

## Implementasi Tingkat Nasional dan Daerah atas Konsensus ASEAN 2017 dalam Perlindungan Pekerja Migran Indonesia

Adityo Darmawan Sudagung  
Laras Putri Olifiani  
Universitas Tanjungpura

### **Abstract**

*This paper seeks to explain the implementation of the ASEAN Consensus 2017 on the issue of migrant workers' protection. Entikong was chosen as a research object because of its position as Indonesia's border gate that distributes migrant workers to Malaysia. The problem of migrant workers still an obstacle to ASEAN member states. The consensus brings a new hope towards a better protection on the issue of migrant workers. Nevertheless, Indonesia has been struggling with the cases of migrant workers. This paper employs the concept of multilevel governance and human security. We argue that at the national and local level, the implementation was quite good. There were some different understandings regarding the consensus. Local government or vertical institution in the region was not well informed about the document, but their acts on the issue of migrant workers were implementing the spirit of the consensus. On the international level, Indonesia also participated in conducting an action plan on the implementation of ASEAN Consensus and promoted other ASEAN members to create a legally binding instrument on the issue of migrant workers protection in Southeast Asia.*

**Keywords:** ASEAN Consensus, human security, Indonesian migrant workers, multilevel governance

### **Abstrak**

*Tulisan ini bertujuan menjelaskan penerapan Konsensus ASEAN 2017 tentang pekerja migran. Entikong dipilih menjadi daerah studi kasus karena merupakan salah satu pintu perbatasan Indonesia yang banyak menampung calon pekerja migran yang akan ke Malaysia. Masalah perlindungan kerja migran masih saja terus menjadi hambatan bagi negara-negara anggota ASEAN. Disepakatinya konsensus pada tahun 2017 menumbuhkan harapan baru bagi perlindungan pekerja migran yang lebih baik. Meskipun demikian, Indonesia masih berjuang dengan masalah terkait pekerja migran. Tulisan ini menggunakan konsep yaitu multilevel governance dan human security. Penulis berargumen bahwa upaya implementasi sudah dilakukan baik di tingkat nasional maupun daerah khususnya di Entikong dan Kalimantan Barat. Namun, terdapat perbedaan pemahaman akan konsensus di tingkat nasional dan daerah. Pemerintah daerah maupun instansi vertikal yang berada di daerah tidak begitu tahu dengan kesepakatan bersama ASEAN tersebut, namun demikian upaya-upaya yang mereka lakukan sudah mencerminkan penerapan dokumen tersebut. Indonesia secara internasional juga aktif berpartisipasi dalam rencana aksi implementasi Konsensus ASEAN serta melakukan upaya mendorong terwujudnya dokumen hukum yang mengikat terkait perlindungan pekerja migran di Asia Tenggara.*

**Kata-kata kunci:** Konsensus ASEAN, human security, pekerja migran Indonesia, multilevel governance

## Pendahuluan

Indonesia merupakan negara dengan ekspor tenaga kerja yang cukup besar sejak tahun 1980-an untuk mengurangi pengangguran serta menjadi katalisator pertumbuhan ekonomi dalam negeri akibat krisis Asia 1997 (Irawaty, 2017). Penyaluran pekerja migran secara prinsip seharusnya memberikan jaminan dan perlindungan hukum yang sama terkait serikat bekerja sesuai dengan ketentuan HAM dalam Internasional Konvensi ILO (*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*). Namun fakta di lapangan menunjukkan fenomena yang berbeda dari aturan-aturan yang telah diratifikasi Indonesia terhadap Konvensi ILO Serikat Buruh. Hal yang sangat ironis adalah saat PMI didorong sebagai pembesar devisa negara, di lain sisi dunia dipertunjukkan dengan kejadian tragis PMI. Bahkan mereka harus sampai mengorbankan nyawa dan terksplloitasi atas banyaknya tindakan kejahatan dan kesewenangan yang dilakukan oleh majikan.

Kondisi perlindungan PMI di Indonesia berbanding terbalik dengan kebijakan Filipina. Filipina punya gaya yang berbeda dalam melindungi pekerja migrannya. Kunjungan Duterte dalam ASEAN Summit ke-32 di Singapura menjadi sinyal kuat komitmen negara. Beliau menyatakan bahwa akan memanfaatkan setiap kesempatan untuk menyelamatkan pekerja migrannya (*Overseas Filipino Workers/OFWs*) (Nawal, 2018). Duterte juga menekankan bahwa warga Filipina dapat mengandalkan pemerintah dalam urusan perlindungan pekerja migran (Nawal, 2018). Komitmen Filipina atas perlindungan pekerja migran merupakan prioritas utama kebijakan luar negeri di era Duterte (Mendez, 2019). Jelas hal tersebut sangat berbeda dari Indonesia dalam mekanisme perlindungan pekerja migran. Hal tersebut menjadi acuan revisi UU Nomor 39 Tahun 2004 menjadi UU Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia yang terdapat beberapa aspek kemajuan diantaranya aspek perlindungan yang telah mengadopsi Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya, yang juga telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui UU Nomor 6 Tahun 2012 (Migrant Care, 2017).

Pemerintah Indonesia memiliki tanggung jawab atas hak-hak warga negaranya sesuai dengan amanat UUD 1945, Pasal 27 Ayat 22 bahwa setiap warga negara berhak untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Bentuk perlindungan warga negara Indonesia tidak semata hanya pemberian hak dan kewajiban saja namun memberikan perlindungan dan penghidupan yang layak secara kemanusiaan. Hal-hal ini sudah sering terjadi fenomena PMI di negara tujuan seperti Malaysia yang tidak mendapatkan perlindungan dan penghidupan yang layak secara kemanusiaan. Permasalahan yang dihadapi oleh pekerja migran di negeri jiran belum terselesaikan, dan sangat membutuhkan perhatian khusus

Pemerintah untuk memberikan perlindungan kepada pekerja migran di Malaysia. Tujuannya agar para pekerja migran juga dapat melaksanakan pekerjaan dan mendapatkan kehidupan yang layak di negara tempat mereka bekerja.

