DILEMA PEMERINTAH INDONESIA DALAM PENGESAHAN KONVENSI INTERNASIONAL PERLINDUNGAN HAK PEKERJA MIGRAN TAHUN 2012 ¹

Achmad Zulfikar

Ilmu Hubungan Internasional, 2010, Konsentrasi Globalisasi

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Email: apa@kabarfikar.com

A. Pengantar

Kemungkinan dan ketidakpastian merupakan kondisi yang seringkali mewarnai proses pengambilan keputusan pemerintah Indonesia. Tidak terkecuali pada proses pengesahan konvensi internasional perlindungan hak pekerja migran yang akhirnya baru diratifikasi pada tahun 2012. Judul lengkap konvensi ini adalah *Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*. Konvensi ini menitikberatkan pada komitmen pemerintah untuk memberikan perlindungan hak-hak pekerja migran yang terdiri atas hak dasar dan hak tambahan.

Konvensi ini merupakan salah satu potret kebijakan lintas masa yang mengakibatkan ketidakpastian selama 8 tahun (2004-2012). Tercatat pemerintah Indonesia di era Presiden Megawati Soekarnoputri mengamanahkan kepada Menteri Luar Negeri pada waktu itu Hassan Wirajuda untuk mewakili pemerintah dalam kesempatan penandatanganan perjanjian tahunan PBB saat Sidang Majelis Umum PBB ke-59 pada 22 September 2004.

Ketidakpastian mulai terlihat ketika penandatanganan baru dilakukan ketika Presiden Megawati Soekarnoputri diambang masa jabatannya. Seperti diketahui bahwa dua hari sebelum hari penandatanganan (tepatnya 20 September 2004), rakyat Indonesia sedang merayakan pesta demokrasi Pemilihan Umum Presiden (Pilpres) Putaran Kedua yang mempertemukan Susilo Bambang Yudhoyono-Muhammad Jusuf Kalla (SBY-JK) dengan Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi (Mega-Hasyim) sebagai pesaing untuk memenangkan hati rakyat dan menempatkan salah satu di antara mereka sebagai Presiden Indonesia.

Akhirnya hasil Pemilihan Umum Presiden (Pilpres) Putaran Kedua diumumkan secara resmi oleh Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI) pada 4 Oktober 2004 dan menetapkan SBY-JK sebagai pemenang Pilpres dengan perolehan suara 60,62% sedangkan Mega-Hasyim memperoleh 39,38%. Tidak lama berselang setelah penetapan hasil Pilpres. Pada 20 Oktober 2004, Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla resmi ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Terpilihnya Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sebagai Presiden Republik Indonesia ke-6 menghadirkan berbagai kemungkinan atas sikapnya terhadap pengesahan Konvensi Internasional Perlindungan Hak Pekerja Migran yang telah ditandatangani di bawah kepemimpinan Megawati Soekarnoputri sebelumnya. Rupanya isu pekerja migran belum dilirik

¹ Naskah telah menjadi bagian buku (*book chapter*) **Dinamika dan Transformasi Politik Internasional** yang diterbitkan oleh Laboratorium Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. November, 2014.

oleh Presiden SBY di periode pertama. Hingga akhirnya pada Pilpres 2009, SBY maju kembali sebagai Presiden petahana (incumbent) di bursa capres 2009-2014. Pilpres yang diselenggarakan pada 8 Juli 2009 yang diikuti tiga pasang capres dan cawapres antara lain: (1) Megawati Soekarnoputri-Prabowo Subianto, (2) Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono, dan (3) Muhammad Jusuf Kalla-Wiranto. Pilpres 2009 dimenangkan pasangan SBY-Boediono dengan persentase 60,80% dan menang dalam satu putaran.

Memasuki periode kedua kepemimpinan SBY setelah ditetapkan sebagai Presiden Republik Indonesia pada 20 Oktober 2009 belum menunjukkan titik terang. Padahal pada waktu itu Konvensi Internasional Perlindungan Hak Pekerja Migran telah masuk dalam agenda Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2004-2009 pada periode pertama kepemimpinannya. Masa penantian di waktu itu tentunya menimbulkan berbagai macam keraguan atas komitmen pemerintah untuk melindungi pekerja migran Indonesia, justru hanya ketidakpastian yang didapatkan oleh mereka (pekerja migran Indonesia).

Barulah pada tahun 2012, setelah melalui setengah masa jabatannya Presiden SBY menentukan sikap. Hal ini ditunjukkan dengan dimulainya Rapat Kerja antara Komisi IX Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dengan Menteri Luar Negeri, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Menteri Hukum dan HAM pada 9 April 2012. Setelah disepakati dalam rapat kerja bahwa rancangan ratifikasi atas Konvensi tersebut, kemudian dilanjutkan ke pembahasan pada Rapat Pleno yang berlangsung tiga hari setelahnya (tepatnya 12 April 2012) dan melalui rapat ini, maka Konvensi ini resmi menjadi Rancangan Undang-Undang (RUU). Tidak berselang lama tepatnya 2 Mei 2012, RUU ini disahkan menjadi UU No. 6 Tahun 2012 oleh Presiden SBY. Pasca diundang-undangkannya, konvensi ini kemudian dilaporkan kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa (UN), sehingga dalam versi United Nations Treaty Collection mencantumkan bahwa diratifikasinya konvensi ini pada 31 Mei 2012.

Pemaparan di atas menggambarkan secara singkat proses penantian yang penuh ketidakpastian saat terjadi pergantian kekuasaan dari Presiden Megawati Soekarnoputri ke Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Kemudian dilanjutkan dengan berbagai kemungkinan yang diprediksi dilakukan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di periode pertama, namun urung dilakukan hingga masuk ke periode kedua hingga akhirnya diratifikasi pada pertengahan periode.

