

**NGO Diplomacy: Peran Organisasi Non-Pemerintah dalam  
Memberikan Perlindungan Terhadap Pekerja Migran di Malaysia**

**Muhammad Faris Alfadh**

*Dosen Jurusan Ilmu Hubungan Internasional  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*

**Abstract:**

*Migrant workers have become a complicated problem to be solved in contemporary Indonesia-Malaysia relations. In terms of diplomatic resolution, many unsolved cases of marginalization and mistreatment were indicated that the way of regulations and diplomacy by both countries so far remain ineffective and weak, particularly in protecting the migrant workers' rights. For that reason an alternative perspective of diplomacy needs to be formulated, especially on the roles of non-state actors. This article tries to explain the important role of Non-Governmental Organization (NGO) in enhancing the effectiveness of Indonesian and Malaysian government policy in protecting migrant workers. The discussion of this article will emphasized the capabilities of NGO diplomacy, either in encouraging the government diplomacy to formulate fine regulations or in advocating the migrant workers themselves.*

**Keywords:** *NGO Diplomacy, Migration, Migrant Worker, Protection*

**Abstrak:**

*Buruh migrant telah menjadi masalah yang cukup sulit untuk diselesaikan dalam konteks hubungan kontemporer Indonesia-Malaysia. Dalam istilah resolusi diplomatik banyak kasus yang tidak terpecahkan dari marginalisasi dan penganiayaan menjadi indikasi kuat bahwa regulasi dan diplomasi kedua negara masih lemah dan tidak efektif, khususnya dalam melindungi hak-hak buruh migran. Untuk alasan tersebut sebuah pekspektif alternatif perlu diformulasikan, terutama peran aktor non-negara. Artikel ini mencoba untuk menjelaskan peran penting NGO dalam meningkatkan efektivitas kebijakan pemerintah Indonesia-Malaysia dalam melindungi buruh migran. Pembahasan artikel ini ditekankan pada kemampuan diplomasi NGO, baik dalam mendukung diplomasi pemerintah maupun dalam hal mengadvokasi buruh migran.*

**Kata Kunci:** *Diplomasi NGO, Buruh Migran, Perlindungan*

Persoalan pekerja migran asal Indonesia yang ada di Malaysia selalu menjadi isu sensitif antara pemerintah Indonesia dan Malaysia, bahkan tidak jarang turut berimplikasi pada merenggangnya hubungan bilateral kedua negara. Persoalan-persoalan ketenagakerjaan seperti kekerasan, pelecehan seksual, hingga pembunuhan terhadap pekerja migran, selalu menjadi perhatian serius. Di tahun 2002 hubungan Indonesia-Malaysia sempat memburuk ketika pemerintah Malaysia memberlakukan peraturan Imigration Act No 1154. Sekitar bulan Juli-September tahun itu, sekitar 350 ribu pekerja migran yang tidak dilengkapi dokumen resmi (*undocumented migrant worker*) dideportase. 70 di antaranya meninggal dunia akibat buruknya penanganan selama periode pemulangan tersebut. Sekitar 700 orang ditahan di kamp penampungan oleh Pemerintah Malaysia, sementara 23 lainnya menghadapi hukuman cambuk (Kompas, 2002). Tak pelak reaksi keras bertubi-tubi datang dari Indonesia. Beberapa elit politik mengecam atas tindakan Malaysia. Bahkan sebagian masyarakat ikut berang dengan membakar bendera Malaysia.

Dua tahun kemudian, kasus Nirmala Bonet mencuat pada pertengahan tahun 2004. Perempuan asal Nusa Tenggara Timur ini mengalami siksaan fisik secara brutal dan tekanan psikis selama berbulan-bulan dari majikannya—seorang warga negara Malaysia (Kompas, 2004). Kasus ini juga menimbulkan reaksi tak kalah keras dari masyarakat dalam negeri. Sebagian besar mengecam terjadinya peristiwa tersebut, dan menyatakan keprihatinan terhadap lemahnya perlindungan yang diterima oleh warga negara Indonesia di luar negeri.

Kasus kekerasan yang dialami pekerja migran seolah tak ada hentinya. Kasus di atas merupakan segelintir dari banyak kasus yang dialami pekerja migran di negeri jiran tersebut. Menurut data KBRI di Malaysia, sekitar 80% kasus pekerja migran menyangkut gaji yang tidak dibayar, pekerja migran di bawah umur (20%), penganiayaan/pembunuhan (10%), pelecehan seksual/pemeriksaan (5%) serta pekerja seks komersial (5%) (Sinar Harapan, 2007). Sebagai “pahlawan devisa”, para pekerja migran ini nyatanya tidak banyak mendapatkan perlindungan, baik dari pemerintah Indonesia ataupun Malaysia. Beberapa upaya diplomatik sebenarnya sudah dilakukan, namun tampaknya regulasi dan kesepakatan bilateral belum cukup mengurangi tindak kekerasan serta pelecehan yang terjadi.

Pada tanggal 10 Mei 2004, misalnya, pemerintah Indonesia dan Malaysia menandatangani nota kesepahaman tentang penempatan tenaga kerja Indonesia di Malaysia, yang bertujuan meregulasi prosedur rekrutmen bagi ratusan ribu warga Indonesia yang tiap tahun merantau ke Malaysia untuk bekerja (Tempo, 2012). Namun MoU ini juga tak lepas dari kritik. Banyak aktivis melihat kesepakatan ini masih memarjinalkan hak para pekerja. Menurut

LaShawn R. Jefferson, direktur eksekutif Divisi Hak Perempuan dalam Human Rights Watch, “pekerja Indonesia sering mengalami pelecehan di setiap tahap daur migrasi, tetapi persetujuan ini memperlakukan mereka seperti barang dagangan, nyaris tanpa jaminan atas hak-hak mereka (Human Right Watch, 2012)”.