Kasus Pekerja Migran Indonesia yang tak pernah berhenti menjadi sorotan media nasional hingga media internasional telah membuat keprihatinan pada berbagai pihak. Nasib mereka yang kurang beruntung ketika bekerja di luar negeri menjadi permasalahan yang tidak pernah selesai. Walaupun mekanisme landasan hukum terkait pekerja migran di Indonesia terus selalu diperbarui guna menghadirkan negara di manapun rakyat bekerja. Pembaruan ini sesuai dengan janji Presiden Joko Widodo dalam Nawa Cita yang terlihat pada UU Pekerja Migran Indonesia Nomor 18 Tahun 2017. Namun permasalahan PMI tidak hanya sebatas pekerja informal *unskilled*, perlakuan kekerasan hingga *human trafficking*, tetapi ada hal yang harus menjadi perhatian kawasan Asia Tenggara khususnya terkait pekerja migran.

Sejak disepakatinya Deklarasi Bangkok pada tahun 1967, ASEAN dipandang telah relatif berhasil dalam menciptakan stabilitas di kawasan (Pramanta et al., 2018). Untuk urusan perlindungan pekerja migran, di tahun 2017, ASEAN secara resmi menandatangani kesepakatan *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Konsensus ini melahirkan kompromi pembahasan instrumen-instrumen dan mekanisme perlindungan pekerja migran di ASEAN yang menghadapkan posisi negara pengirim dan negara penerima. Hal tersebut menjadi penting karena pekerja migran tidak hanya menjadi aspek yang menguntungkan bagi perekonomian negara pengirim, namun juga bersifat saling menguntungkan antar pihak, terkhusus negara penerima. Bahkan pekerja migran di kawasan ASEAN menjadi penggerak utama ekonomi ASEAN seperti Philipina, Vietnam dan Indonesia merupakan tiga terbesar dari sepuluh besar penerima remitansi terbesar sedunia (Migrant Care, 2017).

Realitas kerentanan-kerentanan yang terjadi terhadap pekerja migran harus menjadi refleksi negara-negara anggota ASEAN untuk menekankan perlindungan tidak hanya dari negara pengirim, namun harus mendorong kerjasama antar negara-negara anggota ASEAN. Kehadiran *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* ini harus dimaknai sebagai upaya progresif untuk mewujudkan *instrument legal* perlindungan pekerja migran di ASEAN yang inklusif, non diskriminatif dan berpedoman pada standar HAM Internasional. Hal tersebut merupakan langkah solutif mengarah pada landasan hukum yang mengikat bagi negara-negara anggota ASEAN. Tujuannya adalah memecahkan pemasalahan yang tidak pernah selesai terkait tindakan kekerasan pada buruh migran. Selain itu, *ASEAN Consensus on the*

*Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* harusnya tidak hanya ditunjukkan melalui penandatanganan kerjasama regional maupun internasional tetapi juga upaya implementasi di tingkat nasional dan lokal melalui kebijakan/peraturan, program kerja dan rencana aksi nasional.

Tulisan ini memfokuskan analisa pada tingkat nasional penerapan Konsensus ASEAN 2017 dan di salah satu daerah perbatasan Kalimantan Barat-Malaysia, yaitu Kecamatan Entikong. Pemilihan Entikong didasari pada posisi strategisnya sebagai salah satu pintu perbatasan Indonesia yang banyak menampung calon pekerja migran yang akan ke Malaysia. Penulis juga meyakini bahwa kawasan perbatasan Kalimantan Barat, khususnya PLBN Entikong menarik untuk ditelaah lebih lanjut. Permasalahan tenaga kerja di perbatasan Kalimantan Barat semakin kompleks seperti adanya tindak kekerasan, penipuan, penganiayaan, pemerasan hingga menjadi perdagangan manusia, yang kebanyakan berasal dari daerah-daerah Kalimantan Barat, seperti Kabupaten Pontianak, Sambas, Landak, Sanggau, Sintang, Ketapang dan Kota Pontianak.

Di samping itu, Entikong juga menjadi pintu masuk kembali bagi para pekerja migran yang dideportasi. Seperti contoh di tahun 2018, Malaysia mendeportasi 84 Pekerja Migran Indonesia Bermasalah melalui Pos Lintas Batas Negara (PLBN) Entikong, Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat. Permasalahannya adalah tidak memiliki paspor untuk bekerja, visa hingga gaji yang tidak sesuai (Tribunnews, 2019). Padahal seperti yang diketahui pada tahun 2018 Indonesia telah meresmikan Layanan Terpadu Satu Atap Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (LTSA P2TKI) Entikong. LTSA P2TKI diresmikan oleh Gubernur Kalimantan Barat pada tanggal 11 Januari 2018 (BP3TKI Pontianak, 2018). Layanan Terpadu (LTSA P2TKI) ini bertujuan untuk dapat memberikan pelayanan kepada Pekerja Migran Indonesia.

Penelitian-penelitian sebelumnya yang membahas masalah Pekerja Migran Indonesia dalam studi Hubungan Internasional maupun Hukum Internasionalsudah pernah dilakukan oleh para penelitilainnya. Diantaranya oleh Hall (2012), Battistella (2002), Hernidrasti (2018), Dewi dan Sudagung (2017), Wijayanty dan Windiani (2016), Widodo dan Belgradoputra (2019), dan Maksum (2017). Hall (2012) dan Battistella (2002) telah terlebih dahulu membedah masalah klasik lainnya terkait pekerja migran di Asia Tenggara, yaitu tidak terpenuhinya jaminan dan perlindungan sosial. Herindrasti (2018) juga membenarkan masalah eksploitasi hingga kematian pekerja migran di Asia Tenggara yang sama dan masih berlanjut dari tahun ke tahun. Beliau mengemukakan argumen penghambat proses kesepahaman dan ratifikasi di negara-negara ASEAN, yaitu adanya kepentingan nasional dan *bargaining power* masing-masing. Berlanjut hingga tulisan ini dibuat, kami masih menemukan masalah yang sama dan berusaha diselesaikan lewat kesepakatan Konsensus ASEAN 2017 tersebut.