Walau demikian, proses panjang yang telah dilalui selama 8 tahun, kemudian di eksekusi dengan cepat di tahun 2012, tentunya mendatangkan tanda tanya besar bagi pemerintah Indonesia. Mengingat urgensi penyelesaian masalah pekerja migran Indonesia di luar negeri merupakan isu strategis selama kurun waktu satu dekade terakhir. Posisi tawar Indonesia yang lemah dengan negara tujuan kerja, dan sikap pemerintah yang cenderung seperti 'pemadam kebakaran' menimbulkan ketidakpastian bagi pekerja migran Indonesia, maupun pekerja migran asing di Indonesia. Pembahasan ini akan semakin menarik jika dibahas secara detil dengan dukungan rantai bukti dari berbagai sumber yang valid terkait alasan pemerintah Indonesia baru meratifikasi konvensi internasional perlindungan hak pekerja migran pada tahun 2012.

B. Indonesia “Negara Eksportir Pekerja”

Indonesia merupakan negara dengan 237.556.363 jiwa penduduk (Sensus Penduduk, 2010) dan persentase usia produktif sebesar 66,5% dan setiap tahun meningkat hingga tahun 2028-2031 mencapai 68,1% (Bappenas, 2014). Persentase usia produktif yang lebih besar daripada usia tidak produktif dikenal dengan istilah bonus demografi. Terjadinya bonus demografi ini ibarat pisau bermata dua, apakah akan menguntungkan Indonesia atau justru merugikan.

Bonus demografi juga terkait dengan bidang ketenagakerjaan. Permasalahan yang sekarang dihadapi oleh Indonesia yakni pertumbuhan pasar kerja dalam negeri yang relatif lambat ditambah lagi dengan realita bahwa rendahnya pengupahan di Indonesia harus mendapatkan perhatian khusus. Apabila hal ini dibiarkan terus menerus berlangsung, maka kemungkinan yang terjadi adalah terjadinya ledakan angkatan kerja yang tidak mampu di serap oleh pasar kerja dalam negeri yang mengakibatkan para pencari kerja berbondong-bondong ke luar negeri untuk mencari lapangan pekerjaan dan pengupahan yang lebih layak. Hal ini akan menjadikan Indonesia sebagai negara eksportir pekerja. Kemungkinan terjadinya hal ini di masa yang akan datang dapat dilihat dari kecenderungan meningkatnya jumlah pekerja Indonesia di luar negeri setiap tahunnya.

Jumlah Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri

Kepala Desk Diaspora Kementerian Luar Negeri (Kemlu) Republik Indonesia, Wahid Supriyadi mengungkapkan dalam sebuah wawancara dengan Antara menyatakan bahwa saat ini orang Indonesia yang melakukan diaspora (migrasi internasional) diperkirakan mencapai 8-10 juta di seluruh dunia. Prakiraan ini termasuk TKI yang bekerja di luar negeri (pekerja migran Indonesia).

Lebih spesifik, Tatang Budie dari Ditjen Perlindungan WNI dan BHI Kemlu RI (2013) menyatakan bahwa saat ini komposisi TKI di luar negeri mencapai 2.536.429 jiwa yang terdiri atas TKI formal sebanyak 920.621 jiwa, sedangkan TKI informal mencapai 1.615.808 jiwa. Dalam informasi yang disampaikan, ia menambahkan keterangan bahwa kemungkinan jumlah TKI di luar negeri lebih besar 2 hingga 3 kali lipat. Adapun mekanisme pelaporan data WNI yang ada di luar negeri berasal dari data Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS) yang disampaikan kepada Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) lalu dilaporkan kepada perwakilan Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) setempat.

Lain halnya dengan data yang dimiliki Kepala Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI) Mohammad Jumhur Hidayat. Dalam wawancaranya dengan detikFinance (2013) ia memperkirakan bahwa jumlah TKI pada pertengahan 2013 telah mencapai 6,5 juta jiwa dan TKI tersebut bekerja di 142 negara. Jumhur mengklaim bahwa data tersebut bersumber dari 392 Kabupaten/Kota se-Indonesia. Padahal menurut Jumhur, Indonesia

memiliki 500 Kabupaten/Kota yang berarti prediksi tersebut akan bertambah kemudian. Hal ini didasarkan pada data pengiriman TKI ke luar negeri yang melalui proses administratif di BNP2TKI dan BP3TKI seluruh Indonesia.

Dari ketiga pernyataan di atas yang merepresentasikan perwakilan pemerintah seharusnya memiliki pendataan yang terintegrasi dan terpadu untuk penanganan TKI di luar negeri. Namun yang terjadi adalah data yang dimiliki tidak akurat dan terdapat perbedaan indikator dalam perhitungan jumlah TKI di luar negeri. Perbedaan tersebut akhirnya menimbulkan berbagai permasalahan di antaranya: lemahnya manajemen pengelolaan WNI di luar negeri, rentannya ancaman kejahatan terhadap Indonesia di luar negeri, hingga kacaunya daftar pemilih luar negeri yang diakibatkan kesulitan atas verifikasi jumlah pekerja Indonesia di luar negeri. Hal ini akan berimbas juga kepada langkah-langkah pembuatan keputusan di bidang ketenagakerjaan yang membutuhkan akurasi terkait jumlah TKI di luar negeri.

