur pengolahan dan sektor jasa informal. Ketiga, tahun 1990an yang disertai dengan implementasi kebijakan imigrasi, tepatnya pada tahun 1991-1992. Isi kebijakan imigrasi tersebut diantaranya berisi legalisasi tenaga kerja ilegal di sektor domestik, konstruksi, pertanian, industri, pengolahan dan jasa, serta membahas retribusi kepada penempatan tenaga kerja asing.

Penerapan berbagai MoU antara Malaysia dan Indonesia dalam hal ini belum mampu mengatasi permasalahan TKI di Malaysia. Apabila dianalisis, MoU yang selama ini disepakati lebih berfokus untuk mengatur penempatan TKI formal, bukan informal. Di sisi lain, secara jumlah, TKI informal mencapai 75% dari keseluruhan TKI di Malaysia. Pada tahun 2009, pemerintah Indonesia memberlakukan moratorium atau penangguhan sementara dalam pengiriman TKI, khususnya pada sektor informal atau pekerja domestik. Selama waktu tersebut, pemerintah Indonesia dan Malaysia terus melakukan upaya-upaya perbaikan mekanisme penempatan dan perlindungan TKI di Malaysia. Hal ini sebagai bagian dari diplomasi politik yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia sebagai strategi sekaligus tekanan apabila terjadi penolakan pemerintah Malaysia untuk menyetujui MoU yang diajukan.

Malaysia sebagai negara destinasi yang menjadi obyek moratorium pun turut mendapatkan dampak dari kebijakan tersebut. Disebutkan bahwa Persatuan Agensi Pembantu Rumah Asing (PAPA) Malaysia melaporkan terdapat setidaknya ribuan keluarga di Malaysia terkena dampak krisis kekurangan tenaga kerja domestik di sana. Organisasi tersebut memperkirakan terdapat sekitar 7.000 tenaga kerja domestik asing yang perlu bekerja di sana guna menggantikan tenaga kerja domestik yang sudah selesai masa kontraknya sehingga diharuskan untuk pulang. Krisis tenaga kerja domestik asing tersebut hadir semenjak Indonesia sebagai negara *source country* tenaga kerja terbanyak di Malaysia menerapkan kebijakan penghentian sementara pengiriman tenaga kerja ke Malaysia (BBC Indonesia, 2011).

Mengutip Gooch (2011) dalam The New York Times, orang Malaysia merasa tidak senang ketika Indonesia memutuskan untuk memberlakukan moratorium TKI ke Malaysia. Hal tersebut tidak mengherankan mengingat selain menjadi tenaga kerja asing (TKA) paling banyak di Malaysia, upah yang harus diberikan untuk TKI juga dapat dikatakan murah dibandingkan dengan TKA dari negara lainnya seperti misalnya saja Kamboja dan Filipina. Sekitar 35.000 orang Malaysia

menunggu daftar pembantu rumah tangga. Jumlah pekerja rumah tangga asing di Malaysia telah turun menjadi sekitar 220.000 dari sekitar 270.000 di tahun 2008 sejak Indonesia memberlakukan kebijakan moratorium pada Bulan Juni 2009. Sebenarnya beberapa pembantu dari negara lain telah masuk menggantikan orang Indonesia, namun orang Malaysia terlanjur lebih memilih memperkerjakan pembantu yang berasal dari Indonesia karena dianggap penurut dan tidak mengeluarkan uang yang banyak untuk membayarnya.

Dalam mengatasi permasalahan tenaga kerja migran, Indonesia – Malaysia lebih sering melakukan pendekatan hukum, yaitu dengan perumusan atau amandemen terhadap nota kesepahaman terkait tenaga kerja migran di antara keduanya. Isi dari MoU, baik yang belum direvisi pada tahun 2006, maupun 2011 dapat dikatakan repetitif, dan tidak banyak poin baru yang ditambahkan. Masalah yang ditemukan justru ada pada implementasi MoU itu sendiri. Dasar yang ditekankan pada penyusunan MoU 2006 yang tercantum pada pembukaan nota kesepahaman terkait pada dua hal. Pertama adalah meyakini *bahwa penempatan pekerja domestik asal Republik Indonesia di Malaysia merupakan area kerja sama dimana keuntungan bersama untuk kedua negara. Kemudian kedua adalah menyadari bahwa penempatan pekerja domestik membutuhkan kerangka kerja yang berbeda untuk memfasilitasi seleksi, perjanjian dan rekrutmen pekerja domestik asal Indonesia di Malaysia. Hal ini berbeda dengan pendekatan revisi MoU 2006 yang dilakukan pada 2011 pasca moratorium 2009, yang mana mengutamakan isu hak asasi manusia bagi tenaga kerja migran.* Malaysia dan Indonesia menandatangani MOU tentang memperkerjakan pekerja rumah tangga. Meskipun begitu, kesenjangan dan celah-celah dalam artikel-artikelnya memungkinkan terjadinya penganiayaan yang meluas oleh para majikan, termasuk diantaranya menahan paspor, upah yang tidak adil dan periode istirahat yang tidak memadai.