Sementara Dewi dan Sudagung (2017) memfokuskan kajian terkait PMI dalam kerangka Komunitas ASEAN. Mereka menemukan bahwa permasalahan PMI pasca Komunitas ASEAN 2015 terletak pada kualitas pekerja, manajemen perlindungan dan pengaturan terhadap pekerja, dan dinamika kebijakan pemerintah di tingkat nasional dan regional yang fluktuatif. Tulisan ini belum menyentuh kejadian pasca disepakatinya Konsensus ASEAN 2017 sehingga penulis merasa dapat memberikan tambahan sudut pandang atas permasalahan PMI di tingkat ASEAN. Kajian lain tentang perlindungan PMI lebih memfokuskan pada aspek hukum dan penerapan aturan hukum tersebut. Seperti dilakukan oleh Wijayanti dan Windiani (2016) dan Widodo dan Belgradoputra (2019). Temuan penelitian mereka mengkonfirmasi masalah-masalah yang juga kami temukan, seperti kurangnya keberpihakan dan keseriusan atas isu perlindungan pekerja migran walaupun secara aturan sudah memiliki landasan hukum dan dibentuk lembaga-lembaga, seperti BNP2TKI dan LTSA.

Terdapat satu penelitian menarik terkait kebijakan Pemerintahan Jokowi terhadap Tenaga Kerja Indonesia dan implikasinya terhadap hubungan Indonesia-Malaysia oleh Maksun (2017). Penelitian ini menekankan pada kebijakan penyaluran pekerja migran dan keuntungan-keuntungan yang didapatkan kedua negara. Penelitian ini belum banyak mengupas kerangka instrumen ASEAN yang memberikan wadah bagi perlindungan yang lebih baik untuk para pekerja migran. Tulisan ini akan berkontribusi dalam menjelaskan langkah-langkah implementasi Indonesia atas pengaturan skala regional di ASEAN tentang pekerja migran. Dengan mengacu pada Konsensus ASEAN 2017, tulisan ini menjadi pembeda dengan tulisan-tulisan sebelumnya yang kebanyakan mendasari pada aturan hukum nasional saja serta belum mengakomodir efek dari disepakati secara bersama dokumen ASEAN tersebut.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, penulis memunculkan rumusan masalah: Bagaimana implementasi Konsensus ASEAN 2017 di tingkat nasional dan daerah terkait perlindungan Pekerja Migran Indonesia? Tulisan ini bertujuan untuk menjelaskan upaya pemerintah Indonesia dalam mengimplementasikan *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* baik tingkat nasional maupun daerah. Analisis implementasi tersebut akan dilihat dalam dua teori, yaitu *multi level governance* dan *human security*. Konsep *multi level governance* digunakan untuk menjelaskan pola distribusi wewenang dan kolaborasi antar aktor. Sementara *human security* berguna menjelaskan pola hubungan negara dan masyarakat sebagai subjek dan objek dalam pengamanan kebutuhan manusia.

Sistematika penulisan artikel terkait analisa implementasi Konsensus ASEAN 2017 di Indonesia akan dibagi ke dalam beberapa bagian. Pertama, akan disampaikan kerangka konseptual berkenaan dengan *multi level*

*governance* dan *human security*. Kedua, penulis akan menjelaskan kebijakan-kebijakan yang dibuat baik di tingkat nasional dan daerah. Ketiga, penjelasan mengenai implementasi Konsensus ASEAN 2017 di tingkat nasional dan daerah khususnya Entikong serta evaluasi atas penerapan kebijakan regional tersebut. Pada bagian akhir, penulis akan menyajikan kesimpulan dan juga saran berdasarkan hasil tulisan.

### **Kerangka Konseptual**

*Multi Level Governance* merupakan pendekatan yang melihat hubungan antar level pemerintahan. Desentralisasi menyebabkan negara tidak lagi menjadi aktor tunggal yang memiliki kuasa dan akses penuh dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam hal ini, pemerintah local dilibatkan atau memiliki kuasa yang lebih dalam memformulasikan kebijakan baik keluar maupun ke dalam. Lisbet Hooge dan Gary Marks (2001) berpendapat terdapat dua tipe pendekatan *multilevel governance*. Pertama, Tipe I terjadi persebaran kewenangan (*authority*) kepada beberapa level (*tiers of governance*). Di dalam pendekatan tipe pertama ini, terdapat hirarki antara masing-masing tingkatan kewenangan dalam meletakkan negara tetap menjadi *central authority* dalam pembuatan kebijakan baik dalam level domestik maupun internasional. Kedua, Tipe II melihat dalam suatu isu terdapat beberapa *governance* dan aktor lain yang sama-sama bekerja untuk mengatasi suatu isu melalui tingkatan pemerintahanya masing-masing. Tipe kedua ini melihat *governance* yang terbentuk sebagai *new spheres of authority* yang terlepas dari tingkatan kewenangan karena tidak terdapat hirarki di dalamnya.

