



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEBELUMBERHASILAN NOTA KESEPAHAMAN
INDONESIA-MALAYSIA TAHUN 2006
MENGENAI TATA CARA REKRUTMEN DAN
PENEMPATAN BMI DALAM MEMBERIKAN JAMINAN
PERLINDUNGAN TERHADAP BMI DI MALAYSIA
(2006-2009)**

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar
Sarjana Sosial pada Program Studi Hubungan Internasional**

KESHIA NARINDRA

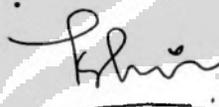
0606097064

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
DEPOK
DESEMBER 2009**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar**

Nama : Keshia Narindra
NPM : 0606097064
Tanda Tangan :



Tanggal : 21 Desember 2009

LEMBAR PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Keshia Narindra
 NPM : 0606097064
 Program Studi : Hubungan Internasional
 Judul Skripsi : Keblumberhasilan Nota Kesepahaman Indonesia-
 Malaysia tahun 2006 mengenai Tata Cara Rekrutmen dan
 Penempatan BMI dalam Memberikan Jaminan
 Perlindungan terhadap BMI di Malaysia (2006-2009)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Sosial pada Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing	: Ali Abdullah Wibisono, M.A.	(..... )
Penguji	: Amalia Sustikarini, MILP	(..... )
Ketua Sidang	: Dra. Nurani Chandrawati, M.Si.	(..... )
Sekretaris Sidang	: Aninda Tirtawinata, M.Litt.	(..... )

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 4 Januari 2010

KATA PENGANTAR

“For this future emancipation, we have to rule out ideologies that aim at reinforcing the state, the police and controls in general, and at reducing liberty.”
-André Thirion-

Setiap individu pada dasarnya merupakan makhluk hidup yang mulia. Terdapat hak asasi yang terintegrasi dalam setiap fase kehidupannya. Hak tersebut menjadi kepemilikan yang mutlak dan menjadi dasar dalam setiap keputusan atas tindakan-tindakan yang akan diambil oleh seorang individu. Kepemilikan ini tidak dapat diganggu gugat, pun direnggut oleh siapapun. Oleh karenanya, penghormatan terhadap hak masing-masing individu selayaknya menjadi tugas dan tanggung jawab bagi sesamanya. Segala hal ini pun berlaku bagi para Buruh Migran Indonesia (BMI); mereka yang dikenal dengan “Pahlawan Devisa”.

Nota Kesepahaman antara Indonesia dan Malaysia pada tahun 2006 disebut-sebut sebagai salah satu upaya dalam memberikan penghormatan dan perlindungan bagi keberlangsungan hak-hak BMI. Perlindungan ini khususnya ditujukan untuk menjamin hak untuk beratapencarian demi pemenuhan kebutuhan hidup masing-masing BMI, tanpa harus mempertaruhkan hak mereka yang lain, seperti hak hidup dan hak bebas dari rasa takut dan tercekam. Sayangnya, cita-cita tersebut masih menjadi hal yang utopis. Fakta di lapangan belum mencerminkan pencapaian yang diharapkan. Penjaminan akan keamanan individu (*individual security*) belum menjadi fokus perhatian negara dan situasi ini kian berlangsung hingga tahun berganti tahun.

Critical Security Studies (CSS) merupakan kajian baru dalam studi keamanan Ilmu Hubungan Internasional. Sebagai bagian dari *critical studies*, pemikir-pemikir CSS menilai bahwa konsep keamanan yang selama ini berkembang menurut paradigma realis, tidak lagi mampu menjelaskan fenomena keamanan (non-konvensional) saat ini secara relevan. Oleh karenanya, kajian ini mengusung adanya gerakan emansipasi untuk memperjuangkan jaminan bagi

keberlangsungan hak-hak individu. Gerakan tersebut dapat muncul dari mana saja, termasuk pihak-pihak non-negara, dan bahkan ide-ide yang terkandung dalam sebuah literatur.

Dengan menggunakan paradigma dan semangat yang diusung CSS ini, peneliti berupaya untuk menganalisis faktor-faktor belum berhasilnya Nota Kesepahaman antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Malaysia yang berlangsung pada tahun 2006 mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan Buruh Migran Indonesia (BMI) di Malaysia. Disebut “belum berhasil” karena penelitian ini dilakukan pada tahun ketiga, dari keseluruhan waktu lima tahun yang ditetapkan, dari implementasi nota kesepahaman ini. Pula, penggunaan frase tersebut juga menggambarkan adanya optimisme terhadap perbaikan kondisi di lapangan, pada tahun-tahun ke depan.

Akhirnya, peneliti berharap agar karya ini dapat bermanfaat bagi penelitian-penelitian selanjutnya, khususnya mengenai hak-hak buruh migran yang tak jarang terpinggirkan. Selain itu, semoga karya ini dapat menjadi salah satu sumbangsih bagi pengembangan pemikiran CSS yang memang belum banyak dilakukan. Dengan demikian, proses pembelajaran yang dilalui peneliti selama penelitian ini dapat bermanfaat baik bagi dunia akademis maupun praktis. Juga, terkenang akan esensi keberlangsungan fenomena migrasi pekerja dari Indonesia ke Malaysia yang telah berlangsung selama puluhan tahun, karya ini juga diharapkan dapat dimanfaatkan secara maksimal sebagai salah satu materi referensi bagi Pemerintah Indonesia dalam pembentukan kebijakan-kebijakan mengenai pekerja migran di masa mendatang.

Depok, Desember 2009

Keshia Narindra

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji sembah syukur penulis haturkan bagi Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan karunia-Nya menghantar penulis ke garis awal pendidikan di Jurusan Hubungan Internasional ini dan dengan setia menunggu di garis akhir. Pembuatan karya ilmiah yang merupakan salah satu syarat menjadi Sarjana Sosial di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia ini, tentu didukung pula oleh sejumlah pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Beberapa di antaranya adalah :

- (1) **Ali Abdulah Wibisono, M.A.**, selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan banyak waktu untuk berdiskusi, merelakan buku baru untuk dipinjam selama berbulan-bulan, dan mencurahkan ilmunya kepada penulis.
- (2) **Amalia Sustikarini, MILP**, selaku penguji ahli yang senantiasa sabar untuk berbagi pengalaman dan cerita kepada penulis, juga sebagai “rekan seperjuangan” yang memiliki *passion* yang sama dengan penulis
- (3) **Dwi Ardhanariswari, S.Sos, M. Phil.**, selaku dosen SPM. Terimakasih atas dukungan, semangat, “tampan-tampan kecil nan jenaka”, hingga “cambukan”, yang terbukti berhasil membangun penulis dengan kokoh.
- (4) **Dra. Nurani Chandrawati, M.Si.**, selaku Ketua Program S1 HI dan **Dr. Hariyadi Wirawan, M. Soc.Sc.**, selaku Ketua Departemen HI, yang selalu dengan murah hati berbagi ilmu, kehangatan, dan suasana kekeluargaan, dalam sepanjang waktu penulis menjalani kehidupan perkuliahan.
- (5) **Pak Budi dan Mas Andre**, duo maut yang membuat penulis merasa nyaman untuk bertandang ke Kantor Jurusan dan pada bulan-bulan belakangan, dengan tulus membantu menghitung mundur tanggal pengumpulan skripsi.
- (6) **Mas Roni**, selaku petugas UPDHI yang selalu dengan sabar membantu penulis menemukan buku-buku yang dibutuhkan (dan membiarkan penulis meminjam semuanya sekaligus), selama 3,5 tahun penulis menuntut ilmu.
- (7) **Keluarga tercinta**, Mama yang tak henti-henti berdoa, mendukung, dan menyemangati penulis, hingga akhirnya penulis dapat meraih gelar “tukang insinyur” ini. Tak lupa juga untuk Pak De Ito, inspirasi terbesar penulis dalam mendalami ilmu mengenai kajian keamanan.
- (8) **Seluruh Anggota Keluarga HI lintas angkatan**, yang masing-masing namanya terukir jelas dalam memori penulis. Terkhusus untuk Andrew yang dengan kesabaran luar biasa memperkenalkan penulis dengan konsep CSS; Wufa-Eki-Kokoh untuk sebuah persahabatan (oportunistis) yang luar biasa berkesan; Lovely-Syifa-Mutti, untuk keceriaan dalam setiap kata-kata “motivasi”; serta Syarip dan Patrya, rekan berefleksi dan terus bermimpi.
- (9) **Sahabat-sahabat sepanjang masa**, Tantri dan Dina, orang-orang besar di masa mendatang; Yustian, suhu guru organisasi; para sahabat kecil, teman-teman ex-remaja GKI Pamulang; dan Angga, tempat berbagi rasa dan asa.

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Keshia Narindra
NPM : 0606097064
Program Studi : Hubungan Internasional
Departemen : Hubungan Internasional
Fakultas : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneklusif (*non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**Kebelumberhasilan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia Tahun 2006
mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan BMI dalam Memberikan
Jaminan Perlindungan bagi BMI di Malaysia (2006-2009)**

dengan Hak Bebas Royalti Noneklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada Tanggal : 7 Januari 2010
Yang menyatakan



Keshia Narindra

Universitas Indonesia
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Departemen Ilmu Hubungan Internasional
Program Sarjana Reguler

Keshia Narindra (0606097064)

Keberhasilan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia Tahun 2006 mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan BMI dalam Memberikan Jaminan Perlindungan bagi BMI di Malaysia (2006-2009)

(xiv+67) halaman + 1 tabel + 1 grafik + daftar pustaka (15 buku + 6 jurnal + 5 dokumen + 3 artikel media cetak + 16 artikel internet) + 3 lampiran

ABSTRAK

Penelitian ini membahas mengenai keberhasilan Nota Kesepahaman yang disepakati oleh Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Malaysia pada tahun 2006. Nota kesepahaman tersebut mengatur permasalahan tata cara rekrutmen dan penempatan Buruh Migran Indonesia (BMI) yang bekerja di Malaysia. Tujuan dari pembentukan nota kesepahaman tersebut adalah agar untuk memberikan perlindungan kerja kepada BMI yang terdokumentasi. Disebut 'belum berhasil' sebab hingga memasuki akhir tahun ketiga (dari tenggat waktu lima tahun) dari pelaksanaan nota kesepahaman tersebut ternyata jumlah pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) terhadap BMI terdokumentasi masih tinggi. *Critical Security Studies* (CSS), sebagai salah satu kajian keamanan yang baru dalam studi Ilmu Hubungan Internasional, digunakan oleh pemikir sebagai landasan pemikiran dalam menganalisis keberhasilan tersebut. Hasil penelitian membuktikan paradigma keamanan realis tidak selalu dapat menjelaskan fenomena keamanan (non-konvensional), sementara CSS dapat menjadi salah satu alternatif yang memadai. Dengan demikian, pada akhir penelitian disimpulkan bahwa dalam proses pembentukan kebijakan keamanan non-konvensional, tidak mengakarnya pemikiran CSS pada aktor negara menjadi faktor kunci dalam menentukan keberhasilan kebijakan tersebut.

Kata kunci: nota kesepahaman, Indonesia, Malaysia, buruh migran Indonesia, individual security, critical security studies.

ABSTRACT

Name : Keshia Narindra
Study Program : International Relations
Title : The Failure of Indonesia and Malaysia MoU on The Recruitment and Placement of IDW 2006 in Ensuring the IDW's Protection in Malaysia (2006-2009)

This research explores on the failure of Memorandum of Understanding (MoU) which was signed by Indonesia and Malaysia Government in 2006. This MoU regulates the procedure on recruiting and placing the Indonesian Domestic Workers (IDW) working in Malaysia. The aim of this MoU is to ensure the work protection of each documented IDW. This MoU is considered 'failed' because until the third year out of five-years-target of the implementation period, it has not significantly reduced the number of human right violations on documented IDW yet. Critical Security Studies (CSS), as one of the new thoughts on security field of International Relations study, is used by the researcher as the framework of thinking in analyzing the failure. This research proves that realist paradigm on security cannot always explain the (non-conventional) security phenomenon. Thus, in the end of this research it can be concluded that the inexistence of CSS paradigm in the state actor mind becomes the most significant factor in determining the failure of this policy (MoU).

Keywords: MoU, Indonesia, Malaysia, Indonesian domestic workers, individual security, critical security studies.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
UCAPAN TERIMA KASIH	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vii
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL DAN GRAFIK	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiii
DAFTAR SINGKATAN	xiv
BAB I. PENDAHULUAN	
I.1. Latar Belakang Permasalahan	1
I.2. Rumusan Permasalahan	8
I.3. Kerangka Pemikiran	8
I.3.1. Metodologi Penelitian	8
I.3.1.1. Teknik Pengumpulan Data	9
I.3.1.2. Teknik Analisa Data	11
I.3.2. Kerangka Konsep	11
I.3.2.1. Migrasi, Migran, dan BMI Tidak Terdokumentasi	11
I.3.2.2. Nota Kesepahaman (<i>Memorandum of Understanding</i>)	15
I.3.3. Asumsi	16
I.4. Tinjauan Pustaka	16
I.5. Rencana Pembabakan Skripsi	20
I.6. Tujuan dan Signifikansi Penelitian	21

BAB II. CSS DAN SEJARAH NOTA KESEPAHAMAN INDONESIA-MALAYSIA

II.1. <i>Critical Security Studies</i> (CSS)	23
II.2. Kebijakan-kebijakan Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Malaysia mengenai Isu BMI Tidak terdokumentasi	28
II.2.1. Kebijakan-kebijakan Unilateral	28
II.2.2. Kebijakan-kebijakan Bilateral	30
II.3. Nota Kesepahaman Indonesia Malaysia Tahun 2006 mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan Buruh Migran Indonesia (BMI)	33

BAB III. KEBELUMBERHASILAN NOTA KESEPAHAMAN INDONESIA-MALAYSIA TAHUN 2006

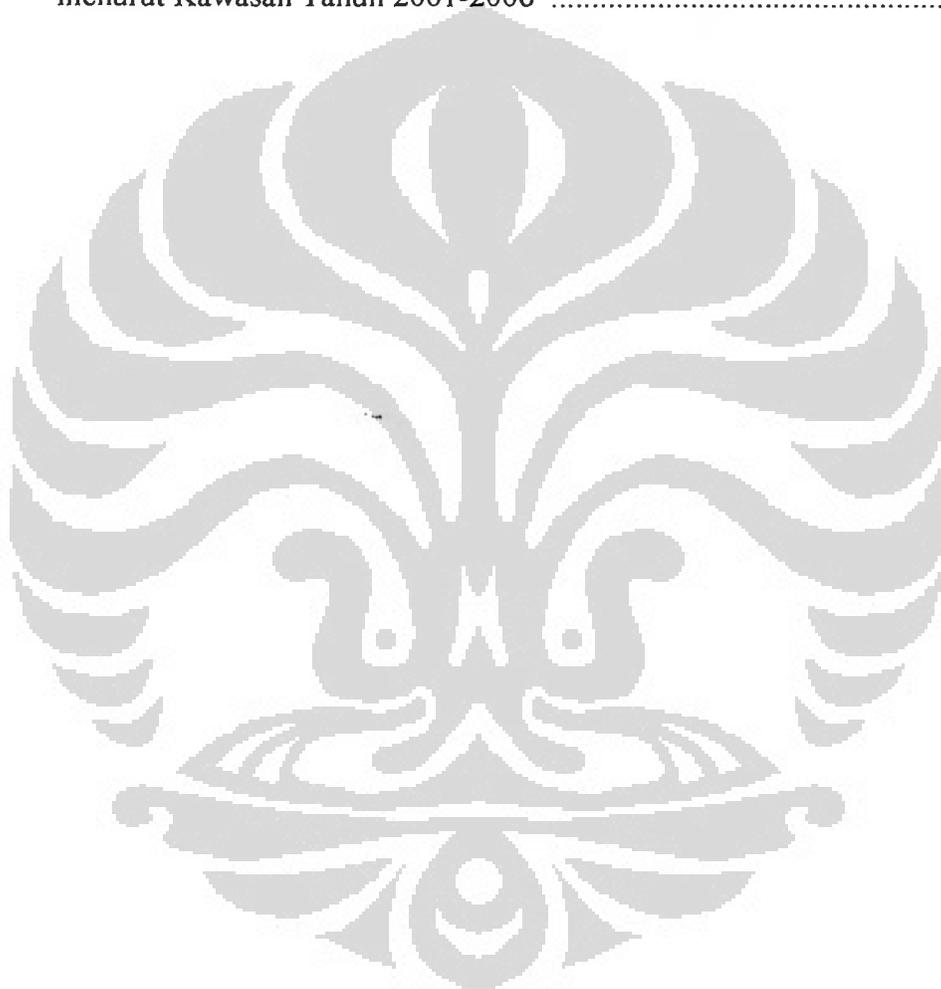
III.1. Faktor Kebelumberhasilan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia Tahun 2006 mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan BMI di Malaysia dari Pihak Aktor Pemerintah	38
III.1.1. Analisa Faktor Kebelumberhasilan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia Tahun 2006 mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan BMI di Malaysia dari Pihak Aktor Pemerintah menurut Perspektif CSS	48
III.2. Faktor Kebelumberhasilan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia Tahun 2006 mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan BMI di Malaysia dari Pihak Aktor Non-Pemerintah	51
III.2.1. Analisa Faktor Kebelumberhasilan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia Tahun 2006 mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan BMI di Malaysia dari Pihak Aktor Non-Pemerintah menurut Perspektif CSS	57

BAB IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

IV.1. Kesimpulan	61
IV.2. Rekomendasi	64
DAFTAR PUSTAKA	65

DAFTAR TABEL DAN GRAFIK

Grafik 1. Jumlah Remitansi Tenaga Kerja Migran untuk Indonesia tahun 1983-2005	2
Tabel 1. Penempatan Tenaga Kerja Indonesia menurut Kawasan Tahun 2001-2006	6



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1. Naskah Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia Tahun 2006 mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan Buruh Migran Indonesia (BMI) di Malaysia
- Lampiran 2. Transkrip wawancara peneliti dengan representasi Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional, Departemen Luar Negeri Republik Indonesia: Sahadatun Donatirin
- Lampiran 3. Transkrip wawancara peneliti dengan representasi Direktorat Jenderal Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia, Departemen Luar Negeri Republik Indonesia: Clemens Bektikusuma

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Permasalahan

Tercatat bahwa sejak tahun 1970-an, jumlah migran di seluruh dunia meningkat pesat dari jumlah 81,5 juta migran pada sepanjang dekade 1970, 99,8 juta migran pada dekade 1980, 154 juta migran pada dekade 1990, dan akhirnya mencapai angka 174,9 juta migran pada sepanjang dekade 2000-an.¹ Peningkatan jumlah migran ini kemudian mendorong munculnya diskursus-diskursus mengenai fenomena migrasi tersebut sebagai bagian dari kajian studi Ilmu Hubungan Internasional. Secara umum, migrasi dipandang sebagai salah satu karakteristik globalisasi, di mana batas-batas teritorial negara tidak lagi dipandang sebagai hambatan bagi terjadinya pertukaran atau perpindahan komoditi, informasi, bahkan manusia.² Pemikiran ini menggantikan pemikiran lama *Westphalian* yang memfokuskan pemikirannya pada batas-batas teritorial sebagai elemen negara yang paling signifikan, setelah *power*, dalam menentukan kebijakan-kebijakannya.

Migrasi secara positif dipandang sebagai salah satu bentuk interaksi transnasional yang terjadi dalam kerangka hubungan bilateral, bahkan multilateral, antar negara dalam sistem internasional. Migrasi diharapkan dapat membawa keuntungan baik bagi negara asal (*home country*), maupun negara tujuan (*destination / host country*) dari para migran. Pendapatan negara dalam bentuk pajak, atau remitansi, keterampilan dan pengalaman baru, serta terbukanya kesempatan perdagangan, menjadi nilai-nilai positif dari fenomena migrasi bagi negara asal migran.³ Bagi Indonesia sendiri, misalnya, jumlah devisa negara yang

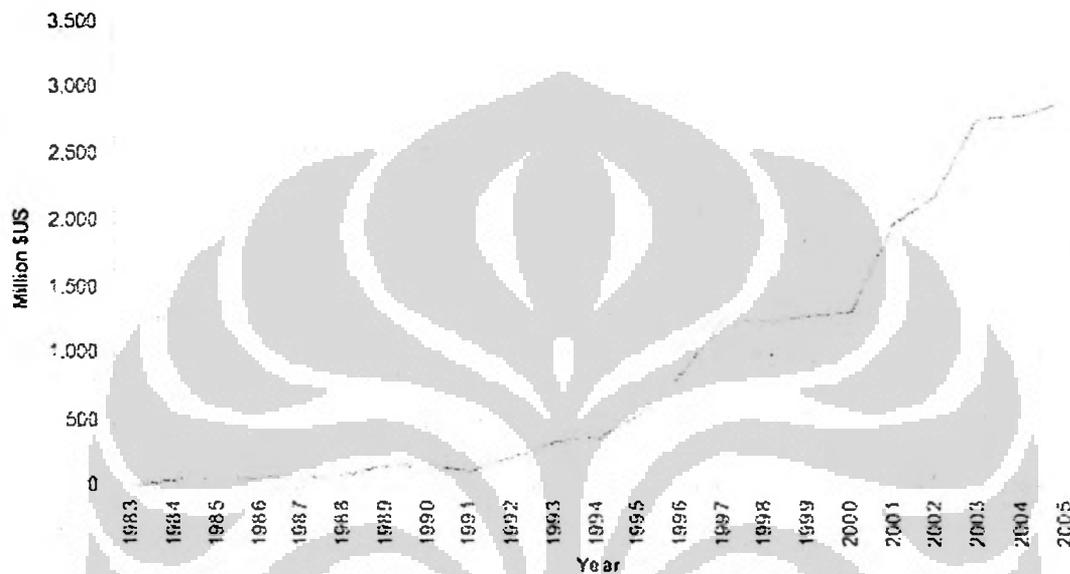
¹ Philip Martin, Manolo Abella, dan Christiane Kuptsch, *Managing Labor Migration in the Twenty-first Century*. (New Haven dan London: Yale University Press, 2006), hal. 5

² Kristof Tamas dan Joakim Palme, "Transnational Approaches to Reforming Migration Regimes", dalam Kristof Tamas dan Joakim Palme (eds.), *Globalizing Migration Regimes: New Challenges to Transnational Cooperation*. (Burlington: Ashgate Publishing Company, 2006), hal. 3-6

³ Peggy Levitt, "Transnational Migration: Conceptual and Policy Challenges", dalam Kristof Tamas dan Joakim Palme (eds.), *Ibid.*, hal. 25-27

masuk dari pos remitansi tenaga kerja di luar negeri, bisa mencapai angka tiga milyar dolar Amerika.

**Grafik 1. Jumlah Remitansi Tenaga Kerja Migran untuk Indonesia
Tahun 1983-2005⁴**



Sementara itu, bagi negara tujuan migrasi, sumber daya manusia (migran) yang masuk dalam jumlah besar menjadi keuntungan tersendiri, khususnya bagi negara-negara yang jumlah penduduknya relatif kecil, namun memiliki permintaan (*demand*) yang tinggi terhadap modal manusianya (*human capital*) tinggi.

Sebagai bagian dari sistem internasional, hubungan bilateral antara Indonesia dan Malaysia juga diwarnai oleh fenomena migrasi ini. Tercatat bahwa sejak tahun 1950an, migrasi pekerja dari Indonesia ke Malaysia telah berlangsung, bersamaan dengan masuknya buruh migran asal Cina dan India.⁵ Pada awal masuknya Buruh Migran Indonesia (BMI), pemerintah Malaysia menerima dan menyambut baik fenomena migrasi tersebut. Pasalnya, para buruh migran asal Cina dan India di Malaysia tersebut datang dalam jumlah yang sangat besar.

⁴ IMF *Balance of Payments Statistics Yearbooks* 2006; *Asian Migration News* edisi 15-31 Januari 2006; *Migration News* edisi Juli 2006.

⁵ Joseph Liow, "Malaysia's Illegal Indonesian Migrant Labour Problem: In Search of Solutions, dalam *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, 2003, hal. 2

Akibatnya, masyarakat lokal Melayu di Malaysia tidak lagi menjadi kaum mayoritas, jika dibandingkan dengan masyarakat pendatang yang berkebangsaan Cina dan India. Oleh karenanya, dengan masuknya imigran Indonesia diharapkan bangsa Melayu kembali menjadi masyarakat mayoritas di Malaysia.

Sepanjang tahun 1950an hingga tahun 1970an, status keberadaan BMI di Malaysia membawa dampak yang positif bagi hubungan antara Indonesia dan Malaysia. Simbiosis mutualisme senantiasa mewarnai hubungan bilateral tersebut. Di satu sisi, memasuki awal tahun 1970an, Malaysia memberlakukan kebijakan *New Economic Policy* yang meletakkan fokusnya pada program industrialisasi dan ekspansi ekonomi.⁶ Program tersebut secara langsung membuat Malaysia sangat bergantung pada keberadaan BMI. Alasannya, nilai tambah BMI dibandingkan dengan buruh-buruh migran asal negara lain adalah kemauan dan kemampuan mereka untuk bekerja di lahan pekerjaan *3D Job (Dirty, Dangerous, and Demeaning Job)*. Sementara di sisi yang lain, bagi Indonesia, tercatat bahwa hingga tahun 1997, penghasilan rata-rata dari para BMI di Malaysia, mencapai angka setidaknya dua dolar per harinya. Jumlah tersebut merupakan sepuluh kali lipat dari jumlah pemasukan bersih rata-rata pekerja Indonesia yang bekerja di Indonesia, yakni hanya sekitar 0,28 dolar per harinya.⁷

Namun demikian, dampak-dampak negatif menjadi hal yang tak terelakkan dari fenomena pengiriman BMI ke Malaysia. Salah satunya adalah tingginya jumlah BMI ke Malaysia yang berstatus tidak terdokumentasi. Bagi Malaysia, dampak negatif yang dirasakan dari keberadaan BMI tidak terdokumentasi ini adalah peningkatan tindak kriminal. Pada tahun 2009, Duta Besar Indonesia untuk Malaysia, Da'i Bachtiar mengungkapkan bahwa setidaknya terdapat 8.500 orang BMI yang mendekam di penjara Malaysia atas tuduhan pemalsuan identitas diri, perampokan, hingga perdagangan obat-obatan terlarang.⁸ Angka tersebut meningkat pesat bila dibandingkan dengan data pada tahun 2001, di mana Pemerintah Malaysia mencatat bahwa setidaknya terdapat 1.051 orang

⁶ *Op. Cit.*, hal. 4-7

⁷ Joseph Liow, "Desecuritising the "Illegal Indonesian Migrant Worker" Problem in Malaysia's Relations with Indonesia", 2002, diakses dari http://dr.ntu.edu.sg/bitstream/10220/4015/1/RSIS-COMMENT_183.pdf pada 7 September 2009 pukul 08.38 WIB

⁸ "8.500 TKI Ditahan di Penjara Malaysia", 8 Agustus 2009, diakses dari <http://kaupungtki.com/baca/4355#more-4355> pada 31 Desember 2009 pukul 06.08 WIB

BMI yang ditahan atas tuduhan berbagai tindak kriminal, meliputi pencurian, pemerkosaan, hingga pembunuhan.⁹ Padahal, jumlah orang pada tahun 2001 tersebut telah terbilang besar karena mewakili hampir 36 persen dari jumlah keseluruhan tahanan di seluruh wilayah Malaysia.¹⁰

Sementara bagi Indonesia, fakta di lapangan mengindikasikan tingginya jumlah kasus kekerasan dan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) yang dialami oleh para BMI, baik yang terdokumentasi maupun tidak terdokumentasi, yang bekerja di Malaysia.¹¹ Mereka mengalami pemerkosaan, pengalacuran, pemberlakuan jam kerja yang terlalu panjang, keterlambatan bahkan pembayaran upah, hingga adanya penyiksaan mental. Beberapa dari mereka bahkan tidak diberikan kesempatan untuk beribadah, tidak dijamin oleh asuransi perlindungan kesehatan dan asuransi kerja, dan menjadi ajang pemerasan oleh aparat, baik selama proses perekrutan maupun setelah bekerja di Malaysia.¹²

Merespon hal tersebut, pada tahun 2006, sesuai dengan rekomendasi badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), pemerintah Indonesia pun mengajukan rancangan Nota Kesepahaman pada tahun 2006, yang pada tahun yang sama ditandatangani oleh pemerintah Malaysia.¹³ Adapun tujuan utama dari penyelenggaraan Nota Kesepahaman 2006 ini adalah untuk memberikan perlindungan kepada BMI terdokumentasi yang bekerja di Malaysia. Dengan adanya pemberian jaminan tersebut, diharapkan para calon BMI yang akan berangkat dengan status tidak terdokumentasi akan mempertimbangkan jalur dan prosedur yang legal dari Pemerintah Indonesia dan Malaysia, sebagai jalur keberangkatan yang paling aman. Dengan demikian, nota kesepahaman ini

⁹ Titis Setianingtyas, "Pelapor Khusus PBB Temukan Pelanggaran HAM pada TKI", dalam *Tempo Interaktif* edisi Rabu, 20 Desember 2006, diakses dari <http://www.tempointeraktif.com/share/?act=TmV3cw==&type=UHJpbuO=&media=bmV3cw==&y=JEdMT0JBTFNbV0=&m=JEdMT0JBTFNbV0=&d=JEdMT0JBTFNbZF0=&id=ODk3OTY> pada 27 April 2009 pukul 07.00

¹⁰ "Malaysia Acts to Stern Tide of Illegal Immigrants," dalam *Strait Times*, edisi 29 Januari 1987, hal. 18

¹¹ Titis Setianingtyas, *Op. Cit.*

¹² Navis, "F-PKS Minta Komnas HAM Tindaklanjuti Temuan Pelanggaran HAM terhadap Tenaga Kerja Indonesia", dalam Partai Keadilan Sejahtera Beta edisi Senin, 16 Mei 2005, diakses dari <http://www.pks.or.id/v2/main.php?op=isi&id=82&kunci> pada 27 April pukul 07.06 WIB

¹³ United States Department of State, "Trafficking in Persons Report 2008 – Malaysia, 4 Juni 2008", diakses dari

http://www.unhcr.org/refworld/country_USDOS.MYS.4562d8cf2.484f9a292d.0.html pada 13 September 2009 pukul 22.14 WIB

memiliki efek tidak langsung dalam menurunkan jumlah BMI tidak terdokumentasi ke Malaysia, sehingga tingkat kriminalitas yang disebabkan oleh BMI tidak terdokumentasi di Malaysia dapat diminimalisir dan menjaga stabilitas hubungan bilateral antara kedua negara tersebut.