Gambaran Umum Negara Tujuan TKI

Tenaga Kerja Indonesia pada umumnya menyasar negara-negara tujuan di Asia Tenggara, Asia Timur dan Timur Tengah, di mana Malaysia dan Arab Saudi merupakan dua negara tujuan utama (ILO, 2013:4). Walaupun Taiwan, Hong Kong, Singapura, Uni Emirat Arab, Qatar, Amerika Serikat, Korea Selatan dan Brunei Darussalam juga masuk dalam daftar 10 negara tujuan TKI (ILO dan BNP2TKI, 2011).

Selain data di atas, Kemlu RI juga merilis data yang menunjukkan bahwa pada tahun 2011 sebanyak 169.303 jiwa TKI bekerja di sektor formal sedangkan 1.650.774 jiwa lainnya di sektor informal. Dari data tersebut 10 besar negara tujuan TKI sektor informal berturut-turut sebagai berikut: Arab Saudi, Malaysia, Taiwan, Hong Kong, Singapura, Syria, Kuwait, Uni Emirat Arab, Jordania dan Brunei Darussalam (Kemlu RI, 2011).

Berdasarkan data perbandingan di atas menunjukkan hasil yang relatif sama dengan data negara tujuan utama yang dirilis oleh ILO. Dimana, Arab Saudi menempati posisi pertama, disusul Malaysia pada posisi kedua, Taiwan di posisi ketiga, Hongkong di posisi keempat, dan Singapura di posisi kelima. Namun demikian untuk beberapa negara seperti Amerika Serikat, maupun Korea Selatan yang masuk ke dalam 10 negara tujuan utama pemberangkatan TKI, namun tidak masuk pada daftar di atas dapat disebabkan karena kedua negara tersebut banyak menerima TKI pada sektor formal, termasuk kalangan profesional, maupun teknisi.

Gaji TKI di Negara Tujuan

Gaji yang diterima TKI cukup bervariasi di tiap negara dan juga ditentukan oleh jenis pekerjaannya (formal atau informal). Khusus untuk pekerja informal di kawasan Timur Tengah, gaji yang diterima TKI berkisar antara Rp. 1,5 juta - Rp. 2 juta per bulan untuk masa kontrak 2 tahun. Sementara di kawasan Asia Pasifik untuk sektor informal berkisar antara Rp. 1,3 juta-Rp5,4 juta/bulan sebagaimana tampak pada tabel berikut.

Di negara penempatan dengan mekanisme antar-pemerintah (government to government/G to G) seperti Jepang, TKI yang menjadi perawat (Nurse) mendapatkan gaji

sebesar 200 ribu yen setara Rp.20 juta dan untuk perawat manula (careworker) sebesar 150 ribu yen atau setara Rp.15 juta. Sedangkan untuk TKI ke Taiwan (2013), mendapatkan gaji sebesar 19.047 won setara Rp.6 juta. Afrika (Geunia Equatorial) mendapatkan USD 500-USD 1.200 setara Rp. 4,5 hingga Rp. 10,8 juta, Zambia mendapatkan USD 650 setara Rp. 6,5 juta, lalu Papua Nugini sebesar USD 400-USD 2.000 setara Rp. 3,6 juta hingga Rp. 18 juta.

Selanjutnya, TKI yang bekerja di Myanmar mendapatkan gaji sekitar Rp4 juta hingga Rp.10 juta. Kemudian untuk Amerika mendapatkan gaji USD 500-USD 1.900 setara Rp.4,5 juta hingga Rp17 juta. Lalu yang ke Eropa dari pihak swasta mendapatkan USD 285 - 2.200 setara Rp.2,5 juta hingga Rp18,8 juta dan untuk yang ke Eropa mendapatkan USD 850 - 1.500 setara Rp.7,6 juta hingga Rp.13,5 juta.

Data pertama memang tidak spesifik menunjukkan jenis pekerjaan yang ditekuni oleh TKI di negara penempatan kawasan Timur Tengah dan Asia Pasifik pada tahun 2007. Sedangkan data berikutnya menggambarkan kondisi kekinian terkait penggajian TKI di negara penempatan Jepang, Taiwan, Afrika, Zambia, Papua Nugini, Myanmar, Amerika Serikat, dan Eropa. Data-data yang telah dipaparkan di atas tidak dapat diperbandingkan antara satu negara dengan negara kalin, karena ada beberapa faktor yang turut mempengaruhi jumlah gaji yang diterima TKI, seperti biaya hidup dan jenis pekerjaan yang dijalani di negara penempatan. Namun demikian, dapat dipahami bahwa data tersebut merupakan gambaran umum kondisi penggajian TKI.

Berdasarkan pemaparan di atas maka dapat diperhatikan beberapa hal: (1) penyaluran TKI terkonsentrasi pada kawasan Asia Tenggara, Asia Timur dan Timur Tengah, dan (2) gaji TKI di negara tujuan kerja menunjukkan bahwa profesi TKI di negara tersebut pada posisi berketerampilan rendah. Karakteristik di atas turut mempengaruhi rasionalitas pemerintah rasionalitas pemerintah dalam mengambil kebijakan-kebijakan pendukung dalam rangka pemenuhan hak-hak TKI selama berada di negara tujuan.