Begitu juga dengan penandatanganan MoU tahun 2006 mengenai rekrutmen dan penempatan PLRT (penata laksana rumah tangga). Walaupun MoU ini berhasil menyepakati, antara lain, kewajiban membuat kontrak kerja (hak dan kewajiban yang jelas) antara majikan di Malaysia dan PLRT asal Indonesia, (Majalah Nakertrans, 2006) namun banyak pihak memandang upaya tersebut belum maksimal. Kritik ditujukan terutama pada minimnya pengawasan dari kedua pemerintah, sehingga tindak kekerasan serta pelecehan tetap saja terjadi.

Sepanjang tahun 2007, misalnya, tidak kurang dari puluhan kasus kekerasan terungkap. Salah satunya kasus penyiksaan yang menimpa Ceriyati di pertengahan tahun 2007. Tenaga kerja wanita asal Brebes, Jawa Tengah, ini mengalami penyiksaan dari majikannya Ivone Siew hampir setiap hari selama lima bulan bekerja sebagai pembantu rumah tangga (Kompas, 2007). Dalam menyelesaikan serta memberikan perlindungan kepada pekerja migran di Malaysia, komunikasi politik antar pemerintah saja jelas tidak cukup. Upaya-upaya diplomasi yang dilakukan kedua pihak selama ini tidak sampai menyentuh akar persoalan, sehingga upaya perlindungan terhadap hak-hak pekerja migran belum maksimal. Maka dalam hal ini peran aktor *non-state* sangat penting. Salah satunya adalah NGO. Selain karena kekuatan jaringan yang dimiliki, NGO juga memiliki data dan pengetahuan yang mendalam atas persoalan ketenagakerjaan karena memiliki akses langsung terhadap para pekerja migran.

Karena itu sangat penting untuk mengaji bagaimana perlindungan terhadap pekerja migran ini bisa diselesaikan tidak hanya melalui jalur diplomasi *track-one* (lintas satu jalur) antar pemerintah saja, tetapi juga lintas jalur (Louise Diamond & John McDonald, 1996). Tulisan ini ingin melihat sejauh mana diplomasi yang dilakukan NGO bisa menyelesaikan persoalan perlindungan terhadap hak-hak pekerja migran di Malaysia. Tulisan ini tidak dalam posisi untuk menjawab sejauh mana peran NGO dalam diplomasi mengenai ketenagakerjaan selama ini, tetapi lebih pada posisi melihat NGO sebagai salah satu aktor *non-state* yang (sebenarnya) bisa menjadi solusi alternatif dalam mendorong efektifitas diplomasi pemerintah Indonesia-Malaysia dalam memberikan perlindungan terhadap hak-hak pekerja migran.

### **Perspektif Historisitas Migrasi**

Migrasi merupakan fenomena global yang telah berlangsung cukup lama. Perpindahan penduduk dari negara asal ke luar batas negaranya makin sering terjadi di hampir seluruh belahan dunia, dengan jumlah yang terus meningkat dan alasan yang beragam. Terdapat beragam alasan yang mendasari terjadinya migrasi, antara lain karena alasan ekonomi, situasi politik domestik yang tidak menentu, hingga terjadinya bencana alam (Sita Bali, 2001: 173).

Migrasi tenaga kerja merupakan bagian dari proses migrasi internasional. Pada awalnya migrasi tenaga kerja terjadi untuk memenuhi kekurangan tenaga kerja jangka pendek (*short-terms labor shortages*), seperti yang terjadi di Amerika Serikat pada tahun 1950-an dengan mendatangkan pekerja-pekerja asal Meksiko (John Weeks, 1974: 203). Pertumbuhan penduduk yang lambat dikombinasikan dengan kondisi perekonomian yang cukup baik di kawasan Eropa Utara dan Eropa Barat pada tahun 1960 sampai pertengahan tahun 1970 juga membuka peluang bagi masuknya pekerja asing (John Weeks, 1974: 203). Migrasi tenaga kerja juga bisa dilihat sebagai proses yang tidak terpisahkan dari pembangunan, yakni dengan menjadikan migrasi sebagai potensi positif dalam mendorong proses pembangunan (Lala M. Kolopaking, 1999). Migrasi penduduk Indonesia ke Malaysia yang marak sejak tahun 1970-an bisa dimasukkan ke dalam kategori ini, di mana baik Malaysia dan Indonesia sama-sama menikmati kontribusi positif secara ekonomi. Migrasi yang pada awalnya dipandang sebagai tanda kegagalan atau kemunduran suatu negara dalam memenuhi kebutuhan rakyatnya terhadap pasar kerja, kemudian dipercaya menjadi salah satu usaha pembangunan dalam mengurangi tingkat kemiskinan dan pengangguran.

Terdapat beberapa perspektif dalam menjelaskan fenomena migrasi tenaga kerja ini. *Pertama*, perspektif ekonomi-politik. Sampai akhir dekade 1980-an, masalah-masalah migrasi tenaga kerja masih dipandang dalam perspektif ini, di mana migrasi internasional dilihat dalam fokus persoalan seperti ketidaksamaan tingkat upah yang terjadi secara global, hubungan ekonomi dengan negara penerimanya, termasuk juga masalah perpindahan modal, peran yang dimainkan oleh perusahaan multinasional, serta perubahan struktural dalam pasar kerja yang berkaitan dengan perubahan dalam pembagian kerja di tingkat internasional (*international division of labour*) (Myron Weiner, 1994: 397). Perpindahan penduduk dari negara pengirim (*sending country*) ke negara penerima tenaga kerja migran (*receiving country*) akan membuat negara pengirim mendapat keuntungan *remittance*, sedangkan negara penerima akan mendapat keuntungan pasokan tenaga kerja murah (Myron Weiner, 1994: 397). Hal ini dapat dilihat dalam kasus Indonesia, di mana pekerja migran memberikan sumbangan besar bagi masalah pengangguran yang tidak dapat terselesaikan di Indonesia hingga hari ini.