Hal tersebut menjadi lebih mendesak ketika fakta menyatakan bahwa jumlah kasus kekerasan dan pelanggaran HAM terhadap BMI di Malaysia ternyata sama sekali tidak berpengaruh pada tingkat migrasi tidak terdokumentasi (*undocumented migration*) dari Indonesia ke Malaysia.¹⁴ Artinya, seberapa pun tinggi dan parahnya tingkat kasus kekerasan dan pelanggaran HAM yang menimpa BMI di Malaysia, tidak serta-merta menurunkan jumlah calon BMI dengan status tidak terdokumentasi, yang justru lebih rentan terhadap tindak-tandak pelanggaran HAM, untuk masuk ke negara tersebut.¹⁵ Para calon BMI, baik terdokumentasi maupun tidak terdokumentasi, belakangan dinilai sudah tidak lagi hirau akan resiko keselamatan dirinya dengan status tidak terdokumentasi yang disandangnya.¹⁶ Hal tersebut tampak dari jumlah pengiriman BMI ke Malaysia yang jumlahnya paling tinggi daripada pengiriman BMI ke negara-negara lainnya, sebagaimana yang tertera dalam tabel berikut.

¹⁴ Navis, *Op. Cit.*

¹⁵ Hasil wawancara dengan Clemens Bektikusuma, pada 4 Oktober 2009 di Kantor Direktorat Jenderal Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, di Jakarta.

¹⁶ *Ibid.*

**Tabel 1. Penempatan Tenaga Kerja Indonesia menurut Kawasan
Tahun 2001-2006¹⁷**

Negara Tujuan	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Malaysia	110.490	152.680	894.439	127.175	201.887	270.099
Singapura	34.295	16.071	6.103	9.131	25.087	9.075
Brunei	5.773	8.502	1.146	6.503	4.978	2.780
Hongkong	23.929	20.431	3.509	14.183	12.143	13.613
Jepang	1.543	444	100	85	102	21
Korea	3.391	4.273	7.495	2.924	4.506	3.100
Taiwan	38.119	35.922	1.930	969	48.576	28.090
Belanda	19	1.268	30	3	0	0
Amerika Serikat	138	40	171	17	0	0
Negara lain	162.267	26.460	12.730	16.254	26.796	45.795
Total	339.200	481.696	293.694	380.690	474.310	680.000

Namun demikian, pada pelaksanaannya berselang dua tahun sejak penandatanganan Nota Kesepahaman 2006, jumlah BMI tidak terdokumentasi yang masuk ke Malaysia bahkan bertambah menjadi tiga kali lipat lebih banyak ketimbang pada tahun 2006. Statistik yang dikeluarkan secara resmi oleh Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans) Indonesia menunjukkan bahwa pada tahun 2006 terdapat sekitar 21.113 orang (atau 0,003 persen dari jumlah keseluruhan BMI tidak terdokumentasi) BMI tidak terdokumentasi di Malaysia. Angka tersebut kemudian meningkat secara signifikan pada tahun 2007 menjadi 72.002 orang (atau 0,1 persen dari jumlah keseluruhan BMI tidak terdokumentasi), dan baru mengalami penurunan menjadi 63.346 orang (atau 0,08 persen dari jumlah keseluruhan BMI tidak

¹⁷ Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2006

terdokumentasi) pada tahun 2008.¹⁸ Dari statistik ini, nampak bahwa tidak ada progres yang setidaknya stabil, yang mengarah kepada hasil yang diharapkan dari pembentukan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006.

Sementara secara kuantitatif, berdasarkan data resmi yang dikeluarkan oleh Departemen Luar Negeri (Deplu) Indonesia, sejak ditandatanganinya Nota Kesepahaman 2006 Indonesia-Malaysia di Bali pada 13 Mei 2006 tersebut, tidak ada lagi diskusi atau kesepakatan lebih lanjut berkenaan dengan Nota Kesepahaman 2006 ini. Tercatat hanya pada 20 Juli 2006 di Kinabalu, Malaysia, pemerintah kedua negara, baik pada tingkat kepala negara maupun kementerian urusan luar negeri, merumuskan Butir-butir Kesepakatan Pertemuan Pertama Kelompok Kerja Bersama untuk Pelaksanaan Memorandum Saling Pengertian antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia mengenai Pengerahan dan Penempatan Tenaga Kerja Dalam Negeri Indonesia.¹⁹ Adapun hasil dari proses perumusan tersebut adalah hal-hal yang terangkum dalam Annex atau lampiran dari naskah Nota Kesepahaman 2006.

Dengan demikian, kita dihadapkan pada dua fakta yang menurut penulis kontradiktif. Fakta yang pertama adalah jumlah migran tidak terdokumentasi Indonesia yang masuk ke Malaysia belum kunjung mengarah pada hasil yang diharapkan, bahkan ketika Nota Kesepahaman tersebut memasuki tahun kedua masa implementasinya. Fakta yang kedua adalah tidak ada pengaturan lebih lanjut mengenai implementasi Nota Kesepahaman 2006 pada sepanjang tahun 2007 dan 2008, meskipun jumlah buruh migran tidak terdokumentasi yang justru cenderung meningkat tersebut berhasil dideteksi sejak tahun 2007. Kedua fakta inilah yang dalam penelitian ini diasumsikan oleh penulis sebagai indikator belum berhasilnya implementasi Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006.

¹⁸ Priyono Tjiptoherjanto dan Sonny Harry Harmadi, "Indonesian Migrant Workers: Analysis of Trends, Issues, Policies, and Proposed Solutions", disampaikan dalam Eropa Seminar 2008: "Governance in a Triptych: Environment, Migration, Peace and Order" pada 23-25 Oktober 2008 di Manila, Filipina. Data ini juga disampaikan dalam "Paparasi Publik Capaian Kinerja Tahun 2008" oleh Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) pada 19 Januari 2009 yang diakses dari <http://bnp2tki.go.id/content/view/1064/205/> pada 2 Desember 2009 pukul 17.09 WIB

¹⁹ Departemen Luar Negeri, diakses dari <http://www.deplu.go.id/Daftar%20Perjanjian%20Internasional/malaysia.htm> pada 26 Oktober 2006 pukul 13.43 WIB

Penelitian ini akan didasarkan pada perspektif *Critical Security Studies* (CSS) yang merupakan bagian dari kajian keamanan dalam studi Ilmu Hubungan Internasional. Adapun inti pemikiran dari CSS adalah masyarakat sebagai kekuatan untuk melakukan emansipasi atas kebelumhasilan negara dalam menciptakan jaminan akan keberlangsungan keamanan non-konvensional, seperti keamanan lingkungan hidup, keamanan pangan, dan keamanan ekonomi. Padahal, dewasa ini, keamanan non-konvensional tersebut dipandang lebih nyata dan mengancam ketimbang penilaian politik empiris dalam perang antar negara. Dengan demikian, negara tidak lagi menjadi satu-satunya aktor penting dalam upaya penjaminan keamanan. Justru oleh karena kebelumhasilan negara, peran dan kekuatan masyarakat untuk melakukan emansipasi dalam perjuangan bagi terciptanya keamanan non-konvensional menjadi signifikan.

I.2. Rumusan Permasalahan

Kemunculan Nota Kesepahaman 2006 antara Indonesia dan Malaysia ini sebenarnya merupakan salah satu langkah strategis dalam menjaga hubungan bilateral antara Indonesia dan Malaysia dalam hal ketenagakerjaan. Apalagi, jika kita mengingat bahwa fenomena migrasi pekerja antara kedua negara tersebut pada masa awal pelaksanaannya terbukti membawa dampak positif baik bagi Indonesia maupun Malaysia. Oleh karenanya, sungguh menjadi hal yang sangat disayangkan sebenarnya jika upaya-upaya yang dilakukan untuk mengurangi dampak negatif yang muncul sebagai efek dari keberadaan BMI dengan status tidak terdokumentasi, belum berhasil dilaksanakan. Dengan demikian, dalam penelitian ini, penulis berupaya menganalisis **faktor apakah yang menyebabkan belum berhasilnya implementasi Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia tahun 2006 dalam memberikan jaminan perlindungan terhadap BMI di Malaysia menurut perspektif CSS?**

I.3. Kerangka Pemikiran

I.3.1. Metodologi Penelitian

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada subbab permasalahan, penelitian ini berusaha untuk mengidentifikasi faktor menyebabkan belum berhasilnya Nota Kesepahaman 2006 Indonesia-Malaysia dalam menurunkan jumlah BMI tidak terdokumentasi di Malaysia. Untuk mampu menganalisis pertanyaan “*mengapa*” suatu hal terjadi, penelitian yang dilakukan tentulah bersifat eksplanatif. Penelitian eksplanatif tersebut dapat dibangun berdasarkan penelitian yang bersifat eksploratif dan deskriptif, untuk kemudian dilanjutkan dengan proses kategorisasi dan analisa dari faktor yang signifikan dalam menyebabkan terjadinya suatu fenomena.²⁰ Untuk memenuhi tujuan tersebut, penelitian ini akan menggunakan metode penelitian kualitatif murni oleh karena karakteristik dari penelitian kualitatif yang cenderung lebih terbuka untuk menjelaskan variasi bukti dan pengungkapan isu-isu baru.²¹

Adapun dua karakteristik utama dari penelitian kualitatif adalah ketiadaan teori *a priori* dan proses analisis yang dilakukan secara induktif. Dengan absennya teori sebagai pisau analisis penelitian, metode ini memungkinkan penampungan dan proses analisa yang lebih komprehensif dari kenyataan-kenyataan atau fakta-fakta ganda yang mungkin dihadapi. Apalagi, karakter data yang ditemukan akan sangat variatif. Oleh karenanya, sebagai bagian dari metodologi penelitian, proses analisa dalam penelitian kualitatif merupakan proses pembentukan abstraksi yang didasarkan pada data-data yang telah dikumpulkan dan dikategorisasi.²² Dengan demikian, proses konseptualisasi dalam penelitian ini akan dilakukan dengan menyempurnakan ide-ide kerja dasar yang dirancang selama proses pengumpulan dan analisa data, hingga akhirnya memunculkan suatu teori baru yang spesifik pada akhir penelitian.

Fenomena belum berhasilnya implementasi Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia pada tahun 2006 pada dasarnya dapat dijelaskan baik dengan

²⁰ W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, 3rd ed., (MA: Allyn & Bacon, 1991), hal.20

²¹ *Ibid.* hal. 19

²² Dr. Lexy J. Moleong, M.A., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, 17th ed., (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2002), hal. 6

menggunakan metode penelitian kuantitatif maupun kualitatif. Perbedaannya terletak pada sudut pandang yang akan digunakan dan jawaban akhir yang diharapkan dalam penelitian tersebut. Penggunaan konsep *Critical Security Studies* (CSS), sebagaimana yang akan dielaborasi pada Bab Fokus Penelitian, tentu bukanlah tanpa maksud. Dalam penelitian ini, faktor belum berhasilnya implementasi Nota Kesepahaman 2006 yang diupayakan untuk dieksplorasi tidak semata-mata sebagai bentuk kebelumhasilan implementasi dari *foreign policy*, sebagaimana yang dihipotesakan oleh penelitian kuantitatif terhadap topik ini. Namun, penelitian kualitatif berupaya untuk mengungkap faktor yang sifatnya lebih imateril, seperti struktur ide dan paradigma dari baik pihak pemerintah maupun non-pemerintah yang berkaitan dengan Nota Kesepahaman 2006 ini.

1.3.1.1. Teknik Pengumpulan Data

Data-data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data-data yang sifatnya kualitatif dan diperoleh melalui beberapa cara. Untuk data-data primer, seperti naskah Nota Kesepahaman 2006 dan statistik jumlah BMI tidak terdokumentasi yang masuk ke Malaysia, khususnya yang berlangsung pada kisaran tahun 2006 hingga tahun 2008, penulis akan melakukan studi literatur dengan menjadikan dokumen-dokumen atau publikasi-publikasi resmi yang dikeluarkan oleh Departemen Luar Negeri Republik Indonesia dan badan-badan lain yang berkaitan, seperti Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans) dan Balai Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (BP2TKI), sebagai sumber utamanya.

Selain itu, penulis juga akan melakukan wawancara baik dengan institusi-institusi pemerintah tersebut maupun dengan pihak-pihak non-negara yang terkait. Adapun pihak-pihak non-negara yang dimaksud, contohnya Lembaga Non-Pemerintah Migrant Care, pebisnis buruh migran (cukong) dan calon buruh migran asal Indonesia tujuan Malaysia itu sendiri. Tujuan dari penggunaan metode ini adalah untuk mendapatkan suasana (*feel*) dari masing-masing narasumber. Suasana tersebut menjadi hal yang penting untuk peneliti dapat menuangkan pola pikir, semangat, dan informasi-informasi lain yang memang

bersifat imateril. Selain itu, proses wawancara juga diperlukan untuk mengetahui informasi-informasi yang mungkin belum dibuat materi publikasinya (masih berupa data himpunan sementara).

Sementara untuk data-data sekunder, penulis akan menggunakan metode *literature review* terhadap sejumlah publikasi, seperti buku, jurnal ilmiah, surat kabar, dan berbagai artikel dari internet. Data-data sekunder yang terkumpul akan digunakan sebagai materi pendukung dalam pencarian data-data primer, khususnya yang diperoleh dengan metode wawancara narasumber. Selain itu, data-data sekunder tersebut juga akan digunakan sebagai materi pembandingan untuk mengantisipasi apabila ternyata narasumber-narasumber yang ditemui tidak bersedia untuk memberikan informasi yang dimilikinya secara utuh atau telah melakukan *filtering* terhadap informasi-informasi yang diberikan. Dengan demikian, kedudukan data primer dan data sekunder dalam penelitian ini adalah sama dan bersifat inter-komplementer atau melengkapi satu dengan yang lain.

I.3.1.2. Teknik Analisa Data

Pada penelitian ini, proses analisa data akan dilakukan secara bersamaan dengan proses pengumpulan data, di mana proses analisa tersebut akan sekaligus melingkupi proses interpretasi data. Pada tahapan ini, penulis akan mengelompokkan data-data yang terkumpul berdasarkan latar belakang identitas para narasumber. Alasannya, narasumber yang ditemui merupakan representasi dari pihak-pihak yang memiliki keterkaitan dengan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia tahun 2006. Keterkaitan yang dimaksud dalam konteks ini adalah perumus kebijakan atau pemerintah dan aktor non-pemerintah yang meletakkan fokus kajiannya pada isu buruh migran ini. Dengan demikian, diharapkan akan muncul sebuah pola dari paradigma-paradigma yang ada, guna membentuk suatu jawaban yang kritis menurut perspektif CSS.

I.3.2. Kerangka Konsep

Dalam melakukan penelitian mengenai faktor penyebab belum berhasilnya implementasi Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia tahun 2006 dalam menurunkan jumlah BMI tidak terdokumentasi yang masuk dari Indonesia ke Malaysia, peneliti akan menjelaskan sejumlah konsep sebagai bagian dari kerangka pemikiran secara keseluruhan. Konsep-konsep tersebut tidak digunakan untuk menjelaskan model analisa data dan hubungan antar variabel, namun lebih berfungsi untuk menjelaskan persepsi penulis kepada pembaca mengenai istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini.

I.3.2.1. Migrasi, Migran, dan BMI Tidak Terdokumentasi

Sebagai bagian paling luas dalam penelitian ini, definisi konsep **migrasi** menjadi hal pertama yang perlu penulis paparkan. Migrasi hadir sebagai domain baru dalam termin keamanan nasional (*national security*).²³ Beberapa faktor yang membuat migrasi dikategorikan sebagai salah satu isu keamanan non-konvensional dalam literatur studi Ilmu Hubungan Internasional adalah pertama, anggapan bahwa imigran (tidak terdokumentasi) merupakan sumber dari konflik internasional. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian Latar Belakang Permasalahan, migrasi memiliki dampak-dampak positif dan negatif. Ketika dampak negatif dari migrasi –seperti pelanggaran HAM yang menimpa para BMI di Malaysia dan peningkatan tingkat kriminalitas di Malaysia– tidak dapat ditangani secara bilateral, maka dampak tersebut memiliki kemungkinan untuk meluas (*spillover*) hingga ke tingkat regional, bahkan internasional. Apalagi, masalah-masalah non-konvensional, seperti penjaminan HAM, telah menjadi agenda penting dalam sejumlah diskursus tingkat dunia. Oleh karenanya, fenomena perpindahan penduduk (migrasi) harus benar-benar dicermati tiap fasenya agar sebisa mungkin membawa dampak positif yang lebih besar ketimbang dampak negatifnya.

Kedua, anggapan bahwa terkadang migran di negara tujuan justru membatasi ruang gerak pemerintah negara tujuan dalam memberlakukan

²³ Myron Weiner, "Security, Stability, and Migration", dalam *Conflict After the Cold War: Argument on Causes of War and Peace*, (New York: Longman, 2002), hal. 467-482

kebijakan luar negeri ke negara asal para migran. Dalam kasus migrasi pekerja dari Indonesia ke Malaysia, unsur yang kedua ini terlihat sangat signifikan. Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006 sebenarnya bukanlah satu-satunya kebijakan dari masing-masing negara dalam bidang migrasi ketenagakerjaan. Sejumlah kebijakan pernah diambil, bahkan sejak tahun 1959, seperti *Immigration Act 1959/63* oleh pemerintah Malaysia. Secara umum, kebijakan-kebijakan yang telah ditempuh bertujuan untuk mengurangi arus migrasi pekerja dari Indonesia ke Malaysia. Namun demikian, kebutuhan Malaysia akan sumber daya manusia demi kemajuan sektor ekonominya dan kebutuhan Indonesia akan ladang pekerjaan yang sama tingginya, membuat kebijakan-kebijakan yang ada tidak pernah benar-benar berhasil diberlakukan secara tegas oleh aparat-aparat di kedua negara.

Ketiga, anggapan bahwa migran merupakan ancaman bagi *cultural identity* lokal, terutama terjadi di negara-negara yang kebudayaan lokalnya masih sangat kental, seperti Jepang, Cina, dan Malaysia. Unsur migrasi yang ketiga ini juga muncul dalam fenomena migrasi pekerja dari Indonesia ke Malaysia. Sebagaimana yang dipaparkan pada bagian Latar Belakang Permasalahan, pionir bagi masuknya buruh migran dari Indonesia ke Malaysia adalah ketika buruh migran dari India dan Cina masuk ke wilayah Malaysia dalam jumlah besar. Seiring dengan terus meningkatnya imigran dari Cina dan India tersebut, jumlah masyarakat lokal yang berkebangsaan Melayu menjadi lebih sedikit dari jumlah pendatang. Oleh karenanya, pemerintah Malaysia pada tahun 1950-an membuka kesempatan seluas-luasnya bagi penduduk Indonesia, yang juga berakar-kebangsaan Melayu untuk bekerja di Malaysia. Dengan demikian, selain memang terdapat kebutuhan yang tinggi akan sumber daya manusia, ancaman bagi *cultural identity* masyarakat Malaysia menjadi suatu hal yang juga berperan bagi kemunculan awal arus migrasi pekerja Indonesia ke Malaysia.

Keempat, anggapan bahwa migran merupakan beban sosial dan ekonomi bagi negara tujuan. Migran, khususnya buruh migran, walaupun tidak serta-merta menjadi warga negara resmi dari negara tujuan, tetap saja menjadi tanggungan dari pemerintah negara tujuan tersebut. Contohnya saja, pemberian asuransi kerja, penjaminan ketersediaan layanan sosial, dan tunjangan-tunjangan lain yang memang menjadi hak pekerja. Hal ini terkadang menjadi sangat memberatkan,

khususnya di negara-negara yang menganggarkan biaya subsidi yang besar untuk pos-pos tersebut. Belum lagi, jika hak-hak pekerja tidak difasilitasi dengan sungguh-sungguh, maka akan muncul kemungkinan bagi terjadinya tindak kriminalitas yang mengancam keamanan dan stabilitas sosial. Itulah sebabnya, Pemerintah Malaysia membuat *Immigration Act 1959/63*, agar setidaknya biaya – baik materil maupun imateril – yang dikeluarkan oleh Pemerintah Malaysia setimpal dengan keuntungan yang diperolehnya dari fenomena masuknya buruh migran ke wilayahnya.

Konsep berikutnya adalah konsep **migran** sebagai pelaku atau subjek dari fenomena migrasi. Secara umum, *United Nations Population Division* mendefinisikan migran internasional sebagai orang-orang yang lahir di negara lain atau berkewarganeraan asing dan tinggal serta menetap selama 12 bulan atau lebih di suatu negara.²⁴ Tentunya dengan mereka yang disebut dengan migran dalam konteks ini adalah migran-migran dengan status keberangkatan yang terdokumentasi. Sementara itu, Konvensi tentang Perlindungan Hak Semua Buruh Migran dan Anggota Keluarganya (*Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*) –sebuah konvensi internasional yang diajukan oleh PBB pada tahun 2003– mendefinisikan buruh migran sebagai orang-orang yang berasal dari suatu negara dan berpenghasilan di negara lain atau orang-orang yang bekerja secara rutin di luar wilayah negara tempat lahirnya, meskipun sebenarnya memiliki tempat tinggal yang permanen di negara asalnya tersebut.²⁵

Secara lebih spesifik, yang dimaksud dengan konsep BMI dari sudut pandang pemerintah Indonesia dan Malaysia, sebagaimana yang tercantum dalam Nota Kesepahaman 2006 Indonesia-Malaysia, adalah warga negara Indonesia yang menandatangani kontrak atau dikontrak untuk bekerja di Malaysia dalam kurun waktu tertentu dan bekerja bagi individu tertentu.²⁶ Sementara itu, yang

²⁴ Philip Martin, Manolo Abela, dan Chritiane Kuptsch, *Op. Cit*, hal. 3-4

²⁵ “International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families”, dalam *International Migration Review: Special Edition of U.N. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, Vol. 25, No. 4 (New York, 1991)

²⁶ Naskah Asli *Nota Kesepahaman (Memorandum of Understanding) Indonesia-Malaysia 2006 on Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers*

disebut sebagai **imigran tidak terdokumentasi menurut Pemerintah Malaysia** adalah orang-orang yang tidak memiliki izin, pas jalan, atau bentuk otorisasi lain yang resmi dan sah dari Pemerintah Malaysia. Definisi tersebut dibentuk berdasarkan sejumlah regulasi migrasi lain yang berlaku, seperti *Employment Act 1955*, *The Labour Ordinance Sabah* Pasal 67, dan *The Labour Ordinance Sarawak* Pasal 76.

Melengkapi definisi tersebut, dalam *Immigration Act 1959/63* Pasal 8 ayat (1) (a) dipaparkan pula bahwa yang dimaksud dengan imigran tidak terdokumentasi adalah tiap-tiap orang yang menurut Direktorat Jenderal Imigrasi Malaysia merupakan bagian dari kelompok terlarang (*prohibited class*), yakni orang-orang yang tidak mampu menunjukkan bahwa dirinya memiliki materi pendukung bagi dirinya sendiri dan tanggungannya atau jika orang tersebut masih menunggu pekerjaan yang tetap atau jika orang tersebut adalah seorang fakir atau tanggungan sosial masyarakat (ayat (3) (a)). Selain itu, Pasal 8 (2) (a) dan (b) dari *Immigration Act 1959/63* juga menyatakan bahwa tidak ada seorang imigran pun yang termasuk ke dalam kelompok terlarang tersebut diizinkan untuk masuk ke wilayah Malaysia, kecuali jika ia dapat menunjukkan kepemilikannya atas pas jalan yang berlaku (*valid pass*) yang dikeluarkan atas nama orang tersebut berkenaan dengan regulasi ini.

I.3.2.2. Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*)

Nota Kesepahaman merupakan salah satu dari sekian banyak bentuk dan jenis perjanjian internasional. *International Labour Organization* (ILO) mendefinisikan Nota Kesepahaman sebagai opsi pengambilan kebijakan dalam suatu kerangka pemikiran luas dalam upaya untuk merumuskan kepentingan bersama.²⁷ Nota Kesepahaman dapat pula dipahami sebagai perjanjian yang mengatur pelaksanaan teknis operasional suatu perjanjian induk.²⁸ Namun, sepanjang materi yang diatur bersifat teknis, Nota Kesepahaman dapat berdiri

²⁷ Piyasiri Wickramasekara, "Labour Migration in Asia Role of Bilateral Agreements and Nota Kesepahaman", disampaikan pada *JIPLT Workshop on International Migration and Labour Market* di Tokyo, pada 17 Februari 2006

²⁸ Dr. Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, (Bandung: PT Alumni, 2000), hal. 95

sendiri dan tidak memerlukan adanya perjanjian induk. Jenis perjanjian internasional ini umumnya dapat sesegera mungkin berlaku setelah penandatanganan tanpa memerlukan pengesahan.

Secara spesifik, dalam membahas mengenai kesepakatan antara dua negara atau lebih, sebenarnya ada opsi lain yang lebih formal dan mengikat sifatnya, yaitu Perjanjian Bilateral (*Bilateral Agreements*). Karakteristik perjanjian bilateral ini secara tidak langsung menjelaskan karakteristik nota kesepahaman yang sifatnya lebih tidak (kurang) formal dan mengikat. Implikasinya, pada tatanan implementasi, Nota Kesepahaman sangat terpaku pada itikad baik (*goodwill*) dari masing-masing pihak yang bersepakat, bukan pada ketentuan-ketentuan atau regulasi-regulasi, sebagaimana yang terdapat dalam Perjanjian Bilateral. Adapun alasan mengapa kebanyakan negara-negara di Asia lebih cenderung untuk mengambil opsi perjanjian berupa Nota Kesepahaman ketimbang Perjanjian Bilateral adalah karena kemudahan Nota Kesepahaman untuk dinegosiasikan daripada Perjanjian Bilateral dan fleksibilitas Nota Kesepahaman untuk dimodifikasi sesuai dengan kondisi ekonomi dan pasar tenaga kerja.²⁹

I.3.3. Asumsi

Dalam penelitian ini, asumsi yang akan menjadi dasar penelitian adalah bahwa Nota Kesepahaman 2006 antara Indonesia dan Malaysia ini terjadi atas dasar kebutuhan dan niat baik dari kedua belah pihak dan tanpa adanya paksaan atau ancaman dari pihak manapun. Dengan demikian, faktor intervensi asing dalam kemunculan Nota Kesepahaman 2006 dengan sengaja diabaikan. Oleh karenanya, pihak-pihak yang akan menjadi narasumber dalam penelitian ini merupakan pihak-pihak yang terkait langsung, baik sebagai subjek maupun objek, dari implementasi Nota Kesepahaman 2006 ini.

Asumsi lain yang juga digunakan adalah peningkatan angka BMI tidak terdokumentasi di Malaysia pada tahun-tahun pasca penandatanganan Nota Kesepahaman 2006 merupakan indikator utama dalam menilai efektivitas Nota Kesepahaman tersebut. Selain itu, ketiadaan kebijakan pendukung lain yang

²⁹ Piyasiri Wickramasekara, *Op. Cit.*

berkaitan dengan Nota Kesepahaman tersebut sepanjang tahun 2006 hingga tahun 2009, juga dipandang sebagai indikator kebelumberhasilan Nota Kesepahaman ini. Dengan demikian, dengan mengacu pada pemaparan pada subbab Latar Belakang, status keberhasilan dari Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006 telah diasumsikan belum berhasil sejak awal pembuatan penelitian ini.