Permasalahan Umum TKI

Data dari Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans) menunjukkan kasus yang menimpa TKI selama tahun 2010 sebanyak 60.399 kasus dan tahun 2011 sebanyak 44.573 kasus. Sedangkan data LSM Migrant Care mencatat sebanyak 5.314 kasus kekerasan yang dialami TKI di luar negeri selama kurun 2009-2010 dengan rincian Malaysia sebanyak 1.748 kasus, Arab Saudi 1.048 kasus, Yordania 1.004 kasus, Kuwait 84 kasus, Abu Dhabi 533 kasus, Taiwan 103 kasus, Hong Kong 78 kasus, dan Singapura 16 kasus. (Antara, 2012)

Data di atas hanya menunjukkan jumlah kasus yang dialami oleh TKI, namun tidak menyebutkan secara detil permasalahan yang dihadapi. Berdasarkan hasil penelitian Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI), berikut permasalahan yang dihadapi oleh TKI di luar negeri pada masa penempatan. Pada umumnya Tenaga Kerja Indonesia (TKI), di negara-negara tujuan penempatan bekerja pada sektor-sektor pekerjaan yang sudah ditinggalkan atau tidak diminati oleh Warga Negara pemberi kerja karena kondisi kerja yang keras, upah, status rendah dan perlindungan minim.

Memperhatikan kondisi demikian, maka TKI menghadapi berbagai permasalahan diantaranya: (1) administrasi penempatan: tercatat 12 dari 26 kasus yang dialami TKI di negara penempatan yang berarti hampir sebagian besar permasalahan TKI termasuk dalam kategori administrasi penempatan. Dalam kategori ini sebagian besar pelaku di negara tujuan, (2) perlakuan oleh majikan/perusahaan: berbeda dengan kategori Administrasi Penempatan, kategori perlakuan di negara penempatan lebih menitikberatkan pada permasalahan yang diterima oleh TKI di negara penempatan dikarenakan oleh aturan yang diberlakukan oleh majikan (bagi TKI di sektor informal) atau perusahaan (bagi TKI di sektor formal), (3) kriminalisasi: lain halnya dengan dua kategori sebelumnya. Kategori kriminalisasi merupakan penggolongan bagi permasalahan yang menimbulkan dampak hukum bagi pelakunya terhadap tindakan yang dilakukan terhadap korbannya (dalam hal ini TKI).

Identifikasi terhadap 26 kasus yang seringkali dialami oleh TKI di negara penempatan memberikan kepada kita gambaran secara lebih nyata terkait dengan permasalahan yang dihadapi oleh TKI di luar negeri. Tentunya sebuah permasalahan harus dicarikan solusinya. Aturan yang selama ini dijadikan landasan kebijakan Indonesia dalam rangka perlindungan TKI di luar negeri belum memenuhi standar-standar internasional terkait perlindungan hak-haknya selama berada di negara tujuan. Hal ini disebabkan hukum nasional yang ada tidak dapat mengikat negara penempatan, karena asas berlakunya hanya di dalam yurisdiksi negara pengirim, dan bukan negara tujuan kerja.

Maka dari itu, diperlukan suatu aturan yang diakui secara universal/internasional yang dapat menjadi landasan bagi kesepakatan kedua negara untuk merujuk pada aturan yang sama. Upayanya dengan menjadikan Indonesia sebagai negara pihak terhadap Konvensi Internasional Perlindungan Hak Pekerja Migran, sehingga Indonesia bisa menetapkan standar perlindungan bagi TKI di luar negeri melalui harmonisasi dengan hukum nasional tentang perlindungan TKI yang telah ada, maupun menjadikan Konvensi tersebut sebagai posisi tawar (*bargaining position*) dalam negosiasi perlindungan TKI di negara tujuan kerja.

C. Menjaga Investasi Asing di Indonesia

Pertumbuhan ekonomi Indonesia menjadi daya tarik bagi investor di dalam maupun di luar negeri. Terbukti pada periode 2004-2008 kinerja perekonomian Indonesia tumbuh cukup baik rata-rata di atas 5% per tahun. Bahkan pertumbuhan ekonomi pada 2007 dan 2008 berada pada kisaran di atas 6%. Meski tren menurun terlihat pada tahun 2008 yang merupakan dampak meluas dari krisis keuangan global.

Survei Bank Indonesia menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia selama krisis keuangan global (2008-2009) yang bertahan di posisi 4-5% ditopang oleh bidang ekspor dan investasi. Jika melakukan komparasi dengan empat negara ASEAN lainnya yaitu Malaysia, Singapura, Thailand dan Filipina maka pertumbuhan ekonomi Indonesia masih dalam posisi positif dibandingkan dengan keempat negara tersebut. Bahkan Singapura mengalami sentiment negatif pertumbuhan ekonomi mencapai 10%. (Bank Indonesia, 2010)

Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia salah satunya ditopang oleh bidang investasi. Setelah ditelusuri lebih lanjut terkait investasi tersebut hanya 22% yang merupakan investasi pemerintah, sedangkan 88% lainnya adalah investasi swasta. Hal ini menunjukkan bahwa pihak swasta termasuk investasi asing mendominasi bidang investasi di Indonesia. Asumsi tersebut diperkuat oleh data realisasi nilai dan proyek PMA/PMDN 2000-2008 yang menunjukkan perbedaan nilai yang signifikan antara investasi pemerintah dan asing. (Bank Indonesia, 2010)

Selama periode tersebut proyek pemerintah mengalami fluktuasi yang cukup tinggi setiap tahunnya berkisar antara 108-300 proyek dengan nilai investasi paling tinggi hanya mencapai 34 miliar rupiah. Sedangkan proyek asing tidak terlalu mengalami fluktuasi yang signifikan, setiap tahunnya proyek yang dilakukan berada pada kisaran di atas 400 proyek bahkan tahun 2008 realisasinya mencapai 1138 proyek dengan nilai investasi tertinggi 14.870 juta USD. (Bank Indonesia, 2010)

Paparan di atas menunjukkan tingginya ketergantungan Indonesia terhadap investasi asing, sehingga pemerintah memberikan perhatian serius kepada pihak-pihak yang berkepentingan atas penanaman investasi asing di Indonesia. Dalam rangka memberikan perhatian khusus terhadap investasi di Indonesia, maka pemerintah pada tahun 2011 meluncurkan program Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025 (MP3EI). Program ini bertujuan mendorong Indonesia menjadi negara maju dan termasuk 10 (sepuluh) negara besar di dunia pada tahun 2025 melalui pertumbuhan ekonomi tinggi yang inklusif, berkeadilan dan berkelanjutan. Untuk mencapai hal tersebut, diharapkan pertumbuhan ekonomi riil rata-rata sekitar 7-9 persen per tahun secara berkelanjutan (Kemenko Perekonomian, 2011).

