

Latar Belakang Pencabutan Moratorium Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke Malaysia Tahun 2011

Rizka Meilinda

Program Studi Ilmu Hubungan Internasional Universitas Airlangga

ABSTRAK

Adanya lapangan pekerjaan yang tidak setara dengan jumlah penduduk Indonesia menyebabkan banyak TKI yang bekerja di luar negeri. Malaysia sebagai salah satu destinasi utama para TKI memiliki permasalahan tersendiri terkait kasus pelanggaran HAM yang dididerita oleh para TKI di sana. Adanya moratorium merupakan sebuah respon pemerintah terhadap kasus pelanggaran HAM tersebut, namun pada Desember 2011, pemerintah akhirnya mencabut moratorium tersebut. Penelitian ini berusaha menelaah latar belakang pencabutan moratorium TKI Malaysia yang dilakukan pada tahun 2011 lalu. Melalui kerangka berpikir perubahan kebijakan luar negeri dan faktor yang memengaruhinya dengan titik tekan pada level domestik, serta aktor yang berpengaruh dalam penetapan kebijakan luar negeri, penelitian ini menjelaskan pengaruh yang berasal dari domestik dalam penetapan kebijakan pencabutan moratorium. Dengan menggunakan studi pustaka dan analisis data kualitatif, kesimpulan yang diperoleh dalam penelitian eksplanatif ini mendukung hipotesis bahwa pencabutan moratorium terhadap TKI yang bekerja di Malaysia disebabkan oleh pengaruh dari aktor domestik yaitu elit legislatif yang didasarkan pada kebutuhan konstituen terhadap pengurangan pengangguran. Selain itu pencabutan moratorium juga disebabkan karena semakin meningkatnya jumlah TKI ilegal.

Kata-Kata Kunci: *Tenaga Kerja Indonesia (TKI), Malaysia, Elit Legislatif, Pengangguran, TKI Ilegal*

The number of jobs which was not equivalent to the number of Indonesian population causes many TKI work abroad. Malaysia as one of the main destinations of TKI has its own problems related to cases of human rights violations which were suffered by the workers there. The moratorium issued by Indonesian government was a response to the case of human rights violations, but in December 2011, the government revoked the moratorium. This study attempted to examine the background of the lifting of moratorium on TKI Malaysia in 2011. Using theory of foreign policy change and influence factors of it with the press point on the domestic level, as well as the influential actors in the determination of foreign policy, this study explained the influence that comes from domestic in the determination of the policy of lifting the moratorium. Using the literature study and qualitative data analysis, the conclusions obtained in this explanative study support the hypothesis that the lifting of the moratorium on TKI working in Malaysia is due to the influence of domestic actors, legislative elites based on constituent needs on the reduction of unemployment. In addition, the lifting of the moratorium is also due to the increasing number of illegal TKI.

Keywords: *Indonesian Workers (TKI), Malaysia, Legislative Elite, Unemployment. Illegal TKI*

Indonesia dengan statusnya sebagai negara dengan penduduk terbanyak keempat di dunia memiliki permasalahan tersendiri terkait dengan hal tersebut, khususnya permasalahan yang berkaitan dengan kependudukan. Banyaknya penduduk Indonesia yang dibarengi dengan tingkat sumber daya manusia yang kurang kompeten seringkali menyebabkan persaingan kerja antar penduduknya menjadi tinggi. Sebagai salah satu akibatnya adalah banyaknya jumlah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang bekerja di luar negeri. Dihimpun dari Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI) (2013), hingga 2011 jumlah TKI mencapai angka 134.120 di Malaysia. Angka tersebut menempatkannya di posisi kedua sebagai negara penempatan bagi para TKI terbanyak setelah Arab Saudi sekalipun pada saat itu moratorium masih berjalan. Namun setelah tahun 2011 Malaysia kembali menduduki peringkat pertama sebagai negara penempatan bagi para TKI terbanyak disusul oleh Taiwan, Arab Saudi, dan Hongkong di posisi ke dua hingga keempat.

Permasalahan TKI hadir ketika apa yang dialami oleh para TKI kebanyakan tidak sebanding dengan jasanya sebagai pahlawan devisa negara. Seringkali para TKI tersebut mendapatkan perlakuan yang tidak adil dari para majikan tempat mereka bekerja. Dari serangkaian kasus yang dialami para TKI tidak jarang ada yang bahkan membuat mereka kehilangan nyawanya. Kasus seperti itu tidak terkecuali terjadi di Malaysia yang merupakan negara pertama terbesar penempatan TKI. Disebutkan oleh Kasubdit Perlindungan WNI di Luar Negeri pada Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia Kemenlu Fajar Nuradi bahwa hingga Maret 2016 terdapat sekitar 158 TKI di Malaysia yang terancam hukuman mati. Para TKI yang terancam mendapatkan hukuman mati tersebut kebanyakan disebabkan oleh kasus narkoba dan pembunuhan (Rofahan 2016)

Negara melalui pemerintah memiliki kewajiban terhadap warga negaranya. Negara dituntut untuk dapat memenuhi kebutuhan warga negaranya terutama menyangkut persoalan Hak Asasi Manusia (HAM). Perlindungan TKI sendiri di dalamnya menyangkut persoalan HAM oleh sebab itu pemerintah sudah seharusnya mampu untuk melindungi warga negaranya baik yang berada di dalam negeri maupun di luar negeri. Salah satu upaya yang telah dilakukan oleh Indonesia dalam perlindungan TKI di Malaysia adalah melalui diplomasi dengan mengadakan kesepakatan bilateral yang menghasilkan *Memorandum of Understanding* (MoU) pada tahun 2011. MoU ini juga lah yang menjadi alasan kebijakan moratorium TKI ke Malaysia dicabut. Disebutkan bahwa penerapan kebijakan moratorium TKI ke Malaysia dilatar belakangi oleh dua hal yakni pertama, belum adanya keseriusan pemerintah Malaysia terkait dengan perlindungan TKI dengan melihat banyaknya permasalahan yang ada setelah diterapkannya MoU tahun 2006. Kedua, beberapa pasal dalam MoU 2006 belum cukup mampu melindungi para TKI. Secara umum, banyaknya permasalahan yang dihadapi TKI di Malaysia yang diimbuhi oleh banyaknya tekanan publik untuk memperbaiki nasib para TKI yang disebabkan oleh banyaknya pemberitaan penganiayaan para TKI merupakan penyebab diberlakukannya moratorium pada tahun 2009 (Dwiana & Gultom 2013).