Pada hakikatnya *Multi Level Governance* lebih menekankan aktor sub-nasional untuk dapat berkompetisi dan bersinergi dengan dunia internasional walaupun disuatu sisi sinergitas perlu dibangun di berbagai kondisi. *Multi Level governance* juga menekankan bahwa aktor sub-nasional memiliki kompetisi untuk dapat berinteraksi tanpa menunggu kendali dari pusat. Selain itu, perlindungan buruh migran akan mengalami kegagalan jika hanya dipimpin oleh pemerintah berdaulat atau *single diplomacy* sehingga dibutuhkan *multiple level track diplomacy*. Louise Diamond dan John Mc Donald (1996) mengkategorikan tingkatan *multitrack diplomacy* menjadi sembilan tingkat/*track*, yaitu: *Track One: Government*, *Track Two: Nongovernment/Profesional*, *Track Three: Business*, *Track Four: Private Citizen*, *Track Five: Research, Training, and Education*, *Track Six: Activism*, *Track Seven: Religion*, *Track Eight: Funding*, *Track Nine: Communications and Media*. Perkembangan dari berbagai *track* diplomasi tersebut menunjukkan bahwa konflik membutuhkan pendekatan yang bersifat multidimensional.

Konsep lainnya yang penting disampaikan adalah *human security*. Berdasarkan pada konsep *human security* UNDP 1994 disebutkan beberapa konsep dasar, yaitu pendekatan yang *universal*, pencegahan, dan *people-*

*centred* yang memfokuskan pada kebebasan dari ketakutan dan kebebasan dari keinginan (Alkrie, 2003: 5). Masih menurut UNDP pada tahun 1994, dalam Alkrie (2003:14) disebutkan setidaknya dua konsep keamanan utama yang dapat mendefinisikan *human security*, yaitu (1) *Safety from chronic threats such as hunger, disease and repression* dan (2) *Protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life – whether in jobs, in homes or in communities*. Konsep *human security* juga dibahas dalam sebuah tulisan oleh Sabine Alkrie. Ia menyebutkan bahwa (Alkrie, 2003:8): “*The objective of human security is to safeguard the vital core of all human lives from critical pervasive threats, without impeding long-term human fulfilment.*”

Dalam pernyataan tersebut setidaknya Alkrie menjelaskan terdapat beberapa *keywords* yang terkandung dalam *human security*, yaitu *safeguard*, *vital core*, *all-human lives*, *critical pervasive threats*, dan *long-term human fulfilment*. *Keywords safeguard* setidaknya memiliki dua penjelasan, yaitu melalui penyediaan dan promosi *human security* dan menghargai *human security*. Penyediaan dan promosi dapat dilakukan melalui identifikasi ancaman kritis yang tersebar, pencegahan sehingga resiko tidak terjadi, mitigasi sehingga jika resiko terjadi dampak yang terjadi lebih terbatas, respon sehingga korban-korban atau si miskin dapat bertahan dengan tegar dan mempertahankan kehidupan mereka. Menghargai *human security* dilakukan dengan identifikasi, pencegahan, dan mitigasi efek samping yang diprediksi dapat mengancam *human security*, dengan mengesampingkan tujuan utamanya (Alkrie, 2003:8). Kehilangan akan kebutuhan *human security* dapat terjadi dalam proses yang lambat atau hening, atau dapat juga terjadi mendadak. Hal ini dapat disebabkan oleh tiga hal, yaitu pilihan kebijakan yang salah, terjadi akibat kejadian alami, atau dapat juga merupakan kombinasi dari keduanya, seperti pada contoh degradasi lingkungan yang mengarah pada bencana alam yang diikuti tragedi manusia (United Nations Development Programme, 1994:23). Dalam hal ini kasus yang dibahas adalah terkait dengan kemiskinan masyarakat.

Terkait dengan pemenuhan kebutuhan keamanan masyarakat tersebut, dapat penulis sampaikan beberapa ancaman terhadap *human security*. Hal ini disebutkan dalam *Human Development Report 1994* setidaknya ancaman tersebut dapat dikategorikan ke dalam beberapa hal, yaitu sebagai berikut (1994:25): keamanan ekonomi, keamanan makanan, keamanan kesehatan, keamanan lingkungan, keamanan pribadi, keamanan komunitas, dan keamanan politik. Dalam hal ini penulis memfokuskan pada pembahasan ancaman atas keamanan ekonomi, komunitas, pribadi, dan politik. Fenomena perlakuan kekerasan atau bahkan penyelundupan manusia melalui modus pengiriman tenaga kerja merupakan kondisi ancaman terhadap beberapa sektor tersebut. Secara individu bagi para korban, secara komunal bagi masyarakat tempat mereka menetap, dan

secara nasional bagi negara sebagai aktor utama dalam Hubungan Internasional.

Keterkaitan antara negara dan *human security* adalah walaupun terkadang menjadi sumber kekerasan, negara juga memiliki beberapa peranan, di antaranya *human security* tidak dapat dihindari dan tidak dapat dipisahkan bahwa ia adalah tentang negara dan lebih spesifik adalah mengenai hubungan antar masyarakat, dan antar masyarakat dan negara (Krause, 2007:6-7). Keith Krause (2007:8) menjelaskan bahwa "*one function of the state is to provide for the security of its citizens.*" Hal ini mengindikasikan meskipun terdapat pergeseran isu objek keamanan yang dirasakan oleh masyarakat di suatu negara, tetap saja peran negara diperlukan untuk menyediakan rasa aman tersebut terhadap masyarakatnya. Kemudian menurut *Commission on Human Security* (2003:5) disebutkan bahwa "*human security reinforces state security but does not replace it*": a state that protects its citizens and respects their rights is ultimately one that enjoys legitimacy and support." Pernyataan ini kembali menjelaskan bahwa posisi keamanan manusia dan keamanan negara dapat saling bersinergi, meskipun tetap negara memegang peranan penting dalam memberikan rasa aman bagi masyarakat.

### **Implementasi Konsensus ASEAN 2017 di Tingkat Nasional dan Daerah**

Pada tahun 2017, pemerintah Republik Indonesia sudah menyetujui UU No. 18 Tahun 2017 yang mengatur tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (PPMI). Sebelum itu Indonesia juga telah memiliki UU Nomor 6 Tahun 2012 tentang ratifikasi Konvensi PBB tahun 1990. Di samping itu, Indonesia juga ikut andil dalam perundingan-perundingan guna mempersiapkan dokumen lanjutan dari Deklarasi Cebu (2007). Hingga pada tahun 2017 disepakati dokumen bersama oleh negara-negara anggota ASEAN yang diberi judul *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*.