I.4. Tinjauan Pustaka

Fenomena masuknya buruh migran tidak terdokumentasi dari Indonesia ke Malaysia bukan merupakan hal yang sama sekali baru, demikian pula halnya dengan kajian-kajian ilmiah yang berupaya untuk menganalisis fenomena ini. Tahun 2005, dua orang penulis Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia (RI), Simela Victor Muhamad dan Adirini Pujayanti berupaya meneliti mengenai faktor penyebab tingginya angka migrasi BMI ke Malaysia.³⁰ Adapun akar dari penulisan yang mereka lakukan adalah hubungan bilateral Indonesia dan Malaysia yang diwarnai oleh berbagai isu, termasuk isu ketenagakerjaan di dalamnya. Isu ini menjadi isu yang penting dan besar mengingat minimnya ketertiban arus migrasi yang terjadi. Tingginya tingkat BMI tidak terdokumentasi yang berada di Malaysia dan tingginya angka kekerasan yang diterima oleh BMI di Malaysia menjadi dua fokus utama dari masing-masing negara untuk mengadakan sejumlah pertemuan dan diskursus-diskursus, khususnya pada tatanan bilateral, untuk mencari penyelesaian yang paling efektif dan efisien menanggapi isu tersebut.

Dalam penulisannya tersebut, Simela dan Adirini berusaha menjawab pertanyaan bagaimana latar belakang sejarah dan perkembangan hubungan ketenagakerjaan kedua belah pihak dengan memperhatikan faktor penarik dan pendorong (*pull and push factors*) yang terdapat di lapangan. Sebelumnya, perlu ditekankan bahwa sesuai dengan definisi yang diumuskan oleh Joseph Liow, yang disebut dengan *pull factors* adalah faktor atau kondisi yang menyebabkan masuknya tenaga kerja ke suatu daerah atau tenaga. Sementara *push factors*

³⁰ Simela Victor Muhamad dan Adirini Pujayanti, "Migrasi Tenaga Kerja Indonesia ke Malaysia", dalam Poltak Partogi Nainggolan (ed.), *TKI dan Hubungan Indonesia-Malaysia*. (Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2005), hal. 1-30

adalah faktor atau kondisi yang menyebabkan tenaga kerjat tersebut pergi dari daerah asal dan selanjutnya memilih untuk tinggal atau bekerja di daerah tujuan.

Dengan melalui sejumlah tahapan penulisan kepustakaan dan wawancara dengan berbagai narasumber terkait, dari penulisan tersebut tampak bahwa kepentingan ekonomi menjadi faktor, baik pendorong maupun penarik, terbesar yang mendasari tingginya arus migrasi BMI ke Malaysia. Dari segi faktor pendorong, kepentingan ekonomi muncul berkenaan dengan tingginya kebutuhan akan ketersediaan lapangan kerja yang memang minim di Indonesia dan besarnya penghasilan yang ditawarkan oleh majikan di Malaysia daripada penghasilan yang ditawarkan oleh majikan di Indonesia. Sementara dari segi faktor penarik, kepentingan ekonomi muncul berkenaan dengan tingginya peluang untuk memperoleh kesempatan kerja yang lebih menjanjikan.

Akhirnya, pada sub bab Kesimpulan, dinyatakan bahwa selama kepentingan ekonomi masih menjadi faktor yang dominan dalam menjawab permasalahan migrasi BMI ke Malaysia, maka hubungan ketengakerjaan tersebut akan senantiasa berlangsung, begitu pula halnya dengan segala permasalahan yang terdapat di dalamnya, seperti tingginya angka BMI tidak terdokumentasi dan tingginya angka kekerasan terhadap BMI itu sendiri. Dengan demikian, disimpulkan oleh Simela dan Adirini bahwa satu-satunya cara untuk mereduksi permasalahan yang muncul sebagai efek dari migrasi BMI ke Malaysia hanya dapat dihilangkan dengan mereduksi hubungan migrasi ketenagakerjaan antara dua negara tersebut.

Ketertarikan akan topik ini juga tampak pada karya ilmiah milik Yenliwati berupa skripsi yang berjudul "Faktor Kegagalan Diplomasi Indonesia mengenai Isu Tenaga Kerja Indonesia Ilegal di Malaysia tahun 2002-2005."³¹ Dalam karya ilmiahnya tersebut, Yenliwati berupaya untuk menganalisis faktor di balik masih terjadinya masalah-masalah seputar bidang ketenagakerjaan Indonesia-Malaysia dalam kaitannya dengan kasus-kasus pelanggaran HAM yang diterima oleh para TKI, yang mana fakta tersebut berbanding terbalik dengan usaha-usaha yang telah dilakukan Indonesia selama periode 2002 hingga 2005.

³¹ Yenliwati, Skripsi dengan Judul "Faktor Kegagalan Diplomasi Indonesia mengenai Isu TKI Ilegal di Malaysia tahun 2002-2005" (Depok: FISIP UI, 2005)

Dalam penulisannya, Yenliwati merumuskan empat faktor utama yang menghambat efektifitas jalur-jalur diplomasi dalam menangani permasalahan BMI tidak terdokumentasi di Malaysia. Keempat faktor tersebut adalah (i) *bargaining reputation* Indonesia; (ii) politik domestik Indonesia; (iii) permainan birokratik Indonesia; dan (iv) Malaysia sebagai pihak yang multiaudiens. Faktor yang pertama, *bargaining reputation* Indonesia didefinisikan sebagai masih besarnya dependensi Indonesia terhadap Malaysia sebagai negara sumber penyangga devisa negara melalui BMI. Tidak dapat dipungkiri bahwa 'jasa BMI' masih menjadi unsur yang vital dalam keseimbangan neraca pembayaran Indonesia secara makro. Oleh karenanya, pemerintah Indonesia lebih memilih sikap diplomatik yang 'patuh' terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah Malaysia.

Faktor yang kedua, *politik domestik Indonesia*, dipaparkan secara lebih spesifik mengenai kelemahan-kelemahan yang terdapat pada kebijakan-kebijakan pemerintah Indonesia meresponi isu BMI ini. Kelemahan yang pertama adalah masa penyusunan kebijakan yang terlalu lama sejak munculnya kasus, sehingga selama proses penyusunan kebijakan, terdapat sejumlah masalah yang tidak dapat tertangani secara *ad hoc*. Kelemahan yang kedua adalah substansi dari kerangka kebijakan itu sendiri yang tidak memiliki pondasi yang cukup kuat untuk membela kepentingan-kepentingan BMI sebagai bagian dari warga negara Indonesia. Hal ini berkenaan juga dengan kuatnya paradigma realis yang berdampak pada marginalisasi isu HAM sebagai isu utama dalam politik luar negeri Indonesia. Kelemahan yang ketiga adalah penegakan hukum atau kebijakan itu sendiri yang masih lemah dan tidak sungguh-sungguh dilaksanakan.

Beranjak ke faktor yang ketiga, yakni *permainan birokratik Indonesia*. Hal-hal yang terkategori sebagai permainan birokratik adalah perbenturan kepentingan (*clash of interest*) antar birokrat yang memiliki relasi langsung dengan para BMI. Di satu sisi, deportasi dipandang oleh sejumlah birokrat sebagai beban yang harus ditanggung oleh Indonesia. Apalagi, ketika deportasi yang dilakukan oleh pemerintah Malaysia terjadi dalam jumlah besar sekaligus, sebagaimana yang terjadi pada tahun 1998. Sementara di sisi yang lain, deportasi dipandang oleh sejumlah birokrat sebagai lahan untuk meraup keuntungan, baik

dari pengadaan lapangan pekerjaan dalam jumlah besar, maupun dari biaya operasional pengiriman dan penerimaan BMI oleh pemerintah Indonesia.

Faktor terakhir yang tidak kalah penting menurut Yenliwati adalah Malaysia sebagai pihak yang multiaudiens. Multiaudiens dalam konteks ini maksudnya kekebalan Malaysia akan sejumlah hukum internasional, khususnya yang berkenaan dengan unsur-unsur HAM oleh karena belum adanya ratifikasi negara tersebut terhadap Konvensi Perlindungan Buruh yang dicanangkan oleh International Labour Organization (ILO) pada tahun 1990. Dengan demikian, hukum yang digunakan oleh pemerintah Malaysia masih berdasar pada hukum-hukum nasionalnya saja.

Dengan menganalisis keempat faktor tersebut, Yenliwati kemudian menyimpulkan bahwa jalur-jalur diplomasi yang selama ini ditempuh oleh Indonesia tidak dapat dipisahkan dari aktor-aktor negara yang bermain di dalamnya (*stakeholders*). Oleh karenanya, Yenliwati merekomendasikan kemunculan peran aktor-aktor non-negara dalam melaksanakan diplomasi-diplomasi di luar *first track diplomacy*. Harapannya, aktor-aktor non-negara tersebut dapat menghadirkan paradigma baru di luar realis, sehingga isu HAM dalam kajian mengenai permasalahan BMI di Malaysia ini dapat muncul dan mendapat perhatian khusus dari pemerintah Indonesia.

I.5. Rencana Pembabakan Skripsi

Dalam penulisan ini, peneliti akan membagi penulisannya dalam beberapa bagian atau bab. Pembagian atau sistematika dalam penulisan ini dimaksudkan agar terjadi keteraturan dalam pengungkapan dan pembahasan masalah, sehingga diharapkan penulisan akan menjadi lebih jelas dan terarah. Penelitian ini akan dibagi ke dalam empat bab, dengan sistematika sebagai berikut.

- Bab Pertama adalah pendahuluan, yang akan mencakup berisi latar belakang permasalahan, rumusan permasalahan, tujuan dan signifikansi penelitian, kerangka konsep, metodologi penelitian, serta sistematika penelitian.

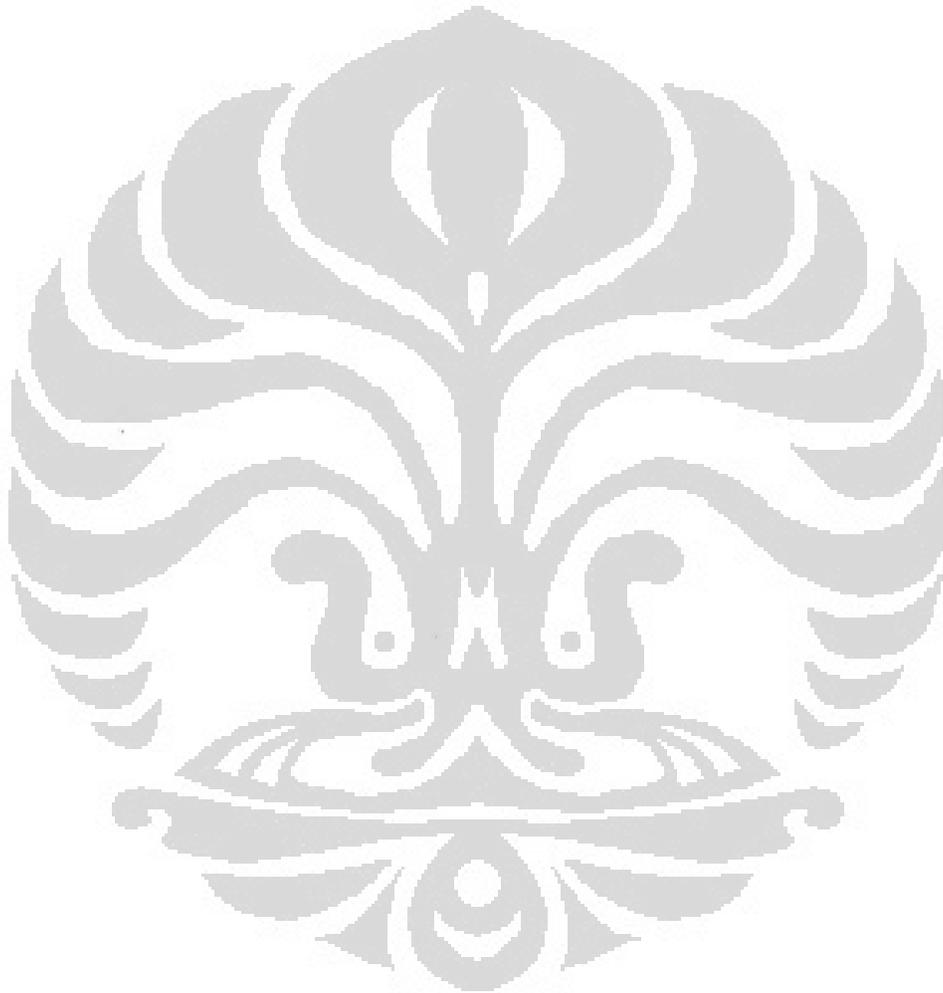
- Bab Kedua akan membahas mengenai CSS dan kebijakan-kebijakan Pemerintah Indonesia dan Malaysia mengenai arus masuknya BMI ke Malaysia, baik mencakup kebijakan yang unilateral maupun bilateral.
- Bab Ketiga akan mengulas faktor kebelumhasilan implementasi Nota Kesepahaman 2006 Indonesia-Malaysia berdasarkan kumpulan data yang ditemukan sepanjang proses penelitian.
- Bab Keempat akan berisi kesimpulan, yang adalah jawaban dari pertanyaan permasalahan, serta rekomendasi terhadap penelitian berikutnya.

I.6. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Penelitian ini berupaya untuk melihat kebelumhasilan implementasi dari Nota Kesepahaman 2006 sehubungan dengan upaya penurunan jumlah BMI tidak terdokumentasi di Malaysia, yang kerap menjadi korban kekerasan dan pelanggaran HAM. Secara lebih spesifik, penelitian ini bertujuan untuk melihat faktor yang mendorong terjadinya kebelumhasilan tersebut dengan menggunakan kerangka pemikiran CSS. Dengan demikian, diharapkan bahwa jawaban yang muncul atas rumusan permasalahan yang diajukan tidak dilihat semata-mata sebagai kegagalan *foreign policy* Indonesia dan Malaysia, namun lebih berfokus pada faktor non-materialistis yang mendorong tindakan suatu *agent* atau dalam konteks ini, struktur ide mengenai *human security* yang terbangun dalam diri masing-masing pihak (*stakeholders*) yang terkait dengan Nota Kesepahaman 2006 ini.

Penelitian ini dilakukan sebagai upaya untuk mengembangkan studi Ilmu Hubungan Internasional dalam ranah kajian keamanan non-konvensional. Secara khusus, signifikansi yang diberikan oleh penelitian ini adalah pembahasan mendalam mengenai Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006 dengan menggunakan kerangka pemikiran CSS, yang memang masih belum banyak ditemukan dan menurut penulis sebenarnya sangat baik digunakan sebagai referensi dalam perumusan kebijakan negara yang pro komunitas. Pada akhirnya, diharapkan penelitian ini dapat memperlengkapi literatur-literatur ilmiah

mengenai isu BMI tidak terdokumentasi di Malaysia yang telah ada sebelumnya. Juga kelak, dapat dimanfaatkan sebagai salah satu materi referensi dalam menyusun kebijakan-kebijakan serupa di masa yang akan datang, khususnya bagi Indonesia, yang memang menjadi hasrat penelitian penulis.



BAB II

CSS DAN SEJARAH NOTA KESEPAHAMAN INDONESIA-MALAYSIA

II.1. *Critical Security Studies (CSS)*

Studi pemikiran keamanan sebagai kajian dari Ilmu Hubungan Internasional kerap dipandang dengan menggunakan paradigma realis. Paradigma tersebut mengarahkan literatur-literatur yang ada seputar kajian keamanan menjadi sangat terbatas pada hal-hal yang berkarakter militeristik. Imaji yang muncul ketika kata 'keamanan' muncul adalah hal-hal seputar peningkatan dan/atau persaingan kekuatan militer sebagai upaya untuk mempertahankan struktur politik internasional (*international order*). Realisme juga menetapkan negara sebagai aktor utama keamanan dan secara tidak langsung, memarjinalkan peran aktor-aktor lain, seperti masyarakat dan institusi-institusi non-pemerintah. Oleh karena itu, kajian keamanan berkembang hanya pada seputar isu-isu yang sifatnya *high politics*, hingga setidaknya pada saat Perang Dingin berlangsung pada pertengahan abad ke-19.

Memasuki masa pasca Perang Dingin, isu-isu *low politics* mulai muncul dan berkembang pada level dunia. Tema-tema baru seperti pertahanan non-ofensif, keamanan ekonomi, keamanan lingkungan hidup, ketidakamanan sosial, ancaman berupa obat-obatan, bahkan HAM menjadi bagian dari agenda politik global.³² Kemudian, Keith Karuse, salah satu pionir pemikir CSS memandang tatanan pemikiran keamanan yang terlalu *high politics* sebagai suatu pola pikir yang mengkhawatirkan ketika benar-benar berkembang pada lingkup pemerintahan sebagai agen negara. Pasalnya, beberapa pemerintah, khususnya pemerintah di negara-negara besar (*great power states*), bukan tidak sadar akan adanya kecenderungan terhadap pamarjinalan isu-isu *low politics*. Justru

³² Independent Commission on Disarmament and Security Issues, *Common Security: A Programme for Disarmament* (London: Pan, 1982.); Ken Booth (ed.), *New Thinking about Strategy and International Security* (London: HarperCollins, 1991); G.Evans. *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond* (St. Leonards, N.S.W.: Allen and Unwin, 1993); J.E.Nolan. (ed.), *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century* (Washington, D.C.: Brookings Institute, 1994); M.T.Klare and D.C.Thomas. (eds.), *World Security: Challenges for a New Century* (New York: St. Martin's, 1994).

sebaliknya, mereka cenderung untuk sengaja hirau terhadap tema-tema baru ini karena paradigma realis yang begitu mengakar dalam pemikiran mereka. Dengan *power* yang dimiliki oleh negara, pemerintah membuat isu-isu *low politics* tersebut teredam, terkalahkan oleh gejolak isu politik dan kekuasaan. Akibatnya, teori-teori keamanan dalam diskursus internasional hanya menjadi teori yang mampu menjelaskan fenomena-fenomena keamanan yang sudah terjadi dan meskipun mampu meramalkan fenomena yang akan terjadi berdasarkan pengalaman historis, namun gagal untuk mencegah 'bencana' atau ancaman-ancaman baru yang diketahui akan terjadi di masa mendatang.

Ketidakmampuan teori keamanan tersebut diterjemahkan oleh para pemikir CSS sebagai sebuah bentuk kegagalan negara. Barry Buzan, seorang pakar kajian keamanan bahkan menyatakan bahwa kegagalan negara tersebut bisa jadi justru menjadi sumber ketidakamanan bagi masyarakatnya. Para pemikir CSS percaya bahwa keamanan merupakan sebuah kondisi, seperti kesehatan atau status, yang tidak dapat diuraikan dalam definisi dan analisis yang sederhana.³³ Oleh karenanya, konsep keamanan telah sampai pada titik di mana ia harus dikonseptualisasikan karena perspektif yang menyatakan bahwa keamanan merupakan produk politik semata (*realisme*), sudah tidak lagi dapat dipertahankan. Tujuan dari rekonseptualisasi ini adalah untuk mengembalikan esensi dari teori keamanan dalam menjelaskan fenomena-fenomena keamanan secara tepat, sebagaimana yang berhasil dilakukan oleh paradigma realis pada masanya. Dengan kembalinya esensi tersebut, diharapkan akan membantu negara dalam upaya penciptaan keamanan bagi tiap-tiap individu masyarakatnya.

Kemunculan perspektif CSS ini bukan tanpa perdebatan. Beberapa pemikir realis memandang bahwa CSS merupakan perspektif kajian keamanan yang tidak fokus dan ambigu karena bergerak berdasarkan isu yang terus berkembang. Andrew Linklater, salah satu pemikir CSS selain Karuse, mencoba menjelaskan perbedaan dari konsep keamanan dari kedua perspektif tersebut melalui

³³ Patrick Morgan, "Safeguarding Security Studies", dalam *Arms Control*, Vo. 13 (3), 1992, hal. 466

penjelasan tentang sumber-sumber ketidakamanan suatu negara.³⁴ Pertama, adanya kesenjangan hak politik dan hak-hak lain, antara sekelompok masyarakat dan kelompok masyarakat migran, kelompok bangsa minoritas, dan kelompok penduduk asli. Kedua, keberadaan kelompok masyarakat yang memiliki perilaku kebijakan luar negeri yang agresif, sehingga miscalculasi kebijakan negara menjadi sangat rentan untuk berkembang sebagai pemicu perang. Ketiga, negara merupakan sumber saling ketidakamanan itu sendiri, atau yang dalam paradigma realis disebut dengan termin *security dilemma*. Dari ketiga sumber tersebut, paradigma keamanan konvensional fokus pada sumber yang kedua dan ketiga, sementara CSS fokus pada sumber yang pertama. Dengan demikian, jelas bahwa kemunculan CSS bukanlah untuk menggantikan pemikiran keamanan yang konvensional, namun untuk melengkapi hal-hal yang tidak termaktub atau tidak dapat dijelaskan dalam / oleh pemikiran keamanan konvensional.

Adapun fokus utama dari CSS terletak pada semangat emansipasi dan komunitas yang ditetapkan sebagai sarana (*means*) untuk mencapai tujuan akhir (*ends*) berupa keamanan.³⁵ Keamanan itu sendiri dipahami sebagai suatu situasi di mana tidak ada tekanan dan kekhawatiran apapun yang dapat mengganggu proses pemilihan tindakan seseorang.³⁶ CSS menilai bahwa nilai-nilai keamanan yang selama ini dikembangkan oleh negara belum mampu mengakomodasi nilai-nilai tersebut bagi masing-masing individu yang tinggal di suatu wilayah negara. Negara dinilai gagal dalam memperjuangkan keamanan yang sebenarnya karena terlalu fokus pada konsep keamanan sebagai sarana untuk memperjuangkan eksistensi politik empiris yang melalui perang antar negara. Pada titik inilah CSS mengusung ide emansipasi komunitas untuk menopang negara dalam memperjuangkan esensi keamanan. Emansipasi itu sendiri digambarkan oleh CSS sebagai suatu kondisi di mana komunitas atau masyarakat tergerak untuk mendesak terciptanya sekuritisasi, bukan sekedar merespon tindak sekuritisasi

³⁴ Andrew Linklater, "Political Community and Human Security", dalam Ken Booth (ed.), *Critical Security Studies and World Politics*, (London: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2005), hal. 116

³⁵ Ken Booth, *Theory of World Security*, (New York: Cambridge University Press, 2007), hal. 255-256

³⁶ Barry Buzan dan Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, (New York: Cambridge University Press, 2009), hal. 206-207

yang dilakukan oleh pemerintah.³⁷ Sebab, tanpa adanya gerakan tersebut, maka keamanan bagi masing-masing individu, yang mana sebenarnya merupakan rujukan utama dari keamanan, tidak dapat berlangsung secara esensial. Diharapkan bahwa dengan adanya emansipasi, tiap-tiap individu dalam negara dapat terbebaskan dari tekanan-tekanan sosial, fisik, ekonomi dan politik, yang mungkin menghambat mereka untuk bertindak.³⁸

Perspektif CSS dalam Fenomena Pekerja Migran

Berkenaan dengan fenomena migrasi, sesuai dengan studi kasus yang diangkat dalam penelitian ini, CSS memandang bahwa kelompok pekerja migran sebenarnya berpotensi untuk menjadi ancaman bagi negara, jika terdapat kesenjangan hak, termasuk di dalamnya hak politik. Adanya perbedaan perlakuan yang diterima dari masyarakat Malaysia dan pengabaian dari pemerintah Indonesia, dapat menjadi pemicu bagi munculnya suatu gerakan massif yang dapat mengganggu stabilitas keamanan di kedua negara. Gejala tersebut dapat muncul sewaktu-waktu, ketika para pekerja migran merasa keamanannya benar-benar terancam oleh karena ketiadaan penjaminan akan hak-hak mereka. Dengan demikian, baik pemerintah di kedua negara hendaknya memahami bahwa kelompok pekerja migran ini memang merupakan kelompok yang jumlahnya relatif kecil dari jumlah keseluruhan penduduk. Jika dipandang dengan menggunakan sudut pandang realis, tentu jumlah tersebut kurang signifikan untuk berpotensi menjadi suatu ancaman. Namun menurut pemikiran CSS, justru kegagalan negara dalam mengantisipasi hal inilah, yang menumbuhkan potensi kelompok ini menjadi suatu ancaman.

Wacana ini tentu tidak berhenti sampai di sini. Negara atau pemerintahan yang masih menggunakan perspektif realis dalam memandang fenomena migrasi pekerja dan pamarjinalan hak-hak yang seharusnya dimiliki oleh kelompok pekerja migran, tidak akan mampu untuk berubah dengan sendirinya. Harus ada 'bantuan', jika bukan tekanan, yang mampu meyakinkan dan mendukung secara

³⁷ Ole Wæver, 'Securitization and Desecuritization', dalam Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995), hal. 46–86

³⁸ "Africa's Tribal Wars", dalam *The Economist*, 13 October 1990, 50–51

penuh pemerintahan tersebut, untuk mengubah perspektifnya menjadi perspektif CSS. Tekanan dan dukungan inilah yang dikenal dengan konsep emansipasi oleh para pemikir CSS.

Emansipasi dalam fenomena migrasi dapat dilakukan baik oleh aktor-aktor atau lembaga-lembaga non-pemerintah, maupun oleh masyarakat secara umum, mencakup di dalamnya kelompok migran itu sendiri. Misi yang dilakukan dalam emansipasi tersebut tentu harus jelas, yakni agar para kelompok migran, yang walaupun jumlahnya kecil jika dibandingkan dengan jumlah penduduk secara keseluruhan, harus diberi jaminan akan keberlangsungan hak-haknya. Kelompok migran, khususnya migran yang berstatus tidak terdokumentasi, tidak dapat begitu saja dipersepsikan sebagai ancaman dan oleh karenanya harus dibinasakan sebelum benar-benar berkembang menjadi ancaman. Sebaliknya, harus ada motivasi yang kuat dari pemerintah, tentunya juga dengan dukungan oleh pihak non-pemerintah untuk secara bersungguh-sungguh menggali akar permasalahan dari timbulnya fenomena migrasi tidak terdokumentasi.

Mungkin saja ada hak-hak dari kelompok migran tersebut yang belum terpenuhi di negara asalnya, sehingga para migran tersebut harus mengadu nasib di negeri orang. Padahal, resiko untuk menjadi pekerja, apalagi di sektor-sektor informal di negara lain, tentu lebih besar ketimbang resiko untuk menjadi pekerja informal di negara sendiri. Namun, ketidakterediaan hak mereka membuat pilihan untuk bekerja di negara lain menjadi satu-satunya jalan untuk bertahan hidup. Tidak hanya sampai di situ, mungkin pula persyaratan yang ditetapkan oleh pemerintah kedua negara terlampau sulit untuk dipenuhi oleh sekelompok calon pekerja migran. Ketiadaan penjaminan akan kehidupan yang menjanjikan di negara sendiri, kebutuhan yang mendesak, ditambah dengan persyaratan kerja yang terlalu memberatkan, bukan tidak mungkin menjadi latar belakang muncul dan bertambahnya jumlah migran tidak terdokumentasi ke suatu negara. Hal-hal yang bersifat *bottom-up* inilah yang harus menjadi latar belakang dari pembentukan sebuah kebijakan mengenai pekerja migran yang efektif.

II.2. Kebijakan-kebijakan Pemerintah Malaysia dan Pemerintah Indonesia mengenai Isu BMI Tidak Terdokumentasi

Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia tahun 2006 bukanlah satu-satunya kebijakan yang diambil oleh kedua negara dalam merespon fenomena migrasi buruh yang telah berlangsung selama puluhan tahun. Namun sayangnya, kebijakan-kebijakan terdahulu dinilai belum berhasil secara efektif. Hal tersebut dapat terlihat bahwa secara kuantitatif, jumlah BMI yang masuk ke Malaysia hingga saat ini belum kunjung mengarah ke hasil yang diharapkan. Arus migrasi buruh, baik yang terdokumentasi maupun tidak terdokumentasi masih relatif tinggi. Sementara secara kualitatif, kebijakan-kebijakan baru masih dibutuhkan untuk mengganti kebijakan sebelumnya. Artinya, langkah revisi kebijakan dirasa tidak cukup baik untuk mampu mengatasi masalah fenomena migrasi tersebut. Berikut adalah sejumlah kebijakan-kebijakan yang pernah diambil oleh masing-masing pemerintah, baik secara bilateral maupun multilateral.

II.2.1. Kebijakan-kebijakan Unilateral

Dalam pengaturan mengenai buruh migran yang bekerja di Malaysia, secara umum tata perundang-undangan yang digunakan adalah *Employment Act 1955*, *The Labour Ordinance Sabah* Pasal 67, dan *The Labour Ordinance Sarawak* Pasal 76. Namun demikian, sejumlah kebijakan lain kemudian juga diambil, beberapa kebijakan di antaranya bahkan dikhususkan untuk mengatur BMI. Kebijakan yang pertama adalah Visi 2020 pada tahun 1990 yang dikeluarkan oleh PM Mahathir Mohamad. Kebijakan ini bertujuan untuk menjadikan Malaysia sebagai negara industri maju pada tahun 2020. Upaya tersebut diproyeksikan Mahathir akan dapat berlangsung dengan cara mengurangi ketergantungan Malaysia terhadap buruh migran, termasuk BMI baik yang berstatus terdokumentasi maupun tidak terdokumentasi, secara bertahap.