Adanya MoU 2011 yang menjadi penyebab dicabutnya moratorium di dalamnya telah mengesahkan pemberian hak-hak para TKI terkait dengan hari libur, upah, pemegangan paspor, serta mekanisme pengawasan bersama antara pemerintah Indonesia dengan Malaysia (Wardah 2011). Mekanisme pengawasan kedua negara sendiri dinamakan dengan *Joint Task Force* (JTF) yang mana di Indonesia sendiri pemerintah akan mengawal penempatannya dengan bekerjasama dengan Kedutaan Besar Malaysia, sedangkan di Malaysia, pemerintah yang dibantu oleh KBRI Kuala Lumpur akan sering melakukan pertemuan untuk mengawasi dan mengevaluasi (Purwaningsih 2011). MoU yang dikeluarkan pada tahun 2011 ini merupakan amendemen dari MoU-MoU sebelumnya. Indonesia dan Malaysia sebelumnya telah menandatangani MoU tahun 1996 yang berisi mengenai pengaturan pembiayaan penempatan dan gaji sesuai kemahiran

individu TKI masing-masing. Selanjutnya pada tahun 2004 Indonesia dengan Malaysia telah menandatangani MoU yang pada saat itu lebih rinci yakni mengenai penempatan TKI sektor informal hingga pada tahun 2006, satu MoU lagi telah disepakati oleh kedua pihak yang menyangkut persoalan perlindungan pada tahap rekrutmen/keberangkatan, perlindungan yang mana di dalamnya termasuk juga upaya pencegahan terjadinya perampasan hak-hak yang dimiliki oleh Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT) dari sisi kewajiban berbagai pihak seperti PJTKI, PJTKA, majikan, dan perwakilan RI (Kemosos 2007). Keputusan pencabutan moratorium sejatinya tidak serta merta disebabkan oleh sudah adanya amandemen MoU 2011. Terdapat alasan lain yang tidak menutup kemungkinan menjadi latar belakang diambilnya keputusan tersebut.

Sebagaimana yang telah diketahui, politik luar negeri suatu negara merupakan perpanjangan tangan dari politik domestiknya (Fearon 1998, 289). Oleh sebab itu politik domestik pun dapat dijadikan sebagai salah satu level analisis dalam menganalisis kebijakan luar negeri. Pentingnya politik domestik tersebut dalam menentukan kebijakan luar negeri suatu negara hadir ketika politik domestik menyebabkan negara mengejar tujuan suboptimal dari kebijakan luar negerinya dan ketika perbedaan pada institusi politik suatu negara, budaya, ekonomi, atau tujuan kepemimpinan yang mana tidak memiliki keterkaitan dengan *relative power* dapat menjelaskan pilihan-pilihan terkait kebijakan luar negeri (Fearon 1998, 302). Selain itu menurut Hudson (2006, 142) politik domestik juga berpengaruh terhadap pelaksanaan dari pembuatan rezim. Hal tersebut mengindikasikan bahwa terbentuknya kebijakan luar negeri itu dipengaruhi oleh keterlibatan dari institusi. Institusi lah yang membuat aktor domestik dapat menentukan pilihannya masing-masing terkait dengan kebijakan luar negeri. Politik domestik berpengaruh terhadap kebijakan luar negeri dapat dilihat bahwa jika sebuah kebijakan yang telah diambil tidak diterima pada ranah domestik, maka kemudian kebijakan tersebut tidak mungkin berhasil dalam konteks internasional. Oleh sebab itu terkadang para pemimpin harus mempertimbangkan pula tuntutan politik dalam negeri (Hussain 2011).

Pencabutan moratorium itu sendiri dapat dikatakan merupakan sebuah perubahan kebijakan yang pada awalnya adalah menetapkan moratorium sehingga pada kasus ini dapat dikatakan bahwa pencabutan moratorium merupakan perubahan kebijakan dengan model *program change*. Menurut Hermann (1990, 5), *program change* mengindikasikan bahwa terdapat perubahan pada instrumen atau metode apa yang digunakan untuk mengejar kepentingan yang ingin didapat. Penggunaan apa yang terjadi di domestik dalam menganalisis sebuah perubahan kebijakan juga dikuatkan dengan argumen dari Goldman terkait mengenai faktor yang lebih memengaruhi perubahan kebijakan luar negeri. Goldman (dalam Dugis 2008,4) secara implisit menyatakan bahwa faktor dari variabel domestik lah yang lebih berpengaruh. Goldman menekankan pada interaksi diantara elit-elit yang berkuasa dan dapat memengaruhi proses pengambilan keputusan, kepercayaan dan perilaku dari konstituen domestik, dan transformasi dari sistem politik domestik.

Peralihan Indonesia yang menjadi semakin demokratis khususnya dalam pengaplikasian demokrasi langsung membawa dampak tersendiri bagi hubungan konstituen dengan elit perwakilan (legislatif). Sebagai seorang representatif, elit legislatif sudah tentu membawa kepentingan publik khususnya konstituennya. Kepentingan publik tersebut berkaitan dengan kesejahteraan masyarakatnya dan pemenuhan kebutuhan konstituennya dalam bentuk proyek atau program yang diciptakan (Ramadhan 2012, 101). Hal tersebut serupa dengan apa yang dikatakan oleh Polsby terkait dengan peran penting lembaga legislatif. Nelson Polsby menyebut para elit legislatif sebagai ujung saraf (*nerve endings*) dari pemerintahan. Adanya penyebutan tersebut dikarenakan lembaga legislatif merupakan cabang dari pemerintah yang paling dekat dengan rakyat maupun legislator, di mana kedekatannya melebihi aparat negara lainnya. Oleh

sebab itu para elit legislatif perlu menyadari akan kebutuhan konstituennya dan diharapkan dapat merespon kebutuhan konstituennya tersebut (Polsby 1975). Disebutkan oleh Virginia Beramendi *et al* (2008, 20) bahwa demokrasi langsung dapat memengaruhi tindakan dari elit legislatif yang terpilih. Mereka akan mempertimbangkan pandangan konstituen yang mereka representasikan pada saat mengambil keputusan. Oleh karena itu pandangan maupun aspirasi yang dimiliki oleh para konstituennya dapat tersampaikan.