Kedua, perspektif keamanan. Memasuki periode pasca perang dingin, seiring dengan mulai berubahnya paradigma tentang keamanan, masalah migrasi tenaga kerja mulai dipandang sebagai salah satu bentuk ancaman keamanan di berbagai negara. Hal ini dimungkinkan karena studi-studi tentang strategi-keamanan kini lebih dipandang secara luas ketimbang terfokus pada penggunaan kekuatan militer. Ketiga, perspektif yang cukup penting dalam menjelaskan migrasi ini adalah dimensi kemanusiaan (*humanitarian*). Pendekatan humanitarian lebih melihat tenaga kerja migran tidak hanya sebagai komoditas ekonomi. Menurut perspektif ini, sebagian besar pekerja migran dari negara-negara berkembang justru bekerja di sektor-sektor informal, seperti pembantu rumah tangga, sebuah lapangan pekerjaan yang sangat rentan terhadap terjadinya berbagai penyelewengan, seperti jam kerja yang berlebihan, minimnya upah serta kasus-kasus kekerasan. Karena itu mereka harus dilihat berdasarkan perspektif humanitarian, di mana hak-hak mereka, terutama perlindungan saat mereka akan diberangkatkan, selama masa bekerja di luar negeri, maupun masa kepulangan, harus benar-benar diperhatikan oleh negara. Dalam paper ini penulis akan lebih banyak menggunakan perspektif humanitarian dalam melihat persoalan yang dialami tenaga kerja. Pentingnya peran NGO sebagai aktor *non-state* dalam kasus pekerja migran ini bisa dilihat sebagai pengaruh dari pendekatan humanitarian yang berusaha memberikan solusi serta perlindungan terhadap para tenaga kerja (*migrant worker*).

### **Migrasi dan Persoalan Pekerja Migran**

Migrasi tenaga kerja merupakan salah satu persoalan yang dihadapi Malaysia. Awal mula masuknya pekerja migran ke Malaysia tidak bisa dilepaskan dari Kebijakan *New Economic Policy* (NEP) atau Kebijakan Ekonomi Baru pada periode tahun 1971-1990. Kebijakan tersebut memicu ekspansi industri di Malaysia, terutama sektor manufaktur, yang kemudian diikuti pula oleh penambahan kesempatan kerja di sektor perdagangan, jasa dan birokrasi pemerintahan, yang hampir seluruhnya terpusat di daerah perkotaan.

Perkembangan ini kemudian berpengaruh terhadap struktur tenaga kerja migran yang datang ke Malaysia, yang dapat dijelaskan dalam dua sebab (Azizah Kassim, 1997) *Pertama*, pertumbuhan sektor manufaktur yang sangat pesat menyebabkan banyak penduduk muda Malaysia yang kemudian pindah ke kota untuk mengisi lapangan pekerjaan di sektor manufaktur dan jasa. Hal ini juga dipicu oleh makin tingginya tingkat pendidikan angkatan kerja Malaysia terutama sejak diterapkannya NEP pada awal tahun 1970-an. Makin tingginya tingkat pendidikan ini, terutama di daerah pertanian, menyebabkan meningkatnya harapan untuk bekerja di sektor modern yang menjanjikan upah lebih tinggi. Akibatnya terjadilah kekurangan tenaga kerja di sektor pertanian. Kekurangan tenaga kerja tersebut terutama sangat dirasakan di beberapa

daerah seperti Trengganu, Pahang, Kelantan, Johor, Perak dan Kedah (Alba Basnoer, 1990). Kedua, NEP juga meningkatkan kesempatan bagi perempuan Malaysia yang berpendidikan tinggi untuk bekerja di lapangan kerja formal. Tingginya kesempatan untuk berkarir ini berimplikasi pada kebutuhan yang sangat besar akan pembantu rumah tangga. Sementara di sisi lain wanita Malaysia yang kurang mendapatkan pendidikan formal lebih tertarik untuk mengisi pekerjaan di sektor manufaktur, disebabkan tingkat upah yang lebih tinggi. Akibatnya terjadilah kekurangan tenaga kerja untuk menjadi pembantu rumah tangga di Malaysia.

Dua perkembangan ini kemudian membuat pemerintah Malaysia membuka kesempatan terhadap masuknya para pekerja asing. Dari beberapa negara yang menjadi pemasok kebutuhan tenaga kerja untuk Malaysia, Indonesia menempati posisi yang sangat signifikan dalam segi kuantitas. Selain itu, faktor politik nasional Malaysia saat itu juga turut menentukan, yakni adanya kepentingan politik Melayu dari sisi demografis yang mulai merasa “terancam” dengan semakin bertambahnya jumlah etnis China dan India. Sehingga tenaga kerja asal Indonesia—yang memiliki kedekatan kultur dan bahasa yakni Melayu—lebih diprioritaskan, bahkan tidak sedikit di antara mereka yang diberikan kemudahan menjadi warga negara Malaysia.