Melalui Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ke-31 ASEAN di Manila, Filipina, para pemimpin negara-negara ASEAN telah menyepakati "*ASEAN Consensus on the Promotion and Protection of the Rights of Migrant Workers.*" Indonesia dalam hal ini berperan dalam mengaggas *consensus* tersebut dikarenakan memiliki kepentingan kuat yaitu perlindungan terhadap pekerja migran. Perlindungan tidak hanya dapat dilakukan pada satu pihak, perlu kerjasama berbagai negara dalam bentuk konsensus hingga konvensi yang bersifat hukum mengikat. Banyak terjadi penyelewengan atau tindakan kekerasan pada pekerja migran Indonesia, satu dan lain hal masih belum terbukanya negara-negara penerima atas perlindungan pekerja migran. Kepiawaian Indonesia dalam mengaggas konsesus ini perlu diapresiasi karena dapat menunjukkan langkah kontributif

Indonesia dalam perlindungan pekerja migrant tidak hanya dalam level nasional namun bersifat regional. Walaupun gagasan konsensus tersebut sulit terwujud secara *legally binding* tentang perlindungan buruh migran oleh karena masih terdapat banyak tantangan dari negara-negara ASEAN, seperti Malaysia dan Singapura. Kedua negara menyepakati kesepakatan ini tidak mengikat secara hukum namun secara moral (*morally binding*)

Adapun isi dari *ASEAN Consensus on the Promotion and Protection of the Rights of Migrant Workers* adalah hak pekerja migran, kewajiban negara pengirim, serta kewajiban negara penerima pekerja migran. Hak-hak pekerja migran antara lain mendapatkan kunjungan dari anggota keluarganya, juga menyimpan dokumen pribadi termasuk paspor dan dokumen izin kerja. Pekerja migran juga mendapatkan kesetaraan hukum ketika ditahan atau dipenjara, saat menunggu masa sidang atau ketika ditahan untuk alasan lainnya. Sementara itu, negara pengirim bertanggung jawab untuk memberikan program orientasi sebelum keberangkatan yang di dalamnya berisi tentang hak asasi manusia (HAM), hak ketenagakerjaan, kondisi pekerjaan, hukum, sosial, budaya, dan sebagainya terkait dengan negara penerima (Media Indonesia, 2017).

Setelah ditandatanganinya *ASEAN Consensus on the Promotion and Protection of the Rights of Migrant Workers*, Indonesia melanjutkan dengan pengesahan UU Pekerja Migran Indonesia Nomor 18 Tahun 2017. Telah disahkannya UU tersebut memberikan keleluasaan pengawasan dan perlindungan tidak hanya dari Pemerintah Pusat namun hingga Pemerintah Desa. Terdapat enam poin lain yang penting dipahami dari UU tersebut menurut Hanif Dakiri (Achmad, 2017), yaitu: *pertama*, penegasan posisi pekerja migran Indonesia dengan warga negara Indonesia (WNI) yang melakukan kegiatan di luar negeri; *kedua*, jaminan sosial bagi pekerja migran dan keluarganya sebagai bentuk perlindungan; *ketiga*, pembagian tugas yang jelas antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan dalam penyelenggaraan perlindungan pekerja migran mulai dari tahap sebelum bekerja, selama bekerja, dan setelah bekerja; *keempat*, pembagian tugas dan tanggungjawab pemerintah pusat dan daerah secara terintegrasi dan koordinasi; *kelima*, tugas dan tanggung jawab pelaksana penempatan pekerja migran Indonesia ke luar negeri dibatasi dengan tidak mengurangi kewajiban pemerintah dalam memberikan perlindungan kepada pekerja migran; dan *keenam*, pelayanan dan perlindungan pekerja migran dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah melalui Layanan Terpadu Satu Atap (LTSA). Keenamnya sebenarnya di atas kertas memberikan harapan baru bagi perlindungan pekerja migran Indonesia.

UU tersebut juga mengatur layanan informasi ketenagakerjaan dan pendataan dilakukan dari desa. Aturan tersebut juga menerangkan kejelasan pembagian kewenangan antara operator dan regulator (Kementerian dan

Badan), serta pembagian tugas dan wewenang pemerintah pusat dan daerah. Asuransi yang selama ini dikelola melalui pembentukan konsorsium sekarang oleh BPJS dalam bentuk jaminan sosial. Hal ini menunjukkan bahwa perhatian dan sikap pemerintah atas isu-isu pekerja migran sudah mulai meningkat. Menteri Tenaga Kerja saat itu, M. Hanif Dhakiri, juga menegaskan bahwa Indonesia terus memperkuat perlindungan pekerja migran (Achmad, 2019). Pada tahun 2011-2018 dari 102 kasus pekerja migran yang terancam hukuman mati, 79 berhasil dibebaskan dari hukuman mati (Achmad, 2019). Pemerintah Indonesia memastikan segala upaya melalui pendekatan hukum, pendampingan, diplomasi, dan meminta pengampunan. Bahkan pemerintah juga masih melakukan penyempurnaan terhadap rancangan tersebut dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Akan ada 12 peraturan turunan yang diterbitkan antara lain tiga rancangan Peraturan Pemerintah (PP) yakni tentang Pelaksanaan dan Penempatan Pekerja Migran Indonesia (PMI) serta Penempatan dan Pelindungan Pelaut Awak Kapal dan Pelaut Perikanan (Achmad, 2019). Ada juga dua Peraturan Presiden (Perpres) yang mengatur tentang Tugas dan Wewenang Atase Ketenagakerjaan dan Badan Pelayanan dan PPMI; dan empat Peraturan Menteri dan tiga Peraturan Kepala Badan (Achmad, 2019).