Jika membahas mengenai kebutuhan dari konstituen, maka dalam penelitian ini tidak lepas dari kebutuhan yang dimiliki oleh masyarakat sebagai dampak diberlakukannya moratorium. Merujuk pada salah satu faktor yang membuat masyarakat khususnya masyarakat Indonesia untuk bermigrasi ke luar negeri dan bekerja di sana adalah mengenai ketersediaan lapangan pekerjaan yang masih minim di negara asal. Disebutkan bahwa migrasi internasional dipertimbangkan sebagai salah satu cara yang signifikan untuk mengatasi masalah pengangguran dan upah yang minim bagi beberapa masyarakat Indonesia. Terdapat dua kondisi yang menjadi faktor utama yang menyebabkan penduduk Indonesia bermigrasi dan bekerja di luar negeri yakni yang pertama berhubungan dengan jumlah populasi Indonesia yang begitu banyak serta yang kedua berhubungan dengan langkanya peluang pekerjaan di dalam negeri (Firdausy 2011,19). Dari situ maka dapat dikatakan bahwa moratorium dapat menghambat masyarakat untuk mendapatkan pekerjaan, oleh sebab itu kebutuhan yang ingin dicapai dengan adanya pencabutan moratorium adalah pengurangan pengangguran.

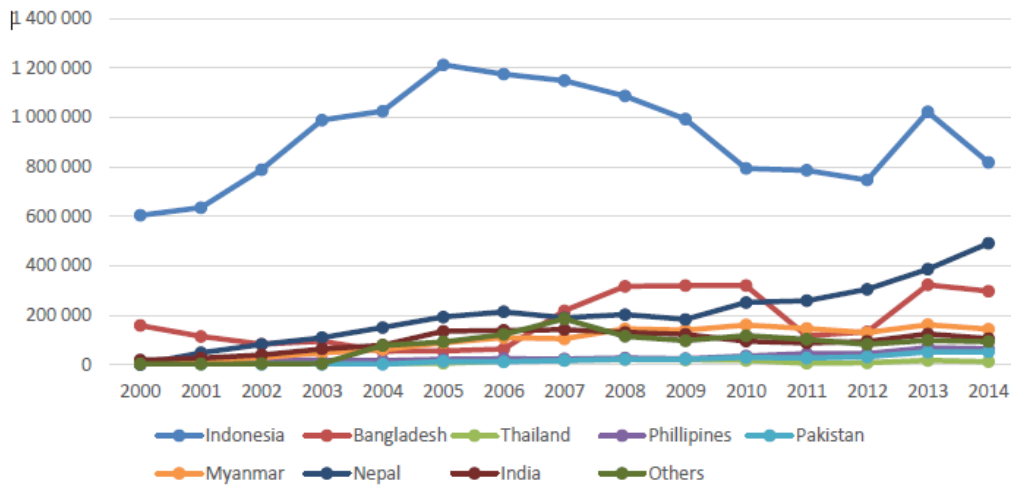
Selain itu permasalahan yang dihadapi TKI seringkali juga merupakan hasil dari kesalahan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) yang mencakup rekrutmen, menyiapkan dokumen, memberi pelatihan, sampai memululangkan para TKI. Jika dilihat dari alasan diberlakukannya moratorium adalah untuk melindungi para TKI, lantas yang menjadi menarik adalah mengapa justru kebijakan moratorium tersebut dicabut. Hal ini dapat diketahui jawabannya melalui kelemahan-kelemahan yang dimiliki oleh PPTKIS dan kurangnya pengawasan pemerintah terhadapnya. Disebutkan bahwa semakin banyaknya TKI yang bekerja ke luar negeri, maka semakin banyak pula perusahaan-perusahaan jasa pengerah TKI tumbuh, baik yang memiliki ijin usaha maupun tidak. Maraknya pertumbuhan perusahaan swasta pengerah TKI itu pun tidak jarang menjalankan kegiatannya dengan cara yang ilegal, seperti misalnya kegiatan pengiriman TKI ke luar negeri melalui jalur yang tidak sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Seringkali pada tahap perekrutan, para perusahaan swasta tersebut mendapat para calon TKI dengan cara ilegal yakni membayar para calo TKI untuk datang ke desa-desa khususnya di daerah kantong-kantong TKI. Para calo tersebut nantinya menawarkan pada warga desa pekerjaan menjadi TKI dengan pungutan biaya yang tinggi namun mereka menjadi TKI ilegal (Mahardika & Pambudi 2014, 4).

Keberadaan dan Permasalahan TKI di Malaysia

Setidaknya telah terjadi tiga gelombang utama pergerakan TKI ke Malaysia dalam rentang waktu selama tahun 1970an hingga 1990/2000an (IOM 2004, 39). Pada gelombang pertama, banyak TKI yang dipekerjakan di sektor perkebunan dan pertanian yang diikuti pula pada sektor industri pengolahan dan jasa. Gelombang kedua terjadi pada tahun 1980an di mana pada tahun tersebut TKI lebih banyak dipekerjakan di sektor industri manufaktur pengolahan dan sektor jasa informal. Sementara itu gelombang ketiga yang terjadi pada tahun 1990an menjadi titik awal adanya kebijakan terkait dengan imigrasi. Kebijakan imigrasi baru yang aktif sekitar tahun 1991-1992 memasukkan retribusi kepada penempatan tenaga kerja asing. Kebijakan tersebut bertujuan untuk melegalkan para tenaga kerja ilegal di sektor domestik, konstruksi, pertanian, industri, pengolahan dan jasa. Masuknya para TKI ke Malaysia menurun ketika terjadi krisis ekonomi pada

tahun 1997 yang juga ditambah dengan aturan ketat Malaysia terkait dengan pelarangan masuknya tenaga asing ilegal. Namun seiring dengan krisis yang semakin memudar, para TKI pun kemudian banyak yang masuk ke Malaysia kembali hingga pada akhirnya mengalami penurunan ketika diterapkannya kebijakan moratorium bagi para TKI yang akan bekerja di Malaysia.

Grafik 1: Pekerja Migran di Malaysia berdasarkan Negara Asal Taun 2000-2014



Sumber: Kementerian Dalam Negeri Malaysia

Setidaknya terdapat tiga alasan utama mengapa TKI sangat diinginkan di Malaysia (IOM 2010, 39). Pertama, perbedaan demografi dan ekonomi antara Indonesia dengan Malaysia sehingga memunculkan hubungan yang saling membutuhkan terkait dengan ketenagakerjaan. Kedua, jaringan kerja para perantara, makelar dan agen penempatan kerja yang telah dilembagakan. Dalam jaringan kerja ini, para perantara juga berfungsi sebagai makelar sehingga arus TKI ke Malaysia pun menjadi deras. Para perantara yang disebut juga dengan tekong memainkan peran penting dalam proses migrasi, baik yang legal maupun yang ilegal. Terkadang peran mereka terbatas pada membawa calon migran ke agen perekrutan yang di dalamnya melibatkan usaha pemungutan liar. Ketiga, kedekatan secara bahasa, budaya, dan sejarah antara Indonesia dengan Malaysia yang memungkinkan hubungan kerja sama dan komunikasi yang lebih mudah antara para majikan dengan TKI jika dibandingkan dengan tenaga kerja migran dari negara lain. Selain itu perpindahan penduduk Indonesia ke Malaysia juga tidak terlepas dari dukungan pemerintah. Program migrasi TKI di Indonesia telah mengalami perubahan hukum dan kelembagaan yang cukup besar dalam lebih dari 40 tahun keberadaannya (Palmer 2014, 51).