Hingga dekade 1970-an, kehadiran pekerja migran di Malaysia belum menjadi masalah bagi masyarakat Malaysia. Kehadiran mereka bahkan tidak terlalu dirasakan oleh sebagian besar warga Malaysia, karena jumlah mereka yang relatif kecil dan terkonsentrasi di pedesaan. Situasi mulai berubah memasuki dekade 80-an, di mana arus migrasi dari Indonesia ke Malaysia meningkat secara tajam. Pada tahun 1981 pemerintah Malaysia memperkirakan jumlah pekerja Indonesia telah meningkat menjadi kurang lebih 100.000 orang, dan menurut laporan Masalah-masalah Buruh dan Tenaga Kerja yang dikeluarkan Kementerian Malaysia (nama baru dari Kementerian Perburuhan) tahun 1978/1988, pada tahun 1984 terdapat kurang lebih 500.000 pekerja asing di Malaysia, yang didominasi oleh pekerja migran ilegal (*undocumented*). Mereka tidak hanya bekerja di sektor perkebunan di daerah pedesaan, tetapi juga direkrut untuk bekerja sebagai pembantu rumah tangga dan di sektor konstruksi yang kebanyakan berlokasi di perkotaan. Jumlah mereka yang meningkat secara drastis tersebut mulai menarik perhatian masyarakat umum (Firdaus Haji Abdullah, 1993: 174-175). Bahkan kini pekerja migran di Malaysia diperkirakan telah mencapai sekitar 2 juta jiwa: 1,2 juta di antaranya adalah pekerja migran legal sementara sisanya, sekitar 800.000 orang, masuk dan bekerja secara ilegal (Sinar Harapan, 2007).

Pada dekade yang sama Malaysia juga terkena dampak resesi ekonomi dunia akibat krisis minyak dan merosotnya harga barang-barang primer.

Pertumbuhan manufaktur yang dijadikan andalan program NEP mulai mengalami perlambatan, sehingga banyak industri di Malaysia menghentikan produksinya dan menyebabkan meningkatnya angka pengangguran. Keadaan ini menyebabkan penduduk Malaysia dan para pekerja migran, khususnya yang datang secara tidak resmi, kemudian saling berkompetisi secara langsung. Masalah pekerja migran mulai muncul ke permukaan dan menimbulkan dampak secara sosial, ekonomi dan politik di Malaysia. Persoalan ini kemudian menjadi perhatian serius pemerintah, terutama mengenai *undocumented migrant worker*. Masalah yang ditimbulkan oleh pekerja migran, khususnya yang termasuk kategori *illegal* ini membuat pemerintah Malaysia melakukan serangkaian langkah-langkah penanggulangan, baik yang bersifat kooperatif maupun koersif. Langkah kooperatif dilakukan pada tahun 1984 dengan ditandatanganinya Medan Agreement. Perjanjian tersebut menetapkan bahwa penambahan tenaga kerja Indonesia oleh calon pemberi pekerjaan di Malaysia harus dibuat melalui jalur resmi, yaitu Menteri Dalam Negeri, Menteri Tenaga Kerja, dan Departemen Imigrasi Malaysia, serta Menteri Tenaga Kerja Indonesia. Bentuk kooperatif yang lain adalah dengan upaya pemutihan (legalisasi) bagi para pekerja migran pada tahun 1989 dan 1991.

Namun mekanisme resmi yang ditawarkan dalam Medan Agreement tersebut kurang mendapat respon positif, baik dari pihak pengusaha maupun pekerja sendiri. Banyaknya jalur birokrasi yang harus dilalui menyebabkan proses tersebut berjalan lambat dan memakan biaya yang tidak sedikit. Kegagalan Medan Agreement tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh usaha legalisasi atau pemutihan yang dilakukan terhadap pekerja migran *undocumented* yang bekerja di sektor perkebunan. Usaha ini pun tidak membawa hasil yang memuaskan, karena sejak program legalisasi ini diterapkan pada tahun 1989 hingga memasuki tahun 1991, hanya sejumlah 19.984 pekerja migran ilegal yang berhasil dilegalisasikan—dari keseluruhan jumlah sekitar 500.000 orang (Azizah Kassim, 1998: 77).

Melihat hasil yang kurang memuaskan ini, pemerintah Malaysia kembali melakukan proses legalisasi, namun dengan prosedur yang lebih ringan berupa amnesti. Berbeda dengan tindakan-tindakan sebelumnya, proses legalisasi ini kemudian diikuti oleh usaha koersif berupa dilancarkannya Ops Nyah I (Get Rid Operation I) yang bertujuan mendukung pelaksanaan legalisasi tahap kedua itu, dengan memulangkan para pekerja migran ilegal yang tidak juga menjalankan proses legalisasi tersebut, sekaligus menghentikan masuknya arus pekerja tidak resmi (*undocumented*). Ops Nyah II kemudian dilaksanakan bulan Juli 1992. Tidak kurang dari enam batalion polisi khusus dikerahkan dalam operasi ini, disertai dengan pembangunan beberapa kamp penampungan bagi mereka yang tertangkap. Memasuki tahun 1998 Malaysia

kembali melaksanakan Ops Nyah III, dengan melibatkan lebih banyak aparat. Unsur-unsur yang terlibat antara lain dari Kepolisian, Angkatan Laut, Bea Cukai, Imigrasi, Angkatan Darat dan Angkatan Laut. Operasi ini juga bertujuan untuk mengadakan pembersihan di kalangan aparat Malaysia yang terlibat sindikat TKI ilegal.