Dengan demikian, ditargetkan bahwa pada tahun 2020 Malaysia akan mampu menjadi negara maju yang berbasis pada industri teknologi tinggi dengan mengandalkan tenaga kerja yang lebih berkualitas sebagai penopangnya. Namun demikian, ketergantungan Malaysia yang tinggi terhadap buruh migran hingga memasuki pertengahan abad ke-20 membuat negara tersebut tidak mampu

bersikap tegas terhadap kehadiran buruh migran di wilayahnya. Hal tersebut diperburuk dengan tertundanya salah satu program nyata yang menjadi bagian dari kebijakan Visi 2020 tersebut. Program yang dimaksud adalah program peralihan penggunaan buruh migran, khususnya BMI, yang berpendidikan rendah dan mengandalkan tenaga fisik menjadi buruh migran yang berpendidikan tinggi, melek teknologi, dan tidak hanya selalu mengandalkan kekuatan fisik.

Kebijakan yang kedua adalah *Integrated Get Rid Operation* pada tahun 1998. Kebijakan yang juga dikenal dengan sebutan Operasi Ops Nyah Bersepadu ini terjadi secara besar-besaran sebagai dampak dari krisis ekonomi global. Perlu diketahui bahwa di awal tahun 1990, *World Bank* memprediksi perkembangan perekonomian makro Malaysia sebagai salah satu "Macan Asia" di abad ke-21 kelak. Prediksi tersebut muncul berdasarkan analisis data yang menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi makro Malaysia menunjukkan angka yang konsisten, yakni di atas 7 persen setiap tahunnya. Bahkan, ketika pada tahun 1997 krisis ekonomi mulai melanda negara-negara di kawasan Asia Tenggara, Malaysia masih mampu mempertahankan pertumbuhannya sebesar 7,7 persen. Ternyata, prediksi tersebut salah. Memasuki tahun 1998 ketika krisis ekonomi mulai menghantam Malaysia, alih-alih resisten, pertumbuhan ekonomi Malaysia justru anjlok hingga minus 6,7 persen.

Sebagai dampaknya, sekitar 450.000 orang BMI, khususnya yang berstatus tidak terdokumentasi, pun mengalami deportasi dan menjadi beban eksodus yang berat bagi Indonesia. Situasi yang demikian mendadak membuat Pemerintah Indonesia sempat kewalahan mengatasi kedatangan jumlah BMI yang berbondong-bondong. Namun di tengah-tengah kecarut-marutan tersebut, pada tahun yang sama setelah puncak krisis ekonomi terlewati, Pemerintah Malaysia mengeluarkan kebijakan *The Whitening Process of Illegal Immigrants*, di mana BMI tidak terdokumentasi yang pernah bekerja di Malaysia dijanjikan akan diberikan pelayanan pembuatan paspor melalui Perwakilan Republik Indonesia di Malaysia, atau dengan kata lain dibantu untuk mengubah identitas dirinya sebagai BMI terdokumentasi. Jadilah, Pemerintah Indonesia kembali disibukkan dengan upaya pemberangkatan kembali para BMI yang dideportasi.

Kebijakan yang keempat adalah *Immigration Act No. 1154 tahun 2002*³⁹. Kebijakan ini mendorong pemerintah Malaysia untuk kembali memberlakukan deportasi, di luar pemberian hukuman cambuk, tahanan, maupun denda sebesar 10.000 RM, bagi BMI tidak terdokumentasi, pada sepanjang tahun 2002 hingga awal kuartal pertama tahun 2005. Sebagaimana dinyatakan oleh Pemerintah Malaysia, kebijakan ini merupakan upaya untuk mengontrol perkembangan jumlah BMI agar tidak memberikan ancaman destabilitas dan instabilitas politik dan keamanan domestik bagi Malaysia. Paradigma tersebut terbentuk berkenaan dengan tingginya tingkat kriminalitas yang dilakukan oleh BMI di Malaysia. Banyak pakar hukum menarik nafas lega karena menilai bahwa akhirnya ada kebijakan yang cukup efektif untuk mengatasi masalah tingginya jumlah BMI tidak terdokumentasi di Malaysia.

Namun kelegaan tersebut terlalu cepat karena hanya selang tiga tahun kemudian, pemerintah Malaysia menetapkan kebijakan *Amnesti pada kuartal kedua tahun 2005* bagi BMI. Serupa dengan kebijakan *The Whitening Process of Illegal Immigrants* yang pernah ditempuh sebelumnya, kebijakan ini mengizinkan BMI tidak terdokumentasi yang semula dideportasi untuk kembali masuk dan bekerja di Malaysia hanya dengan menggunakan visa kunjungan atau visa turis. Jelas, kebijakan yang dikeluarkan oleh Azmi Khalid selaku Menteri Dalam Negeri Malaysia saat itu dinilai oleh pemerintah Indonesia sebagai sikap yang ambigu dan tidak konsisten. Apalagi, kebijakan tersebut dikeluarkan oleh Departemen Dalam Negeri Malaysia. Baru beberapa bulan setelahnya, diketahui dari sejumlah penelitian bahwa ternyata telah terjadi keterpurukan pada sektor industri, konstruksi, perkebunan, dan jasa di Malaysia pasca kepulangan BMI akibat pemberlakuan kebijakan *Immigration Act No. 1154 tahun 2002*.

II.2.2. Kebijakan-kebijakan Bilateral

Sebelum terbentuknya Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia tahun 2006, hanya terdapat satu buah kebijakan bilateral antara Pemerintah Indonesia

³⁹ Poltak Partogi Nainggolan, "Faktor Politik dan Keamanan, dan Implikasinya terhadap Kebijakan Malaysia mengenai TKI", dalam Poltak Partogi Nainggolan (ed.), *Op. Cit.*, hal. 99-160

dan Malaysia mengenai BMI di Malaysia. *Medan Agreement* tahun 1984 merupakan pionir kebijakan yang mengatur mengenai BMI di Malaysia. Kebijakan ini merupakan kebijakan tingkat kementerian yang berlangsung antara Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia, Sudomo, dengan Menteri Dalam Negeri Malaysia, Datuk Musa Hitam. Dalam salah satu poinnya, disebutkan bahwa Indonesia sepakat untuk memasok kebutuhan Malaysia akan sejumlah tenaga kerja, sesuai dengan kebutuhan Malaysia. Namun demikian, pemasokan tersebut harus dipenuhi melalui jalur yang resmi, yakni Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Tenaga Kerja, dan Departemen Imigrasi Malaysia, serta Kementerian Tenaga Kerja Indonesia.

Nyatanya, kebijakan ini tidak mendapat respon yang cukup baik, baik dari pihak BMI maupun dari pihak majikan atau pengusaha di Malaysia. Pasalnya, rangkaian birokrasi yang harus dilalui demikian panjang dan rumit, sehingga selain memakan waktu yang cukup panjang, biaya yang harus dikeluarkan oleh masing-masing pihak ini juga tidak sedikit. Oleh karenanya, beberapa pihak justru memandang kebijakan ini sebagai peluang bagi masuk dan bekerjanya BMI tidak terdokumentasi di Malaysia. Apalagi, permintaan terhadap kehadiran BMI tidak terdokumentasi cukup tinggi dan cukup disukai para majikan. Selain upah yang lebih murah, majikan tidak perlu menunggu lama untuk menjalani proses birokrasi yang rumit. Status 'tidak terdokumentasi' tersebut juga membuat tindak eksploitasi oleh majikan lebih mudah terjadi, demi menekan biaya produksi dan memperoleh profit yang lebih tinggi.⁴⁰

Dengan melihat seluruh kebijakan pemerintah Malaysia mengenai isu buruh migran Indonesia di Malaysia, peneliti menilai bahwa kebijakan-kebijakan yang diambil lebih bersifat pragmatis ekonomi. Di suatu waktu, pemerintah Malaysia tampak ketat dan tidak mengenal kompromi dalam menerapkan kebijakan-kebijakan imigrasinya perihal buruh migran Indonesia. Di waktu yang lain, mereka secara tiba-tiba mengendurkan sikap dan implementasinya di

⁴⁰ Wawancara dengan pihak APJATI, Jakarta, 25 Mei 2005. Para Sultan dan pejabat tinggi Malaysia diketahui juga pernah mempekerjakan BMI tidak terdokumentasi di perkebunan dan rumah mereka, wawancara oleh Subhan, eks BMI asal Bawean, Bawean, 27 Juli 2005. Hal serupa juga diungkapkan oleh Himawan Soetanto, mantan Dubes RI di Malaysia dalam wawancara, Jakarta, 3 Juni 2005. Disadur dari Simela Victor Muhamand dan Adirini Pujayanti, *Op. Cit.*

lapangan. Kebijakan-kebijakan yang tidak konsisten inilah yang membuat masalah-masalah buruh migran ilegal dan pelanggaran HAM sebagai dampaknya, tidak kunjung usai mewarnai hubungan bilateral Indonesia-Malaysia.

Fenomena buruh migran Indonesia di Malaysia merupakan bagian dari termin hubungan interdependensi internasional. Adapun esensi dari hubungan tersebut adalah adanya keuntungan (*benefit*) yang sama-sama dapat dinikmati dan biaya (*cost*) yang sama-sama ditanggung oleh setiap aktor yang terlibat di dalamnya.⁴¹ Tolok ukur yang digunakan untuk menilai hubungan interdependensi tersebut adalah tingginya biaya yang harus ditanggung oleh masing-masing aktor apabila hubungan antara mereka merenggang, atau justru putus sama sekali. Dengan demikian, masing-masing negara akan berupaya untuk mempererat hubungan (interdependensi) antar mereka demi mencegah terjadinya pengeluaran biaya yang lebih besar.

Hubungan tersebut tidak hanya terjadi karena kemiripan budaya dan struktur sosial masyarakat antara keduanya. Lebih dari itu, faktor lain seperti minimnya minat pemuda Malaysia untuk bekerja di sektor konstruksi dan perkebunan serta rendahnya biaya yang diperlukan dalam memburuhkan buruh migran asal Indonesia ketimbang tenaga-buruh migran dari negara lain, membuat kebijakan-kebijakan Malaysia atas isu ini tidak lagi menjadi kebijakan yang strategis. Sebagai contoh, pendeportasian buruh migran Indonesia dari Malaysia pada tahun 1998 terbukti memperburuk tingkat pertumbuhan ekonomi makro Malaysia akibat hilangnya sumber daya manusia, di perkebunan-perkebunan kelapa sawit dan pabrik-pabrik milik Malaysia.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa oleh karena hubungan interdependensi Indonesia-Malaysia yang sangat erat, permasalahan-permasalahan yang muncul sebagai dampak dari migrasi buruh migran Indonesia ke Malaysia tidak dapat begitu saja dapat direduksi, apalagi dihilangkan sama sekali. Pasalnya, kedua negara sebenarnya sama-sama menikmati keuntungan dari keberadaan buruh migran Indonesia tersebut, baik yang legal maupun yang ilegal. Oleh

⁴¹ Humphrey Wangke, "Kebijakan Malaysia mengenai Buruh migran: Upaya Mengurangi Ketergantungan terhadap Tenaga Kerja Indonesia", dalam Poltak Partogi Nainggolan (ed.), *Op. Cit.* hal. 31-66

karenanya, sebagaimana yang direkomendasikan Wangke, fokus kebijakan yang harus diambil adalah lebih kepada bagaimana mempertahankan keberlangsungan pengiriman buruh migran Indonesia ke Malaysia, namun mengupayakannya agar dapat melalui cara-cara yang legal atau formal.

II.3. Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia Tahun 2006 mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan Buruh Migran Indonesia (BMI)

Harus diakui, bahwa kebijakan bilateral yang masih muda usianya ini memang memiliki keunggulan daripada kebijakan-kebijakan mengenai isu migrasi pekerja yang ada sebelumnya, yakni karakter bilateralitasnya, yang merupakan hasil kesepakatan dari pemerintah kedua negara. Peneliti menilainya sebagai keunggulan sebab dari penjabaran sebelumnya tampak bahwa dalam kebijakan-kebijakan unilateral, Pemerintah Indonesia cenderung reaktif ketimbang Pemerintah Malaysia yang lebih aktif. Kebijakan Pemerintah Indonesia sejauh ini hanya merupakan respon dari kebijakan unilateral Pemerintah Malaysia. Selain itu, karakter bilateral ini juga menunjukkan adanya niatan yang sama dari kedua pemerintahan, untuk mulai melakukan kerjasama yang nyata dalam mengatasi permasalahan yang kerap mengiringi fenomena migrasi pekerja dari Indonesia ke Malaysia. Hal ini baik adanya karena hingga saat ini, belum ada kebijakan unilateral yang mengarah kepada hasil yang diinginkan.

Namun demikian, tidak pula dapat dipungkiri bahwa pada tatanan implementasi, ditemukan sejumlah kenyataan di lapangan yang tidak sesuai dengan konten nota kesepahaman. Sebut saja ketentuan "*The Employer is responsible personally or through an authorised MRA to obtain the approval from the relevant authorities in Malaysia for the purpose of recruitment / employment of Domestic Workers*" dalam Appendix A Bab A ayat (i). Ayat ini mengupayakan agar tiap-tiap majikan yang mempekerjakan BMI menjadi majikan yang terdokumentasi dan oleh karenanya, BMI yang dipekerjakan juga pastilah BMI yang terdokumentasi. Padahal, tidak jarang yang mempekerjakan BMI tidak terdokumentasi juga adalah pejabat-pejabat tinggi pemerintahan di Malaysia. Dalam sebuah artikel milik Avian E. Tumengkol, seorang jurnalis Indonesia kelas

dunia, dinyatakan bahwa terdapat sejumlah BMI tidak terdokumentasi yang bekerja pada pejabat pemerintah Malaysia. Bahkan, praktik tersebut terlaksana dalam suatu sindikat yang sistematis, demi memenuhi kebutuhan industri ekonomi dan tenaga kerja, serta lapangan pembangunan yang lebih besar, oleh karena tenaga fisik BMI yang bersedia dibayar lebih murah daripada harga pasar tenaga kerja asing lain di Malaysia.

“Tidak jarang pemerintah Malaysia mengabaikan kesepaham itu dan malah memenjarakan pekerja Indonesia walau tak bersalah karena memihak warganya sendiri. Banyak majikan yang orang tuanya menjadi pejabat pemerintah setempat atau memiliki kedekatan dengan kalangan pejabat. Ironisnya, para pejabat Malaysia dan anggota keluarganya justru terlibat dalam upaya mengeksploitasi TKI di negaranya. Mereka terang-terangan mengetahui dan paham jelas bahwa banyak majikan yang melakukan aksi perbudakan, pemerkosaan dan pembunuhan terhadap TKI.”⁴²

Ketentuan lain yang diatur dalam Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia tahun 2006 ini adalah adanya kewajiban dari Agen Rekrutmen Malaysia untuk menjamin bahwa kontrak pekerja dijelaskan dan dimengerti secara penuh baik oleh majikan maupun BMI (*“MRA shall be responsible to ensure that the terms and conditions of the Contract of Employment are fully explained and understood by the Employer and Domestic Workers respectively”*) pada Bab B ayat (xi). Namun kenyataannya, masih banyak BMI yang akhirnya mengalami penyiksaan, bahkan deportasi, karena tidak mengerti akan hak-hak dan kewajibannya, sebagaimana yang telah diatur dalam kontrak kerjanya. Ketidakhahaman tersebut bahkan ada pula yang terjadi semata-mata karena BMI yang menjadi pihak pertama dalam kontrak kerja tersebut tidak mampu berbahasa Inggris, namun tidak mau mengakuinya di hadapan majikannya.

Tidak hanya mengatur Agen Rekrutmen Malaysia, nota kesepahaman ini juga menjabarkan sejumlah kewajiban dari Agen Rekrutmen Indonesia. Salah satunya adalah bahwa Agen Rekrutmen Indonesia bertanggungjawab untuk

⁴² Avian E. Tumengkol, “Pemerintah RI Kewalahan Berikan Perlindungan”, 28 Agustus 2007, diakses dari http://www.waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=2693:perbudakan-tki-sulit-diatasi-akibat-sindikat-pejabat-negara-sctempat&catid=55:pena-penured&Itemid=81, pada 16 Desember 2009 pukul 06.57 WIB

menyediakan berkas-berkas penting milik BMI, seperti salinan paspor, naskah asli kontrak penempatan BMI, informasi-informasi penting mengenai majikan, serta kontak dari Agen Rekrutmen Indonesia, Agen Rekrutmen Malaysia, serta Kedutaan Besar Indonesia di Malaysia. Ketentuan yang terangkum dalam Bab C ayat (v) ini sifatnya sangat esensial sebab tidak jarang Pasukan RELA (Ikatan Relawan Rakyat Malaysia) bentukan Pemerintah Malaysia mengadakan razia mendadak terhadap berkas-berkas BMI. Jika pada saat razia tersebut ditemukan ada BMI yang tidak memiliki berkas-berkas penting tersebut, maka Pasukan RELA berhak menahan BMI yang bersangkutan. Pada saat penahanan inilah, kerap terjadi penyiksaan oleh RELA demi mencari informasi dari para BMI.

Contoh ketentuan terakhir yang terdapat dalam Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia tahun 2006 ini adalah pengaturan bagi para BMI, seperti kewajiban untuk menaati hukum dan ketentuan yang berlaku di Malaysia (*"The Domestic Workers shall abide by all Malaysian laws, rules, regulations and policies and respect Malaysian traditions and customs during their stay in Malaysia"*). Dalam hal menghormati tradisi dan kebiasaan masyarakat Malaysia mungkin tidak terlalu sulit untuk dilakukan mengingat kemiripan kondisi sosial budaya Indonesia dan Malaysia. Namun kesulitan ditemui oleh para BMI dalam melaksanakan ketentuan Bab D ayat (vii) ini adalah karena tidak semua hukum dan ketentuan Pemerintah Malaysia mereka ketahui dan kuasai dengan baik, apalagi bagi para BMI yang tidak terdokumentasi dan tidak melalui proses karantina pra-keberangkatannya.

Ketidaksesuaian fakta di lapangan dengan sejumlah ketentuan dalam Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia tahun 2006 ini menjadi indikator spesifik dari kebelumhasilan implementasi nota kesepahaman tersebut. Selain itu, dalam tubuh nota kesepahaman itu sendiri, terdapat hal-hal yang dinilai tidak sesuai dengan upaya perlindungan bagi BMI terdokumentasi. Sebut saja adanya peraturan pada Bab A ayat (xii) yang menyatakan bahwa paspor BMI harus disimpan oleh majikan dan diserahkan kepada Kedutaan Besar Indonesia di Malaysia jika BMI yang dipekerjakannya melarikan diri atau meninggal dunia (*"The Employer shall be responsible for the safe keeping of the Domestic*

Worker's passport and to surrender such passport to the Indonesian Mission in the event of abscondment or death of the Domestic Workers”).

Ketentuan ini secara substansial dinilai salah karena paspor merupakan bukti identitas diri dari tiap-tiap warga negara asing yang tinggal di negara lain sehingga, ketika paspor tersebut dipegang oleh orang lain, maka pemilik paspor seketika itu juga dapat dikatakan kehilangan bukti identitas dirinya. Memang, pada ketentuan berikutnya disebutkan bahwa Agen Rekrutmen Indonesia harus menjamin bahwa BMI memiliki salinan paspornya. Namun, selain ketentuan ini kerap dilanggar oleh Agen Rekrutmen Indonesia yang tidak terdokumentasi, salinan paspor itu sendiri tidak memiliki ketentuan hukum layaknya paspor asli. Salinan tersebut hanya mampu membuktikan bahwa memang BMI yang bersangkutan memiliki paspor. Namun, tetap saja paspor tersebut tidak ada padanya saat razia dilakukan.

Sebut saja kasus yang dialami oleh Siti Hajar, pembantu rumah tangga asal Garut, Jawa Barat. Siti bekerja di Malaysia sejak 2 Juli 2006. Sempat dua kali berganti majikan, pada majikan yang kedua, Siti selalu mendapatkan tindak penyiksaan yang beragam, mulai dari disiram air panas, dipukul dengan benda keras, hingga ditusuk-tusuk dengan gunting. Selain itu, selama lebih dari hampir tiga tahun Siti bekerja, tidak sebulan pun ia menerima upah yang dijanjikan oleh majikannya. Meskipun demikian, Siti berupaya untuk terus bertahan oleh karena kebutuhan ekonomi keluarganya di Indonesia yang kian mendesak, yang ditambah pula oleh ketakutannya untuk meminta paspor yang disimpan oleh majikannya, demi pengurusan pelaporan ke pejabat kepolisian setempat. Tak kunjung pula menemukan titik cerah, dalam kondisi babak belur, Siti pun memutuskan untuk melarikan diri tanpa paspor, dengan resiko tertangkap Pasukan RELA yang senantiasa melakukan razia mendadak atau pihak-pihak lain yang mungkin berintensi untuk memanfaatkan kelemahannya tersebut. Untungnya, Siti bertemu dengan seorang supir taksi yang bersedia mengantarnya ke kantor polisi terdekat secara cuma-cuma, sehingga proses advokasi pun dapat dijalankan.

Kasus serupa juga dialami oleh Sumasri, seorang BMI yang bekerja di sebuah restoran di daerah Pucong, Malaysia, dan berasal dari Blitar, Jawa Timur.

Selama dua tahun bekerja di restoran tersebut, Sumasri kerap mengalami penganiayaan dan tekanan psikis. Tidak jarang, Sumasri disiram dengan air panas oleh majikannya, hingga menimbulkan cacat fisik yang cukup parah. Belum lagi, selama dua tahun bekerja tersebut, Sumasri juga belum pernah mendapat upah apapun dan dirinya tidak dapat melakukan tuntutan karena tidak memiliki salinan dari kontrak kerja yang disepakati antara dirinya, majikannya, serta lembaga penyalur yang mengirimnya dahulu.

Kasus-kasus pelanggaran HAM tersebut merupakan sebagian kecil dari kasus yang dilaporkan masuk ke pejabat kepolisian setempat dan Kedutaan Besar Republik Indonesia. Harian *The Star Kuala Lumpur* dalam sebuah laporan khususnya mengungkapkan bahwa tindak kekerasan fisik dan mental terhadap BMI senantiasa meningkat dari tahun lepas tahun, terhitung sejak tahun 2005 sebanyak 39 kasus. Angka tersebut meningkat menjadi 45 kasus pada tahun 2006, sempat menurun menjadi 39 kasus pada tahun 2007, kembali meningkat hingga 42 kasus pada tahun 2009, dan 9 kasus pada awal tahun 2009.⁴³ Perlu pula dicatat bahwa jumlah tersebut merupakan jumlah kasus yang dilaporkan saja, belum termasuk kasus-kasus lain yang tidak dilaporkan.

⁴³ “173 Kekerasan TKI di Malaysia”, 30 Juni 2009, diakses dari <http://kampungtki.com/baca/3459> pada 2 Januari 2009 pukul 07.36 WIB

BAB III

KEBELUMBERHASILAN NOTA KESEPAHAMAN INDONESIA- MALAYSIA TAHUN 2006

Pengambilan studi kasus Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia tahun 2006 mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan BMI di Malaysia bukan tanpa alasan. Kebelumberhasilan implementasi dari nota kesepahaman tersebut menjadi hal yang menarik untuk diteliti berkenaan dengan perkembangan perspektif CSS. Sebut saja kasus yang dialami oleh Alamsyah dan temannya, Rusli. Alamsyah, seorang BMI asal Nunukan, Kalimantan Timur, merupakan satu dari banyak BMI yang mengadu nasib di Malaysia. Sudah kali (pada tahun 2003 dan tahun 2005) ia pergi ke Malaysia, mengejar mimpi untuk pulang dengan rejeki yang cukup. Namun, jangankan mengerti mengenai berkas-berkas yang harus dipenuhi dan dimilikinya, Alamsyah bahkan tidak tahu persis pekerjaan dan gaji yang akan ia terima, hingga saat keberangkatan menjelang.⁴⁴ Menurut informasi yang disampaikan oleh agen yang memberangkatkannya, Alamsyah dijanjikan untuk bekerja di sebuah perusahaan perkebunan kelapa sawid, PT Felda Plantation, di Sabah. Konon, gaji yang diterimanya adalah sebesar 600 ringgit Malaysia per bulan. Hal tersebut tentu menggiurkan baginya, yang hanyalah seorang lulusan SMA.

Tidak dipungkiri bahwa memang tidak semua BMI memiliki latar belakang pendidikan yang cukup tinggi. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) pada Agustus 2006, dari jumlah total calon BMI yang akan diberangkatkan ke Malaysia, baik yang terdokumentasi maupun yang tidak terdokumentasi, hanya sebanyak 20,64 persen yang merupakan lulusan Sekolah Menengah Umum (SMU), hanya 20,61 persen yang merupakan lulusan Sekolah Menengah Pertama (SMP), dan sekitar 53,13 persen hanya mengenyam pendidikan hingga Sekolah

⁴⁴ “Menaruh Harapan pada Sistem Satu Pintu (1): Berpeluh-peluh demi Seratus Ringgit”, dalam harian Suara Merdeka edisi Rabu, 2 Maret 2005

Dasar (SD).⁴⁵ Hal ini tentu membuat tawaran upah yang ditawarkan oleh majikan di Malaysia melalui para agen pemberangkat di Indonesia, menjadi hal yang sangat menggiurkan. Apalagi, tuntutan pekerjaan di Indonesia relatif tinggi. Padahal, harus pula disadari bahwa dengan keterbatasan pendidikan para BMI tersebut, tentu tidak mudah bagi mereka untuk memahami isi dari kontrak kerjanya. Apalagi, jika pemerintah menuntut para BMI ini untuk mampu mendalami kewajiban-kewajiban mereka sebagai BMI yang bekerja di Malaysia.

Berbekal mimpi akan kehidupan yang lebih baik sekembalinya kelak, Alamsyah dan temannya, Rusli, sepakat untuk diberangkatkan di Malaysia. Namun, setibanya di Malaysia, jangankan menabung untuk membiayai keluarga di tanah air, upah yang dibayarkan hanya sebesar 100 ringgit Malaysia. Itu pun tidak diberikan secara berkala dengan berbagai alasan. Belum lagi, karena paspor dan izin yang dimiliki oleh Alamsyah dan Rusli bukan merupakan Pass Bekerja (*working pass*), melainkan Pass Lawatan Kerja Sementara, maka setiap tiga bulan sekali, mereka harus kembali ke Kalimantan untuk memperpanjang izin tersebut di Kantor Imigrasi. Padahal, biaya transport untuk kembali ke Kalimantan sendiri bisa mencapai 50 ringgit Malaysia, belum termasuk biaya perpanjangan izin. Fasilitas yang tersedia pun relatif minim. Setiap harinya, terdapat sekitar 2.000 orang yang mengantri di Kedutaan Besar Republik Indonesia di Malaysia untuk melakukan pengurusan perpanjangan paspor.⁴⁶ Belum lagi, sebelum tahun 2007, waktu pengurusannya sendiri dapat memakan waktu hingga 41 hari lamanya, bahkan lebih.⁴⁷ Oleh karenanya, Alamsyah, Rusli, dan mungkin juga sejumlah besar BMI lainnya, memilih untuk tidak memperpanjang izin tersebut dan menanggung resikonya.

Narasi tersebut merupakan sebuah gambaran akan situasi yang terjadi di lapangan dan dialami oleh BMI di Malaysia. Dengan gambaran tersebut, maka pada subbab analisa berikutnya, peneliti akan menyajikan data berupa hasil

⁴⁵ "The Misery of Indonesia's Migrant Workers", dalam *The Jakarta Globe*, edisi 19 Agustus 2009, diakses dari <http://thejakartaglobe.com/migrantseries/the-misery-of-indonesias-migrant-workers/324780> pada 4 Oktober 2009 pukul 11.21 WIB

⁴⁶ Teguh Wardoyo, "Babak Baru Pelayanan Publik KBRI di Kuala Lumpur", diakses dari <http://tabloiddiplomasi.com/index.php/previous-issue/37-juni-2009-edisi-pelayanan-publik/555-babak-baru-pelayanan-publik-kbri-kuala-lumpur> pada 25 November 2009 pukul 10.16 WIB.

⁴⁷ Baru setelah memasuki tahun 2007, masa perpanjangan paspor dibuat secara lebih modern dan ringkas sehingga memakan waktu hingga hanya 3 jam.

wawancara dengan sejumlah representasi dari lembaga pemerintahan yang terkait dengan isu ini dan mengevaluasinya dengan menggunakan perspektif CSS.