Kemudian Indonesia – Malaysia melengkapi celah tersebut dengan empat poin revisi. Pertama adalah redefinisi melarikan diri dan kondisi tidak kompeten. Poin pertama ini lebih banyak membahas tentang prakondisi yang sering muncul sebelum terjadinya masalah PLRT dan pengguna jasa PLRT. Redefinisi dalam hal ini bertujuan untuk memberikan konteks yang jelas, sehingga dapat dijadikan acuan ketika terjadi masalah. Kedua adalah pembentukan *Joint Task Force (JTF)* untuk pelaksanaan teknis MoU 2006 dan protokolnya. JTF terdiri atas perwakilan yang ditunjuk oleh masing-masing pihak, dan bertugas untuk memberikan penyelesaian bagi masalah terkait PLRT, dan berkewajiban untuk melapor pada Kelompok Kerja Bersama. Ketiga adalah revisi terkait kewajiban-kewajiban pengguna jasa PLRT. Kewajiban tersebut diantaranya adalah mengajukan izin pada pihak yang berwenang di Malaysia untuk memperkerjakan PLRT, kewajiban untuk memberikan upah bulanan dalam jumlah yang ditentukan oleh mekanisme

pasar, kewajiban untuk memulangkan PLRT yang memiliki masalah kesehatan. Keempat adalah mencakup hak PLRT untuk mendapatkan satu hari libur setiap satu minggu, hak untuk berkomunikasi dengan keluarganya, serta hak untuk menyimpan paspornya sendiri untuk alasan keamanan, serta hak untuk mendiskusikan apakah paspor bisa disimpan oleh majikan, namun harus diberikan kembali ketika diminta. Berkaitan dengan revisi dan pelengkapan atribut hukum melalui nota kesepahaman ini penulis memandang bahwa terdapat repetisi dalam respons masalah yang terjadi. Kedua negara lebih memilih untuk mengubah maupun memperkuat ranah hukum, yang mana adalah langkah penyelesaian masalah, bukan pencegahan masalah.

Selain pendekatan hukum yang dilakukan Indonesia – Malaysia, penulis menggarisbawahi adanya aksi reaksi antara kedua negara yang menciptakan siklus yang problematik. Hal ini mengacu pada hubungan timbal balik dalam hal ketenagakerjaan karena kondisi domestik kedua negara. Pertama, Malaysia tetap tidak bisa memenuhi kebutuhan atas tenaga kerja, baik dengan solusi optimalisasi pekerja lokal Malaysia, maupun dengan menarik tenaga kerja migran dari negara lain. Kedua, Indonesia masih membutuhkan lapangan pekerjaan, serta pendapatan negara berupa remitansi dari tenaga kerja migran. Permasalahan pengangguran dan meningkatnya jumlah TKI ilegal kemudian menjadi pertimbangan bagi pemerintah untuk mencabut kebijakan moratorium TKI Malaysia. Tidak hanya dari sisi pemerintah nasional, sisi pemerintah daerah, dilihat dari elite legislatif sebagai perwakilan dari konstituennya juga berperilaku sesuai dengan kebutuhan konstituennya. Oleh karena itu, menjadi masuk akal ketika kedua negara lebih mengutamakan pendekatan hukum berupa MoU terkait aturan ketenagakerjaan, serta pembentukan badan yang mempertegas atau mengawasi jalannya MoU.

Daftar Pustaka

Buku

- Chayes, A. & Chayes, A. H., 1995. *The New Sovereignty : Compliance With International Regulatory*. London: Harvard University Press.
- Holsti, K.J., 1992. *International Politics: A Framework for Analysis*. New Jersey: A Simon & Schuster Company.
- Hudson, Valerie. 2006. *Foreign Policy Analysis, Classic and Contemporary Theory*. Plymouth: Rowman & Littlefield.
- Iswanti, Sri Palupi & P. Eko Prasetyohadi, 2010. *Atase Tenaga Kerja dan Perlindungan TKI antara Indonesia – Singapura – Malaysia*. Jakarta: The Institute for Ecosoc Rights.
- Perkins, Dwight H., 2009. *Economic Meltdown and Geopolitical Stability*. Seatle: National Bureau of Asian Research
- Ulber Silalahi, 2006. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: Unpar Press
- Umar, Risma, 2010. *Menguak Hak Buruh Migran Indonesia: Catatan Penanganan Kasus Buruh Migran Perempuan – Pekerja Rumah Tangga (BMP – PRT) tahun 2005 – 2009*. Jakarta: Solidaritas Perempuan