Selain persoalan pemulangan tenaga kerja tersebut, masalah tenaga kerja juga dihadapkan pada persoalan kekerasan yang dialami oleh pekerja migran itu sendiri. Persoalan-persoalan seperti penganiayaan oleh majikan, upah buruh, pelecehan seksual, bahkan pembunuhan kemudian banyak terungkap. Persoalan ini tak pelak menimbulkan ketegangan antara Indonesia dan Malaysia, karena kasus kekerasan yang dialami pekerja migran tidak hanya sekali dua, tetapi cukup banyak. Sepanjang tahun 2007 saja misalnya, tidak kurang dari puluhan kasus kekerasan terungkap. Salah satunya adalah penyiksaan yang menimpa Ceriyati di pertengahan tahun 2007. Fenomena ini menunjukkan bahwa para tenaga kerja ini seolah tidak mendapatkan perlindungan serius, baik dari Indonesia sebagai negara asal tenaga kerja, maupun Malaysia sebagai negara tempat mereka bekerja. Padahal sebagai “pahwalan devisa”, tenaga kerja ini seharusnya mendapat perhatian serius, terutama terkait perlindungan hak-hak dasar mereka. Melihat dari beberapa permasalahan seputar hubungan ketenagakerjaan antara Indonesia-Malaysia, khususnya pada masalah perlindungan pekerja migran, maka terlihat bahwa sektor diplomasi menjadi bagian yang amat esensial.

### **Upaya Diplomasi Indonesia-Malaysia**

Sebagai elemen yang sangat penting dalam perlindungan masalah tenaga kerja Indonesia di Malaysia, beberapa upaya diplomasi yang dilakukan dua pemerintah negara serumpun ini sebenarnya sudah dilakukan. Meski demikian, evaluasi kritis atas inisiatif tersebut, terutama mengenai persoalan regulasi dan komunikasi politik, perlu dilakukan.

Pada tanggal 10 Mei 2004, pemerintah Indonesia dan Malaysia sudah menandatangani nota kesepahaman tentang penempatan tenaga kerja Indonesia di Malaysia, yang bertujuan meregulasi prosedur rekrutmen bagi ratusan ribu warga Indonesia yang tiap tahun merantau ke Malaysia untuk bekerja (Tempo, 2012). Namun MoU ini masih dianggap lemah. Banyak aktivis melihat kesepakatan tersebut masih menempatkan hak-hak pekerja pada prioritas terakhir. Menurut LaShawn R. Jefferson, direktur eksekutif Divisi Hak Perempuan dalam Human Rights Watch, MoU ini masih memarjinalkan hak para pekerja serta masih berpretensi melihat pekerja migran hanya sebagai komoditas ekonomi tanpa jaminan atas hak-hak mereka (Tempo, 2012)”.



Dalam penelitian yang dilakukan Human Rights Watch selama tahun 2004, NGO ini menemukan banyak kasus marginalisasi pekerja migran, seperti kasus pelecehan, gaji yang tidak dibayar, kondisi bekerja yang tidak aman, pembatasan kebebasan bergerak, serta pelecehan secara lisan dan fisik (Tempo, 2012). Sebagai contoh, dikarenakan visa para buruh terikat pada majikan mereka, pekerja yang berhasil meloloskan diri dari tempat kerja yang sewenang-wenang kemudian harus kehilangan status sah imigrasi karena paspor mereka berada di tangan para majikan dan agen. Hal ini tentu melemahkan posisi pekerja migran. Perjanjian migrasi buruh ini, walaupun menerapkan standar-standar rekrutmen yang lebih ketat, namun gagal menetapkan standar-standar minimum untuk perlindungan hak-hak pekerja.

Begitu juga dengan penandatanganan MoU tahun 2006 mengenai rekrutmen dan penempatan PLRT (penata laksana rumah tangga) yang dilakukan oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Erman Suparno dan Menteri Hal Ehwal Dalam Negeri Kerajaan Malaysia Radzi Sheikh Ahmad. Walaupun MoU ini berhasil menyepakati, antara lain, kewajiban membuat kontrak kerja (hak dan kewajiban yang jelas) antara majikan di Malaysia dan PLRT asal Indonesia yang juga memuat hak dan kewajiban yang jelas, termasuk besaran gaji yang format serta isinya harus mengikuti model kontrak yang ditetapkan dalam MoU, serta ketentuan larangan bagi majikan maupun pengerah tenaga kerja melakukan pemotongan gaji PLRT, (Majalah Nakertrans, 2006) namun banyak pihak memandang upaya tersebut belum maksimal. Kritik ditujukan terutama pada minimnya pengawasan dari kedua pemerintah, sehingga tindak kekerasan serta pelecehan tetap saja terjadi.

Sepanjang tahun 2007, misalnya, tidak kurang dari puluhan kasus kekerasan terungkap. Salah satunya adalah kasus penyiksaan yang menimpa Ceriyati di pertengahan tahun 2007 dan menimbulkan reaksi sangat keras dari masyarakat Indonesia terhadap Malaysia. Belum lagi persoalan pemulangan pekerja migran besar-besaran yang sangat tidak efektif. Akibat rendahnya perhatian akan keselamatan serta kondisi kesehatan selama pemulangan dan pengungsian sementara, tidak sedikit dari pekerja migran ini yang kemudian sakit bahkan meninggal.