III.1. Faktor Keblumberhasilan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia Tahun 2006 mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan BMI di Malaysia dari Pihak Aktor Pemerintah

Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional (Dirjen HPI) merupakan salah satu komponen penting dalam struktur Departemen Luar Negeri (Deplu) Indonesia. Adapun tugas dan fungsi utama dari Dirjen HPI adalah melakukan perundingan-perundingan yang berkaitan dengan pembuatan perjanjian bilateral, regional dan multilateral di bidang politik, ekonomi, sosial budaya, keamanan dan kewilayahan, dengan negara lain.⁴⁸ Hasil perundingan tersebut kemudian akan disiapkan sebagai rancangan perumusan kebijakan Deplu di bidang hukum dan perjanjian internasional, yang jika rancangan tersebut disetujui pada tatatan kementerian dan kepresidenan, Dirjen HPI pula yang akan terlibat langsung dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, baik sebagai eksekutor maupun sebatas sebagai badan pengawas implementasi kebijakan.⁴⁹

Evaluasi dan revisi dari Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006 merupakan salah satu proyek kebijakan yang saat ini sedang dalam proses penggarapan Dirjen HPI. Penggarapan yang dimaksud adalah melakukan kajian untuk pengajuan sejumlah revisi, sebagai buah dari tugas rutin berupa pengawasan implementasi. Sebagaimana ditegaskan oleh Sahadatun Donatirin, Kepala Direktorat Perjanjian Ekonomi dan Sosial Budaya, Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006 memang benar didasarkan pada semangat untuk menekan angka masuknya BMI tidak terdokumentasi ke Malaysia. Pasalnya, tingginya jumlah BMI tidak terdokumentasi telah (dan bukan untuk pertama kalinya) dipersepsikan oleh Pemerintah Malaysia sebagai ancaman.⁵⁰ Akibatnya, muncul kekhawatiran

⁴⁸ Disadur dari website resmi Departemen Luar Negeri Republik Indonesia. <http://www.deplu.go.id/Pages/Orez.aspx?IDP=7&l=id> pada 22 November 2009 pukul 19.02 WIB

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Merujuk pada pernyataan resmi Menteri Hukum Malaysia, Rais Yatim, "... *Indonesia's Ambassador here needs not to say sorry anymore. We are going to take stern actions. Malaysians in general cannot tolerate the violent behavior of the Indonesians who are being too extreme and*

bahwa jika fenomena masuknya BMI tidak terdokumentasi tersebut tidak disikapi dengan serius, maka akan berdampak pada hubungan bilateral Indonesia-Malaysia, khususnya dalam hal migrasi pekerja.

Menanggapi masalah implementasi Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006 ini, Dona menyatakan bahwa sebenarnya telah ada *joint working group*, yang merupakan semacam kelompok kerja khusus yang bertugas untuk mengawasi mekanisme implementasi Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006 tersebut. Kelompok kerja ini terdiri dari sejumlah perwakilan tingkat pemerintah, dari masing-masing Pemerintah Malaysia dan Indonesia, dan melibatkan sejumlah lembaga non-pemerintah sebagai observer atau peninjau dalam diskusi-diskusi internal. Dona termasuk salah satu perwakilan yang berangkat atas nama Pemerintah Indonesia. Sejak bulan April 2006 hingga Oktober 2009 terhitung telah lima kali kelompok kerja ini bertemu dan membahas evaluasi dari pelaksanaan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006. Memang, pertemuan-pertemuan tersebut tidak menjadi agenda khusus, dalam artian tidak dibuat secara berkala, namun lebih berdasarkan kebutuhan dan kesepakatan antar anggota *joint working group* tersebut, dengan masukan dan persetujuan dari pemerintah masing-masing.⁵¹

Adapun evaluasi-evaluasi yang muncul dari kinerja *joint working group* tersebut adalah pertama, sikap BMI di Malaysia yang abai dan lalai terhadap sejumlah ketentuan terkait dengan identitas diri BMI di luar negeri. Perlu diketahui bahwa BMI tidak terdokumentasi terkategori menjadi tiga kategori.⁵² Kategori yang pertama adalah BMI yang datang ke negara tujuan dengan cara sembunyi-bersembunyi dan tidak membawa dokumen masuk yang resmi. BMI ini menjadi tidak terdokumentasi karena murni atas faktor kesengajaannya. Dengan bantuan sejumlah pihak, termasuk aparat di lapangan, maka BMI tersebut

ungrateful" yang disampaikan pada sebuah konferensi pers dalam rangka merespon kerusuhan yang terjadi di sebuah pabrik tekstil milik pengusaha Malaysia pada 17 dan 20 Januari 2002.

⁵¹ Hasil wawancara dengan Sahadatun Donatirin pada 9 Oktober 2009 di Kantor Dirjen HPI, Deplu, Jakarta

⁵² Lihat Amalia Sustikarini, "Dual-Track Diplomacy Government-NGO: Solusi Alternatif dalam Masalah Perlindungan TKI di Malaysia", dalam *Global*, Vol. 7 No. 1, edisi November 2005, hal. 5. Kategorisasi BMI tidak terdokumentasi ini juga diungkapkan dalam wawancara dengan Husein Alaydrus, Ketua APJATI, di Jakarta, 25 Mei 2005; dan Petrus Kanisius, Disnaker Kabupaten Nunukan, 13 Juni 2005, yang dimuat pada Simela Victor Muhamad dan Adirini Pujayanti, *Op. Cit.*

akhirnya dapat masuk ke Malaysia dan beratapencarian di sana. Peran faktor makelar menjadi penting BMI tidak terdokumentasi kategori ini.⁵³

Kategori yang kedua adalah BMI yang menyalahi batas izin tinggal, seperti tidak melakukan pengurusan perpanjangan dokumen-dokumen untuk tinggal pada waktu yang lama di negara tujuan. Status tidak terdokumentasi ini melekat pada diri seorang BMI oleh karena keteledoran atau kelalaiannya untuk memperpanjang masa berlaku surat-surat penting, seperti paspor dan izin kerja. Oleh karenanya, ketika sewaktu-waktu terjadi razia oleh aparat keamanan Malaysia, BMI tersebut dinyatakan sebagai BMI yang tidak terdokumentasi. Dalam kondisi yang kedua ini, faktor kelalaian majikan juga besar sebab majikan merupakan pihak yang bertanggung jawab penuh atas BMI yang bekerja padanya. Dengan demikian, menjadi kewajiban majikan untuk mengingatkan dan membantu BMI dalam pengurusan hal-hal yang sifatnya administratif.

Kategori yang ketiga adalah BMI yang melakukan pelanggaran terhadap kontrak kerjanya, seperti kabur atau berpindah tempat kerja sebelum masa kontrak berakhir. Pemerintah Malaysia memberlakukan bahwa apapun alasan dari mangkirnya seorang pekerja migran, termasuk BMI, dari kontrak kerjanya, selama pekerja tersebut tidak mampu menunjukkan dokumennya, maka pekerja itu langsung dikategorikan sebagai pekerja tidak terdokumentasi.⁵⁴ Padahal, bukan tidak mungkin bahwa larinya BMI dari majikannya disebabkan oleh tindakan-tindakan tidak manusiawi dari majikannya tersebut.

Dari ketiga kategori ini, yang dirumuskan sebagai masalah pertama adalah kategori yang kedua, di mana baik BMI itu sendiri maupun majikannya berperan dalam pembentukan status tidak terdokumentasi BMI tersebut. Sehingga, jikapun BMI tidak terdokumentasi dari kategori yang pertama dapat dicegah atau diminimalisir jumlahnya, tidak serta-merta berpengaruh pada jumlah keseluruhan

⁵³ Pande Ketul Trimayuni, "Undocumented Women Indonesian Migrant Workers Abroad: A Malaysia Case Study", diakses dari [http://ppinik.org/archive/ejournalfolder/4/Undocumented Women Indonesian Migrant Workers Abroad.pdf](http://ppinik.org/archive/ejournalfolder/4/Undocumented%20Women%20Indonesian%20Migrant%20Workers%20Abroad.pdf) pada 6 September 2009 pukul 11.58 WIB

⁵⁴ "RELA's "Catch a Migrant and Get Paid for It" Policy Must End: Professional Law Enforcement Must Replace Volunteers", diakses dari <http://www.mfasia.org/mfaStatements/F115-RELAcatchamigrant.html> pada 5 Desember 2009 pukul 12.17 WIB

BMI tidak terdokumentasi yang datanya terhimpun oleh Pemerintah Malaysia dan ditangkap oleh Pasukan RELA

Masalah yang kedua adalah pemanfaatan fenomena pengiriman BMI tidak terdokumentasi oleh sejumlah aparat di lapangan di kedua negara. Berkenaan dengan kategorisasi, masalah ini banyak ditemukan pada BMI yang status keberangkatannya tidak terdokumentasi. Tidak adanya pembekalan yang cukup dari agen pengirim yang tidak terdokumentasi dan tidak adanya jaminan keamanan dari Pemerintah Indonesia membuat para BMI tidak terdokumentasi ini kerap menjadi 'lahan basah' bagi aparat penegak hukum di lapangan. Tidak jarang, BMI dengan status tidak terdokumentasi justru difasilitasi oleh aparat penegak hukum, baik Indonesia maupun Malaysia. Pasalnya, kemudahan berupa jalan-jalan pintas dari sejumlah rangkaian langkah administrasi dan birokrasi yang harus ditempuh oleh para BMI terdokumentasi masih menggiurkan bagi sekelompok besar calon BMI. "Bagaimana tidak, proses yang harusnya dilakukan dalam hitungan bulan dapat dilaksanakan dalam hitungan minggu dengan tawaran pembayaran yang relatif sama", tegas Dona.

Barulah kemudian, ketika proses pemberangkatan dan penerimaan berlangsung, para BMI kelompok ini dikenakan biaya-biaya tambahan yang jumlahnya tidak kecil oleh sekian banyak petugas di lapangan. Padahal, jika saja mereka mau mengikuti prosedur yang benar dan terdokumentasi, Deplu memberikan jaminan keselamatan secara cuma-cuma. Oleh karenanya, Dona menilai bahwa seberapa pun baiknya suatu kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah kedua negara tidak akan menjadi efektif jika tidak didukung oleh aparat penegak hukum di lapangan yang benar-benar tegas dan mampu menahan diri untuk tidak mengambil keuntungan pribadi dari fenomena migrasi pekerja ini.

Masalah ketiga yang juga tidak kalah pentingnya dengan masalah-masalah sebelumnya adalah kesempatan-kesempatan yang muncul dari peraturan departemen pemerintah lainnya, seperti misalnya Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans). Tanpa bermaksud mengkambinghitamkan lembaga milik negara lainnya, Dona menyoroiti salah satu peraturan Depnakertrans mengenai ketiadaan batasan pendidikan minimum bagi seorang WNI untuk

bekerja di luar negeri. Pendidikan formal calon BMI memang merupakan suatu hal yang krusial. Ketiadaan aturan yang tegas mengenai hal ini membuat siapapun dapat dinyatakan layak bekerja di luar negeri, padahal tuntutan pekerjaan yang berkenaan dengan pendidikan-pendidikan formal dasar pun tidak sedikit.

Contoh lain yang juga disoroti oleh Dona adalah masalah batasan usia. Untuk contoh yang kedua ini, memang Depnakertrans telah membuat aturan mengenai batasan usia minimal pekerja, yakni 18 tahun, sementara versi Pemerintah Malaysia minimal adalah 21 tahun.⁵⁵ Namun, sudah pula menjadi rahasia publik bahwa praktek pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) sebagai bukti identitas utama seorang WNI banyak diselewengkan. Ketidaksesuaian data, khususnya data usia, yang tertera pada KTP seseorang membuat orang tersebut di satu sisi mendapatkan hak-hak yang seharusnya belum dapat dimilikinya dan pada sisi yang lain membuat orang tersebut diperlakukan dan dituntut untuk berlaku layaknya orang dewasa. Kelompok BMI dengan data diri palsu ini juga dapat dikategorikan sebagai kelompok BMI dengan status tidak terdokumentasi, yang mana untuk mencapai jalan keluarnya, diperlukan koordinasi yang holistik dari lembaga-lembaga resmi dari baik pemerintah Indonesia maupun Malaysia.

Badan pemerintahan lain yang juga terkait dengan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006 ini adalah Direktorat Jenderal Perlindungan Warga Negara Indonesia (WNI) dan Bantuan Hukum Indonesia (BHI) di Luar Negeri (Dirjen WNI-BHI). Unit kerja milik Dirjen Protokoler dan Konsuler milik Deplu ini merupakan badan yang terkait langsung dengan bantuan-bantuan yang diberikan kepada WNI dan BHI berkenaan dengan kasus-kasus hukum yang melibatkan Perwakilan Negara Asing atau Organisasi Internasional di Indonesia, termasuk di dalamnya kasus-kasus yang menimpa BMI di luar negeri, seperti Malaysia.⁵⁶ Memang, Dirjen WNI-BHI ini tidak seperti Dirjen HPI yang memiliki peranan langsung dalam proses perumusan dan pengawasan implementasi Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia tahun 2006. Namun, unit kerja ini sedikit

⁵⁵ Linda Dharnella, "Kerentanan Pekerja Migran di Bawah Umur", diakses dari <http://www.zonamigran.com/kso.php?id=33&kode=2> pada 28 November 2009 pukul 20.23 WIB

⁵⁶ Disadur dari website resmi Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, <http://www.deplu.go.id/Pages/Orsz.aspx?IDP=8&IDP2=67&l=id> pada 22 November 2009 pukul 19.10 WIB.

banyak juga merasakan dampak dari penandatanganan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006 oleh karena tugas utamanya yang memang berkaitan dengan perlindungan WNI di luar negeri, termasuk para BMI yang berminat mencari di Malaysia.

Clemens Bektikusuma, representasi dari Dirjen Perlindungan WNI-BHI menyatakan bahwa terdapat sejumlah masalah yang sifatnya fundamental dalam upaya penurunan jumlah BMI tidak terdokumentasi di Malaysia. Pertama adalah kemudahan yang diterima, baik oleh majikan maupun oleh BMI itu sendiri, jika berangkat dengan menggunakan jasa dari agen yang ilegal. Diakui memang bahwa sejumlah persyaratan bagi pengiriman calon BMI, yang ditetapkan oleh Depnakertrans bekerjasama dengan Deplu, sengaja dibuat tidak mudah. Hal ini utamanya dilakukan agar BMI yang memang tidak memiliki kemampuan dasar, sesuai dengan kebutuhan majikan di Malaysia, akhirnya tidak dapat diberangkatkan. Harapannya, para majikan puas dengan kinerja BMI, sehingga jaminan-jaminan yang memang telah menjadi hak dari para BMI tersebut dapat dipenuhi. Namun ternyata, mekanisme ini justru menyuburkan lahan-lahan pengiriman BMI dengan status tidak terdokumentasi karena persyaratan yang diberikan oleh agen pengirim jauh lebih sederhana dan mudah dipenuhi, baik bagi calon BMI maupun calon majikannya.

Masalah yang kedua adalah penerapan sistem hukum yang masih lemah. Tidak dapat dipungkiri bahwa fenomena pengiriman BMI tidak terdokumentasi menjadi lahan matapencarian bagi sejumlah pihak, termasuk aparat penegak hukum yang bekerja atas nama pemerintah, baik di Indonesia maupun Malaysia. Sebut saja, selama proses pengiriman dan penerimaan para BMI. Sejumlah pungutan liar, dari jumlah yang paling kecil hingga paling besar, diberlakukan baik di sejumlah wilayah perbatasan maupun di kantor-kantor imigrasi di kedua negara. Selain itu, dari pihak Pemerintah Malaysia pun, belum ada usaha yang benar-benar riil untuk menindak majikan yang melakukan pelanggaran HAM bagi para BMI.⁵⁷ Faktor ketiadaan berkas-berkas dokumentasi yang sah kerap menjadi celah bagi para majikan di Malaysia, termasuk para Sultan dan pejabat tinggi di

⁵⁷ Hingga saat pembuatan penelitian ini, penegasan akan hal ini masih menjadi masukan dari Pemerintah Indonesia dalam draft revisi yang diajukan pada bulan Oktober 2009.

Malaysia, untuk bertindak sewenang-wenang pada kelompok BMI ini. Mereka tidak lagi merasa mempekerjakan, namun lebih kepada 'membeli' para BMI dari agen pengirimnya. Dengan demikian, kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhinya sebagai majikan dapat diabaikan begitu saja, termasuk menjamin sejumlah hak dari para BMI.

Masalah ketiga adalah tingginya kebutuhan Pemerintah Indonesia untuk menjadikan sejumlah warga negaranya menjadi BMI. Jaminan akan penghidupan yang baik, sebagaimana yang diiming-imingi oleh Pemerintah Indonesia, dicapai salah satunya dengan mengirimkan mereka yang kompeten untuk bekerja di luar negeri, termasuk Malaysia. Sayangnya, kebutuhan pengiriman ini tidak sebanding dengan jumlah sumber daya aparat di lapangan yang bertugas untuk mengawasi berlangsungnya fenomena migrasi pekerja tersebut.⁵⁸ Akibatnya, banyak wilayah-wilayah di antara kedua negara ini yang masih penjagaannya masih relatif longgar, atau bahkan sama sekali tidak dijaga oleh seorang aparat pun. Hal inilah yang menjadi kesempatan bagi masuknya BMI tidak terdokumentasi ke Malaysia. Sehingga, kebijakan serupa Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006 yang belum didukung dengan fasilitas berupa sistem hukum yang memadai, tentu tidak akan dapat terimplementasi sesuai dengan target yang diprediksikan.

Masalah yang keempat adalah perlindungan yang diberikan oleh Pemerintah, khususnya Indonesia, bagi seluruh BMI. Di satu sisi, perlindungan ini memang menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk dipenuhi. Status BMI sebagai WNI membuat kewajiban perlindungan tersebut tidak dapat dipisahkan dari Pemerintah Indonesia. Namun di sisi yang lain, perlindungan tersebut pada kasus-kasus tertentu justru menjadi hambatan bagi penurunan jumlah BMI tidak terdokumentasi. Pasalnya, perlakuan terhadap kasus-kasus yang menimpa BMI dengan status terdokumentasi dan BMI dengan status tidak terdokumentasi adalah sama, termasuk di dalamnya jenis perlindungan yang diberikan, walaupun memang, biasanya rentang waktu yang dibutuhkan oleh BMI tidak terdokumentasi lebih lama. Hal ini menjadi situasi yang dilematis bagi para perumus kebijakan di

⁵⁸ Hal ini juga dikemukakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dalam "Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antarnegara di Indonesia", hal. 25, diakses dari www.bappenas.go.id/get-file-scrvr/node/2546/ pada 7 Desember 2009 pukul 06.56 WIB.

Deplu. Memang, pemberian perlindungan bagi BMI terdokumentasi seringkali memakan waktu yang relatif lebih singkat, oleh karena kelengkapan surat-surat penting yang dibutuhkan dalam proses pengadilan. Namun dengan adanya persamaan perlakuan ini, maka tidak ada efek jera bagi BMI tidak terdokumentasi, jika sewaktu-waktu di masa mendatang ia kembali bekerja sebagai BMI tidak terdokumentasi.

Meresponi hal ini, menurut Bakti langkah pemerintah harus dilakukan dalam dua tatanan. Pada tatanan legal atau hukum, Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia pada tahun 2006 memang diperlukan karena bagaimana pun Indonesia adalah negara hukum. Pendekatan formil pada tatanan legal ini diharapkan dapat memberikan efek jera bagi BMI tidak terdokumentasi, yang memang membawa dampak negatif dalam fenomena migrasi pekerja dari Indonesia ke Malaysia. Namun pendekatan legal saja tidak cukup. Pendekatan non-legal, seperti sosialisasi melalui media massa dan pemerintah daerah, memiliki peranan yang sama besarnya dengan pendekatan legal. Sosialisasi kebijakan melalui siaran radio, sebagai satu-satunya akses informasi di daerah-daerah terpencil di Indonesia, perlu dilakukan secara berkala. Sosialisasi kebijakan dan situasi serta resiko-resiko yang mungkin diterima oleh calon BMI yang berstatus tidak terdokumentasi harus pula dilakukan oleh pemerintah daerah, sebagai aparat negara yang berinteraksi langsung dengan penduduk di wilayahnya. Hal tersebut juga dapat didukung dengan bekerjasama dengan media publik untuk mengekspos tindak-tanduk kekerasan yang diterima oleh BMI tidak terdokumentasi. Tujuan dari pengeksposan ini bukan untuk semakin memarjinalkan korban yang menjadi dijadikan sebagai contoh (*role model*), namun untuk memberikan terapi kejutan (*shock therapy*) bagi calon BMI yang mungkin bermaksud untuk menggunakan jasa dari agen pengirim yang tidak terdokumentasi.

III.1.1. Analisa Faktor Kebelumhasilan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia Tahun 2006 mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan BMI di Malaysia dari Pihak Aktor Pemerintah menurut Perspektif CSS

Dari pemaparan tersebut, jika peneliti coba rumuskan, maka faktor kebelumhasilan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia tahun 2006 dari pihak pemerintah adalah belum munculnya perspektif CSS dalam benak kedua pemerintahan ketika perumusan kebijakan ini dibuat. Perspektif yang digunakan masih merupakan perspektif keamanan menurut konsep realis. Hal tersebut tampak nyata dalam minimnya *political will* baik dalam proses perumusan maupun pelaksanaan nota kesepahaman ini. Sebagaimana yang dijelaskan oleh narasumber dari Migrant Care, nota kesepahaman ini terasa tidak ber-'nyawa'. Maksudnya, arahan dan tujuan dari penandatungannya masih samar-samar. Dinyatakan bahwa hambatan utama dari hubungan ketenagakerjaan antara Indonesia dan Malaysia adalah keberadaan BMI tidak terdokumentasi. Selain merusak pasar oleh karena kesediaan mereka untuk dibayar di bawah harga pasar tenaga kerja Malaysia, terlibat dalam tindakan-tindakan kriminal yang meresahkan masyarakat Malaysia, sejumlah pelanggaran HAM yang menimpa juga mencoreng nama Pemerintah Indonesia di mata regional dan internasional.

Perspektif ini jelas masih menempatkan BMI tidak terdokumentasi sebagai bentuk ancaman bagi keberlangsungan fenomena migrasi pekerja dari Indonesia ke Malaysia. Secara lebih spesifik, BMI tidak dipandang sebagai seorang individu manusia yang hak-hak harus dapat dipenuhi, namun dipandang secara realis-kapitalis, yakni menjadi ancaman bagi stabilitas pasar tenaga kerja. Jikapun BMI tidak terdokumentasi diintegrasikan ke dalam konsep HAM, perspektif yang digunakan adalah bahwa BMI kelompok ini merupakan ancaman bagi posisi Indonesia dalam tata atau struktur internasional. BMI tidak dipandang sebagai subjek di mana HAM itu sendiri melekat padanya dan oleh karenanya harus diperjuangkan agar nilai-nilai HAM tersebut tidak hilang darinya. Sebaliknya, pelanggaran HAM yang menimpa para BMI tersebut lebih dikhawatirkan dapat mengubah pola pandang masyarakat internasional terhadap Pemerintah Indonesia, tanpa benar-benar berupaya untuk 'merebut kembali' atau mengembalikan hak-hak yang direnggut dari tiap-tiap individu BMI.

Ketidakkemampuan pemerintah dalam memandang fenomena ini dari sudut pandang CSS pada akhirnya juga berpengaruh pada hal-hal teknis dari konten nota kesepahaman itu sendiri. Dalam nota kesepahaman tersebut, tampak bahwa kedua pemerintahan tidak secara rinci mengatur BMI tidak terdokumentasi yang terdapat di Malaysia. Sebut saja pasal-pasal yang terdapat dalam Appendix A, Bagian A "Responsibilities of the Employer". Pasal-pasal tersebut mengatur tata cara majikan dalam mempekerjakan BMI, seolah-olah semua BMI yang masuk dan bekerja merupakan BMI yang terdokumentasi. Tidak ada ketentuan mengenai sanksi bagi majikan yang mempekerjakan BMI yang tidak terdokumentasi. Begitu pula dengan sanksi yang harus diterima oleh majikan jika melakukan pelanggaran-pelanggaran HAM terhadap BMI. Dengan demikian, tujuan awal nota kesepahaman, tidak mampu menggambarkan secara eksplisit dalam pasal-pasal nota kesepahaman ini.

Ketidaksirosis pemerintah dalam menangani kasus BMI tidak terdokumentasi ini juga tampak dari fasilitas yang seadanya. Sebut saja, sebuah kertas pengumuman yang berbunyi demikian, "... Sekitar 90% dari jenis pekerjaan yang ditawarkan Malaysia berada di perkebunan kelapa sawit. Lapangan pekerjaan lain adalah jasa rumah tangga dan industri *plywood*. Gambaran gaji kotor sekitar 400 RM atau setara Rp 750 ribu per bulan, dengan catatan harus turun bekerja setiap hari. Potongan gaji per bulan sekitar 300 RM untuk membayar pajak orang asing, visa, simpanan pekerja, dan membayar bahan makanan yang diambil dari kedai. Selama satu tahun, uang yang tersisa hanya Rp 175 ribu per bulan."⁵⁹ Pengumuman ini sebenarnya bernilai esensial, khususnya untuk mempengaruhi psikologi calon BMI tidak terdokumentasi. Namun, di Kabupaten Nunukan, Kalimantan Timur, misalnya, kertas pengumuman tersebut tertempel begitu saja, dengan keadaan yang lusuh dan beberapa huruf yang mulai luntur, di Kantor Balai Pelayanan dan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (BP2TKI), sehingga para calon BMI tidak tertarik untuk membaca dan mengetahui informasi penting yang terkandung di dalamnya.

⁵⁹ "Menaruh Harapan pada Sistem Satu Pintu (1): Berpeluh-peluh demi Seratus Ringgit", *Op. Cit.*

Ketidakkampuan pemerintah untuk menempatkan proses pembentukan kebijakan ke dalam kerangka pemikiran CSS juga tampak dari cara paradigma pemerintah, khususnya Pemerintah Malaysia, memandang bahwa nota kesepahaman ini merupakan masalah *interstate* milik kedua pemerintahan. Memang, pihak yang bertanggung jawab penuh dalam perumusan dan penandatanganan adalah pemerintah. Hal tersebut bahkan berlangsung secara universal oleh karena kapabilitas dan otoritas pemerintah sebagai pemimpin negara. Namun, hendaknya pemerintah juga tidak alpa bahwa subjek dari nota kesepahaman ini adalah para BMI, yang merupakan masyarakat awam non-pemerintah. Mereka seharusnya dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan sebab yang akan dikenakan kebijakan ini adalah kelompok masyarakat tersebut. Jika pun memang hal tersebut sulit dilakukan oleh pemerintah oleh karena keterbatasan pengetahuan yang dimiliki oleh para BMI, pemerintah dapat memanfaatkan lembaga-lembaga non-pemerintah. Lembaga-lembaga ini diyakini mampu menyuarakan kepentingan dan kebutuhan para BMI secara spesifik oleh karena bidang kerja sehari-harinya yang memang berhubungan langsung dengan kehidupan para BMI.

Tidak kalah pentingnya, tersirat bahwa terdapat paradigma pemerintah yang cenderung memandang BMI merupakan komoditi ekspor. Peneliti menilai bahwa hal ini sebenarnya tidak sepenuhnya salah sebab memang dengan mengirimkan tenaga kerja dan jasa servis melalui BMI, Pemerintah Indonesia mendapat pemasukan yang tidak sedikit, khususnya dari lahan pajak penghasilan. Demikian pula dengan pihak pengusaha atau majikan di Malaysia. Dengan biaya yang mereka keluarkan, maka mereka bisa mendapatkan servis yang dibutuhkan. Namun demikian, pemikiran ini bisa jadi salah jika hanya berhenti sampai pada tahapan ini. Baik Pemerintah Indonesia, Pemerintah Malaysia, maupun pihak majikan di Malaysia nampaknya tidak belajar dari pengalaman historis bahwa mereka sebenarnya memiliki ketergantungan yang besar terhadap eksistensi BMI.

Perlu senantiasa diingat bahwa kepulangan BMI dalam jumlah besar, tidak hanya merugikan Pemerintah Indonesia karena mendapat beban tanggungan yang besar secara tiba-tiba, namun juga merugikan majikan di Malaysia dan berdampak pada melemahnya sektor industri di negara tersebut. Memang, yang selama ini

terjadi adalah kepulangan BMI dalam jumlah besar tersebut terjadi karena adanya kebijakan deportasi dari Pemerintah Malaysia. Namun demikian, pemerintah kedua negara belum sampai pada pemikiran bahwa jika sekali waktu para BMI ini tidak lagi mau bekerja di Malaysia oleh karena keinginan mereka sendiri, maka Pemerintah Indonesia akan kehilangan devisanya, majikan di Malaysia akan kehilangan tenaga kerjanya, dan melemahnya sektor industri di Malaysia akan pula berdampak pada lemahnya perekonomian makro di negara tersebut.

Dengan demikian, hal yang perlu dijaga adalah pemberian hak-hak BMI sesuai dengan ketentuan hak buruh. Dengan adanya penjaminan hak-hak tersebut, menurut perspektif CSS, maka BMI yang bekerja di Malaysia akan memilih untuk bekerja di negara tersebut memang atas dasar keputusannya sendiri. BMI seharusnya merasa bebas untuk melakukan apa yang menjadi pilihan tindakannya, termasuk untuk bekerja di luar negeri. Tidak ada tekanan ekonomi dan sosial yang mengharuskannya mencari nafkah di tempat yang komunitasnya adalah warga 'asing', hanya karena haknya tidak dapat dipenuhi oleh negara di mana komunitasnya merupakan lingkungan yang familiar baginya. Lebih penting lagi, tidak ada tekanan birokrasi, yang membuat para BMI terpaksa menempuh jalan yang tidak terdokumentasi dan menanggung resikonya ketika berhadapan dengan hukum, hanya untuk memenuhi hak-hak yang memang menjadi bagiannya.