Lebih lanjut perhatian pemerintah terhadap investasi diungkapkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam dokumen MP3EI yang menyatakan bahwa perbaikan iklim investasi menjadi salah satu agenda utama dalam MP3EI. Untuk itu, dalam jangka pendek akan dilakukan sejumlah perbaikan iklim investasi melalui *debottlenecking*, regulasi, pemberian insentif maupun percepatan pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan oleh para pelaku ekonomi (Kemenko Perekonomian, 2011:10).

Selanjutnya dalam dokumen tersebut juga diungkapkan bahwa pemerintah mengakui tidak dapat sendiri untuk membangun ekonomi Indonesia, disamping itu pihak swasta termasuk didalamnya investor asing bertindak sebagai pemeran utama dalam peningkatan investasi dan penciptaan lapangan kerja. Sebagaimana dikutip sebagai berikut: Pengembangan MP3EI dilakukan dengan pendekatan breakthrough yang didasari oleh semangat “*Not Business As Usual*”, melalui perubahan pola pikir bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi tidak hanya tergantung pada pemerintah saja melainkan merupakan kolaborasi bersama antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, BUMN, BUMD, dan Swasta. Pihak swasta akan diberikan peran utama dan penting dalam pembangunan ekonomi terutama dalam peningkatan investasi dan penciptaan lapangan kerja, sedangkan pihak pemerintah akan berfungsi sebagai regulator, fasilitator dan katalisator. Dari sisi regulasi, pemerintah akan melakukan deregulasi

(*debottlenecking*) terhadap regulasi yang menghambat pelaksanaan investasi. Fasilitasi dan katalisasi akan diberikan oleh pemerintah melalui penyediaan infrastruktur maupun pemberian insentif fiskal dan non fiskal. (Kemenko Perekonomian, 2011:10).

Pernyataan tersebut semakin memperkuat pengakuan terhadap pelaku investasi dari pihak swasta dalam menopang pembangunan ekonomi Indonesia. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pemerintah dapat mengupayakan berbagai cara untuk memperbaiki iklim investasi, termasuk didalamnya melakukan upaya-upaya untuk memberikan rasa aman terhadap pihak asing yang akan/telah menanamkan investasinya di Indonesia.

Jumlah Tenaga Kerja Asing di Indonesia

Survei Nasional Tenaga Kerja Asing di Indonesia Tahun 2009 dari Bank Indonesia menyatakan jumlah tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia pada akhir Juli 2009 mencapai 46.476 orang. Meskipun pertumbuhan jumlah TKA agak fluktuatif, namun secara absolut jumlahnya terus meningkat (Bank Indonesia, 2010).

Selanjutnya, data dari Kementerian Transmigrasi dan Tenaga Kerja dikutip dalam Tempo menyatakan, pada akhir tahun 2011 terdapat 77.300 pekerja migran asing/tenaga kerja asing (TKA) di Indonesia. Mayoritas dari TKA berasal China dan Jepang (10.927), Korea Selatan (6.520), India (4.991), Malaysia (4.957), Amerika Serikat (4.425), Thailand (3.868), Australia (3.828) dan Filipina (3.820). Dalam hal keahlian atau profesi, daftar pertama yakni pekerja profesional sebanyak 34.763 orang, kemudian konsultan (12.761), manajer (12.505), direktur (6.511), teknisi (5.276), pengawas (4.746), dan komisaris (738) (Bisnis.com, 2013).

Data di atas menunjukkan jumlah yang cukup signifikan dari TKA di Indonesia. Dari data yang diperoleh dari Bank Indonesia pada tahun 2009 sebanyak 46.476 dan Kemenakertrans pada tahun 2011 sebanyak 77.300 orang, menunjukkan kenaikan yang signifikan. Besarnya jumlah TKA di Indonesia merupakan dampak dari banyaknya proyek asing di Indonesia. Fakta ini terlihat dari jumlah TKA yang semakin meningkat setiap tahunnya sejak 2005 pada grafik berikut.

Grafik 1 Perkembangan Tenaga Kerja Asing di Indonesia (2005-2012)

Sumber: Diolah dari Data Kemenakertrans

Melihat signifikansi jumlah TKA di Indonesia, maka sebagai negara penerima tenaga kerja/pekerja migran Indonesia memiliki tanggungjawab untuk memberikan jaminan keamanan dan keselamatan serta kepastian hukum bagi keberadaan TKA beserta anggota keluarganya di Indonesia. Di samping itu perlu kita pertimbangkan bahwa TKA di Indonesia merupakan penggerak investasi yang berasal dari berbagai negara di dunia yang memiliki kepentingan ekonomi di Indonesia.