Di tahun 2011, kemajuan negosiasi Indonesia-Malaysia melalui MoU yang disepakati di Bandung cukup memberikan angin segar bagi perlindungan hak-hak dasar pekerja migran. MoU ini sekaligus mengawali dibukanya kembali pengiriman pekerja migran ke Malaysia setelah sempat vakum selama dua tahun menyusul mengemukanya banyak persoalan. Bagi pekerja migran, hal ini memberikan harapan positif mengingat MoU ini turut mengatur hak-hak pekerja migran seperti batas minimum upah pekerja sebesar 600.000 Ringgit Malaysia perbulan, paspor dipegang pekerja, dan para pekerja memiliki 1 hari

libur dari 7 hari kerja. Namun demikian MoU ini belum menjadi jaminan kuat bagi perlindungan hak-hak para pekerja migran mengingat implementasinya yang belum bisa dinilai secara maksimal. Ditambah lagi upaya pemerintah selama ini yang lebih dominan pada penyusunan regulasi, sementara implementasi dan monitoring cenderung lemah.

### **Diplomasi NGO dalam Memberikan Perlindungan**

Dalam menyelesaikan serta memberikan perlindungan kepada pekerja migran di Malaysia, komunikasi politik antar pemerintah saja nampaknya belum dirasakan maksimal. Upaya-upaya diplomasi yang dilakukan kedua pihak, misalnya, tidak sampai menyentuh akar persoalan. Hambatan-hambatan birokrasi dan eksekusi menjadi penyebab tersubstitusinya tujuan utama dari diplomasi tersebut, yakni menyediakan perlindungan bagi hak-hak pekerja migran. Masih banyaknya kasus kekerasan ataupun pelecehan yang mencuat ke permukaan bisa menjadi salah satu bukti. Karena itu peran dari semua aktor dalam mendorong regulasi yang lebih baik bagi para tenaga kerja migran menjadi sangat diperlukan. Dalam konteks ini, aktor-aktor *non-state*, seperti Nongovernmental Organizations (NGOs), memiliki posisi cukup signifikan.

Dalam diplomasi dikenal adanya *Multy-Track Diplomacy*, yang tidak hanya melihat negara beserta perangkatnya sebagai aktor dominan, melainkan juga aktor-aktor non-konvensional yang punya andil cukup besar, baik kelompok, professional, hingga individu. Terkait isu-isu keadilan sosial-ekonomi, hak asasi manusia, serta upaya-upaya advokasi lainnya, Diamond dan McDonald (1996) melihat aktor-aktor lain, terutama kelompok aktivis, memiliki posisi amat penting dalam proses diplomasi. Peran kelompok aktivis ini digolongkan oleh Diamond dan McDonald ke dalam diplomasi *Track-Six: Activism*. NGO berada dalam kelompok ini (Louise Diamond & John McDonald, 1996).

NGO selama ini telah menjadi aktor hubungan internasional yang memberikan pengaruh signifikan dalam negosiasi internasional. Faktor utama mengapa NGO mampu mengakses diplomasi lingkungan dan memainkan peran yang besar di dalamnya adalah karakteristik khas NGO yang mampu menjembatani elit yang berada pada level pengambilan keputusan dengan masyarakat yang memiliki kepentingan di tingkat bawah.

Menurut Pricen (1994), NGO kini menjadi aktor esensial dalam hubungan internasional karena memiliki sumberdaya yang cukup besar, antara lain seperti: (a) kedekatan dengan media massa yang sudah menjadi “tulang punggung”, (b) informasi dan pengetahuan saintifik, (c) transparansi data dan informasi, (d) jaringan NGO antar bangsa (Thomas Princen. 1994: 29). Dalam kasus Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia, peran NGO tidak saja penting tetapi juga amat diperlukan, selain dikarenakan kekuatan jaringan antar NGO yang

ada di Indonesia maupun Malaysia, mereka juga memiliki data dan pengetahuan yang dalam atas persoalan ketenagakerjaan karena memiliki akses langsung terhadap TKI. Sehingga dalam upaya menyelesaikan persoalan dan memberikan perlindungan terhadap para pekerja migran ini, organisasi non-pemerintah mampu melihat akar permasalahan dengan bijak.

Salah satu NGO di Indonesia yang selama ini konsisten memperjuangkan tenaga kerja migran adalah Kopbumi (Konsorsium Pembela Buruh Migran), selain Solidaritas Perempuan, yang lebih banyak menitikberatkan pada tenaga kerja migran perempuan. Kopbumi memiliki hubungan yang cukup baik dengan Tenaganita, salah satu Lembaga Swadaya Masyarakat di Malaysia yang bergerak di bidang tenaga kerja migran. Bentuk kerjasama yang terjalin selama ini antara lain dalam hal pertukaran informasi tentang situasi tenaga kerja Indonesia dalam segala aspek. Beberapa NGO yang bergerak dalam bidang tenaga kerja migran juga kerap kali mengadakan pertemuan-pertemuan yang bertujuan memperjuangkan perbaikan nasib tenaga kerja migran, khususnya dalam hal perlindungan, untuk selanjutnya disampaikan kepada pemerintah di negara-negara yang bersangkutan, ataupun kepada badan-badan internasional.

Meskipun telah terjalin suatu jejaring yang sangat baik antara NGO Indonesia dan NGO Malaysia, salah satu kendala utama yang dimiliki oleh lembaga swadaya masyarakat adalah organisasi ini bukanlah sebuah entitas politik, yang dalam banyak hal memiliki keterbatasan otoritas. Apabila terjadi masalah yang berkaitan dengan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri, maka negara tetap menjadi aktor utama. Selain karena *nature* dari NGO sebagai entitas non-politik, NGO juga memiliki keterbatasan dana sehingga mereka tidak bisa membuka semacam “kantor perwakilan” di luar negeri. Namun problem yang disebut terakhir terakhir bisa sedikit diatasi dengan adanya jaringan mitra NGO di negara yang bersangkutan, walaupun dengan berbagai keterbatasannya.