III. 2. Faktor Kebelumhasilan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia Tahun 2006 mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan BMI di Malaysia dari Pihak Aktor Non-Pemerintah

Pihak lain yang juga memiliki keterkaitan dengan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia pada tahun 2006 ini adalah lembaga-lembaga non-pemerintah, khususnya yang bergerak dalam bidang advokasi perlindungan bagi buruh migran yang bekerja di luar negeri, seperti Migrant Care. Bernhard Nababan, Staf Ahli Divisi Advokasi Kebijakan di Migrant Care memandang Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006 sebagai 'kecelakaan' bagi sistem advokasi perlindungan BMI. Dinyatakan demikian sebab pada dasarnya, Nota

Kesepahaman tersebut dinilai merugikan bagi BMI, baik yang berstatus terdokumentasi maupun tidak terdokumentasi, yang bekerja di Malaysia.

Kerugian terutama yang ditimbulkan oleh Nota Kesepahaman tersebut adalah hak yang diberikan oleh Pemerintah Malaysia –atas kesepakatan Pemerintah Indonesia– kepada para majikan dari BMI di Malaysia untuk menyimpan paspor dari para BMI.⁶⁰ Hal ini dipandang merugikan karena esensi paspor bagi seseorang yang sedang berada di luar batas wilayah negaranya adalah sebagai bukti identitas yang sah dan berlaku universal. Oleh karenanya, ketika bukti identitas diri tersebut disimpan justru bukan pemilik sesungguhnya, saat itu pula esensi dari paspor itu sendiri menjadi hilang.

Memang, sebagaimana yang dikonfirmasi oleh Sahadatun Donatirin, kemunculan ide untuk mengizinkan majikan memegang paspor dari BMI yang bekerja padanya adalah karena perilaku kebanyakan BMI yang bersifat "kaburan" atau mangkir dari kontrak kerja yang telah disepakati. Artinya, didorong oleh banyak faktor, seperti ketidaksiapan mental atau kekurangtekanan, tidak sedikit BMI yang senantiasa berpindah-pindah tempat bekerja sesuai keinginan mereka. Hal tersebut sebenarnya tidak salah selama dilakukan melalui prosedur administratif yang benar. Namun, faktanya tidak demikian. Menanggapi keluhan dari banyak majikan di Malaysia, Pemerintah Indonesia pun sepakat untuk memberikan izin kepada para majikan tersebut untuk menyimpan paspor BMI sebagai 'jaminan' bahwa mereka tidak akan berhenti bekerja secara sepihak dan pergi atau kabur begitu saja.

Sayangnya, menurut Benhard, butir kesepakatan tersebut kurang didukung dengan penelitian yang mendalam atas dampak-dampak yang mungkin muncul. Terbukti bahwa dengan adanya kebijakan tersebut, ketimbang menyelesaikan masalah dengan perubahan karakter 'kaburan' dari para BMI, justru menimbulkan masalah baru dalam hal minimnya perlindungan yang diterima oleh para BMI. Dengan disimpannya paspor BMI di tangan majikannya, maka para majikan dapat dengan sewenang-wenang memperlakukan para BMI karena mereka yakin BMI

⁶⁰ Sebagaimana yang tercantum dalam Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia tahun 2006 mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan Buruh Migran Indonesia (*Domestic Worker*) pada Appendix A, bagian A (*Responsibilities of the Employer*), ayat xii.

tidak dapat pergi tanpa adanya paspor. Dari kebanyakan kasus yang terjadi, BMI yang tidak tahan dengan perlakuan para majikannya kemudian memutuskan untuk tetap pergi tanpa paspor di tangan mereka. Akibat, para BMI ini menjadi sangat rentan terhadap razia oleh aparat keamanan Malaysia, yang karena ketidakmampuan mereka menunjukkan bukti identitas diri yang sah kemudian dinyatakan sebagai BMI yang tidak terdokumentasi. Dengan demikian, Benhard menegaskan bahwa Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia tahun 2006, khususnya pada butir kesepakatan mengenai paspor tersebut, secara esensial memang gagal untuk menjadi solusi bagi masalah dari jumlah BMI tidak terdokumentasi di Malaysia.

Mengenai hambatan-hambatan yang terdapat dalam Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia pada tahun 2006 itu sendiri, Benhard menilai bahwa pihak yang seharusnya paling bertanggung jawab atas kebelumhasilan Nota Kesepahaman tersebut adalah pemerintah sendiri. Hambatan yang terutama adalah pola pikir pemerintah yang memandang BMI sebagai komoditas ekspor.⁶¹ Artinya, BMI tidak dipandang sebagai manusia, sebagai makhluk hidup yang berjuang demi kelangsungan hidupnya, namun sebagai komoditas yang dikirimkan dari Indonesia ke Malaysia untuk memenuhi peningkatan ekonomi makro di masing-masing negara. Pola pikir yang demikian membuat pemerintah, khususnya Pemerintah Indonesia, seolah-olah tidak benar-benar peduli akan BMI tidak terdokumentasi yang senantiasa menyertai fenomena migrasi pekerja dari Indonesia ke Malaysia. "Upaya itu ada, tapi semangatnya tidak berasal dari hati", demikian dipaparkan Benhard dalam menggambarkan implementasi dari Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006.

Pernyataan tersebut didukung pula dengan fakta bahwa hingga saat ini, Indonesia belum meratifikasi Konvensi PBB tahun 1990 mengenai Perlindungan Hak Buruh menyangkut Prinsip-prinsip tentang HAM dan Ketenagakerjaan secara internasional yang menjamin pemenuhan hak-hak dasar buruh migran. Konvensi tersebut memang telah ditandatangani Indonesia sejak tahun 2003 ini, hingga saat

⁶¹ Hasil wawancara dengan Clemens Bektikusuma, pada 9 Oktober 2009 di Kantor Direktorat Jenderal Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, di Jakarta.

ini belum diratifikasi. Padahal, ratifikasi atas konvensi ini diyakini merupakan nilai yang esensial untuk meningkatkan nilai tawar (*bargaining position*) Pemerintah Indonesia di hadapan Pemerintah Malaysia.⁶²

Benhard dan teman-teman dari lembaga advokasi perlindungan buruh migran lainnya meyakini bahwa Ketiadaan ratifikasi Konvensi PBB tahun 1990 dianggap dapat menjadi sarana yang efektif bagi Pemerintah Indonesia untuk melindungi BMI, termasuk mereka yang berstatus tidak terdokumentasi kategori kedua, yang mendapatkan perlakuan-perlakuan pelanggaran HAM. Sebut saja tindak kekerasan dan pelecehan seksual yang dilakukan oleh Pasukan RELA (Relawan Rakyat Malaysia) terhadap BMI tanpa paspor oleh yang tertangkap pada saat razia dokumen. Pasukan RELA langsung mendefinisikan BMI-BMI tersebut sebagai BMI yang tidak terdokumentasi padahal, tidak jarang paspor dari para BMI tersebut dengan sengaja tidak diberikan oleh majikannya. Dengan ratifikasi Konvensi PBB tahun 1990 maka Pemerintah Indonesia dapat menggugat Pasukan RELA tersebut dengan tuduhan tindakan pelanggaran HAM.

Di akhir dari penjelasannya, Benhard menyimpulkan bahwa pola pikir yang dimiliki Pemerintah Indonesia masih menggunakan paradigma komoditif, di mana fenomena migrasi pekerja dipandang sebagai benar-benar pertukaran jasa dengan pemasukan negara. Belum ada semangat penegakan perlindungan HAM yang benar-benar nyata, khususnya bagi BMI tidak terdokumentasi, yang mana hal ini menjadi tujuan awal dari pengajuan dan penandatanganan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006. Sehingga, selain memang sistem kebijakan yang diterapkan masih relatif lemah, esensi dari kebijakan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006 itu sendiri memang kemudian dipandang hanya sebagai upaya diplomatik politik untuk 'menenangkan' Pemerintah Malaysia yang mulai berang akan ulah BMI tidak terdokumentasi, bukan sebagai upaya untuk menyelesaikan dan menuntaskan fenomena BMI tidak terdokumentasi di Malaysia.

⁶² Malaysia sendiri merupakan penandatanganan dari Konvensi PBB atas Eliminasi dan Diskriminasi terhadap Wanita (CEDAW), Konvensi PBB atas Hak Anak (CRC), dan telah meratifikasi 5 dari 8 poin Konvensi ILO. Malaysia juga merupakan anggota dari Dewan HAM PBB. Bahkan, pada Januari 2007, Malaysia juga menandatangani Deklarasi ASEAN atas Perlindungan dan Promosi HAM Pekerja Migran, disadur dari Philip S. Robertson Jr., "Migrant Workers in Malaysia – Issues, Concerns, and Points for Actions".

Melengkapi informasi dari Benhard Nababan, Wahyu Susilo, seorang analis kebijakan publik yang juga bekerja untuk Migrant Care, menyatakan bahwa masalah terutama yang ditemui dalam Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia tahun 2006 ini justru adalah ketertutupan Pemerintah Indonesia dan Malaysia dalam proses perumusan kebijakan. Ketertutupan ini sangat dirasakan oleh Wahyu ketika pada April 2006 di Bali, Migrant Care diundang menjadi partisipan dalam proses penandatanganan Nota Kesepahaman tersebut, justru hanya di hari terakhir. Baginya, hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya kedua pemerintah ini tidak benar-benar berintensi untuk melibatkan Migrant Care maupun organisasi non-pemerintahan lainnya dalam masa proses perumusan dan penandatanganan ini. Organisasi-organisasi non-pemerintah hanya dijadikan saksi ketika kebijakan tersebut telah selesai dirumuskan dan dianggap sudah final.

Masalah ketiadaan organisasi non-pemerintah ini dinyatakan Wahyu sebagai hal yang krusial, yang juga berperan dalam kebelumhasilan implementasi Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006. Pasalnya, lobi dari pihak pengusaha di Malaysia sangatlah kuat dalam menekan pemerintahnya.⁶³ Sementara di Indonesia, pemerintahnya berjalan sendiri. Sehingga, konten dari Nota Kesepahaman ini sebenarnya tidak benar-benar bertumpu pada titik tengah yang menguntungkan dua negara. Nota Kesepahaman ini menggambarkan bahwa tarik-menarik antara Pemerintah Indonesia dan Malaysia tidaklah seimbang, melainkan condong untuk memenuhi kebutuhan Malaysia saja akan pasar tenaga kerjanya, tanpa benar-benar menyentuh esensi dari pengurangan BMI tidak terdokumentasi sebagaimana yang diharapkan sebelumnya. Hal tersebut tampak sangat jelas pada ketentuan mengenai penyimpanan paspor oleh majikan di Malaysia, sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya.

Seandainya pada masa proses perumusan dan pembuatan kebijakan Nota Kesepahaman ini kedua pemerintah bersedia untuk bersama-sama terbuka terhadap masukan dari organisasi non-pemerintah, maka tentu Nota Kesepahaman ini akan menjadi sebuah terobosan yang baik. Tidak hanya akan mampu

⁶³ Hal ini juga ditegaskan oleh Pejabat Timbalan Penolong, Pengarah Kanan Imigrasi Malaysia, Abdul Razak Bin Abdul Ghani, dalam "Menaruh Harapan pada Sistem Satu Pintu (1): Berpeluh-peluh demi Seratus Ringgit", dalam harian Suara Merdeka edisi Rabu, 2 Maret 2005

memberikan perlindungan terhadap BMI yang terdokumentasi, Nota Kesepahaman ini akan juga membuat BMI yang tidak terdokumentasi untuk setidaknya lebih tertarik, jika belum benar-benar peduli, untuk mengikuti jalur resmi yang disediakan oleh Pemerintah Indonesia dan Malaysia. Alasannya terdapat jaminan-jaminan perlindungan yang terstruktur dan akomodatif bagi para BMI tersebut dalam masa kerjanya di Malaysia.

Dengan demikian, upaya untuk menekan jumlah BMI yang tidak terdokumentasi dapat dilakukan dengan cara yang lebih 'ramah'. Artinya, penurunan jumlah BMI yang tidak terdokumentasi tidak lagi dilakukan dengan cara pengejaran dan didasarkan dengan pola pikir bahwa BMI tidak terdokumentasi tersebut merupakan bagian dari kejahatan. Namun sebaliknya, BMI yang tidak terdokumentasi merupakan bagian dari masyarakat yang justru harus dibantu dan diberi perlindungan dengan cara mendokumentasikan identitas dirinya, sehingga statusnya berubah sebagai BMI yang terdokumentasi. Status tersebutlah yang kemudian melekatkan sejumlah jaminan dari kedua pemerintah akan keberlangsungan hak-hak pekerja yang memang menjadi bagian mereka.

Namun demikian, Wahyu juga tidak memungkiri bahwa ketertutupan Pemerintah Indonesia tersebut masih jauh berada di tingkat yang lebih baik ketimbang resistensi dari Pemerintah Malaysia. Hal tersebut terutama tercermin dari *walk-out*-nya Pemerintah Indonesia dalam pembahasan mengenai evaluasi Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006 yang berlangsung pada bulan Juni 2007. Saat itu, Pemerintah Indonesia mengundang sejumlah lembaga non-pemerintah untuk memberi masukan terhadap pelaksanaan nota kesepahaman. Namun, Pemerintah Malaysia tidak menyetujui keberadaan lembaga-lembaga non-pemerintah tersebut. Mereka menginginkan agar wacana dan diskursus mengenai nota kesepahaman hanya berlangsung pada tatanan pemerintah saja. Tidak mendapat respon yang positif dari pemerintah Indonesia, perwakilan dari Pemerintah Malaysia pun memilih untuk *walk-out* dan evaluasi pun ditunda.⁶⁴

Pada akhir pemaparannya, Wahyu menegaskan hal yang lebih kurang sama dengan yang dikemukakan oleh Benhard. Ia menilai bahwa

⁶⁴ Hasil wawancara dengan Wahyu Susilo, pada 30 November 2009 di Kantor International NGO Forum on Indonesia Development (INFID), Jakarta.

kebelumhasilan implementasi dari Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006 mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan BMI di Malaysia adalah paradigma yang dimiliki oleh kedua pemerintah dalam memandang BMI. Baik Pemerintah Indonesia maupun Malaysia menempatkan BMI sebagai komoditi ekspor dan ekonomi. Dalam nota kesepahaman itu sendiri, tidak dirasakan adanya semangat untuk benar-benar menurunkan arus masuk dari BMI tidak terdokumentasi. Tampak bahwa dari pasal-pasal nota kesepahaman tersebut, BMI dipandang sebagai komoditi niaga, bukan sebagai manusia yang jika statusnya jelas atau terdokumentasi, maka serta-merta memiliki sejumlah hak yang harus dijamin keberlangsungannya oleh negara.

III.2.1. Analisa Faktor Kebelumhasilan Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia Tahun 2006 mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan BMI di Malaysia dari Pihak Non-Aktor Pemerintah menurut Perspektif CSS

Dari penjelasan tersebut, peneliti menganalisis bahwa aktor non-pemerintah, khususnya lembaga-lembaga yang bergerak dalam bidang advokasi perlindungan terhadap BMI, juga berperan dalam kebelumhasilan implementasi Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia 2006 ini. Sebagaimana yang berulang kali ditegaskan dalam wawancara, pihak lembaga non-pemerintah menilai bahwa tidak ada upaya yang benar-benar serius dari kedua pemerintah dalam merumuskan kebijakan ini. Mereka bahkan mengklaim bahwa kebijakan ini merupakan cerminan dari diplomasi Indonesia yang kerap bersifat musyawarah dan kekeluargaan, sehingga kebijakan-kebijakan yang ditempuh juga terkesan sekedar 'mendamaikan' ketimbang 'menyelesaikan' masalah.

Hal yang kemudian disangsikan oleh peneliti adalah justru pendapat dan opini tersebut. Sejak penandatanganan nota kesepahaman tersebut, disebutkan bahwa Pemerintah Indonesia dan Malaysia masing-masing mengundang pihak lembaga non-pemerintahnya masing-masing sebagai saksi. Pada saat itu, lembaga-lembaga non-pemerintah sepakat untuk tidak menandatangani kesepakatan apapun yang mungkin akan ditawarkan dari pihak pemerintah. Berarti, 'kecacatan' dalam

konten nota kesepahaman ini sebenarnya telah diketahui sejak awal masa penandatanganannya, yakni pertengahan tahun 2006. Apalagi, dugaan akan adanya 'kecacatan' dalam nota kesepahaman tersebut telah dibenarkan oleh Jorge Bustamante, seorang pelapor khusus (*special rapporteur*) PBB Untuk Hak Asasi Kaum Buruh Migran. Dalam sebuah wawancara, Bustamante telah mampu melihat bahwa penahanan oleh paspor oleh majikan membuat para BMI kesulitan untuk berpindah ke majikan lain atau melapor ke polisi bila mengalami pelecehan Hak Asasi Manusia, seperti lembur tanpa bayaran, tidak ada jatah libur, hingga kekerasan terhadap fisik dan mental.⁶⁵ Namun, baru setelah memasuki tahun 2009 atau memasuki tahun ketiga dari lima tahun batas waktu berlaku nota kesepahaman yang ditetapkan, muncul tuntutan-tuntutan akan sejumlah revisi terhadap nota kesepahaman ini.

Pada tahapan ini, peneliti menganalisis bahwa sebenarnya, aktor-aktor non-pemerintah ini telah selangkah lebih maju. Mereka berhasil menempatkan fenomena ini sebagai bentuk dari perjuangan akan pencapaian konsep keamanan menurut perspektif CSS. Namun, penempatan tersebut tidak dengan segera disertai dengan gerakan emansipasi yang cepat. Entah karena masih ragu akan kekuatan pergerakan emansipasi itu sendiri, akan tetapi menjadi hal yang cukup disayangkan bahwa waktu yang diperlukan terlalu lama. Dalam jangka waktu tiga tahun, nota kesepahaman ini telah bergulir sedemikian jauh. Fakta menyebutkan bahwa selama jangka waktu tersebut, banyak terdapat 'korban' dari implementasi nota kesepahaman yang berbasis paradigma realis ini. Menjadi hal yang sangat disayangkan bahwa kenyataan tersebut sebenarnya merupakan hal dapat dihindarkan dan tidak perlu terjadi.

Tidak dapat dipungkiri bahwa Pemerintah atau Parlemen Malaysia sifatnya lebih resisten terhadap gerakan-gerakan lembaga non-pemerintah, ketimbang Pemerintah Indonesia. Hal ini tentu juga menjadi hambatan tersendiri dari proses advokasi yang berlangsung. Namun di luar itu, peneliti mengindikasikan adanya paradigma ketidaksetaraan dari pihak aktor non-pemerintah terhadap para

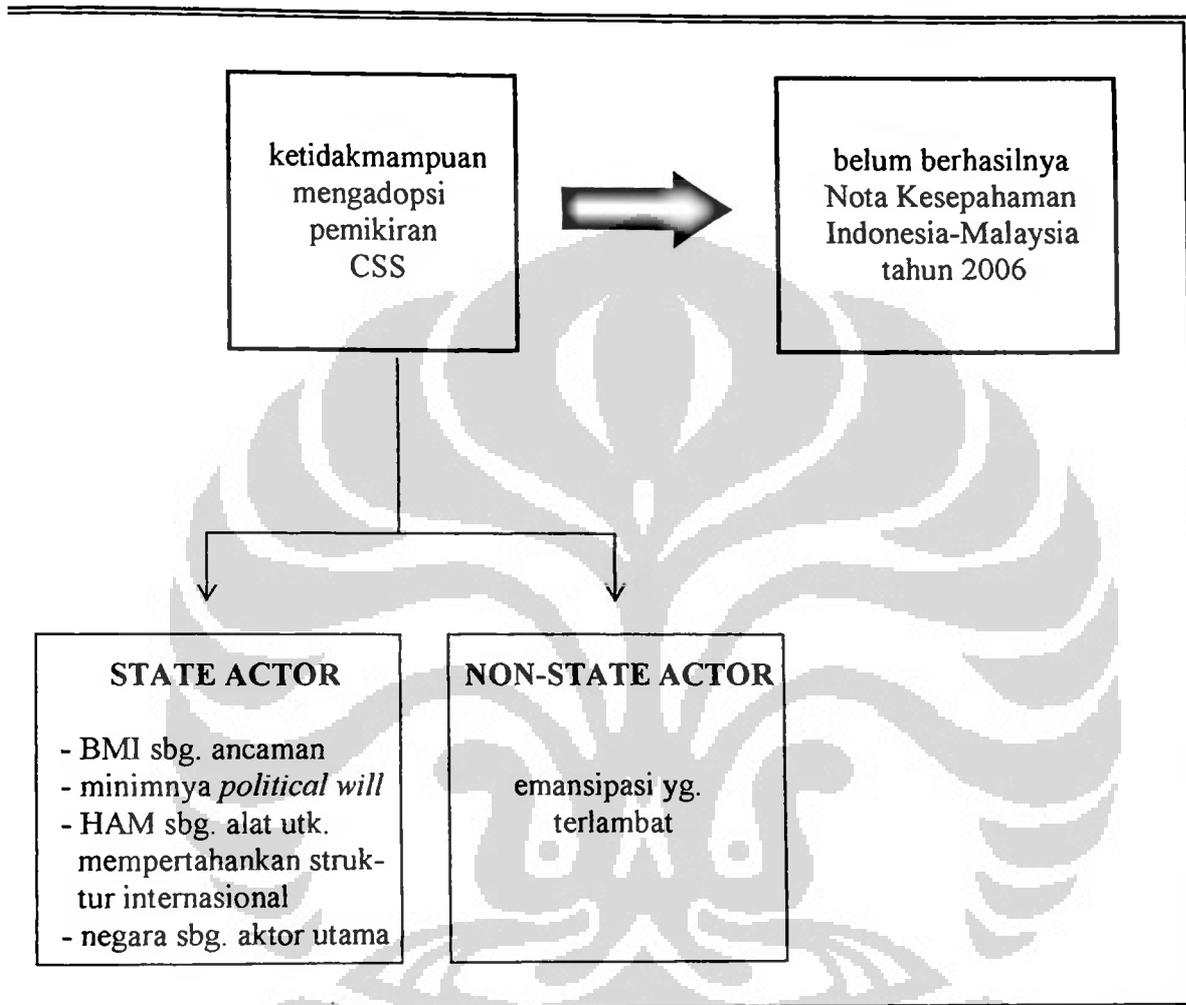
⁶⁵ "Bustamante: MoU Buruh Migran Menambah Kesengsaraan", 21 Desember 2006, diakses dari <http://www.rakvatmerdeka.co.id/nusantara/print.php?id=3795> pada 2 Januari 2010 pukul 06.30 WIB

BMI itu sendiri. Aktor-aktor ini cenderung memandang BMI sebagai pihak yang kapasitasnya sekedar 'harus ditolong'. Di satu sisi hal tersebut mungkin memang benar, mengingat sejumlah keterbatasan yang dimiliki oleh para BMI. Namun hal tersebut tidak berarti bahwa BMI tidak dapat dididik untuk juga menjalankan proses advokasi dalam memperjuangkan nasibnya, sebagaimana yang selalu diupayakan oleh Dewan HAM PBB sebagai bagian dari prosedur pelaporan dan penanganan pelanggaran HAM buruh migran.⁶⁶ BMI juga harus dipercaya bahwa mereka mampu melakukan gerakan emansipasi untuk memperjuangkan hak mereka yang selama ini diabaikan oleh negara.

Dengan demikian, ketika faktor tersebut berhasil diidentifikasi, maka alur berpikir yang muncul sebagai hasil analisa dari data-data yang berhasil dikumpulkan adalah sebagai berikut.

⁶⁶ *Op. Cit.*

**Alur Berpikir “Faktor Belum Berhasilnya Implementasi Nota Kesepahaman
Indonesia-Malaysia tahun 2006 menurut Perspektif CSS”**



BAB IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

IV. 1. Kesimpulan

Sebagai hasil dari upaya menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan kebelumhasilan implementasi dari Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia tahun 2006 mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan BMI di Malaysia, peneliti menemukan bahwa faktor tersebut terdapat pada baik aktor pemerintah atau negara, maupun aktor non-pemerintah. Pada tatanan pemerintah, jelas bahwa faktor kebelumhasilan implementasi nota kesepahaman tersebut adalah belum mampunya pemerintah untuk memandang fenomena migrasi pekerja dari Indonesia ke Malaysia ini ke dalam kerangka pemikiran CSS dan masih terpakunya pemerintah terhadap konsep keamanan menurut paradigma realis.

Hal tersebut tampak dari berbagai aspek. Pertama, pola pikir yang selama ini digunakan adalah agar pintu pemasukan pendapatan negara dari fenomena migrasi pekerja dari Indonesia ke Malaysia ini terus terbuka lebar dan menguntungkan kedua belah pihak, baik Indonesia maupun Malaysia. Sehingga, kebijakan-kebijakan yang dibentuk merujuk pada minimalisasi hambatan-hambatan yang ada, seperti yang didasarkan pada penelitian yang selama bertahun-tahun adalah keberadaan dan tingginya jumlah BMI tidak terdokumentasi. BMI yang tidak terdokumentasi tersebut dipersepsikan sebagai ancaman yang akan berpotensi untuk mengganggu stabilitas pasar tenaga kerja di Malaysia. Oleh karenanya, satu-satunya cara untuk menghilangkan potensi kelompok BMI ini untuk berkembang menjadi suatu ancaman yang benar-benar nyata adalah dengan menghilangkannya.

Aspek yang kedua adalah ketiadaan *political will* yang benar-benar serius dari pemerintah kedua negara. Persepsi ini muncul dari konten Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia mengenai Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan BMI di Malaysia dan tidak terbentuknya sarana yang benar-benar memadai meskipun sarana tersebut sebenarnya dapat diusahakan. Mengenai konten, kembali kepada semangat pembentukan nota kesepahaman ini adalah penurunan jumlah BMI tidak

terdokumentasi yang masuk ke Malaysia, yang mana hal tersebut diharapkan mampu mengurangi jumlah pelanggaran HAM yang terjadi pada BMI kelompok tersebut. Namun demikian, dalam konten nota kesepahaman bahkan tidak disebutkan sama sekali mengenai ketentuan atau sanksi yang harus diterima oleh majikan yang mempekerjakan BMI tidak terdokumentasi. Kewajiban-kewajiban yang ditujukan bagi majikan di Malaysia seolah-olah menggambarkan bahwa seluruh BMI yang masuk ke Malaysia merupakan BMI yang terdokumentasi. Oleh karenanya, tidak salah jika aktor-aktor non-pemerintah menggambarkan kesepakatan ini sebagai kesepakatan yang 'tidak bernyawa'.

Sementara itu, mengenai sarana, tidak tampak adanya upaya yang serius dari pemerintah untuk melayani calon BMI dan BMI di kantor-kantor milik pemerintahan. Informasi yang seadanya membuat para calon BMI tidak mendapatkan gambaran yang sebenarnya akan kehidupan sebagai buruh migran di Malaysia. Bagi BMI yang sudah bekerja, kantor pemerintah yang ditunjuk untuk memberikan pelayanan untuk perpanjangan izin juga tidak kondusif. Hal tersebut tampak dari jumlah petugas yang bekerja yang tidak sebanding dengan BMI yang harus dilayani. Belum lagi, alur birokratik yang demikian rumit membuat pelayanan yang diberikan membutuhkan waktu yang sedemikian lama, sehingga BMI tidak punya cukup waktu untuk melakukan pengurusan berkas-berkasnya.

Aspek ketiga yang juga menggambarkan sudut pandang pemerintah yang masih terpaku pada paradigma realis adalah ketika pemerintah mencoba memandang fenomena ini dari sudut pandang HAM. Alih-alih berupaya untuk mengupayakan terjaminnya HAM bagi masing-masing buruh migran, Pemerintah Indonesia justru lebih khawatir ketika pelanggaran HAM yang diterima oleh para BMI tidak terdokumentasi membuat citra Indonesia di mata regional dan internasional turun. HAM tidak dipandang dari nilai-nilai yang terkandung di dalamnya, namun hanya digunakan sebagai sarana (*means*) untuk mempertahankan posisinya dalam struktur internasional.

Aspek keempat, yang juga merupakan aspek terakhir adalah cara pandang pemerintah, terutama Pemerintah Malaysia, pada masa proses pembentukan hingga penandatanganan kesepakatan ini yang masih melihat proses-proses tersebut

sebagai suatu hal yang sifatnya *interstate*. Aktor non-pemerintah tidak memiliki peranan apapun, bahkan sekedar masukan, untuk menentukan kebijakan yang akan diambil oleh negara. Dengan kata lain, Pemerintah Malaysia memarginalkan peran aktor-aktor lain di luarnya, yang mana hal tersebut merupakan khas dari paradigma realis.