Keberadaan tenaga kerja migran dapat mendatangkan devisa dan mengurangi tingkat kemiskinan melalui remitansi yang dikirimkan oleh mereka (Primawati 2011, 210). Data terkait remitansi yang tersedia pada umumnya tidak mencerminkan aliran remitansi yang sebenarnya sebab cara penghitungannya dinilai masih ada kekurangan ditambah lagi pada data yang ada tidak memasukkan aliran remitansi yang dikirim melalui jalur informal (Romdiati 2012, 39). Sehingga dengan demikian dapat dikatakan bahwa total aliran remitansi sebenarnya lebih besar dari data yang telah tercatat. Tercatat bahwa di tahun 2011 (tahun di mana masih diberlakukannya moratorium) aliran remitansi dari Malaysia menembus angka USD 2,3 milyar namun pada tahun 2012 saat para TKI dapat kembali masuk ke Malaysia aliran remitansi meningkat menjadi USD 2.4 milyar (Bank Indonesia, t.t).

Terdapat setidaknya dua isu yang menyertai TKI Malaysia terutama yang berhubungan dengan *human security* yakni masalah kekerasan dan pelanggaran HAM TKI, serta perdagangan orang (IOM 2010, 44). Masalah kekerasan dan pelanggaran HAM di sini merujuk pada masalah yang nampak jelas seperti penyiksaan, penganiayaan seksual, pencambukan, dan pemerkosaan, serta permasalahan hal TKI seperti misalnya paspor yang dipegang oleh majikan, gaji yang tidak dibayarkan, beban kerja yang terlewat berat, tidak adanya hari libur, penipuan, pengusiran oleh majikan, serta kondisi kerja yang tidak manusiawi. Salah satu masalah yang dihadapi oleh TKI Malaysia adalah paspor yang dipegang oleh majikan. Penyelesaian kasus yang dihadapi oleh para TKI sering kali banyak menemui kendala dari mulai hukum yang lamban, majikan yang tidak dipenjara selama menunggu, tidak mempertimbangkan hal-hal personal yang memengaruhi TKI, hingga kesulitan dalam menunjukkan bukti kasus mereka. Oleh karena itu sebagian kasus memerlukan enam hingga dua tahun untuk dapat diselesaikan melalui sistem peradilan Malaysia (IOM 2010, 46).

Sebagai dampak dari diberlakukannya moratorium, remitansi TKI yang berasal dari Malaysia pun berkurang. Kebijakan moratorium yang dicetuskan pada Juni 2009 langsung berdampak pada nilai remitansi di tahun-tahun berikutnya. Tercatat bahwa nilai remitansi dari Malaysia pada tahun 2010 sebesar 2.587 juta Dolar dan semakin turun menjadi 2.306 juta Dolar pada tahun 2011. Namun semenjak kebijakan moratorium dicabut pada 1 Desember 2011, nilai remitansi pun kembali naik di tahun setelahnya yakni sebesar 2,321 juta Dolar di tahun 2012 serta 2.560 juta Dolar di tahun 2013 (BNP2TKI 2013). Selain itu pencabutan moratorium juga berdampak pada meningkatnya aliran TKI yang tidak berdokumen atau TKI yang masuk secara ilegal yang tidak melewati proses rekrutmen yang legal. Proses rekrutmen pekerja domestik dilakukan oleh Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS)¹ yang dapat memiliki kantor cabang di wilayah luar kantor pusat dari alamat domisili. Hal tersebut telah tertuang dalam Pasal 21 Undang-Undang PPTKILN. Kelemahan dari pasal ini secara eksplisit tidak memerlukan kehadiran kantor cabang di daerah tersebut, sehingga hal ini kemudian dapat membuka peluang adanya calo. Hal tersebut berdampak buruk pada pekerja karena pemerintah telah melegitimasi PPTKIS sebagai badan yang berwenang untuk merekrut, namun tanpa menguraikan pengawasan dari pemerintah daerah. Hal ini kemudian menjadi awal mula banyaknya perekrutan ilegal. Migrasi tidak teratur dapat muncul dalam berbagai tahap dalam siklus migrasi seperti pada tahap rekrutmen, keberangkatan, transit, hingga kepulangan. Adanya ketidakberesan dalam salah satu atau beberapa tahap tersebut dapat dikategorikan sebagai perbuatan perdagangan manusia maupun penyelundupan manusia (Malahayati 2015, 80).

Pengaruh Elit Legislatif Dalam Pencabutan Moratorium

Dampak yang paling terlihat dari diberlakukannya moratorium bagi daerah-daerah kantong TKI seperti di 6 Kabupaten terbesar kantong TKI di Jawa Timur (Ponorogo, Malang, Blitar, Banyuwangi, Tulungagung, dan Madiun) adalah meningkatnya jumlah pengangguran. Tercatat bahwa pada tahun 2012 di mana moratorium tersebut dicabut, tingkat pengangguran terbuka di 6 kabupaten tersebut menurun dari tahun 2011 di mana moratorium tersebut masih diberlakukan (lihat pada tabel 1). Sejalan dengan persoalan pengangguran, di masa moratorium diberlakukan yakni pertengahan 2009 hingga akhir 2011, data menunjukkan bahwa di 6 kabupaten tersebut, jumlah penduduk berumur 15 tahun ke atas yang bekerja (angkatan kerja) mengalami penurunan,

¹ PPTKIS adalah badan hukum yang telah mendapatkan izin tertulis dari pemerintah untuk mengorganisir layanan penempatan pekerja domestik. Hal ini sesuai dengan Pasal 1 MoU 2006 yang menyatakan bahwa Badan Rekrutmen Indonesia / Indonesian Recruitment Agency (IRA) merupakan agen perekrutan Indonesia yang disetujui oleh pemerintah Indonesia untuk merekrut pekerja ruma tangga Indonesia.

namun sejak dicabutnya moratorium pada Desember 2011 yang secara aplikatif baru dapat terlaksana pada tahun 2012, data menunjukkan jumlah angkatan kerja kembali naik (lihat pada grafik 2) dan dari jumlah angkatan kerja tersebut, pada tahun 2011 (tahun masih diberlakukannya moratorium) dan 2012 (moratorium sudah dicabut) jumlah angkatan kerja yang bekerja pada sektor Jasa Kemasyarakatan, Sosial, dan Perorangan di mana TKI dapat dimasukkan dalam kategori sektor tersebut, mengalami peningkatan kecuali pada Kabupaten Ponorogo dan Kabupaten Tulungagung (lihat pada tabel 2)