Jurnal Ilmiah

- Abdul-Rahman, Hamzah., Chen Wang., Lincoln C. Wood & Shu Fung Low, 2012. Negative Impact Induced by Foreign Workers: Evidence in Malaysian Construction Sector. *Habitat International* 36, hal. 433 - 443
- Athukorala, Premachandra, 1993. Improving the Contribution of Migran Remittances to Development: The Experience of Asian Labour Exporting Countries. *International Migration*. 31, hal. 103 - 104
- Connel, John & Richard P.C. Brown, 1995. Migration and Remittances in the South Pacific: Towards New Perspectives. *Asian and Pacific Migration Journal*. 4 (1), hal. 1 - 33
- Curson, Peter, 1981. Remittances and Migration: the Commerce of Government. *A Journal of the Association of Population Geographers of India*. 3, hal. 77 - 95

- Djaljic, Slobodan., Michael M.S. & Vinogradova, A., 2012. Migration of Skilled Worker: Policy Interaction Between Host And Source Country. *Journal of Public Economics*. 96, hal. 1015-1024.
- Handayani, Pristika. 2014. Perjanjian Bilateral Indonesia dengan Malaysia terhadap Tenaga Kerja Indonesia (TKI). *Lex Jurnalica*, April 2014, 11(1). hal. 108
- Hugo, Graeme, 1993. Indonesian Labour Migration to Malaysia: Trends and Policy Implications. *Southeast Asia Journal of Social Science*, 21(1), hal. 36-70
- Juandea, Nissa, 2014. Dampak Penerapan Kebijakan Moratorium bagi TKI ke Arab Saudi oleh Pemerintah Indonesia, *eJournal Ilmu Hubungan Internasional*, 2 (3). Hal. 24 - 37
- Kanapathy, Vijayakumari, 2004. International Migration and Labour Market Developments in Asia: Economic Recovery, the Labour Market and Migrant Workers in Malaysia, *Asian and Pacific Migration Journal*, 17 (3-4), hal. 335-347
- Liow, Joseph, 2003. Malaysia's Ilegal Indonesian Migrant Labour Problem: In Search of Solutions. *A Journal of International and Strategic Affairs*. 25 (1), hal. 44 - 64
- Malahayati, 2015. Legal Protection on Indonesian Domestic Workers in Malaysia: From Actor's View. *Journal of Law, Policy, and Globalization*. 43, hal. 75 - 85
- Osaki, K., 2003. Migrant Remittances in Thailand: Economic Necesssity or Social Norm?. *Journal of Population Research*, 20 (2), hal. 203-222
- Priambada, Bintara Sura, 2014. Pengaruh Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, *Jurnal RECHSTAAT Ilmu Hukum UNSA*, 8 (1), hal. 1 - 28
- Prihanto, Purwaka H., 2013. Kebijakan Moratorium Pengiriman Tenaga Kerja ke Luar Negeri dan Dampaknya terhadap Peningkatan Kualitas Pekerja Migran Indonesia. *Jurnal Paradigma Ekonomika*, 1 (7), hal. 57 - 72
- Wicaksana, I. G. Wahyu. 2007. Epistemologi Politik Luar Negeri: 'A Guide to Theory'. *Jurnal Global & Strategis*, 1 (1), hal. 18-29

Artikel Lepas dan Laporan

- DPRD Jawa Timur, 2010. *Mimbar Legislatif Edisi September 2010*, Surabaya: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Jawa Timur
- Fearon, James D., 1998. *Domestic Politics, Foreign Policy, and Theory of International Relations*. Annual Review of Political Science
- ILO, 2006. *Memorandum Of Understanding antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia tentang Rekrutmen dan Penempatan Pekerja Domestik Indonesia*. Bangkok: Ilopubs
- _____, 2011. *Protokol Perubahan terhadap Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia*. Bangkok: Ilopubs
- _____, 2016. *Review of Labour Migration Policy in Malaysia*. Bangkok: Ilopubs
- IOM, 2010. *Migrasi Tenaga Kerja dari Indonesia*. Jakarta: International Organization for Migration
- Kassim, Azizah, 1987. *The Unwelcomed Guests: Indonesian Immigrants and Malaysian Public Responses*. Southeast Asian Studies.
- Lin, Mei, 2006. *Indonesian Labor Migrants in Malaysia: A Study from China*. ICS Working Paper No.2006-11
- Mantra, Ida Bagoes, 1998. *Indonesian Labor Mobility to Malaysia A Case Study: East Flores, West Lombok, and The Island of Bawean*. Universitas Gadjah Mada: Population Studies Center.
- Portes J. & French s., 2005. *The Impact of Free Movements of Workers from Central and Eastern Europe on the UK Labour Market: Early Evidence*. Dwp Working Paper 18, London: Departement of Work and Pensions
- Solidaritas Perempuan, 2010. *Menguak Hak Buruh Migran Indonesia: Catatan Penanganan Kasus Buruh Migran Perempuan – Pekerja Rumah Tangga (BMP – PRT) Solidaritas Perempuan tahun 2005 – 2009*. Jakarta: Solidaritas Perempuan