D. Rasionalisasi Ekonomi dan Politik Jadi Alasan Pemerintah

Rasionalitas Ekonomi

Rasionalitas ekonomi menjadi alasan utama atas diratifikasinya Konvensi Perlindungan Hak Pekerja Migran ini. Karena pemerintah Indonesia menggunakan rasionalitas ini dalam menempatkan prioritas regulasi atau aturan untuk ditindaklanjuti. Hal ini tercermin dari waktu yang dibutuhkan Konvensi ini untuk diratifikasi yakni selama 8 tahun. Pemerintah Indonesia mencari momentum yang tepat untuk meratifikasi Konvensi ini agar mendapatkan hasil yang optimal dikarenakan rasionalitas yang digunakan.

Momentum yang dimaksud yakni pemerintah sadar bahwa pertumbuhan ekonomi yang dicapai tidak terlepas dari dukungan investasi asing yang sangat besar di Indonesia. Sehingga TKA di Indonesia yang merupakan pekerja migran dari negara-negara yang memiliki kepentingan ekonomi terhadap Indonesia harus mendapatkan kepastian hukum.

Maka dari itu, pemerintah merancang suatu acuan bagi pembangunan ekonomi Indonesia kedepannya yakni Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025 (MP3EI). Dokumen ini mulai diluncurkan pada tahun 2011. Salah satu sikap yang ditunjukkan pemerintah dalam hal ini Presiden Republik Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono dalam dokumen tersebut yakni dilakukannya tindakan-tindakan yang memperlancar investasi yang masuk ke Indonesia, baik berasal dari dalam negeri maupun luar negeri (asing).

Pasca diluncurkannya dokumen tersebut, maka proses yang sempat terhenti terhadap upaya ratifikasi Konvensi ini mulai berjalan kembali. Sehingga pada tahun 2012, proses ratifikasi Konvensi ini mencapai babak akhir yakni disampaikannya Amanat Presiden kepada DPR RI untuk pembahasan ratifikasi Konvensi. Proses tersebut bergulir hingga dibahasnya Konvensi ini pada 9 dan 14 April 2012 yang akhirnya menghasilkan produk hukum yakni UU No. 6 Tahun 2012 tentang pengesahan *International Convention on the Protection of The Rights Of All Migrant Workers and Members of Their Families* (Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya)

Berdasarkan paparan di atas, maka bisa dimaknai bahwa pemerintah Indonesia mendapatkan keuntungan ekonomi atas diratifikasinya Konvensi Internasional Perlindungan Hak Pekerja Migran yakni pemerintah memberikan kepastian hukum bagi pekerja migran asing di Indonesia sebagai bentuk menjaga investasi asing di Indonesia melalui perlindungan tenaga kerja asing (TKA) yang merupakan penggerak investasi dalam rangka menjaga pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Rasionalitas Politik

Rasionalitas politik dalam hal ini ikut menyertai alasan utama (ekonomi) yang bersifat implisit (tidak langsung). Alasan politik lebih bersifat eksplisit (langsung) yang disampaikan dalam pernyataan-pernyataan politis pemerintah pada pembahasan ratifikasi Konvensi ini. Dalam hal ini, pemerintah menyadari bahwa Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan kepada negara (pemerintah) untuk memberikan perlindungan kepada segenap tumpah darah Indonesia. Kalimat ini seharusnya dimaknai bahwa pemerintah memiliki tanggungjawab untuk melindungi warga negaranya di dalam maupun di luar negeri. Tingginya jumlah kekerasan yang menimpa warga negara Indonesia yang bekerja di luar negeri seharusnya menjadi pertanyaan besar atas peran pemerintah yang seharusnya dijalankan.

Permasalahan yang dihadapi oleh TKI di luar negeri kemudian memunculkan respon dari berbagai pihak disertai desakan-desakan agar pemerintah menjalankan perannya. Namun demikian, pemerintah merasa tidak berdaya atas perlindungan TKI di luar negeri, karena daya ikat aturan suatu negara tidak dapat mengikat negara lainnya. Hal inilah yang seringkali menjadi alasan pemerintah ketika dimintai tanggungjawab untuk melindungi TKI di luar negeri.

Ketidakberdayaan pemerintah ini seharusnya disikapi dengan upaya-upaya yang dapat memberikan kekuatan yang lebih bagi hukum nasional yang sudah ada. Salah satu upayanya yakni meratifikasi konvensi internasional yang bersifat universal sehingga dapat menjadi posisi tawar yang bergengsi bagi Indonesia di kancah internasional. Maka dimulailah upaya-upaya politik dari berbagai pihak untuk mendesak pemerintah meratifikasi Konvensi Perlindungan Hak-Hak Pekerja Migran agar dikemudian hari Konvensi ini dapat diharmonisasikan dengan UU tentang TKI di luar negeri yang sudah ada, maupun nota kesepahaman yang dibangun antara Indonesia dengan negara tujuan kerja.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa desakan-desakan kepada pemerintah kemudian bermunculan dari kalangan politisi, LSM, organisasi internasional, hingga negara-negara pihak yang meratifikasi Konvensi ini. Desakan ini sebagai bentuk penyadaran kepada pemerintah akan kewajibannya serta representasi itikad politik atas perlindungan TKI di luar negeri.

Desakan-desakan yang telah dilakukan sejak tahun 2004 hingga diratifikasinya Konvensi ini pada tahun 2012 akhirnya berhasil dilakukan. Dalam pembahasan ratifikasi Konvensi ini seluruh fraksi (9 fraksi) di Komisi IX DPR RI menyambut positif diratifikasinya Konvensi ini. Demikian juga dengan LSM Migrant Care dan Komnas Perempuan yang mengapresiasi langkah yang diambil pemerintah atas keputusan yang diambil. Tidak lupa ILO juga mendukung langkah yang diambil pemerintah dengan meletakkan sikap pemerintah meratifikasi Konvensi ini sebagai capaian penting dalam komitmen politik dan perubahan kebijakan.