Meskipun demikian, aturan-aturan tersebut masih dianggap belum berdampak signifikan bagi perlindungan pekerja migran Indonesia (Achmad, 2019). Hal ini didukung dengan fakta masih ada penerimaan tiga jenazah pekerja migran asal Indonesia yang meninggal dunia di perantauan. Menurut Daniel Awigra, Project Manager ASEAN dan HAM HRWG, meninggalnya salah satu pekerja migran bernama Milka Bumiao terdapat kejanggalan. Milka diduga kuat jadi korban perdagangan orang karena umur dan tanggal lahirnya dipalsukan sehingga memenuhi syarat untuk bekerja ke luar negeri (Achmad, 2019). Daniel menegaskan bahwa komitmen pemerintah Indonesia untuk melaksanakan Konvensi PBB 1990 dan UU PPMI masih belum cukup menjamin tidak terjadinya tindak pidana perdagangan orang (TPPO) yang menjerat buruh migran (Achmad, 2019). Pandangan serupa juga disampaikan oleh Ketua DPR, Bambang Soesatyo, yang menyatakan perlunya pemerintah pusat dan daerah mengidentifikasi daerah yang rawan TPPO. Menurut beliau upaya pemerintah mencegah TPPO belum berjalan efektif sekalipun telah membentuk Rencana Aksi Nasional Pemberantasan TPPO 2015-2019 (Achmad, 2019). Beliau mengusulkan dibentuk Satgas yang diharapkan mampu memantau perekrutan calon PMI, dan mencegah perekrutan yang tidak prosedural (Achmad, 2019).

Peran negara menjadi sangat penting jika kita menelusuri dalam perspektif keamanan manusia. Negara dalam posisi Indonesia menjadi aktor internasional yang perlu melakukan banyak upaya dalam melindungi para

pekerja migrannya. Mengusulkan dan menyepakati Konsensus ASEAN 2017 tersebut merupakan salah satu cara Indonesia menunjukkan komitmen dan keberpihakan pada para pekerja migran di luar negeri, khususnya di Asia Tenggara. Meskipun demikian, Jaringan Buruh Migran (JBM) berpendapat bahwa masih ada celah yang luput dari perhatian pemerintah dan DPR meskipun sudah merampungkan UU PPMI. Salah satu celah yang dicatat JBM adalah mekanisme penempatan harus melalui PJTKI/PPTKIS (Achmad, 2017). Di samping itu belum dapatnya pekerja migran sektor domestik menggunakan jalur mandiri. Serta belum mampunya perjanjian kerja berlaku di kedua negara dan penyelesaian sengketa tidak memasukan quasi peradilan (Achmad, 2017).

Hal lain yang menurut JBM memiliki celah adalah jaminan sosial belum mencakup resiko yang sering dialami buruh migran seperti pemutusan hubungan kerja (PHK) sepihak dan upah tidak dibayar (Achmad, 2017). Pelibatan masyarakat sangat lemah karena dalam pelaksanaan pengawasan perlindungan pemerintah 'dapat' melibatkan masyarakat (Achmad, 2017). Menurut mereka sebagian sanksi tidak mencantumkan hukuman minimal sehingga sangat tergantung putusan hakim. Belum lagi ditambah peluang korban mendapat sanksi, dan juga pengurus korporasi yang tidak dipidana. Meskipun hak pekerja sudah meliputi bantuan hukum, tetapi tidak diatur dalam bab khusus sehingga tidak dijelaskan mekanismenya (Achmad, 2017). Menurut JBM, perlu dijelaskan bagaimana cara mengakses bantuan hukum, lembaga mana yang dituju, berapa lama penyelesaian sengketa, dan bagaimana pendampingan pengacara (Achmad, 2017). Poin-poin kritik yang disampaikan menekankan pada teknis perlindungan di mata hukum karena berbicara isu pekerja migran di negara ASEAN masih mengedepankan hukum nasional masing-masing.

Untuk menyikapi masalah-masalah yang dikritisi, JBM memiliki usulan penerbitan PP turunan dari UU PPMI. Poin masukan mereka adalah mengenai layanan migrasi yang harus dilakukan oleh pemerintah, mulai dari desa, hingga di luar negeri. Layanan ini harus terintegrasi, bebas pungli, menjamin adanya transparansi layanan dan memastikan terciptanya migrasi yang aman bagi pekerja migran (Ayuwuragil, 2018). Masalah klasik di Indonesia adalah UU belum benar-benar bisa berlaku efektif jika belum diturunkan dalam aturan teknis sejenis Peraturan Pemerintah.

Kritik juga disampaikan oleh *Migrant Care* selaku lembaga swadaya masyarakat yang sangat peduli pada isu pekerja migran. Setidaknya ada dua pasal yang menurut mereka bermasalah, yaitu pasal 13 huruf g tentang perjanjian penempatan yang menjadi salah satu persyaratan penempatan pekerja migran dan pasal 44 Ayat 3 yang menyebutkan bahwa kepala badan bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri. Pasal 13 huruf g menekankan pada penempatan pekerja migran hanya melalui perusahaan

swasta, tetapi dalam undang-undang ini juga diatur tentang penempatan melalui badan dan mandiri (Suryowati, 2017). Sementara pasal 44 ayat 3 berpotensi menimbulkan konflik kewenangan antara kementerian dan badan. UU ini kemudian menjadi perlu disikapi sangat serius karena mengamankan 27 peraturan turunan, terdiri dari 12 Peraturan Pemerintah (PP), 11 peraturan setingkat menteri (Permen), tiga peraturan badan dan satu Peraturan Presiden (Perpres) (Suryowati, 2017).