Tabel 1 Tingkat Pengangguran Terbuka di 6 Daerah Kantong TKI Terbesar di Jawa Timur (%)

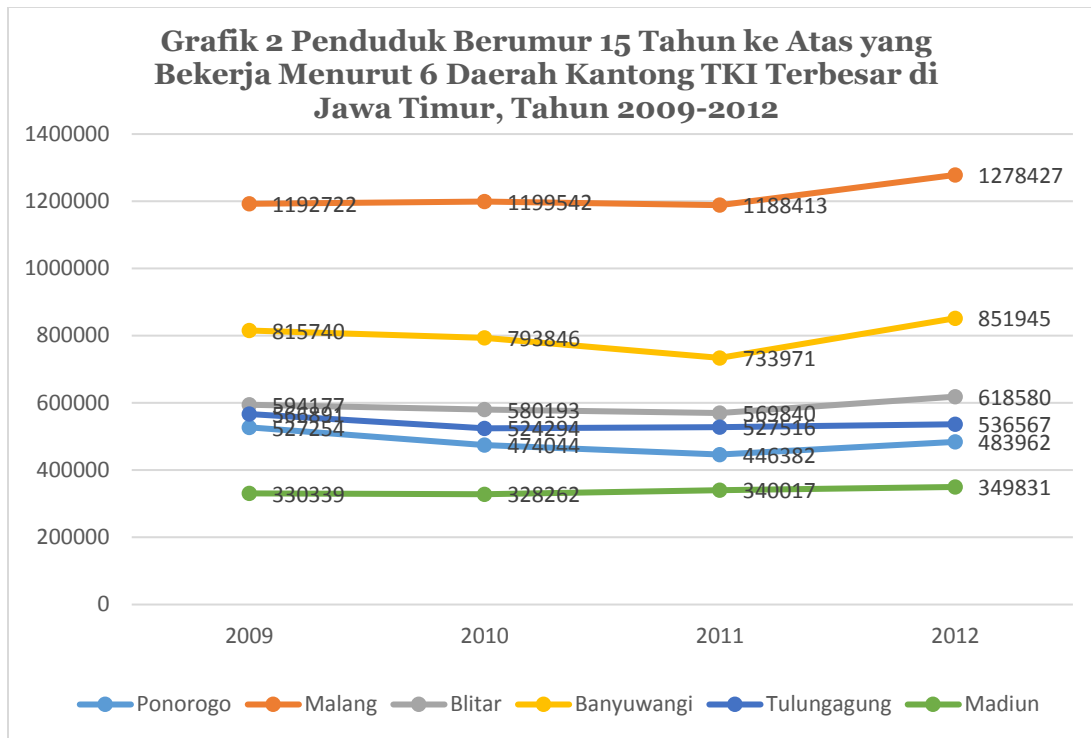
Kabupaten/Kota	2011	2012
Ponorogo	6,79	3,14
Tulungagung	3,56	3,10
Blitar	3,91	2,82
Malang	5,51	3,75
Banyuwangi	6,06	3,41
Madiun	4,96	3,99

Sumber: Diolah dari BPS Jawa Timur

Tabel 2 Jumlah Angkatan Kerja yang Bekerja di Sektor Jasa Kemasyarakatan, Sosial, dan Perorangan di 6 Daerah Kantong TKI terbesar di Jawa Timur

Kabupaten/Kota	2011	2012
Ponorogo	59.782	55.486
Tulungagung	64.496	55.411
Blitar	61.281	70.901
Malang	123.571	124.176
Banyuwangi	83.298	99.461
Madiun	45.086	52.197

Sumber: Diolah dari BPS Jawa Timur



Sumber: Diolah dari BPS Jawa Timur

Dari pemaparan beserta data tersebut maka dapat dikatakan pemberlakuan moratorium berdampak pada kesejahteraan penduduk di 6 wilayah kantong TKI terbesar di Jawa Timur. Kesejahteraan di sini merujuk pada aliran remitansi yang diperoleh keluarga TKI di daerah asal yang dipergunakan untuk memenuhi segala kebutuhan rumah tangga dan sosialnya. Ditetapkannya moratorium membuat para calon TKI tidak dapat pergi ke Malaysia untuk bekerja. Hal ini menyebabkan terciptanya pengangguran sehingga pemenuhan kebutuhan ekonomi pun menjadi tersendat. Permasalahan pengangguran yang tidak dapat membiayai keperluan sehari-hari karena dampak dari moratorium pun menjadi kesulitan tersendiri bagi penduduk yang berada di wilayah kantong TKI. Kebutuhan untuk mendapatkan pekerjaan khususnya menjadi TKI di Malaysia menjadi keluhan tersendiri bagi para konstituen di sana terhadap elit legislatif. Sebagai perwakilan rakyat, elit legislatif pun mempertimbangkan kondisi yang dialami oleh para konstituennya. Salah satu caranya adalah berdiskusi guna menetapkan pencabutan moratorium yang berlandaskan pada kebutuhan untuk mengurangi pengangguran di daerah konstituennya.

Terkait mengenai kebijakan moratorium, terdapat keluhan terkait pertimbangan pemberlakuan moratorium dari masyarakat khususnya yang berada di daerah kantong TKI. Sebagai contoh, terdapat Bapak Kusbianto, Kepala Desa Arjowilangun Malang yang diwawancarai dengan menyatakan pendapatnya mengenai moratorium. Desa Arjowilangun sendiri merupakan salah satu desa kantong TKI. Desa tersebut oleh Bappenas diperkirakan hampir separuh dari jumlah keseluruhan keluarga di desa tersebut mempunyai anggota keluarga yang pernah atau sedang menjadi TKI. Sebagai kepala desa dari sebuah desa kantong TKI, maka Bapak Kusbianto paham mengenai situasi desa beserta masyarakatnya. Terkait dengan moratorium, beliau mengingatkan bahwa cukup banyak sisi positif dari pengiriman TKI ke luar negeri yang tidak dapat diabaikan (Kemlu 2014, 19). Hal tersebut dapat dilihat dari bagaimana pengiriman TKI dapat mengurangi jumlah pengangguran dan dari remitansi yang dikirimkan oleh para TKI untuk kesejahteraan keluarganya di desa. Kusbianto pun menyebutkan bahwa memang perlu dilihat apakah benar moratorium merupakan solusi yang pas mengingat terdapat banyak sisi positif dari pengiriman

TKI ke luar negeri seperti yang dijelaskan sebelumnya. Menurutnya, hal yang perlu ditingkatkan justru pembinaan dan pengawasan dari pemerintah terhadap PJTKI yang memberangkatkan dan juga mengenai kualitas TKI yang diberangkatkan, khususnya melalui tahap persiapan sebelum pemberangkatan yang lebih baik.