Berdasarkan paparan di atas, maka bisa dimaknai bahwa pemerintah Indonesia mendapatkan keuntungan politik atas diratifikasinya Konvensi Perlindungan Hak Pekerja Migran yakni meningkatkan posisi tawar (*bargaining position*) Indonesia terhadap negara-negara tujuan tenaga kerja Indonesia (TKI) dalam rangka perlindungan TKI di luar negeri.

E. Konsekuensi Indonesia Menghadapi Pasar Kerja Dunia

Pemerintah Indonesia dalam hal ini telah mengikatkan diri pada perjanjian internasional. Maka dari itu pemerintah kedepannya harus siap menerima konsekuensi atas keputusan yang telah diambil berdasarkan asas hukum *lex loci delicti*. Asas ini menerangkan bahwa hukum yang dikenakan terhadap orang asing yang berada di luar batas yurisdiksi negaranya akan mengacu pada aturan yang berlaku di negara tempat terjadinya peristiwa (*the law of the place in which a delict is committed*).

Oleh karena itu, implementasi atas pengesahan ratifikasi Konvensi Internasional Perlindungan Hak Pekerja Migran akan memberikan tanggungjawab kepada pemerintah Indonesia untuk memberikan perlindungan terhadap tenaga kerja asing (TKA) yang berada di wilayah yurisdiksinya. Berikut pandangan yang berkaitan dengan konsekuensi yang dipikul oleh pemerintah terhadap TKA di Indonesia atas implementasi Konvensi tersebut.

Rieke Diah Pitaloka dalam wawancara yang dilakukan dengan penulis menyatakan bahwa ratifikasi Konvensi ini memiliki konsekuensi terhadap dua pihak yakni TKI di luar negeri dan TKA di Indonesia. Namun hal tersebut dianggap sebagai hal yang wajar dan sudah menjadi tanggungjawab pemerintah untuk melindungi keduanya dalam rangka pemenuhan HAM (Zulfikar, Agustus 2013).

“Itulah dualismenya di situ. Konsekuensi yang dihadapi yakni di satu sisi membuka kran pasar bebas melalui kesepakatan pemerintah terintegrasi dalam ASEAN Community, di sisi lain kenapa ketika berbicara tentang investasi tentang modal mereka (pemerintah-red) tidak menyinggung kekhawatiran. Maksudnya toh juga tidak diatur serius sama pemerintah kita. Kenapa giliran ini persoalan proteksi, kok bicaranya soal kepentingan asing? Kenapa itu soal keuntungan modal/kapital tidak alergi. Tapi bicara soal proteksi. Lebih banyak orang kita di luar negeri, dibandingkan orang asing yang bekerja di sini (Indonesia-red). Dan walaupun ada kekhawatiran properti. Kita tidak boleh diskriminatif dengan warga negara asing, demikian juga warga negara kita tidak diperlakukan diskriminatif di negara orang. Ini lebih kepada proteksi hak dasarnya sebagai manusia” (Zulfikar, Agustus 2013)

Dalam pembahasan Konvensi beberapa fraksi sempat menyinggung perihal konsekuensi pemerintah di antaranya: Fraksi Partai Keadilan Sejahtera meminta pemerintah memanfaatkan Konvensi ini sebagai ‘alat’ untuk mengawasi pergerakan TKA di Indonesia dan mengisyaratkan tanggungjawab pemerintah terhadap pekerja migrant asing dalam wilayah hukum Indonesia. Sedangkan, Fraksi Gerindra mengharapkan peran pemerintah dalam menjamin kesetaraan antara pekerja lokal dan pekerja migran bukan sebaliknya, untuk konteks Indonesia diskriminasi justru dialami buruh lokal yang mengalami kesenjangan upah dan hak-hak lain dengan pekerja asing (Risalah DPR, 2012).

Di luar pernyataan fraksi, salah satu anggota fraksi PKS Ansyori Siregar dalam interupsinya dalam pembahasan ratifikasi tersebut menyampaikan kekhawatirannya terkait konsekuensi yang harus dihadapi oleh pemerintah pasca pengesahan UU hasil ratifikasi.

“Memang segala sesuatu yang baik itu pasti kita dukung semua, cuma kita menginginkan kepada Pemerintah, tadi saya sudah sampaikan ke Pak Menlu untuk mengantisipasi jangan sampai nanti dengan Undang-Undang ini banjir tenaga asing, pengangguran bertambah. Ini sekedar antisipasi saja, kita sudah setuju semua sudah kita lihat, yang intinya sekedar kita dan antisipasi-antisipasi yang lainnya, dengan adanya ratifikasi ini. Ya mudah-mudahan sekali lagi apa yang kita musyawarahkan disini untuk bangsa dan negara kita” (Risalah DPR, 2012).

Dari pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa konsekuensi pemerintah atas TKA di Indonesia telah disadari oleh pemerintah (eksekutif) dan legislatif pada saat pembahasan ratifikasi Konvensi. Hal ini diperkuat dengan pernyataan langsung Rieke yang meletakkan Konvensi ini pada dualisme yakni tanggungjawab atas TKI di luar negeri dan TKA di Indonesia. Sehingga klausul-klausul yang menjadi hak TKA di Indonesia harus direalisasikan oleh pemerintah sebagai wujud pertanggungjawaban atas keputusan yang telah diambil.