Pada intinya, dari aktor pemerintah, faktor belum berhasilnya nota kesepahaman ini terletak pada belum sampai pada pemikiran bahwa esensi dari keamanan adalah bagaimana agar tiap-tiap individu calon BMI yang akan bekerja di luar negeri, termasuk Malaysia, berangkat atas **kemauannya sendiri**, bukan atas dorongan bahkan tekanan kesulitan ekonomi yang demikian menjerat di negaranya sendiri, bukan pula atas tekanan sosial yang memaksa BMI untuk mengadu nasib di wilayah yang asing baginya, apalagi tekanan birokratik yang membuat para BMI tersebut tidak memiliki pilihan lain selain berangkat dengan menggunakan jasa agen yang tidak terdokumentasi dan menanggung segala resiko yang mungkin diterimanya saat bekerja.

Beralih ke aktor non-negara, adapun peran aktor ini adalah sebagai motor emansipasi atas perjuangan nilai keamanan bagi BMI itu sendiri. Kebelumhasilan negara dalam mengadopsi nilai keamanan yang ideal menurut CSS tidak dapat berubah dengan sendirinya. Opini publik sebagai dasar dari pergerakan yang massif menjadi penting untuk membuat negara (dalam hal ini pemerintah di kedua negara) dan pengusaha mau mengubah haluan berpikirnya. Perubahan tersebut idealnya berawal dari perubahan sudut pandang, pertama, dari yang selama ini menempatkan BMI sebagai alat (*means*) untuk mencapai tujuan akhir (*ends*) berupa kepentingan negara dalam meningkatkan pendapatan negara, sehingga membenarkan segala cara karena perhitungan yang digunakan untuk mengukur fenomena ini hanya dari segi ekonomi saja, yang didukung dengan penggunaan perspektif realis.

Namun, emansipasi tersebut hendaknya dilakukan dengan segera. Selang waktu tiga tahun yang diperlukan untuk mulai mengadvokasi isu ini kepada tatanan pemerintah merupakan waktu yang cukup lama. Telah cukup banyak BMI yang menjadi korban dari berjalannya nota kesepahaman tersebut. Menjadi hal

yang disayangkan ketika aktor-aktor non-pemerintah ini telah selangkah lebih maju cara berpikirnya daripada pemerintah, namun tidak kunjung melakukan gerakan untuk memperbaiki keadaan. Hal inilah yang dipandang sebagai faktor belum berhasilnya Nota Kesepahaman Indonesia-Malaysia tahun 2006 dari pihak aktor non-pemerintah.

IV. 2. Rekomendasi

Dalam membahas mengenai upaya penurunan BMI tidak terdokumentasi, tindakan pertama yang harus dilakukan adalah mengubah paradigma atau pola pikir pada masing-masing tatanan, baik aktor pemerintah maupun non-pemerintah, melalui langkah penguatan advokasi dari jejaring aktor-aktor non-pemerintah. Hal ini penting untuk dilakukan untuk mengarahkan kebijakan-kebijakan berikutnya, termasuk revisi terhadap nota kesepahaman ini, demi mendapatkan akar masalah yang sebenarnya dari kemunculan BMI tidak terdokumentasi tersebut. Dengan demikian, fokus akan terbentuk tidak hanya pada tatanan teknis, namun kebijakan-kebijakan yang muncul idealnya mencerminkan struktur ide yang lebih jelas dan didasarkan pada semangat emansipasi, bukan sekedar memenuhi desakan-desakan publik untuk membentuk sebuah kebijakan yang akhirnya tanpa 'nyawa'.

Dengan adanya perubahan perspektif tersebut, maka sistem yang berjalan akan berubah dan mengalami penyesuaian. Fasilitas yang memadai misalnya tata cara pengajuan diri sebagai BMI yang terdokumentasi yang disosialisasikan secara benar, jelas, tidak berbelit-belit, bermutu tingkat pelayanannya, dan sarana-sarana yang dibangun juga mengarah pada hasil akhir yang diinginkan. Selain itu, sanksi bagi aparat penegak hukum yang menerima suap, makelar atau agen BMI yang tidak terdokumentasi dan tidak bertanggung jawab, hingga aparat yang memungkinkan adanya jalan-jalan belakang dalam proses pemenuhan persyaratan sebagai BMI juga dapat ditindaklanjuti dengan tatanan hukum dan perundang-undangan yang jelas. Dengan demikian, fenomena migrasi pekerja ini dapat mencapai aktualismenya berupa migrasi pekerja yang berlangsung dalam suatu kerangka keamanan, bebas dari tekanan apapun.

DAFTAR PUSTAKA

Referensi Buku

2002. *Conflict After the Cold War: Argument on Causes of War and Peace*. New York: Longman
- Booth, Ken (ed.). 1991. *New Thinking about Strategy and International Security*. London: HarperCollins
- Booth, Ken (ed.). 2005. *Critical Security Studies and World Politics*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Booth, Ken. 2007. *Theory of World Security*. New York: Cambridge University Press
- Buzan, Barry dan Lene Hansen. 2009. *The Evolution of International Security Studies*. New York: Cambridge University Press
- Evans, G. 1993. *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond*. St. Leonards, N.S.W.: Allen and Unwin
- JNolan, J. E. (ed.). 1994. *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*. Washington, D.C.: Brookings Institute
- Klare, M.T. dan D.C.Thomas, (eds.). 1994. *World Security: Challenges for a New Century*. New York: St. Martin's
- Lipschutz, Ronnie D. (ed.) 1995, *On Security*. New York: Columbia University Press
- Martin, Philip, Manolo Abella, dan Christiane Kuptsch. 2006. *Managing Labor Migration in the Twenty-first Century*. New Haven dan London: Yale University Press
- Mauna, Boer. 2000. *Hukum Internasional: Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*. Bandung: PT Alumni
- Moleong, Lexy J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, 17th ed. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Nainggolan, Poltak Partogi (ed.). 2005. *TKI dan Hubungan Indonesia-Malaysia*, (Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI
- Neuman, W. Lawrence. 1991. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, 3rd ed. MA: Allyn & Bacon
- Tamas, Kristof dan Joakim Palme (eds.). 2006. *Globalizing Migration Regimes: New Challenges to Transnational Cooperation*. Burlington: Ashgate Publishing Company

Referensi Jurnal

- Arms Control*, Vol. 13 (3). 1992
- Asian Migration News* edisi 15-31 Januari 2006
- Contemporary Southeast Asia*. Vol. 25. 2003
- Migration News* edisi Juli 2006.
- Strait Times* edisi 29 Januari 1987
- The Economist*, 13 October 1990

Referensi Dokumen

- IMF Balance of Payments Statistics Yearbooks 2006
- Independent Commission on Disarmament and Security Issues. 1982. Common Security: A Programme for Disarmament. London: Pan
- International Migration Review: Special Edition of U.N. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Vol. 25, No. 4. 1991. New York
- Nota Kesepahaman (Memorandum of Understanding) Indonesia-Malaysia 2006 on Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers
- Yenliwati. 2005. Skripsi dengan Judul "Faktor Kegagalan Diplomasi Indonesia mengenai Isu TKI Ilegal di Malaysia tahun 2002-2005". Depok: FISIP UI.

Referensi Artikel

- "Menaruh Harapan pada Sistem Satu Pintu (1): Berpeluh-peluh demi Seratus Ringgit", dalam harian Suara Merdeka edisi Rabu, 2 Maret 2005
- Tjiptoherijanto, Prijono dan Sonny Harry Harmadi, "Indonesian Migrant Workers: Analysis of Trends, Issues, Policies, and Proposed Solutions". 23-25 Oktober 2008.
- Wickramasekara, Piyasiri. "Labour Migration in Asia Role of Bilateral Agreements and Nota Kesepahaman". 17 Februari 2006

Referensi Website

- <http://bnp2tki.go.id/content/view/1064/205/>
- http://dr.ntu.edu.sg/bitstream/10220/4015/1/RSIS-COMMENT_183.pdf
- <http://kampungtki.com/baca/3459>
- http://ppiuk.org/archive/ejournalfolder/4/Undocumented_Women_Indonesian_Migrant_Workers_Abroad.pdf

<http://tabloiddiplomasi.com/index.php/previous-issuue/37-juni-2009-edisi-pelayanan-publik/555-babak-baru-pelayanan-publik-kbri-kuala-lumpur>¹<http://www.deplu.go.id/Pages/Orgz.aspx?IDP=7&l=id>

<http://thejakartaglobe.com/migrantmiseriess/the-misery-of-indonesias-migrant-workers/324780>

<http://www.deplu.go.id/Daftar%20Perjanjian%20Internasional/malaysia.htm>

<http://www.deplu.go.id/Pages/Orgz.aspx?IDP=8&IDP2=67&l=id>

<http://www.mfasia.org/mfaStatements/F115-RELAcatchamigrant.html>

<http://www.pks.or.id/v2/main.php?op=isi&id=82&kunci>

<http://www.rakyatmerdeka.co.id/nusantara/print.php?id=3795>

<http://www.tempointeraktif.com/share/?act=TmV3cw=&type=UHJpbnQ=&media=bmV3cw=&y=JEdMT0JBTFNbeV0=&m=JEdMT0JBTFNbbV0=&d=JEdMT0JBTFNbZF0=&id=ODk3OTY>

<http://www.unhcr.org/refworld/country,,USDOS,,MYS,4562d8cf2,484f9a292d,0.html>

http://www.waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=2693:perbudakan-tki-sulit-diatasi-akibat-sindikata-pejabat-negara-setempat&catid=55:pena-pemred&Itemid=81

<http://www.zonamigran.com/kso.php?id=33&kode=2>

www.bappenas.go.id/get-file-server/node/2546/

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING
BETWEEN
THE GOVERNMENT OF THE
REPUBLIC OF INDONESIA

AND
THE GOVERNMENT OF MALAYSIA
ON
THE RECRUITMENT AND PLACEMENT OF
INDONESIAN DOMESTIC WORKERS

The Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia, hereinafter referred to singularly as "the Party" and collectively as "the Parties";

REFERRING to the Agreed Minutes of the Seventh Meeting of the Joint Commission for Bilateral Cooperation between the Parties held in Kuala Lumpur on 18-20 February 2002 concerning the need for the relevant authorities of both countries to jointly review the Note of Agreement on the Guidelines on the Hiring of Indonesian Maids between Indonesia and Malaysia of 30 January 1996;

TAKING INTO ACCOUNT the Joint Statement of the Annual Consultation between the Prime Minister of Malaysia and the President of the Republic of Indonesia at Bukittinggi, Indonesia on 12-13 January 2006;

BELIEVING that the employment of domestic workers from the Republic of Indonesia in Malaysia shall be an area of cooperation which is mutually beneficial to both countries;

REALIZING that recruitment of domestic workers requires a separate framework to facilitate the selection, conveyance and recruitment of domestic workers from the Republic of Indonesia;

PURSUANT to the prevailing laws, rules, regulations, policies and directives of the respective countries;

1 of 6

HAVE REACHED AN UNDERSTANDING on the following matters:

Article 1

For the purpose of this Memorandum of Understanding (MOU):

"*Domestic Workers*" means a citizen of the Republic of Indonesia who is contracting or contracted to work in Malaysia for a specified period of time for specific individual as a domestic servant as defined in the Employment Act, 1955, the Labour Ordinance Sabah (Chapter 67) and the Labour Ordinance Sarawak (Chapter 76).

"*Employer*" means any individual granted approval by the relevant authorities in Malaysia to employ Domestic Workers from the Republic of Indonesia.

"*Indonesian Mission*" means the Embassy of the Republic of Indonesia and/or Consulate General of the Republic of Indonesia and/or Consulate of the Republic of Indonesia, in Malaysia.

"*Malaysian Mission*" means the Embassy of Malaysia and/or Consulate General of Malaysia and/or Consulate of Malaysia, in Indonesia.

"*Indonesian Recruitment Agency*" (IRA) means an Indonesian recruitment agency approved by the Indonesian Government for the purpose of recruiting Indonesian Domestic Workers.

"*Malaysian Recruitment Agency*" (MRA) means a private employment agency licensed under the Private Employment Agency Act 1981 and approved by the Malaysian Government for the purpose of recruiting Domestic Workers from Indonesia.

"*Work Pass*" means a visit pass (temporary employment) issued by the Immigration Department of Malaysia (IDM) to permit the Domestic Worker to work in Malaysia.

Words and expressions in the singular include the plural, and words and expressions in the plural include the singular.

2 of 6

Article 2

The objective of this MOU is to develop the existing cooperation between the Parties for the purpose of strengthening the mechanism on the conveyance and recruitment of Domestic Workers from the Republic of Indonesia.

Article 3

The Parties agree that the recruitment of Domestic Workers for employment in Malaysia shall be conducted in accordance with this MOU.

Article 4

The Government of Malaysia recognizes that the Domestic Workers shall be employed in accordance with the terms and conditions of employment as provided under the relevant laws, rules, regulations, policies and directives relating to employment in Malaysia.

Article 5

1. Any Employer who wishes to employ a Domestic Worker without the service of MRA or through IRA must obtain prior approval from the relevant authorities in Malaysia. The relevant authorities shall, as soon as practicable, inform such approval to the Indonesian Mission.
2. The Parties agree that the implementation of the employment as referred to in paragraph 1, shall be dealt with by the Joint Working Group as stipulated in Article 12.

Article 6

The Government of the Republic of Indonesia agrees to ensure that the Domestic Workers who are offered for selection by the employer to work in Malaysia shall satisfy the following conditions prior to entry into Malaysia:

- (a) be at least 21 years of age but not more than 45 years of age;
- (b) possess sufficient knowledge of Malaysian laws, culture and social practices;
- (c) possess the ability to communicate either in Malay and/or English language;
- (d) satisfy Malaysian immigration procedures in Malaysia;
- (e) must be certified fit and healthy in accordance with the requirements of the relevant authorities in Malaysia and Indonesia; and
- (f) do not possess any previous criminal records.

Article 7

1. The Domestic Workers under employment in Malaysia shall comply with all Malaysian laws, rules, regulations, policies and directives; and respect Malaysian traditions and customs in their conduct as Domestic Workers in Malaysia.
2. The Employers shall comply with all Malaysian laws, rules, regulations, policies and directives.

Article 8

The Parties acknowledge that the responsibilities of the Employer, MRA, IRA and Domestic Workers for the purpose of the implementation of this MOU shall be in accordance with Appendix A.

Article 9

The Domestic Workers who are recruited under this MOU shall work in Malaysia:

- (a) for a specified period of time in accordance with the Contract of Employment as per Appendix B; and
- (b) subject to the terms and conditions of the Contract of Employment as per Appendix B.

Article 10

Subject to Article 9, the Domestic Workers may be allowed to continue working in Malaysia as required by the Employer.

Article 11

1. The Parties shall facilitate the repatriation of the Domestic Workers upon the termination of their Contract of Employment.
2. The respective Party shall take appropriate action against Employers or MRA or IRA or Domestic Workers that contravene the provisions of this MOU.

Article 12

1. The Parties agree to establish a Joint Working Group comprising the relevant officials from the respective Governments to discuss any matter arising from the implementation of this MOU.
2. The Joint Working Group shall meet from time to time and designate the venue and date of the meeting.

Article 13

Each Party reserves the right for reasons of national security, national interest, public order or public health to suspend temporarily either in whole or in part the implementation of this MOU which shall take effect immediately after notification has been given to the other Party through diplomatic channels.

Article 14

This MOU shall substitute and supersede the Notes of Agreement on the Guidelines on the Hiring of Indonesian Maids between Malaysia and Indonesia of 30 January 1996.

Article 15

This MOU may be amended, modified or revised by exchange of letters of mutual consent between the Parties through diplomatic channels. Such amendment, modification or revision shall come into force on such date as may be determined by the Parties.

Article 16

Any dispute arising out of the interpretation or implementation of this MOU shall be settled amicably through consultations or negotiations between the Parties without reference to any third party.

Article 17

1. This MOU shall enter into force on a date to be mutually agreed upon by the Parties, which shall be notified through the exchange of Diplomatic Notes.
2. This MOU shall remain in force for a period of five (5) years from the date of signing subject to extension by mutual agreement of both Parties.
3. Either Party may terminate this MOU by notification through diplomatic channels, which shall enter into force six (6) months after the date of such notification.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed this MOU.

DONE at Bali, Indonesia on the 13th day of May in the year 2006, in Bahasa Indonesia, Bahasa Malaysia and English, all texts being equally authentic. In case of any divergence of interpretation of this MOU, the English text shall prevail.

On Behalf of the Government of
the Republic of Indonesia



Erman Suparno
Minister of Manpower and
Transmigration
Republic of Indonesia

On Behalf of the Government
of Malaysia



Dato' Seri Mohd Radzi bin Sheikh Ahmad
Minister of Home Affairs
Malaysia

APPENDIX A

- A. Responsibilities of the Employer**
- i. The Employer is responsible personally or through an authorised MRA to obtain the approval from the relevant authorities in Malaysia for the purpose of recruitment/employment of Domestic Workers.
 - ii. Subject to article 5 of the MOU, the Employer may personally or through an authorised MRA recruit Domestic Workers in Indonesia through IRA.
 - iii. The Employer shall pay the Domestic Workers monthly wages in the amount as agreed in the terms and conditions of the Contract of Employment.
 - iv. The Employer shall sign the Contract of Employment in Malaysia before or at the time of commencement of employment and a copy of such contract shall be provided to the Domestic Workers.
 - v. The Employer shall be responsible for the following payments:
 - (a) Transportation cost from the original exit point in Indonesia to the place of employment in Malaysia;
 - (b) Security deposits as required by the Immigration Department of Malaysia;
 - (c) Processing Fees;
 - (d) Work Pass;
 - (e) Medical examination for the purpose of renewal of the Work Pass; and
 - (f) Annual levy.
 - vi. The Employer shall, in the event that the Domestic Workers are recruited pursuant to Article 5 of the MOU, be responsible for the necessary arrangement of the entry of the Domestic Workers upon arrival at the entry point in Malaysia and thereafter.
 - vii. The Employer shall ensure the Domestic Workers undergo medical examination within one (1) month from the date of arrival in Malaysia as required by the Government of Malaysia.
 - viii. The Employer shall, in the event that the Domestic Workers are recruited pursuant to Article 5 of the MOU, be responsible for the repatriation cost of the Domestic Worker who is not certified as fit and healthy from the medical examination conducted under paragraph vii above.

- ix. The Employer shall provide coverage for Domestic Workers under the Foreign Workers Compensation Scheme as prescribed by the Minister of Human Resources, Malaysia.
- x. The Employer shall ensure that Domestic Workers receive their foreign worker cards from the Immigration Department of Malaysia as soon as practicable and the card shall be kept by the Domestic Workers.
- xi. The Employer shall renew the Domestic Workers' Work Pass three (3) months before the expiry date. Any fee, penalty or compound due to the failure of the Employer to do so shall be borne by the Employer.
- xii. The Employer shall be responsible for the safe keeping of the Domestic Worker's passport and to surrender such passport to the Indonesian Mission in the event of abscondment or death of the Domestic Workers.
- xiii. The Employer shall bear the cost of using the services of MRA where applicable.
- xiv. In the event of death of the Domestic Workers, the Employer shall bear the cost of funeral or the repatriation of the remains of the Domestic Workers and such cost shall be reimbursed from the Foreign Workers Compensation Scheme.
- xv. The Employer shall at all times respect and pay due regards to the sensitivity of religious belief of the Domestic Workers, including the right to perform prayers and to refuse to handle and consume non-Halal food.
- xvi. The Employer shall provide the Domestic Workers with reasonable accommodation with basic amenities.
- xvii. The Employer shall provide the Domestic Workers with adequate rest.
- xviii. The Employer shall undertake that the Domestic Workers shall be employed for the purpose of household duties.
- xix. The Employer shall furnish the Malaysian Labour Department particulars of the Domestic Workers including the worker's next of kin within fourteen (14) days from the commencement of the employment.
- xx. The repatriation cost of the Domestic Workers from their place of work to their original exit point in Indonesia shall be borne by the Employer in accordance with the following circumstances:
 - a. at the completion of Contract of Employment;
 - b. termination of Contract of Employment by the Employer; or

c. termination due to non-compliance of the terms and conditions of the Contract of Employment by the Employer.

xxi. The Employer shall, prior to leaving Malaysia to work in a foreign country and intending to bring together the Domestic Workers, do all things necessary to ensure the termination of the Work Pass and obtain the necessary approval from the Indonesian Mission.

xxii. The Employer shall, as reasonably practicable, and if requested by the Domestic Worker, assist the Domestic Worker to open an account at any Malaysian financial institution.

B. Responsibilities of the Malaysian Recruitment Agency (MRA)

i. MRA shall, upon request of the Employer, apply on behalf of the Employer approval from the relevant authorities in Malaysia for the purpose of recruiting/employing Domestic Workers.

ii. MRA shall provide biodata of potential Domestic Workers according to the Employer's specification for the purpose of selection of the Domestic Workers.

iii. MRA shall ensure that the Domestic Workers provided to the Employer fulfil the specification as required by the Employer.

iv. MRA shall be responsible for the arrangement of the entry of the Domestic Workers upon arrival at the entry point in Malaysia and thereafter.

v. MRA shall provide a substitute Domestic Worker in the event of abscondment of the Domestic Worker or such Domestic Worker has been certified as medically unfit during the first three (3) months as agreed between MRA and the Employer.

vi. MRA shall arrange for the renewal of Domestic Worker's Work Pass three (3) months before the expiry date if authorized by the Employer.

vii. MRA shall maintain and update records of the Employer and the Domestic Workers including the Domestic Workers' next of kin. The MRA shall keep the Indonesian Mission informed on such update records.

viii. MRA shall not instruct the Employer to deduct the Domestic Worker's wage save in accordance with the relevant laws.

ix. MRA shall ensure that the Domestic Workers who are selected for employment in Malaysia are certified fit and healthy in accordance with the relevant authorities in Malaysia.

x. MRA shall be responsible for the repatriation cost of the Domestic Workers who are not certified fit and healthy from the medical examination conducted under paragraph (ix) above.

xi. MRA shall be responsible to ensure that the terms and conditions of the Contract of Employment are fully explained and understood by the Employer and Domestic Workers respectively.

xii. MRA shall maintain a record on the placement of the Domestic Workers for purposes of inspection by relevant authorities in Malaysia.

xiii. MRA shall comply with the fees for the recruitment and placement of Domestic Workers as agreed upon by the relevant Malaysian and Indonesian authorities.

xiv. MRA shall not operate / conduct the business of recruitment and placement of Domestic Workers in Indonesia.

C. Responsibilities of the Indonesian Recruitment Agency (IRA)

i. IRA shall be responsible to provide potential Domestic Workers according to the Employer's specification to be interviewed and/or selected by the Employer or MRA.

ii. IRA shall be responsible on behalf of the Domestic Workers to obtain the necessary travel documents and to arrange for medical examination at the designated medical centers in Indonesia.

iii. IRA shall ensure that the Domestic Workers who are to be interviewed and selected are certified fit and healthy by the medical authorities in Indonesia.

iv. IRA shall be responsible to ensure that the terms and conditions of the Contract of Employment are fully explained and understood by the Domestic Workers during the selection exercise.

v. IRA shall be responsible to furnish the Domestic Workers with a copy of their passport; the original contract of placement, information and particulars of Employer, and contact persons of the Indonesian Mission, MRA and IRA.

vi. IRA shall provide a substitute Domestic Worker in the event of abscondment of the Domestic Worker or such Domestic Worker has been certified as medically unfit during the first three (3) months as agreed between IRA and MRA and/or the Employer.

vii. IRA shall ensure that the Domestic Workers provided to the Employer fulfill the specification as required by the Employer.

viii. IRA shall be responsible for the repatriation cost of the Domestic Workers who are not certified fit and healthy from the medical examination conducted under paragraph B(x) above.

ix. IRA shall maintain and update records of the Employer and the Domestic Workers including the Domestic Workers' next of kin. The IRA shall keep the Malaysian Mission in Indonesia informed on such update records.

x. IRA shall comply with the fees for the recruitment and placement of Domestic Workers as agreed upon by the relevant Malaysian and the Indonesian authorities.

xi. IRA shall not operate/conduct the business of recruitment and placement of Domestic Workers in Malaysia.

D. Responsibilities of the Domestic Workers

i. The Domestic Workers shall sign the Contract of Employment before the time of commencement of employment. A copy of such contract shall be provided to the Domestic Workers.

ii. The Domestic Workers shall be responsible for the following payments:
(a) Visa;
(b) Travelling document and other related documentation imposed by the relevant authority in Indonesia;
(c) Medical examination prior to employment of the Domestic Worker's Work Pass;
(d) Accommodation and incidental expenses charged by IRA in Indonesia before departure;
(e) Transportation cost from the place of residence of the Domestic Workers to the original exit point in Indonesia; and
(f) Other expenses incurred in Indonesia.

iii. Domestic Workers shall ensure a copy of the medical examination report is available to be shown upon request at the entry point.

iv. The Government of Malaysia reserves the right to revoke the Work Pass in the event that the Domestic Workers marry in Malaysia during the period of employment.

v. No members of family or any other person shall be allowed to stay with the Domestic Workers in the place of employment without the consent of the Employer.

vi. The Domestic Workers shall be responsible to produce their foreign worker card for identification purposes to enforcement agencies whenever required during their stay in Malaysia.

vii. The Domestic Workers shall abide by all Malaysian laws, rules, regulations and policies and respect Malaysian traditions and customs during their stay in Malaysia.

viii. The Domestic Workers shall perform assigned responsibilities towards children, young persons and persons under their care in a responsible manner.

ix. The repatriation cost of the Domestic Workers shall be borne by the Domestic Workers in the event of:

- a. termination due to negligence or abuse of children and young persons or persons under their care;
- b. resignation or abscondment of the Domestic Workers; or
- c. termination of employment pursuant to paragraph 7 of the Contract of Employment.

APPENDIX B

CONTRACT OF EMPLOYMENT

This Contract is made on this _____ day of _____ in the year _____ of _____ I/C No. _____ (hereinafter referred to as the Employer) of _____ holder of Indonesian Passport No. _____ (hereinafter referred to as the Domestic Worker) of the other part.

IT IS HEREBY AGREED as follows:

1. Duration of the Contract

- (a) The Employer shall employ the Domestic Worker in accordance with the terms and conditions of this Contract and subject to the provisions of the relevant laws, regulations, rules, policies and directives of Malaysia;
- (b) This Contract shall commence from the date of the arrival of the Domestic Worker at the Employer's home;
- (c) The Domestic Worker shall continue in the employment under the terms and conditions of this Contract for a period of _____ (_____) years or until such time the Contract is terminated in accordance with the terms and conditions of this Contract.

2. Place of Work / Residence of Domestic Worker

The Domestic Worker shall work and reside only at _____ during the duration of the Contract.

3. Duties and Responsibilities of the Domestic Worker

- (a) The Domestic Worker shall work only with the Employer and shall not seek employment or be employed elsewhere;
- (b) The Domestic Worker shall comply with reasonable instructions of the Employer in the performance of the assigned household duties;

1 of 5

- (c) The Domestic Worker shall perform diligently, faithfully and sincerely all household duties assigned by the Employer which shall not include commercial activities;
- (d) The Domestic Worker shall not use or take advantage of the Employer's possessions without the Employer's permission;
- (e) The Domestic Worker is expected at all times to observe proper attire and shall be courteous, polite and respectful to the Employer and family members of the Employer;
- (f) The Domestic Worker shall abide by the laws, rules, regulations, national policies and directives of Malaysia and respect the customs and traditions of Malaysia;
- (g) In the event that the Domestic Worker marries in Malaysia during the period of employment, the Government of Malaysia reserves the right to revoke the Work Pass;
- (h) No member of family or any other person shall be allowed to stay with the Domestic Workers in the place of employment without the consent of the Employer.

4. Duties and Responsibilities of the Employer

- (a) The Employer shall provide the Domestic Worker with reasonable accommodation and basic amenities;
- (b) The Employer shall provide the Domestic Worker reasonable and sufficient daily meals;
- (c) The Employer shall not require the Domestic Worker to work or to be engaged in any activities other than that related to household duties;
- (d) The Employer shall insure the Domestic Worker with the Foreign Worker Compensation Scheme in respect of any medical expenses the Domestic Worker may incur in the event of an injury where such injury arises out of and in the course of employment;
- (e) The Employer shall at all times respect and pay due regard to the sensitivity of religious beliefs of the Domestic Worker, including the right to perform prayers and to refuse to handle and consume non-Halal food;

2 of 5

5. Payment of Wages

- (a) The Employer shall pay the Domestic Worker a monthly wage of RM _____ (RINGGIT MALAYSIA) and the payment shall be in accordance with labour laws of Malaysia;
- (b) No deduction of the monthly wages of the Domestic Worker shall be done save in accordance with the law.

6. Rest Period

The Domestic Worker shall be allowed adequate rest.

7. Termination of Contract by the Employer

The Employer may terminate the service of the Domestic Worker without notice if the Domestic Worker commits any act of misconduct inconsistent with the fulfilment of the Domestic Worker's duties or if the Domestic Worker breaches any of the terms and conditions of this Contract.