Pencabutan moratorium yang dilakukan pemerintah juga didasarkan pada adanya usaha pembenahan terkait dengan permasalahan perlindungan TKI diantaranya adalah memperbaiki Undang Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri serta penguatan tugas dan fungsi pihak penyelenggara TKI seperti BNP2TKI dan Kemenakertrans. Hal tersebut dapat dilihat di beberapa rapat yang diadakan oleh DPR RI Komisi IX yang membidangi persoalan ketenagakerjaan. Dalam kurun waktu selama moratorium berlangsung yakni tahun 2009 hingga 2011, setidaknya terdapat lima belas kali rapat yang diadakan Komisi IX DPR RI yang membahas mengenai hal tersebut. Sebagai aplikasi dari usaha pembenahan yang dicetuskan dalam beberapa rapat kerja dan rapat dengar pendapat tersebut, pemerintah pun melakukan beberapa aksi, seperti melakukan amandemen MoU terkait TKI dengan Malaysia. Pembaharuan MoU tersebut mencakup beberapa hal seperti paspor pribadi yang harus dipegang TKI, adanya hari libur satu hari dalam seminggu, pembayaran gaji setiap bulan lewat bank, hak TKI untuk memperoleh akses komunikasi, dan persoalan terkait pengiriman TKI ke Malaysia yang harus terstandarisasi mulai dari rekrutmen, pelatihan, proses administrasi, hingga pengawasan yang dilakukan oleh BNP2TKI. Selain itu, Indonesia juga bekerja sama terkait mengenai pengawasan TKI dengan membentuk JTF untuk mengawasi implementasi dari amandemen MoU tersebut (Purwaningsih 2011). Lebih lanjut, pemerintah juga menerapkan sistem *online* dalam pelayanan penempatan dan perlindungan TKI. Penerapan tersebut sudah mulai dilakukan pada Februari 2011. Pada awalnya penerapan tersebut dilakukan oleh sejumlah pemerintah Jawa Barat dan Perwakilan RI di luar negeri. Penerapan sistem *online* tersebut menghubungkan data dokumen yang dimiliki oleh calon TKI pada tahap rekrut hingga siap bekerja di luar negeri, yang diproses melalui Pemda atau Disnaker dengan SSKO TKLN (Sistem Komputerisasi Tenaga Kerja Luar Negeri) sebagai pusat data BNP2TKI di Jakarta (Berita Satu 2011).

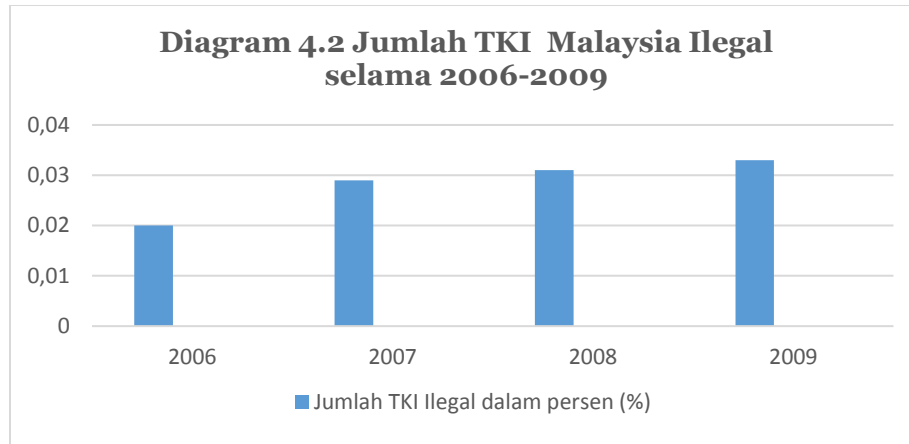
Sebagai upaya kolaboratif dari hasil rapat-rapat yang telah dilakukan oleh DPR RI dalam permasalahan TKI yang diimplementasikan pada level daerah, dana khusus pun dipersiapkan oleh DPRD Jawa Timur untuk dialokasikan dalam permasalahan perlindungan TKI yang berasal dari daerah Jawa Timur. Hal tersebut 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 2010, 21) Anggaran dana tersebut dialokasikan untuk membentuk tim pengawas melalui Disnakertansduk. Tim pengawas tersebut nantinya akan terjun langsung ke daerah-daerah kantong TKI. Di sana, tim pengawas akan mengawasi tingkat kesejahteraan tenaga kerja yang bekerja di luar negeri, baik dari segi gaji maupun kesehatan. Tim pengawas juga bertugas dalam mengawasi dan melakukan evaluasi terhadap tenaga kerja Indonesia yang akan diberangkatkan ke luar negeri. Hal tersebut dilakukan untuk memastikan apakah para calon TKI yang akan berangkat bekerja di luar negeri tersebut sudah terbekali dengan *skill* yang cukup atau belum. Jika dalam pengawasan yang dilakukan oleh tim tersebut ditemukan adanya ketidaksinkronan yang mana berbeda dengan apa yang telah diatur, maka tindakan lebih lanjut akan diberikan agar perlindungan TKI benar-benar terimplementasikan dengan baik (DPRD Jawa Timur 2010, 21). Selain itu pemerintah Jawa Timur telah menandatangani kesepakatan penerapan sistem *online* bagi TKI pada 23 Juni 2011 dan telah diterapkan sejak 27 Juni 2011 (Huda & Adam 2011).

Peningkatan Jumlah TKI Ilegal di Malaysia

Diberlakukannya moratorium terhadap TKI Malaysia tidak hanya berdampak bagi Indonesia, 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 sektor domestik di sana. Organisasi tersebut memperkirakan terdapat sekitar 7.000 tenaga kerja domestik asing yang diperlukan 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 *supplier* tenaga kerja terbanyak di Malaysia menerapkan kebijakan penghentian sementara pengiriman tenaga kerja ke Malaysia (BBC 2011). Mengutip dari The New York Times (Gooch 2011) orang Malaysia merasa tidak senang ketika Indonesia memutuskan untuk memberlakukan moratorium TKI ke Malaysia, 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.