Klausul-klausul dalam Konvensi yang menunjukkan tanggungjawab Negara-negara pihak untuk memberikan perlindungan bagi pekerja migran termaktub pada bagian III, IV, V, dan VI yang ekuivalen dengan 61 dari 93 pasal. Apabila dipersentasikan, maka 65% isi dari Konvensi ini menitikberatkan kewajiban Negara dalam hal ini pemerintah untuk memberikan perlindungan menyeluruh atas hak-hak pekerja migran dan anggota keluarganya di wilayah hukum Indonesia.

Diupayakan kedepannya pemerintah Indonesia sudah mempersiapkan diri untuk menghadapi persaingan yang semakin ketat, kompetitif, dan terbuka di pasar tenaga kerja kawasan Asia Tenggara, Asia Pasifik, bahkan dunia. Tidak bisa dielakkan lagi, pada 2015 mendatang pasar tenaga kerja ASEAN melalui *ASEAN Economic Community* (AEC) akan semakin mempertipis batas-batas wilayah, sehingga pekerja migran dari berbagai negara anggota ASEAN dapat mencari kerja dimanapun ia bersyarat, termasuk Indonesia. Demikian juga pada tahun 2020, perdagangan bebas antar negara yang tergabung dalam *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) akan semakin membuka kran pasar bebas tenaga kerja dimana negara tidak dapat lagi memproteksi pasar domestiknya, kecuali negara tersebut memang telah mempersiapkan tenaga kerjanya agar memiliki daya saing global.

Maka langkah yang dapat diambil pemerintah yakni mendorong pasar tenaga kerja produktif untuk meningkatkan kapasitas guna mempersiapkan diri menghadapi pasar tenaga kerja bebas dalam waktu dekat yakni 2015 dan 2020. Karena itu langkah-langkah yang diambil pemerintah pasca ratifikasi Konvensi ini sangat menentukan nasib pasar tenaga kerja Indonesia di masa yang akan datang. Selanjutnya strategi-strategi yang berkaitan dengan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri dapat dilakukan melalui peninjauan dan pembuatan *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan negara tujuan kerja agar posisi tawar TKI semakin bermartabat.

BIBLIOGRAPHY

- Ali Mukti, Takdir. (2013). *Paradiplomacy: Kerjasama Luar Negeri oleh Pemda di Indonesia*. Yogyakarta: The Phinisi Press.
- Antara Jatim. (2012). *Kapan Kekerasan TKI akan Berakhir?* – <http://www.antarajatim.com/lihat/berita/87574/kapan-kekerasan-tki-akan-berakhir->.
- Ardiani, Natasha Karina. (2009). *Penyebab Indonesia Belum Meratifikasi Konvensi PBB Tahun 1990 tentang Perlindungan Hak Buruh Migran dan Keluarganya*. Skripsi, Prodi Hubungan Internasional Universitas Airlangga, Surabaya.
- Bank Indonesia. (2009). *Laporan Survei Nasional Pola Remitansi TKI Tahun 2008*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Bank Indonesia. (2010). *Laporan Survei Nasional Tenaga Kerja Asing di Indonesia Tahun 2009*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Bisnis. (2013). *Indonesia Segera Batasi Tenaga Kerja Asing* – <http://m.bisnis.com/manajemen/read/20130930/56/166147/indonesia-segera-batasi-tenaga-kerja-asing>.
- BNP2TKI. *Permasalahan Pelayanan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri* - <http://www.bnp2tki.go.id/hasil-penelitian-mainmenu-276/226-permasalahan-pelayanan-dan-perlindungan-tenaga-kerja-indonesia-di-luar-negeri.html>.
- Burhan Tsani, Mohd. (1990). *Hukum dan Hubungan Internasional*. Yogyakarta: PAU- Studi Sosial UGM.
- Detik Finance. (2013). *Jumlah TKI Capai 6,5 juta, Tersebar di 142 negara* – <http://finance.detik.com/read/2013/03/14/174040/2194313/4/jumlah-tki-capai-65-juta-tersebar-di-142-negara>.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2012). *Risalah Rapat Kerja Komisi IX pada Pembicaraan Tingkat I Pembahasan RUU tentang Pengesahan Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya*.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2012). *Risalah Rapat Paripurna ke- 25 Tahun Sidang 2011-2012*.
- Gaussyah, M. dkk. (2012). *Menagih Janji Ratifikasi: Analisis Terhadap Ratifikasi Empat Konvensi Internasional di Bidang HAM*. Jakarta: Kemitraan Partnership.
- International Labour Organization. (2013). *Laporan ILO: 10 Tahun Menangani Migrasi Kerja di Indonesia* - http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_213360.pdf.

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2011). *Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2015*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.

Sitepu, P. Anthonius. (2011). *Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Tatang Budie Utama Raza. (2013). *Memaksimalkan Fungsi Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri Melalui Sinergitas Aktor Pemerintah dan Non Pemerintah* pada 2nd Congress of Indonesian Diaspora, Jakarta, 19 Agustus 2013.

Wawancara dengan Rieke Dyah Pitaloka pada 27 Agustus 2013 di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Zulfikar, Achmad, Suleman, dan Aan Febriadi. (2013). *Penguatan Kapasitas Tenaga Kerja Internasional Indonesia dalam Aspek Etika dan Hukum di Kalangan Penyalur Jasa TKI di Yogyakarta*. Program Kreativitas Mahasiswa-Penelitian Didanai DIKTI Tahun 2013, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Zulfikar, Achmad. (2013). *Alasan Pemerintah Indonesia Meratifikasi Konvensi Internasional Perlindungan Hak Pekerja Migran Tahun 2012*. Skripsi. Prodi Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Retrieved from http://www.academia.edu/download/32721756/Skripsi-UMY-Achmad_Zulfikar.pdf