Namun demikian dalam banyak kasus yang menimpa tenaga kerja migran, tekanan yang dilakukan publik beserta NGO relatif lebih berhasil dalam “memaksa” pemerintah kedua negara untuk memperhatikan nasib para pekerja migran sehingga sedikit banyak mampu mengurangi penderitaan mereka, dibandingkan usaha-usaha diplomatik. Dalam kasus ini reaksi pemerintah masih terbilang lamban (The Jakarta Post, 2003). Bahkan hingga kini pemerintah Indonesia, sebagai negara pengirim pekerja migran, belum mau meratifikasi Konvensi Migran tahun 1990, dengan alasan yang absurd dan kurang bisa dimengerti bahwa negara penerima pekerja migran juga belum meratifikasinya. Dalam hal ini, relasi antar NGO lebih bisa diandalkan dalam mendorong agar kedua negara meratifikasi Konvensi tersebut.

Kendala yang lain adalah pemerintah (baik Indonesia maupun Malaysia) terlihat sepenuhnya meletakkan masalah pekerja migran ini ke tangan para pelaku bisnis swasta, yaitu kalangan Perusahaan Pengerah Jasa Tenaga Kerja, namun tidak memandang NGO sebagai partner yang konstruktif dalam upaya memberikan perlindungan serta peningkatan mutu dan keahlian serta kesadaran para pekerja migran terhadap hukum. Padahal dalam kenyataannya, banyak sekali dijumpai pelaku bisnis swasta “nakal” yang hanya mencari komoditas ekonomi dengan mengirimkan para pekerja migran ini, yang tidak jarang menghalalkan segala cara untuk memberangkatkan mereka, termasuk memalsukan dokumen. Pelatihan yang seharusnya diberikan kepada para calon pekerja migran juga diberikan seadanya, bahkan ada kalanya sama sekali tidak diberikan, dan fungsi asrama atau kantor Perusahaan Pengerah Jasa Tenaga Kerja tersebut hanya sebagai tempat penampungan sementara bagi para calon pekerja migran sebelum diberangkan ke negara penerima.

Dalam pengelolaan serta upaya perlindungan tenaga kerja, pemerintah Indonesia harus belajar banyak dari negara-negara lain seperti Filipina, misalnya. Pemerintah Filipina tidak malu untuk mengakui bahwa negaranya banyak mengirimkan pekerja migran informal, khususnya pembantu rumah tangga, ke negara-negara lain terutama Singapura. Tetapi mereka sangat memperhatikan kualitas para pekerja serta pengertian terhadap hak dan kewajibannya. Di Singapura para pembantu rumah tangga asal Filipina dikenal fasih berbahasa Inggris dan membentuk suatu komunitas pekerja informal yang sangat solid. Pemerintah Filipina juga terkenal sangat tanggap terhadap permasalahan yang menimpa warga negaranya yang bekerja sebagai pekerja migran. Di dalam negeri pemerintah Filipina berusaha untuk mengurangi jumlah warga negaranya yang bekerja sebagai *undocumented migrant worker* lewat program pendidikan para pekerja migran, kampanye-kampanye yang bersifat edukatif dan informatif, pendirian Migrant Resource Centers dan penyebarluasan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan tenaga kerja migran, baik di tingkat nasional maupun internasional. (Anselmo Avenido, Jr, 1999)

Dalam hal regulasi serta meningkatkan kualitas para pekerja migran, sebagaimana yang dilakukan pemerintah Filipina, sebenarnya pihak NGO, baik dari Indonesia dan Malaysia, dapat memainkan peranan yang sangat signifikan. NGO di Indonesia dapat mendukung peran pemerintah dalam perlindungan pekerja migran Indonesia di luar negeri melalui sumbangan pemikiran dan data-data terhadap pembuatan undang-undang yang mengatur masalah perlindungan pekerja migran. NGO dengan kekuatan jaringan dan kesediaan data yang akurat juga dapat dijadikan partner bagi pemerintah. Di tingkat bilateral dan internasional, NGO Indonesia dapat mengintensifkan kerjasamanya dengan NGO Malaysia dalam mendorong Pemerintah Malaysia

untuk juga bersedia menandatangani konvensi perlindungan tenaga pekerja migran dan keluarganya yang lebih menyeluruh. Diplomasi pemerintah kedua negara justru akan semakin efektif dengan adanya bantuan dan komunikasi intens dengan NGO ini, selain kedekatan langsung mereka dengan para pekerja migran, juga sumber daya yang mereka miliki cukup akurat.

Bentuk dukungan lain yang dapat diberikan adalah dengan upaya advokasi dalam bidang hukum, khususnya yang menyangkut hak dan kewajiban mereka selaku pekerja migran. Pihak NGO juga dapat melakukan upaya pemberdayaan para tenaga kerja migran berupa peningkatan keahlian mereka, misalnya dalam hal skill pekerjaan yang akan mereka jalani ataupun kemampuan berbahasa asing, khususnya sebelum keberangkatan mereka ke luar negeri. Proses ini akan dapat mereduksi jumlah TKI yang berangkat secara tidak resmi, dan juga meningkatkan posisi tawar mereka di negara tujuan. Proses ini membutuhkan tenaga dan waktu yang tidak sedikit, dan tidak akan mampu dikerjakan oleh pemerintah sendiri maupun oleh para pelaku bisnis swasta, sehingga bantuan yang diberikan oleh NGO dalam hal ini akan sangat berarti.