Aturan lain yang selama ini sudah efektif berlaku pasca penerbitan UU No. 18 Tahun 2017 adalah Permenaker 18/2018. Peraturan Menteri tersebut mencabut Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia. Permenaker 18 tahun 2018 ini untuk melaksanakan ketentuan Pasal 29 ayat (5) UU Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, perlu menetapkan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan tentang Jaminan Sosial Pekerja Migran Indonesia (Jogloabang, 2019). Peraturan Menteri Ketenagakerjaan RI Nomor 18 Tahun 2018 tentang Jaminan Sosial Pekerja Migran Indonesia ditetapkan di Jakarta oleh Menaker M. Hanif Dhakiri dan diundangkan dalam Berita Negara RI Tahun 2018 Nomor 1624 oleh Dirjen Peraturan Perundang-undangan Widodo Ekatjahjana pada 10 Desember 2018, agar setiap orang dapat mengetahuinya.

Kebijakan lain di tingkat nasional yang berkaitan dengan perlindungan pekerja migran adalah Indonesia ikut menyepakati *Action Plan (2018 – 2025) to Implement the Asean Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Melalui Rencana Aksi tersebut, Indonesia terlibat menjadi kordinator pada beberapa kegiatan. Pertama, [ACMW Work Plan 2016-2020] *public campaign on safe migration* yang dilakukan pada durasi tahun 2018-2019. Kedua, [ACMW Work Plan 2016-2020] melalui *Capacity building and sharing best practices on labour market* sejak tahun 2018-2019. Ketiga, pada tahun 2021 menjadi kordinator pada [New Project proposed by ACMW Indonesia] *Workshop to improve the quality of Pre Departure Trainings*. Keempat, [ACMW Work Plan 2016-2020] *Research on migrant worker rights-based on standard employment contract* pada tahun 2018. Kelima, di tahun 2018 menyelenggarakan [ACMW Work Plan 2016-2020] *Workshop on labour protection of migrant workers through an ASEAN networking forum on labour inspection*. Keenam, [ACWC Work Plan 2016-2020] *Children's rights: strengthening the survivors for preventing TIPs in ASEAN* di tahun 2018. Ketujuh, pada tahun 2021 akan menyelenggarakan [New Project Proposed by ACMW Indonesia] *Develop policies to accommodate the access of migrant workers' children to education*. Kedelapan, [ACMW Work Plan 2016-2020] *Reintegration programme for returning migrant workers* pada tahun 2018.

Pada UU Nomor 18 Tahun 2017, terjadi perubahan pembagian peran yang menonjol. Pemerintah mendominasi pemberian perlindungan kepada calon pekerja migran/pekerja migran dari sebelum bekerja, selama bekerja,

dan setelah bekerja. Bentuk perlindungan yang diberikan pun bersifat spesifik dan menyentuh berbagai aspek seperti pemberian perlindungan hukum, sosial, dan ekonomi bagi pekerja migran. Adapun aspek lain yang dijangkau dalam UU baru ini yaitu perlindungan kepada pekerja migran dan keluarganya. Sebagaimana pada UU Nomor 39 Tahun 2004 belum menjamin perlindungan pekerja migran dan keluarganya. Sehingga, dapat dikatakan ada peningkatan dalam perlindungan pekerja migran dan keluarganya di semua aspek.

Para praktiknya penerapan perlindungan Pekerja Migran yang mengadopsi Konsensus ASEAN tercermin dalam UU PPMI 2017. Salah satunya mengamanatkan pengefektifan Layanan Terpadu Satu Atap (LTSA). Adapun untuk mendukung kelancaran pelayanan terhadap Pekerja Migran Indonesia (PMI) di LTSA Sambas dan LTSA Entikong, BNP2TKI mengadakan rapat evaluasi dan monitoring pelayanan di kedua LTSA tersebut pada kantor Disnakertrans Kalimantan Barat (BP3TKI, 2018). Beberapa perwakilan instansi yang hadir pada kegiatan tersebut, antara lain adalah Direktur Kerjasama dan Verifikasi Penyiapan Dokumen (KPVD) BNP2TKI, Kadisnakertrans Provinsi Kalimantan Barat, Kadisnakertrans Kabupaten Sambas, dan Kepala BP3TKI Pontianak. Rapat tersebut diharapkan mampu mendiskusikan kenadal yang dihadapi LTSA dan instansi terkait (BP3TKI, 2018). Di antara dua LTSA, tercatat LTSA Sambas sebagai yang terbaik, sementara LTSA Entikong digunakan juga untuk kegiatan Pemberdayaan PMI yang telah dideportasi Pemerintah Malaysia selain menangani pelayanan penempatan ke luar negeri.

Namun, pada penerapannya BNP2TKI masih sedang membahas aturan khusus perbatasan bagi kedua LTSA di Kalimantan Barat. Di samping itu, BNP2TKI juga mendorong agar PPTKIS segera bekerjasama dengan pihak agensi di Kuching. Tujuh kerja sama adalah untuk pelayanan PMI yang sedang bekerja di wilayah Serawak namun bekerja secara illegal. Pemerintah akan membantu membuat dokumen-dokumen secara resmi di LTSA Entikong. Menurut Achmad (2017) pelayanan LTSA di tingkat daerah membuat calon pekerja migran tidak perlu jauh ke pusat. Sebagai tambahan, UU Nomor 18 Tahun 2017 juga menghapus KTKLN yang selama ini jadi alat pemerasan kepada pekerja migran. Peran atase ketenagakerjaan di luar negeri diperkuat dan diberi kewenangan melakukan verifikasi terhadap agen dan calon pemberi kerja (Achmad, 2017).

BNP2TKI memang merupakan badan yang ditunjuk khusus oleh Presiden dalam mengurus masalah pekerja migran. Namun, menurut hasil wawancara kami dengan perwakilan Kementerian Tenaga Kerja,

keberadaan badan ini justru beberapa kali justru membuat kementerian kurang efektif bekerja. Masalah kordinasi masih menjadi masalah yang pelik dalam urusan lintas sektoral di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari keleluasaan badan tersebut yang bahkan memiliki cabang terkecil di tingkat kecamatan. Sementara dari kementerian sering juga berhadapan dengan kepentingan pemda atau politisi lokal yang tidak seiya sekata. Sehingga dalam beberapa urusan kewenangan dalam mengurus pekerja migran menjadi saling tumpang tindih.