Pemerintah melalui dua instansinya yakni BNP2TKI dan Kemenakertrans menghentikan penempatan TKI ke Malaysia tanpa menanyakan dan berdiskusi terlebih dahulu dengan PPTKIS dan asosiasinya. Akibatnya, banyak PPTKIS mengalami kebangkrutan. Selain itu kebijakan moratorium tersebut membuat pada calo perekrut TKI ilegal ke Malaysia semakin tumbuh subur. Di sisi lain, *demand* ketersediaan TKI di Malaysia seperti yang dijelaskan sebelumnya masih tetap besar. Oleh karena itu untuk mempertahankan eksistensinya, tidak jarang PPTKIS turut dalam jaringan pengiriman TKI ilegal (Buruh Migran 2011). Pengiriman TKI ilegal tentu memerlukan usaha dari kedua belah pihak, baik dari agen penyalur yang ada di Indonesia, maupun dari agen penadah yang ada di Malaysia. Agen Malaysia memesan agen Indonesia mengenai kebutuhan TKI. Agen Indonesia kemudian melalui calo mencari calon TKI di daerah-daerah (Parwadi 2012, 14). Para calo ini hanya bertindak sebagai pencari calon TKI tidak ikut mengurus mengenai dokumen calon TKI sebab yang terlibat dalam pengurusan dokumen adalah agen Indonesia atau dalam hal ini dapat disebut dengan PPTKIS, dengan cara mengubah identitas baru seperti misalnya nama dibuat modern, usia ditambah/dikurangi, nama daerah asal, agama dan kepercayaan disesuaikan dengan permintaan pasar. Sementara itu agen Malaysia telah menunggunya di tempat para calon TKI tiba. Selain cara yang demikian yakni dengan mengandalkan agen Malaysia, terdapat cara langsung yakni majikan datang ke calo/agen dan langsung mengadakan transaksi, baik terjadi di Indonesia maupun di Malaysia (Parwadi 2012, 14).

Data mengenai TKI ilegal dapat diperoleh melalui data pengusiran TKI ilegal yang dilakukan Malaysia. Dilansir dari laporan Tribun News (Pramono 2011). Sejak tiga tahun terakhir sebelum diberlakukannya moratorium hingga di tahun 2009 di mana merupakan tahun awal moratorium diberlakukan, jumlah presentase TKI ilegal yang dipulangkan ke daerah asal masing-masing oleh Satgas TKI bermasalah Tanjungpinang mengalami kenaikan. Jumlah tersebut didapatkan dari perhitungan jumlah TKI ilegal yang dibagi dengan jumlah keseluruhan TKI pada kurun waktu satu tahun dengan angka yang dibulatkan. Disebutkan bahwa jumlah pemulangan TKI ilegal oleh Satgas TKI bermasalah Tanjung pinang pada tahun 2006 sebanyak 23.864 orang, 2007 sebanyak 34.562 orang, 2008 sebanyak 25.143 orang, dan pada 2009 sebanyak 32.710 orang, sedangkan jumlah TKI Malaysia secara keseluruhan jika dibulatkan berdasarkan tahun secara urut dari 2006 hingga 2009 adalah 1.200.000 orang, 1.200.000 orang, 1.100.000 orang, dan 1.000.000 orang (lihat grafik 1)



Sumber: Penulis, diolah dari berbagai sumber

TKI asal Jawa Timur pun tidak lepas dari persoalan TKI ilegal terutama pada waktu moratorium berlangsung. Hal tersebut dapat dilihat pada kasus pemulangan sebanyak 93 TKI asal Jawa Timur dari Malaysia. Pada Desember 2010 para TKI ilegal yang tidak berdokumen tersebut dipulangkan ke Indonesia melalui Kota Tanjungpinang dengan KM Ciremai dari Kijang menuju Pelabuhan Tanjung Perak, Surabaya (Solo Pos 2010). Contoh kasus lain yang melibatkan TKI asal Jawa Timur adalah kasus yang menimpa para TKI di Malang. Sebanyak 27 orang TKI ilegal asal Kabupaten Malang dipulangkan pada tahun 2010 dan mencapai 40 orang pada tahun 2011. Kepulangan paksa mereka dipicu oleh status mereka sebagai TKI ilegal. Mereka tidak memenuhi syarat dari segi administrasi dengan tidak mengantongi dokumen-dokumen resmi yang menguatkan mereka sebagai TKI yang legal. Awal mula mereka berstatus sebagai TKI ilegal berasal dari kepercayaan mereka terhadap bujuk rayu yang dilakukan oleh para calo yang akan mempekerjakan mereka ke Malaysia dengan upah yang besar (Sukarelawati 2011).

Simpulan

Adanya moratorium terhadap TKI Malaysia merupakan sebuah respon pemerintah terhadap kasus-kasus kekerasan yang diderita oleh para TKI di sana. Moratorium pun ditetapkan pada Juni 2009 hingga akhirnya pemerintah mencabutnya pada Desember 2011. Moratorium yang pada mulanya diterapkan pemerintah guna melindungi para TKI di Malaysia nyatanya tidak sepenuhnya dapat mencapai tujuan tersebut. Hal ini dibuktikan dengan justru jumlah TKI ilegal selama masa moratorium yang semakin meningkat. Moratorium yang dicetuskan untuk melindungi para TKI dari segala usaha kekerasan dan penganiayaan tidak serta merta dapat mengatasi hal tersebut. Permasalahan yang menimbulkan kekerasan dan penganiayaan terhadap TKI tidak hanya berasal dari pihak majikan saja, namun juga dari prosedur yang diterapkan pemerintah terkait pra penempatan, penempatan, hingga paska penempatan. Perlu adanya perbaikan dan reevaluasi terhadap prosedur agar lebih efektif dan efisien.

Permasalahan pengangguran dan meningkatnya jumlah TKI ilegal menjadi konsiderasi bagi pemerintah untuk mencabut kebijakan moratorium TKI Malaysia. Elit legislatif sebagai perwakilan dari konstituennya akan berperilaku sesuai dengan kebutuhan konstituennya. Di sini, elit legislatif mempertimbangkan masalah pengangguran yang diciptakan sebagai dampak dari penerapan moratorium. Dari situ elit legislatif pun memengaruhi kebijakan moratorium untuk segera dicabut melalui saran-saran dan ide maupun kerja sama kolaboratif yang berkaitan dengan usaha pembenahan diri dalam hal perlindungan TKI sebagai langkah awal agar moratorium dapat dicabut.

Daftar Pustaka

Buku

- Beramendi, Virginia. 2008 *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* Stockholm: Bull Graphics AB
- Hudson, Valerie M. 2006. *Foreign Policy Analysis, Classic and Contemporary Theory*. Plymouth: Rowman & Littlefield.
- Polsby, Nelson W. 1975. Legislatures, dalam *Handbook of Political Science: Government Institutions and Processes*. Eds., Fred Greenstein dan Nelson Polsby. Reading, MA: Addison Wesley.