Pengurangan jumlah pekerja migran ilegal dan meningkatnya mutu keahlian mereka, serta kesadaran akan hak dan kewajiban mereka sebagai pekerja migran, akan mempermudah kerja pemerintah, baik Indonesia maupun Malaysia, dalam memberikan perlindungan kepada pekerja migran. Hal ini secara luas dapat dipandang sebagai upaya untuk mengundang peran masyarakat untuk dapat juga mengawasi proses rekrutmen para pekerja migran tersebut.

### **Penutup**

Persoalan keberadaan pekerja migran di Malaysia selama ini menjadi perhatian serius pemerintah Indonesia dan Malaysia. Namun munculnya beberapa kasus kekerasan, penganiayaan, pelecehan, serta kasus marginalisasi pekerja migran lainnya membuktikan bahwa upaya regulasi dan diplomasi yang dilakukan pemerintah kedua negara selama ini masih lemah, terutama sekali di bidang perlindungan hak-hak sebagai pekerja dan manusia.

Karena itu keberadaan aktor *non-state* semacam organisasi non-pemerintah perlu dipandang sebagai partner penting oleh pemerintah. Bagaimanapun posisi NGO mampu memainkan peran penting dalam upaya diplomasi terutama dalam menyelesaikan persoalan perlindungan bagi para pekerja migran. Seperti sudah dijelaskan sebelumnya, hal ini dikarenakan kekuatan informasi serta akses langsung NGO terhadap para pekerja migran, sehingga persoalan-persoalan serius yang dihadapi oleh pekerja migran bisa diidentifikasi lebih cepat dan lebih dalam. Kekuatan NGO juga terletak pada jaringan sesama NGO antar bangsa sehingga memudahkan mereka dalam berbagi informasi dan

melakukan advokasi. Dalam upaya diplomasi, peran politik NGO menjadi sangat berarti dalam mendukung baik negosiasi maupun inisiasi antara pemerintah Indonesia dan Malaysia.

### Daftar Pustaka

- Avenido, Jr., Anselmo. Addressing Illegal Migration. *CSCAP Philippines Newsletter*, Number 4, Manila, July 1999-July 2000.
- Bali, Sita. 2001. Migration and Refugees. Dalam Brian White (ed). *Issues in World Politics*, Second Edition. New York: Palgrave.
- Basnoer, Alba. 26 November, 1990. Masalah Tenaga Kerja Gelap Indonesia di Malaysia. *Pelita*.
- Diamond, Louise & John McDonald. 1996. *Multi-Track Diplomacy; A Systems Approach to Peace, Third Edition*. West Harfort: Kumarian Press.
- Ditelan Pahit, Dibuang Sayang.,  
(<http://www.migrantcare.net/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=5&artid=49>, diakses 21 Januari 2012).
- Haji Abdullah, Firdaus. 1993. The Phenomenon of Illegal Immigrants. *The Indonesian Quarterly*, Vol XXI, No 2, hlm. 174-175
- Human Right Watch. *Indonesia-Malaysia: Hak Pekerja Pembantu Rumah Tidak Dihiraukan*. (Online),  
(<http://www.hrw.org/en/news/2004/05/10/indonesiamalaysia-hak-pekerja-pembantu-rumah-tidak-dihiraukan>, diakses 21 Januari 2012).
- Indonesia-Malaysia Tandatanganinya Nota Kesepahaman TKI. (Online),  
(<http://www.tempo.co.id/hg/ekbis/2004/05/10/brk,20040510-16,id.html>, diakses 21 Januari 2012).
- Indonesia-Malaysia Tandatanganinya Nota Kesepahaman TKI. (Online),  
(<http://www.tempo.co.id/hg/ekbis/2004/05/10/brk,20040510-16,id.html>, diakses 21 Januari 2012).
- Kassim, Azizah. 1997. International Migration and Its Impact on Malaysia. Dalam *Confidence Building and Conflict Reduction*. 11th ASPAC Roundtable, ASEAN-ISIS, Kuala Lumpur, 5-8 June.
- Kassim, Azizah. 1998. International Migration and Alien Labour Employment: The Malaysian Experience. Dalam Toh Thian Ser (ed). *Communication, Labour and Megacities*. Singapore: ISEAS.
- Kolopaking, Lala M. 1999. *Ketidaksamaan Pemberdayaan Perempuan Melalui Penghijrahan*. Makalah disajikan dalam Seminar Forum Peduli Perempuan. Jakarta, 25 Maret.
- Majalah Nakertrans. Juni 2006. *MoU PLRT Indonesia-Malaysia Melindungi Hak Buruh dan Hak Sipil TKI*.
- Majalah Nakertrans. Juni, 2006. *MoU PLRT Indonesia-Malaysia Melindungi Hak Buruh dan Hak Sipil TKI*.
- Princen, Thomas. 1994. NGOs: Creating a Niche in Environmental Diplomacy. Dalam Thomas Princen & Mathias Finger (eds). *Environmental NGOs in World Politics- Linking the Local and the Global*. London: Routledge. hlm. 29.
- Sinar Harapan. 26 Juli, 2007. *Dari Pendatang hingga Anak Haram*.

Weeks, John. 1974. *Population: An Introduction to Concepts and Issues*. California: Wadsworth Publishing Company.

Weiner, Myron. 1994. Security, Stability, and Migration. Dalam Richard K. Betts (ed). *Conflict After the Cold War: Arguments on Causes of War and Peace*. Massachusetts: A Simon&Schuster Company.

Kompas. 28 September, 2007

Kompas. 14 September, 2002

Kompas. 21 Mei, 2004

Koran Tempo. 28 Mei, 2004

Sinar Harapan. 26 Juli, 2007

The Jakarta Post. 24 Januari, 2003

Majalah Nakertrans. Juni 2006

Majalah Pelita. 26 November, 1990