Artikel Daring

Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional , 2007. *MOU 2006 Macet, PRT Indonesia Ilegal Banjiri Malaysia* [Daring] Tersedia di: http://bkkbn.go.id/article_detail.php?aid=798 [Diakses 27 Juli 2018].

Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, 2006. *MoU PLRT Indonesia – Malaysia* [Daring] Tersedia di: www.bnp2tki.go.id [Diakses 18 Oktober 2018].

Gooch, Liz, 2009. *Businesses Struggle With Malaysia's Restrictions on Foreign Workers* [Daring] Tersedia di: <https://www.nytimes.com/2009/09/01/business/global/01iht-labor.html> [Diakses 1 November 2018].

Human Right Watch, 2011. *They Deceived Us at Every Step. Abuse of Cambodian Domestic Workers Migrating to Malaysia* [Daring] Tersedia di: <https://www.hrw.org/report/2011/10/31/they-deceived-us-every-step/abuse-cambodian-domestic-workers-migrating-malaysia> [Diakses pada 1 November 2018].

Hussain, Zaara Zain, 2017. *The Effect of Domestic Politics on Foreign Policy Decision* [Daring] Tersedia di: <http://www.e-ir.info/2011/02/07/the-effect-of-domestic-politics-on-foreign-policy-decision-making/> [Diakses 30 April 2017].

Hutton W. & Desai M., 2007 *Does Future Really Belong to China?* [Daring] Tersedia di: <https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/doesthefuturereallybelongtochina> [Diakses pada 1 November 2018]

Jones, Sydney, 1996. *Hope and Tragedy for Migrants in Malaysia* [pdf] Tersedia di: coombs.anu.edu.au/SpecialProj/APM/TXT/jones-s-01-96.html [Diakses 27 Juli 2018].

Kaur, A., 2007. *International Labour Migration in Southeast Asia: Governance of Migration and Women Domestic Workers* [Daring] Tersedia di: <http://intersections.anu.edu.au/issue15/kaur.html> [Diakses 21 Oktober 2018].

Kedutaan Besar Republik Indonesia Kuala Lumpur – Malaysia, 2007. *Lindungi Pahlawan Devisa!* [Daring] Tersedia di: www.kbrikl.org.my/main_pekerja.html [Diakses 27 Juli 2018].

Migrant Care, 2007. *Akar Masalah tak Tersentuh Hukum* [Daring] Tersedia di: <http://www.migrantcare.net/mod.php?mod=publisher> [Diakses 27 Juli 2018].

. *Data Kekerasan Terhadap Buruh Migran Indonesia 2007* [Daring]
Tersedia di: <http://www.migrantcare.net/mod.php?mod=content> Diakses 17 Oktober 2018].

Puji, Siwi Tri, 2016. *Penarikan TKI dari Malaysia tak Realistis* [Daring] Tersedia di: <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nasional/10/08/31/132476-penarikan-tki-dari-malaysia-tak-realistis> [Diakses 1 Oktober 2018].

UNESCO. T.t., *Migrant/Migration*. [Daring] Tersedia di: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/migrant/> [Diakses 1 Oktober 2018]

Berita Daring

BBC Indonesia, 2011. Dunia: Presiden SBY dan PM Malaysia bahas tenaga kerja. *BBC News Indonesia*, [Internet] 20 oktober. Tersedia di: https://www.bbc.com/indonesia/dunia/2011/10/111020_indonesiamalaysia [Diakses 1 Oktober 2018].