For the purposes of this clause, misconduct includes the following:

- (i) working with another Employer;
- (ii) disobeying lawful and reasonable order of the Employer;
- (iii) neglecting the household duties and habitually late for work;
- (iv) is found guilty of fraud and dishonesty;
- (v) is involved in illegal and unlawful activities;
- (vi) permitting outsiders to enter the Employer's premises or to use the Employer's possessions without Employer's permission;
- (vii) using the Employer's possessions without the Employer's permission

Provided always that the Employer terminating the Contract under this clause shall provide proof of existence of such situation upon request of the Domestic Worker.

8. Termination of Contract by the Domestic Worker

The Domestic Worker may terminate this Contract without notice if:

- (i) the Domestic Worker has reasonable grounds to fear for his or her life or is threatened by violence or disease;
- (ii) the Domestic Worker is subjected to abuse or ill-treatment by the Employer; or
- (iii) the Employer has failed to fulfil his obligation under paragraph 5.

Provided always that the Domestic Worker terminating the Contract under this clause shall provide proof of existence of such situation upon request of the Employer.

9. General Provisions

- (a) Transportation cost from the Domestic Worker's original exit point in Indonesia to the place of employment shall be borne by the Employer.
- (b) In the event that the Contract is terminated by the Employer on the ground that the Domestic Worker has committed misconduct, the Domestic Worker shall bear the costs of his/her repatriation.
- (c) The repatriation cost of the Domestic Worker from the place of employment to the original exit point in Indonesia shall be borne by the Employer in the following circumstances:
 - (1) at the completion of Contract of Employment;
 - (2) termination of the Contract of Employment by the Employer; or
 - (3) termination due to non-compliance of the terms and conditions of the Contract of Employment by the Employer.
- (d) Any dispute arising between the Employer and the Domestic Worker concerning the grounds for termination of the Contract of Employment pursuant to Paragraph 7 or 8 of this Contract shall be dealt with in accordance with the applicable laws in Malaysia.
- (e) For the purpose of this Contract, the terms "original exit point" shall mean _____, in Indonesia.

10. Extension of the Contract

Notwithstanding the expiry of the duration of the Contract, the Employer and the Domestic Worker may agree that this Contract may be extended based on similar terms and conditions therein.

11. Time is Essence

Time whenever mentioned shall be essence of this Contract in relation to all provisions of this Contract.

12. Governing Law

This Contract is governed by, and shall be construed in accordance with the laws of Malaysia.

IN WITNESS WHEREOF, the parties to this Contract have hereunto affixed their signature this _____ day of _____ 20____

Employer, _____ Domestic Worker, _____

Name : _____
Date : _____

Witnessed by, _____

Name : _____
Date : _____

* Note : A copy of this Contract must be submitted to the nearest Labour Department.



AT 6/8/2006

The Embassy of Malaysia in Jakarta presents its compliments to the Department of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, and has the honour to acknowledge receipt of the Department's Diplomatic Note No. 382/SBA/2006, dated 15 June 2006 which reads as follows:

The Department of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia presents its compliments to the Embassy of Malaysia in Jakarta and has the honour to refer to the Memorandum of Understanding between the Government of Malaysia and the Government of the Republic of Indonesia on the Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers signed at Denpasar, Bali, Indonesia on 13 May 2006, which under article 17 paragraph 1 stipulates that the MOU shall enter into force on a date to be mutually agreed upon by the Parties and shall be notified through the exchange of diplomatic notes.

The Department has, therefore further the honour to propose that the Memorandum of Understanding shall enter into force on 15 June 2006.

The Embassy of Malaysia has further the honour to agree and confirm that the date of entry into force of the Memorandum of Understanding shall be 15 June 2006.

The Embassy of Malaysia avails itself of this opportunity to renew to the Department of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia the assurances of its highest consideration.

15 June 2006

Department of Foreign Affairs
of the Republic of Indonesia
Jakarta

(Att: Directorate General of Legal and International Treaties)



ANNEX

TO THE MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF INDONESIA AND THE GOVERNMENT OF MALAYSIA ON THE RECRUITMENT AND PLACEMENT OF INDONESIAN DOMESTIC WORKERS DONE AT BALI, INDONESIA, ON MAY 13, 2006

CONCERNING THE COST STRUCTURE OF THE RECRUITMENT AND PLACEMENT OF INDONESIAN DOMESTIC WORKERS

- This Annex is concluded in pursuant to Paragraph B(xiii) and Paragraph C(x) of Appendix A of the Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia on the Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers, done at Bali, Indonesia, on May 13, 2006 ("MOU"), which stipulates that fees (cost structure) for the recruitment and placement of Domestic Workers shall be agreed by both Parties.
- The First Meeting of the Joint Working of the MOU held in Kota Kinabalu on 20-21 July 2006 agreed that the fees bear by the Employer and the Domestic Workers for the purpose of the MOU shall be as follow:

a. Fees bear by the Employer.

No	Item	Amount (RM)	Note
1	Transportation cost from the original exit point in Indonesia to the place of employment in Malaysia. (Reference of indicative of air, land and sea fares as attached)	500.00	
2	Compulsory charges		
	a Annual Levy	360.00	
	b Visa Re-entry	5.00	
	c Work Pass	60.00	
	d Processing Fees	10.00	
3	Processing Fees (Stamping, airport clearance, documentation, service tax, food and lodging, FWCS insurance and Malaysian agency fees)	1,280.00	Malaysian agency fees, RM635.00
4	Medical examination within one (1) month from the date of arrival in Malaysia (handled by agency).	190.00	
	TOTAL	2,415.00	

b. Fees bear by the Domestic Worker:

No	Item	Amount (Rp)	Note
1	Visa imposed by the Malaysian Embassy	60,000	
2	Traveling document and other related documentation imposed by the relevant authority in Indonesia.		
	a Passport		
	b Government Levy	110,000	
3	Medical examination prior leaving to Malaysia	150,000	
4	Accommodation and incidental expenses charged by IRA in Indonesia before departure	190,000	
	a Training (30 days)		
	b Accommodation (30 days)	250,000	
	c Meal expenses (30 days)	250,000	
	d Competency examination	110,000	
	e Insurance	400,000	
5	Pre-Departure Orientation	50,000	
6	Transportation cost from the place of residence of the DW to the original exit point in Indonesia	100,000	
7	Fee for Indonesian Agency	1,150,000	
	TOTAL	3,070,000	

3. The Annex shall take into effect on the date of signature and will be subject to review every one year or at any time agreed by both Parties.

SIGNED at Jakarta in duplicate on the 20 of November 2006.

For the Government of the Republic of Indonesia,



Eddy Pratomo
Director General for Legal Affairs and International Treaties
Department of Foreign Affairs
Republic of Indonesia

For the Government of Malaysia,



Tan Sri Dato' Seri Aseh bin Hi. Che Mat
Secretary General
Ministry of Home Affairs
Malaysia

ATTACHMENT OF ANNEX

TO THE MEMORANDUM OF UNDERSTANDING
BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF INDONESIA AND THE
GOVERNMENT OF MALAYSIA ON THE RECRUITMENT AND PLACEMENT
OF INDOONESIAN DOMESTIC WORKERS
DONE AT BALI, INDONESIA, ON MAY 13, 2006

SIGNED AT JAKARTA, ON 20 NOVEMBER 2006

INDICATIVE FARE PRICE AS OF JUNE 2006

1. AIR FAIR

No	Route	Price (Rp)
1.	Jakarta – Kuala Lumpur	1.425.000
2.	Semarang – Kuala Lumpur	795.000
3.	Surabaya – Kuala Lumpur	780.000
4.	Solo – Kuala Lumpur	800.000
5.	Makaram – Kuala Lumpur	980.000
6.	Medan – Kuala Lumpur	1.235.000
7.	Medan – Penang	332.500
8.	Palembang – Kuala Lumpur	750.000
9.	Pontianak – Kuching	600.000
10.	Jakarta – Penang	752.500
11.	Jakarta – Kuching	2.219.000

2. SEA FARES

No	Route	Price (Rp)
1.	Pare-pare – Nunukan – Tawau	525.000,-
2.	Tanjung Uban – Johor	140.000,-
3.	Tanjung Pinang – Johor	140.000,-
4.	Batam – Johor	175.000,-
5.	Dumal – Malaka	135.000,-
6.	Nunukan – Tawau	75.000,-
7.	Medan – Penang	385.000,-
8.	Kupang – Nunukan – Tawau	675.000,-
9.	Batam – Portiang	200.000,-
10.	Tanjung Pinang – Johor	175.000,-
11.	Dumal – Penang	175.000,-
12.	Dumal – Perak	175.000,-

3. LAND FARES

No	Route	Price (Rp)
1.	Pontianak – Kuching	250.000,-
2.	Pontianak – Entikong	250.000,-

LAMPIRAN 2

Wawancara dengan Sahadatun Donatirin, Kepala Direktorat Perjanjian Ekonomi dan Sosial Budaya Departemen Luar Negeri (Deplu) Republik Indonesia, pada 9 Oktober 2009 di Kantor Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional, Deplu RI, Jakarta

P : Selamat siang, Mbak Dona. Saya Keshia, yang menghubungi asisten Mbak beberapa waktu yang lalu.

SD : *Mari Keshia. Silakan duduk.*

P : Terima kasih, Mbak. Sebelumnya mohon mengganggu ini, Mbak.

SD : *Tidak apa-apa. Bagaimana, sudah sejauh apa penulisanmu?*

P : Masih dalam tahap pengumpulan data, Mbak. Kebetulan saya mengalami kesulitan pencarian data mengenai MoU 2006 Indonesia-Malaysia tentang TKI, Mbak. Jadi kalau boleh, Mbak mungkin bisa cerita, latar belakang pembentukan MoU tersebut apa dan sejauh ini bagaimana pelaksanaannya. Begitu, Mbak.

SD : *Baik. Dimulai dari Keshia dulu ya. Keshia sendiri melihat MoU ini sejauh ini bagaimana? Dari data-data yang sudah didapat, kira-kira bagaimana menurut Keshia?*

P : Pertama, menurut saya ini dapat dikatakan gagal, Mbak. Karena pertama, MoU ini ditujukan untuk mengurangi jumlah TKI ilegal ya, Mbak? Kenyataannya, dari data yang saya dapat dari Depnakertrans ternyata jumlah TKI ilegalnya tidak berkurang secara konstan. Jadi di tahun 2007, jumlahnya memang menurun. Tapi di 2008, jumlahnya meningkat lagi; malah lebih banyak dari tahun 2006.

Kedua, berkaitan dengan yang pertama juga. Di dalam MoU ini, disebutkan bahwa masa percobaan MoU ini adalah lima tahun. Kenyataannya, hingga memasuki awal tahun keempat, datanya ya seperti yang saya sampaikan itu. Sementara itu, menurut *website* Deplu, antara tahun 2006 hingga tahun 2008 belum ada lagi kesepakatan mengenai isu tenaga kerja Indonesia di Malaysia. Betul tidak, Mbak?

SD : *Ya, ya. Kebetulan saya termasuk salah satu tim dari Indonesia yang diberangkatkan dalam perundingan-perundingan pra dan setelah kesepakatan ini diambil. Beruntung ya, kamu?*

Pertama memang benar ya. Bahwa MoU ini memang concern awalnya adalah karena terjadi banyak sekali kekerasan dan pelanggaran HAM terhadap TKI ilegal di Malaysia. Jadi, kami dari Deplu berusaha untuk mencegah semakin bertambahnya jumlah TKI ilegal tersebut. Caranya dengan apa? Kita beri jaminan atas hak-hak seorang buruh, bagi TKI yang memang legal. Jaminannya ya seperti yang tercantum di MoU itu.

Nah, untuk masalah implementasinya, gagal atau tidak menurut saya itu relatif, Keshia. Tergantung siapa yang melihat. Kalau dari kami, Deplu, memandangnya tentu bukan gagal. Buktinya sekarang Keshia sudah dengar, bukan, akan ada revisi terhadap MoU tersebut? Jadi ya, masih dalam proses. Tentu akan susah kalau seketika (me)tandatangani MoU, seketika itu juga TKI ilegal hilang. Ya tentu tidak begitu. Pasti ada prosesnya.

P : *Betul, Mbak. Saya pribadi sepakat soal proses itu. Apalagi TKI ilegal itu terjadinya sudah puluhan tahun dan seperti terus menyertai dan menjadi bagian dari fenomena migrasi pekerja Indonesia ke Malaysia. Begitu ya, Mbak? Lalu, pertanyaannya, kenapa mencanangkan waktu lima tahun?*

SD : *Lima tahun itu masa percobaannya. Seperti trial. Dari situ akan dievaluasi lagi pastinya, apakah MoU itu dapat dilanjutkan, atau harus diubah, atau harus dinon-aktifkan sama sekali. Begitu. Tapi kalau memang sebelum jangka waktu lima tahun ternyata ada hal-hal yang perlu dievaluasi, asal ada kesepakatan antar pemerintahnya, ya go ahead. Contohnya, joint working group yang selama ini berlangsung. Itu semacam tim yang tugasnya mengevaluasi MoU ini. Sejauh ini, ada sekitar lima kali. Baru awal Oktober kemarin kita bertemu.*

P : *Wah, info baru ini, Mbak. Joint working group ini anggotanya siapa saja ya, Mbak? Hasil evaluasi sejauh ini apa saja kalau boleh saya tahu?*

SD : *Ini isinya adalah perwakilan dari kedua pemerintahan. Jadi orang Malaysia-nya ada, dari kita juga ada. Duduk bersama, kita bahas masalah-masalah yang muncul selama kesepakatan ini berlangsung. Misalnya, masalah level of compliance yang sangat sangat minim.*

Artinya, dari pihak TKI itu sendiri, yang memang malas atau tidak mampu mengikuti prosedur. Atau ada juga TKI yang tidak mampu memenuhi persyaratan yang kita buat, namun memaksakan diri untuk berangkat ke Malaysia lewat jalur-jalur ilegal.

Celakanya, beberapa dari mereka juga didukung oleh aparat yang memanfaatkan fenomena tersebut sebagai lahan mencari nafkah. Pungutan liar, misalnya. Belum lagi, jalan pintas menuju Malaysia banyak sekali. Tidak usah susah-susah naik pesawat. Di Kalimantan sana, benar-benar tinggal menyeberang! Sementara aparat penegak hukum jumlahnya terbatas, itu pun tidak semua aparat mampu dan mau untuk bersikap tegas.

Belum lagi, katakanlah pejabat pemerintahan yang lain. Sebut saja misalnya aparat pemerintahan di tempat asal para calon TKI. KTP-lah dimanipulasi datanya, akte-akte-lah dikeluarkan secara ilegal. Hal-hal seperti itu kan juga mendorong kemunculan TKI ilegal akhirnya.

- P : Wah, mendengar penjelasan Mbak saya justru jadi pesimis, Mbak. Tampaknya kompleks sekali permasalahan yang ada. Jadi bingung, Mbak, mau memulai dari yang mana.
- SD : Yah, begitulah.. Yang lalai siapa, yang diprotes karena kebijakannya belum berhasil, siapa. Begitu kan jadinya?
- P : Benar, Mbak. Ibarat lingkaran, bingung mau mulai pemberesannya dari pos yang mana terlebih dulu. Nah, tapi sejauh ini Deplu melakukan apa, Mbak, untuk mengatasi masalah-masalah yang tadi Mbak jelaskan.
- SD : *Sejauh ini, selain joint working group, kita juga sedang mengajukan sejumlah revisi terhadap MoU ini kepada Pemerintah Malaysia. Revisinya terutama ada tiga: paspor dipegang majikan, hak hari libur satu hari dalam satu minggu, dan standar gaji atau tepatnya batas minimal gaji yang harus diberikan oleh majikan.*
- P : Mohon penjelasannya, Mbak.
- SD : *Ya. Jadi untuk yang paspor itu, awal mengapa ada poin tersebut dalam kebijakan adalah karena karakteristik TKI yang 'kabur-an'. Sedang bekerja di majikan A, tiba-tiba dapat tawaran di majikan B, lalu pindah begitu saja. Padahal, majikan B misalnya tinggal di depan rumah*

majikan A. Entah karena tidak mengerti esensi kontrak kerja, atau memang karakternya seperti itu, tapi itu terjadi dalam banyak kasus, tidak hanya satu-dua kasus. Sehingga, majikan-majikan, pengusaha-pengusaha di Malaysia menuntut pemerintahnya untuk memberikan suatu jaminan bahwa TKI yang dipekerjakan oleh para majikan ini tidak kabur. Coba saja kita tempatkan diri kita sebagai majikan di Malaysia. Apa ya juga tidak kesal, tiba-tiba pekerja kita bekerja di tetangga. Atau bahkan hilang entah kemana, misalnya. Jadi ya ketika tuntutan itu muncul, wajar sebenarnya. Oleh karenanya, penyimpanan paspor TKI oleh majikannya ketika itu, dinilai sebagai solusi paling efektif. Tapi kenyataannya, beberapa majikan justru memanfaatkan hal ini untuk mengeksploitasi TKI. Penyiksaan, pelecehan seksual, bahkan penjualan itu terjadi. Bahkan kalau Keshia berkunjung ke kantor kedubes kita di Malaysia, sudah ada dikotominya. Biasanya, pelecehan seksual itu menimpa TKI yang majikannya berkewarganegaraan India dan Arab. Keterlambatan pembayaran upah dan penjualan, menimpa TKI yang majikannya berkewarganegaraan Cina. Kekerasan dan pemukulan, menimpa TKI yang majikannya berkewarganegaraan Malaysia. Jadi sudah ada kelompok-kelompoknya, tinggal dibuat turus-turus.

P : Berarti pelanggaran HAM-nya tinggi ya, Mbak? Kategorisasi tersebut tentu dibentuk tidak berdasarkan puluhan kasus saja kan, Mbak? Bisa sampai ratusan mungkin ya?

SD : *Ya itulah, fungsinya joint working group dalam menghasilkan rancangan revisi bagi MoU ini.*

P : Lalu kalau untuk yang hak hari libur dan standarisasi upah itu bagaimana penjelasannya, Mbak?

SD : *Untuk yang hari libur itu, dalam MoU memang tidak ada. Namun setelah ada joint working group, poin ini dirasa penting untuk dimasukkan karena memang libur dan beristirahat itu memang menjadi hak pekerja, bahkan bagi pekerja rumah tangga sekalipun. Jadi kita berupaya untuk hak libur tersebut ada dan masuk ke dalam MoU.*

Untuk standarisasi upah, selama ini harga upah pekerja asing di Malaysia dalam sektor informal sekitar 600 hingga 700 ringgit Malaysia. Itu seharusnya berlaku bagi semua pekerja asing di Malaysia,

termasuk yang berasal dari India dan Cina. Tapi, TKI kita, bersedia untuk dibayar di bawah ketentuan tersebut. 400 ringgit Malaysia bagi TKI kita dirasa sudah cukup besar. Nah, hal ini, selain merusak pasar tenaga kerja di Malaysia, juga membuat seolah-olah TKI kita lebih tidak berharga ketimbang pekerja asing dari negara-negara lain. Jadi, terkadang TKI kita sendiri yang membuat masyarakat umum di Malaysia memandang orang Indonesia tidak setara dan lebih 'rendah' dari mereka.

P : Ya, ya. Baik. Mungkin ini pertanyaan terakhir, Mbak. Seberapa jauh peran aktor-aktor non-pemerintah dalam perundingan-perundingan mengenai nota kesepahaman ini, Mbak? Apakah mungkin di dalam *joint working group* tersebut ada pihak-pihak non-pemerintah yang juga terlibat, begitu, Mbak?

SD : *Oya, tentu. Kita sempat beberapa kali mengundang lembaga non-pemerintah, khususnya yang memang bekerja dalam isu ini ya. Kita diskusi, terkadang juga bertukar informasi di lapangan. Tapi ya kalau untuk kebijakan, revisi-revisi apa yang akan dicoba untuk dilobi kepada Pemerintah Malaysia, tetap hanya dapat dilakukan oleh pemerintah, sebagai pemimpin negara. Toh kita membuat kebijakan juga bukan tanpa penelitian terhadap hasil di lapangan. Jadi tujuannya pasti juga untuk perbaikan, hanya saja masih mengalami hambatan di sana sini.*

P : Baik. Terima kasih banyak, Mbak, atas informasi dan waktunya. Semoga pengajuan revisi-revisinya dapat berakhir baik ya, Mbak.

SD : *Oh iya. Terima kasih. Sukses juga untuk skripsinya.*

Ket.: P adalah Peneliti dan SD adalah narasumber, Sahadatun Donatirin.

LAMPIRAN 3

Wawancara dengan Clemens Bektikusuma, representasi Direktorat Jenderal Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia di Luar Negeri (Dirjen Perlindungan WNI-BHI di Luar Negeri) Departemen Luar (Deplu) Negeri Republik Indonesia, pada 9 Oktober 2009 di Kantor Dirjen Perlindungan WNI-BHI di Luar Negeri, Deplu RI, Jakarta

P : Selamat sore, Mas Bekt. Saya Keshia, mahasiswi Universitas Indonesia, Jurusan Ilmu Hubungan Internasional.

CB : *Oh iya, Keshia. Apa yang bisa saya bantu?*

P : Iya, Mas. Jadi sekarang ini saya sedang membuat skripsi mengenai MoU Indonesia-Malaysia tahun 2006 tentang Tata Cara Rekrutmen dan Penempatan TKI di Malaysia. Saya punya beberapa pertanyaan, yang mungkin Mas bisa bantu.

CB : *Baik, baik. Saya sambil membaca outline kamu tidak apa-apa ya?*

P : Silakan, Mas. Ya, Mas. Jadi begini. Tahun 2006 yang lalu Indonesia dan Malaysia sepakat untuk menandatangani MoU. Baru saja saya konfirmasi ke Mbak Dona dari bagian Dirjen HPI, beliau menyatakan bahwa MoU tersebut ditujukan untuk memberikan perlindungan kepada TKI legal. Harapannya agar calon TKI yang ilegal mendapat efek jera dan atas kemauannya sendiri, memilih untuk mengikuti jalur pengiriman yang legal. Komentar Mas?

CB : *Pertama, saya rasa Keshia harus mendefinisikan dulu ya, siapa yang disebut dengan TKI legal dan TKI ilegal menurut MoU tersebut, agar benar-benar sejalan bahwa dikotomi legal dan ilegal itu berdasarkan apa. Perundang-undangan di Malaysia-kah, perundang-undangan di Indonesia-kah? Itu jangan lupa dimasukkan ke dalam skripsinya.*

Kedua, menurut saya TKI, apapun statusnya, ketika berangkat ke Malaysia tentu memiliki harapan dan cita-cita akan penghidupan ekonomi yang lebih baik. Berdasarkan niat dan cita-cita tersebut, tentu sebenarnya tidak adil jika kita memperlakukan TKI legal dan ilegal secara berbeda. Sejauh ini, dari Dirjen WNI-BHI, berusaha untuk

memperlakukan TKI secara adil. Artinya, perlakuan yang diberikan itu tidak berdasarkan status, legal atau ilegal, tapi berdasarkan kewarganegaraan. Apapun status seorang TKI, selama ia benar-benar masih menjadi Warga Negara Indonesia (WNI), maka akan kita perlakukan dengan sebaik mungkin, kita beri perlindungan semaksimal mungkin. Begitu.

- P : Saya sepakat dengan Mas, bahwa WNI, di mana pun memang harus dilindungi. Setidaknya, negara ini masih bertanggungjawab untuk memberikan perlindungan terhadap mereka. Namun, apakah hal tersebut tidak lalu berpengaruh positif pada perkembangan jumlah TKI ilegal yang masuk ke Malaysia, Mas? Jika saya seorang TKI dan saya tahu bahwa perlindungan yang diberikan oleh Dirjen WNI-BHI terhadap TKI legal dan ilegal sama, tentu saya lebih memilih untuk menjadi TKI yang ilegal, Mas. Persyaratannya lebih mudah, proses juga mungkin lebih cepat, jikalau saya sampai mengalami tindak pelanggaran HAM, *toh* Deplu akan tetap melindungi saya.
- CB : *Betul sekali. Dilema itulah yang seringkali kami di sini hadapi. Di satu sisi, kami berkepentingan untuk memberikan efek jera kepada TKI yang ilegal, namun di sisi yang lain kami juga harus memberikan perlindungan terhadap mereka. Akhirnya, memang dalam proses pengurusan kasus-kasus yang dilaporkan, terdapat perbedaan. TKI yang ilegal sudah pasti mengalami pengusutan kasus yang lebih lama, panjang, dan rumit, karena berkas-berkas mereka tidak sah, atau bahkan ada yang tidak memiliki berkas. Jadi tahapannya memang akan lebih banyak ketimbang TKI yang masuk ke Malaysia melalui jalur yang legal dan tercatat. Nah, proses yang harus dilalui oleh TKI ilegal inilah yang akhirnya dijadikan sebagai efek jera.*
- P : Jadi jika ada TKI ilegal yang menjadi korban kekerasan, misalnya, TKI tersebut pasti akan ditolong tapi melalui proses yang dipanjangkan begitu, Mas?
- CB : *Bukan dipanjangkan, tapi memang pasti panjang dengan sendirinya. Karena harus terlebih dulu mengurus berkas-berkas resmi untuk bisa diajukan di pengadilan.*

P : Baik, sejauh ini berarti menurut Dirjen WNI-BHI, upaya untuk menurunkan jumlah TKI ilegal di Malaysia adalah dengan membuat efek jera tersebut ya, Mas? Artinya jika TKI ilegal tersebut ternyata tidak tersandung kasus apapun, ia dapat dengan bebas masuk dan keluar serta bermatapencarian di Malaysia. Begitu, Mas?

CB : *Ya, akhirnya lebih kurang begitu. Karena perlu disadari bahwa keberadaan TKI ilegal ini merupakan hal yang besar. Bukan hanya dari jumlahnya, tapi juga dari pihak-pihak yang berhubungan langsung dengannya dan mengupayakan agar TKI ilegal itu sendiri tetap ada. Misalnya, para majikan di Malaysia. Beberapa dari mereka yang memang tidak patuh hukum, jelas lebih senang mempekerjakan TKI yang ilegal. Dokumannya mudah pengurusannya, kewajiban-kewajibannya sebagai majikan dapat hilang begitu saja karena memang tidak ada kontrak yang jelas, dan TKI yang dipekerjakan dapat diperlakukan sesuai keinginan hatinya karena mereka yakin, TKI ilegal tersebut tidak bisa melapor jika ada mengalami kekerasan atau pelecehan karena TKI itu sendiri tidak mendaftarkan diri pada jalur yang legal. Ibaratnya, tinggal siapa yang lebih dulu dihukum: majikan karena terbukti melakukan pelanggaran HAM, atau TKI itu sendiri yang dihukum karena tidak mengikuti aturan yang benar.*

Selain itu, keberadaan TKI ilegal ini juga didukung pula oleh ketidaktegasan Pemerintah Malaysia dalam menindak majikan yang mempekerjakan TKI ilegal dan melakukan tindak-tanduk pelanggaran HAM. Hal ini bisa terjadi karena memang, kalau diperhatikan, struktur politik domestik di Malaysia itu sangat dipengaruhi oleh pengusaha-pengusaha dan tuan tanah. Jadi keberpihakan pemerintahnya lebih ke kelompok ini, ketimbang ke kelompok pekerja migran, termasuk TKI.

P : Kalau dari aparat penegak hukumnya sendiri, menurut Mas bagaimana?

CB : *Nah, soal aparat ini, menurut saya akhirnya sangat tergantung pada masing-masing individu. Kita tidak dapat mengkambinghitamkan jumlah aparat yang terlalu sedikit untuk sekian banyak jalur pintu masuk dari Indonesia ke Malaysia. Kenapa? Ya karena memang segitu itu kemampuan kita untuk mempekerjakan aparat penegak hukum di lapangan. Katakanlah GDP Indonesia naik pun, saya tidak yakin jumlah aparat di perbatasan akan diperbanyak. Jadi yang ada hanyalah*

bergantung pada masing-masing individu aparat tersebut. Tempatkanlah aparat-aparat yang tidak mudah goyah, yang bersungguh-sungguh, tahan terhadap godaan, dan sebagainya. Terdengarnya klise, memang. Tapi ya memang begitu cara yang bisa kita lakukan sejauh ini. Itu yang lebih riil, ketimbang mengharapkan jumlah penambahan aparat di lapangan.

P : Baik, Mas. Satu pertanyaan terakhir, adakah langkah atau upaya lain dari Dirjen WNI-BHI untuk mengurangi jumlah TKI ilegal? Melibatkan aktor-aktor non-pemerintah, misalnya, Mas?

CB : *Ya, sejauh ini mungkin sosialisasi jalur pemberangkatan TKI yang legal ke daerah-daerah tempat para calon TKI kebanyakan berasal. Sosialisasi itu dilakukan secara berkala, biasanya dua kali dalam sebulan, bisa melalui selebaran atau radio. Untuk aktor non-pemerintah, mungkin ya media massa. Biasanya untuk menyebarluaskan kasus-kasus pelanggaran HAM yang berat, seperti kasus Siti Hadjar kemarin, sebagai bentuk shock therapy bagi para calon TKI.*

P : Baik, Mas Bekti. Terima kasih banyak atas waktunya.

CB : *Ya, sama-sama. Senang masih ada anak muda yang peduli mengenai isu-isu seperti ini. Terima kasih.*