Jurnal dan Publikasi

- DPRD Jawa Timur. 2010. *Mimbar Legislatif Edisi September 2010*. Surabaya. DPRD Jawa Timur.
- Dugis, Vinsensio. 2008. Explaining Foreign Policy Change, *Masyarakat Kebudayaan dan Politik*, (21) 2; pp. 101-104.
- Fearon, James D. 1998. Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations, *Annual Review of Political Science*, (1).
- Firdausy, Carunia Mulya. 2011. The Economic Effects of International Labor Migration on the Development in Indonesia, *RIEBS Vol.2*, No. 2.
- Hermann, Charles. 1990. Changing Course: When Government Choose to Redirect Foreign Policy, *International Studies Quarterly*, (34), 1.
- IOM International Organization fo Migration. 2010. *Migrasi Tenaga Kerja dari Indonesia*.
- Kemlu. 2014. *Buletin Peduli : Kisah Pulu di Negeri Seberang, Edisi 4*. Jakarta. Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.
- Malahayati. 2015. Legal Protection on Indonesian Domestic Workers in Malaysia: From Actors' View, *Journal of Law, Policy and Globalization*. Vol. 43.
- Parwadi, Redatin. 2012. Penyimpangan Kebijakan Pengiriman TKI ke Luar Negeri, *Jurnal Kebijakan Publik*, Volume. 3, No. 1.
- Primawati, Anggraeni. 2011. Remitan sebagai Dampak Migrasi Pekerja ke Malaysia, *Sosiokonsepsia*, Vol. 16 No.02.
- Ramadhan, Alvian. 2012. Interaksi Kepentingan Eksekutif dan Legislatif: Studi tentang Proses Penyusunan dan Penetapan APBD bidang Pembangunan Tahun 2012, *Jurnal Politik Muda Vol 1, No.1*.
- Romdiati, Haning 2012. Migrasi Tenaga Kerja Indonesia dari Kabupaten Tulungagung: Kecenderungan dan Arah Migrasi , serta Remitansi, *Jurnal Kependudukan Indonesia*.

Laporan

- Bank Indonesia. t.t. *Remitansi Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Menurut Negara Penempatan (Juta USD)*. [online]. www.bi.go.id/seki/tabel/TABEL5_31.pdf [diakses 8 Mei 2017].
- BNP2TKI. 2013. *Data Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Tahun 2013*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Informasi BP2TKI. Jakarta.

Skripsi Tesis dan Disertasi

- Mahardika, Alam & Argo Pambudi. 2014. *Perekrutan dan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DKI Jakarta*. Skripsi. Universitas Negeri Yogyakarta. Yogyakarta.
- Wayne Joseph Palmer. 2014. *Discretion and the Building of Institutions: A Critical Examination of the Administration of Indonesia's Overseas Labour Migration Programme*. Disertasi Doktor. Universitas Sydney. Sydney

Internet

- BBC. 2011. *Malaysia Kekurangan PRT, Indonesia Masih Tunggu Berunding* [online]. http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2011/01/110111_malaysiamaidstory.shtml [diakses 7 Juni 2017].
- Berita Satu. 2011. *BNP2TKI Jalankan Online dengan Pemda dan Perwakilan RI* [online]. <http://sp.beritasatu.com/ekonomidanbisnis/bnp2tki-jalankan-online-dengan-pemda-dan-perwakilan-ri/5054> [diakses 1 Juli 2017].
- Buruh Migran. 2011. *Pemerintah Paling Bertanggung Jawab atas TKI Ilegal* [online]. <https://buruhmigran.or.id/2010/09/23/pemerintah-paling-bertanggung-jawab-atas-tki-ilegal/> [diakses 23 Juni 2017].
- Gooch, Liz. 2011. *A Cry for More (Domestic) Help in Malaysia* [online]. <http://www.nytimes.com/2011/02/23/world/asia/23iht-maids23.html> [diakses 7 Juni 2017].
- Huda, Eko dan Mohammad Adam. 2011. *Jatim Operasikan Layanan TKI Secara Online*. *Vivanews*. [online]. <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/228879-layanan-online-tki-beroperasi-di-jatim> [diakses 1 Juli 2017].
- Hussain, Zaara Zain. 2011. *The Effect of Domestic Politics on Foreign Policy Decision Making* [online]. <http://www.e-ir.info/2011/02/07/the-effect-of-domestic-politics-on-foreign-policy-decision-making/> [diakses 30 April 2017].
- Kemosos. 2007. *MoU PLRT di Malaysia dan Masalah Pendidikan Anak TKI* [online]. <http://www.kemosos.go.id/modules.php?name=News&file=print&sid=453> [diakses 15 maret 2017].
- Pramono, Heru. 2011. *Malaysia Usir 297 TKI Ilegal*. *Tribunnews*. [online]. <http://surabaya.tribunnews.com/2011/01/07/malaysia-usir-297-tki-ilegal> [diakses 27 Juni 2017].
- Purwaningsih, Ayu. 2011. *Indonesia-Malaysia Tandatangani Amandemen MoU TKI*. *Deutsche Welle*. [online]. <http://www.dw.com/id/indonesia-malaysia-tandatangani-amandemen-mou-tki/a-15120648> [diakses 10 Maret 2017]
- Rofahan. 2016. *158 TKI di Malaysia Terancam Hukuman Mati*, *MetroNews*, 7 Maret. [online]. <http://jabar.metrotvnews.com/read/2016/03/07/495158/158-tki-di-malaysia-terancam-hukuman-mati> [diakses 2 Maret 2016].
- Solo Pos. 2010. *93 TKI asal Jatim dideportasi Malaysia* [online]. <http://m.solopos.com/2010/12/30/93-tki-asal-jatim-dideportasi-dari-malaysia-80628> [diakses 30 Juni 2017].
- Sukarelawati, Endang. 2011. *Jumlah TKI yang Dipulangkan Paksa Meningkat*. *Antara Jatim*. [online]. <http://www.antarajatim.com/lihat3/berita/79135/jumlah-tki-yang-dipulangkan-paksa-meningkat> [diakses 1 Juli 2017].
- Wardah. 2011. *Pemerintah Cabut Moratorium TKI ke Malaysia 1 Desember Mendatang*. *VOA Indonesia*. [online]. <http://www.voaindonesia.com/a/moratorium-tki-ke-malaysia-dicabut-1-desember-132637553/99955.html> [diakses 10 Maret 2017]

Sumber Lainnya

Qobulsyah, Mochamad Alvin Dwiana & 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