Berita Satu, 2011. Ekonomi dan Bisnis: BNP2TKI Jalankan Online dengan Pemda dan Perwakilan RI. *Suara Pembaruan*, [Internet] 30 Maret. Tersedia di: <http://sp.beritasatu.com/ekonomidanbisnis/bnp2tki-jalankan-online-dengan-pemda-dan-perwakilan-ri/5054> [Diakses 1 Juli 2018]

Hamzirwan, 2010. News: Kisah Moratorium. *Kompas Internasional*, [Internet] 26 November. Tersedia di: <https://internasional.kompas.com/read/2010/11/26/03205344/kisah.moratorium> [diakses 6 April 2018]

Kompas.com. 2006. Ekonomi: Malaysia Sepakat ikut melindungi TKI. *Kompas Internasional*, [Internet] 19 Mei. Tersedia di: <https://kompas.com/kompas-cetak/0605/15/ekonomi/2656071.htm> [Diakses 20 Oktober 2018].

Mardzoeki, 2015. Inforial: Malaysia and Indonesia Both Exploit Workers. *The Jakarta Post*, [Internet] 14 September. Tersedia di: <https://www.thejakartapost.com/adv> [Diakses pada 1 Oktober 2018]

Suarakarya, 2006. Internasional: RI-Malaysia Teken MoU Perlindungan PRT. *Suara Karya Id*, [Internet] 1 Januari. Tersedia di: <http://www.suarakarya.id/detail/45638/index.html> [Diakses 20 Oktober 2018].

- Tempo, 2004. Peluang: Pemerintah Rancang MoU Sektor Informal. *Tempo Creativelab*, [Internet] Tersedia pada: www.tempo.co/hg/ekbis/2004/05/25/brk,20040525-06.id.html [Diakses 20 Oktober 2018].
- _____, 2007. Politik: MoU TKI Harus Disempurnakan. *Nasional Tempo* [Internet] 10 Desember. Tersedia di: <https://nasional.tempo.co/read/1102051/> [Diakses 19 Oktober 2018].
- _____, 2009. Politik: Agensi TKI di Malaysia Tutup Akibat Moratorium. *Nasional Tempo*, [Internet] 28 Oktober. Tersedia di: <https://nasional.tempo.co/read/205045/agensi-tki-di-malaysia-tutup-akibat-moratorium> [diakses 29 Januari 2018].
- Wijaya, Sastra L., 2013. Nasional: PJTKI adalah Masalah, Bukan Solusi. *Kompas Online*, [Internet] 13 April. Tersedia di: <https://nasional.kompas.com/read/2013/04/13/15343711/PJTKI.adalah.Masalah.Bukan.Solusi> [Diakses pada 27 Juli 2018].
- Yasinta, Veronika, 2004. Fokus: Nasib Pekerja Filipina Dibanding TKI. *Kompas Internasional*, [Internet] 19 Februari. Tersedia di: http://64.203.71.11/kompas_cetak/0406/05/Fokus/1060630.htm [Diakses 20 Oktober 2018].

Sumber Dokumen Lain

- Dwiana, Mochamad Alvin & Samuel Gultom, 2013. *Politik Perlindungan Pekerja Migran Indonesia Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono: Studi Kasus Kebijakan Moratorium Penempatan Pekerja Migran Indonesia Sektor Domestik ke Malaysia Tahun 2009-2011*. Depok: Universitas Indonesia
- Fauziah, Maryam, 2015. *Indonesian Diplomacy Towards Malaysia on Indonesian Migrant Workers Faced Death Pinalty*. Jakarta: State Islamic University Syarif Hidayatullah
- Meilinda, Rizka, 2017. *Latar Belakang Pencabutan Moratorium Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke Malaysia Tahun 2011*. Departemen Hubungan Internasional. Surabaya: Universitas Airlangga
- Noorfrika, Iis, 2009. *Efektivitas Memorandum of Understanding between the Government of Malaysia on the Recruitment of Indonesian Domestic Workers dalam Perlindungan dan*

Penyelesaian Permasalahan TKI Informal di Malaysia. Departemen Hubungan Internasional. Surabaya: Universitas Airlangga.

Ramdlany, Ahmad Agus & Devi Rahayu, 2016. *Studi Moratorium sebagai Upaya Perlindungan Pengiriman TKI Berdasarkan UU Nomor 39 Tahun 2004 di Madura.* Fakultas Hukum. Madura: Universitas Trunojoyo

Tjiptoherijanto, Prijono, 1998. *Mobilitas Sebagai Tantangan Kependudukan Masa Depan.* Makalah pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Ekonomi - Fakultas Ekonomi. Depok: Universitas Indonesia.

Yuanita, Amanda R., 2016. *Kebijakan Moratorium dan Dampaknya terhadap Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia ke Arab Saudi.* Departemen Hubungan Internasional. Surabaya: Universitas Airlangga