Kementerian dalam hal ini memang hanya menggantungkan pelaksanaan di tingkat daerah kepada pemda. Karena secara hirarki, dinas tenaga kerja bukan merupakan sub-kementerian pusat melainkan sub dari pemerintah daerah masing-masing. Kondisi ini juga sebenarnya disampaikan oleh perwakilan BP4TKI Entikong. Mereka juga sering kali mendapatkan perbedaan komitmen antara pemda dan pemerintah pusat. Dalam hal komando, BP4TKI memiliki hirarki yang jelas ke BNP2TKI karena pegawai mereka merupakan pegawai badan pusat. Namun, pegawai pemda adalah milik pemerintah kabupaten/provinsi. Sehingga *grand design* perlindungan pekerja migran yang berkaitan dengan daerah harus terlebih dahulu dikomunikasikan dengan pemda setempat.

Kementerian juga tidak kalah berperan selain BNP2TKI dan Pemda. Seperti yang sudah kami sampaikan sebelumnya kementerian juga sudah mempersiapkan aturan turunan dari UU PPMI 2017. Hal ini jelas menunjukkan komitmen pemerintah atas urusan pekerja migran. Upaya yang dilakukan adalah harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dan penyampaian rancangan PP atau Perpres untuk dikoordinasikan (Awaliyah, 2018). Kementerian juga mengakui bahwa perlu penyempurnaan Rancangan Peraturan Presiden dan koordinasi dengan K/L untuk Perpres tentang tugas dan wewenang atase ketenagakerjaan dan Perpres tentang Badan Pelayanan dan PPMI (Awaliyah, 2018).

Kementerian juga telah melakukan sosialisasi kepada 447 Pengerah Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) serta melakukan *focus group discussion* penyusunan peraturan pelaksanaan UU Nomor 18 Tahun 2017, penyusunan perancangan peraturan pelaksanaan dan simplifikasi regulasi (Awaliyah, 2018). Sebenarnya kami menilai semakin banyak pihak yang mengurus masalah pekerja migran adalah baik. Tapi, kemampuan kordinasi dan saling berkomunikasi sangat penting untuk dilakukan. Bukan lagi menjadi rahasia bahwa hampir di setiap kementerian/lembaga dan pemda sering terjadi tarik ulur kepentingan. Bagaimana bisa Indonesia berdiplomasi dengan baik ke luar negeri jika di dalam negeri saja tidak bisa satu suara.

Hal yang cukup klasik terjadi kembali adalah implementasi perlindungan pekerja migran terganjal aturan pelaksana. Tanpa adanya PP sebagai pelaksana UU PPMI menjadikan BNP2TKI tak bebas bergerak

menjalankan tugasnya mulai penempatan dan perlindungan terhadap pekerja migran Indonesia di luar negeri (Hidayat, 2018). Kendala ini menjadi hal yang perlu dituntaskan oleh pemerintah Indonesia sebelum benar-benar mencoba mendorong pembahasan instrumen hukum mengikat skala Asia Tenggara. Kurang cepatnya implementasi akan membuat Indonesia menjadi rawan untuk diserang oleh negara lain dengan alasan komitmen yang lemah.

Patut pula diapresiasi bahwa pemerintah mengklaim peningkatan kompetensi kerja pekerja migran berdampak positif. Upaya yang telah dilakukan untuk meningkatkan kompetensi buruh migran diantaranya melalui pendidikan dan pelatihan (Achmad, 2017). Peningkatan kualitas calon pekerja migran melalui pendidikan dan pelatihan kerja merupakan bentuk perlindungan teknis (Achmad, 2017). Salah satu program yang menarik untuk dikaji adalah program desmigratif. Program tersebut merupakan program inovatif yang mengawali pembekalan pekerja migran dari desa. Desmigratif atau desa migran produktif menjadi ujung tombak memberi perlindungan terhadap calon pekerja migran di desa-desa (Hidayat, 2018). Program yang digagas Kemenaker untuk melakukan koordinasi, pendekatan dan penanganan langsung ke desa-desa sebagai kantong pekerja migran Indonesia. Program ini bertujuan melindungi pekerja migran dan keluarganya yang akan dan setelah bekerja dari luar negeri melalui 4 pilar utama yakni pusat layanan migrasi; kegiatan usaha produktif; *community parenting*; dan pembentukan koperasi desmigratif (Hidayat, 2018).

Kementerian Tenaga Kerja menekankan pentingnya kerja petugas desmigratif karena mereka bersentuhan langsung dengan calon pekerja migran yang bersangkutan. Mereka juga yang akan menyampaikan proses migrasi bekerja di luar negeri yang aman dan sesuai prosedur (Hidayat, 2018). Petugas desmigratif memiliki peran sebagai pusat bimbingan, penyuluhan, dan konsultasi di desa. Untuk mendukung seluruh program kementerian dan juga memperpanjang nafas BNP2TKI, para aktor dalam upaya perlindungan pekerja migran menunggu perpres terkait pembentukan badan baru. Badan ini merupakan revisi dari BNP2TKI yang diamanatkan dalam UU Nomor 18 Tahun 2017. Di samping itu, kami menilai koordinasi antar lembaga yang masih perlu ditingkatkan. Menurut pernyataan dari Deputi II Kantor Staf Presiden (KSP) Republik Indonesia, Yanuar Nugroho, mengingatkan pelaksanaan UU PPMI sangat membutuhkan kerja lintas sektor dan melibatkan banyak pihak. Karena itu, butuh satu Kementerian yang bertugas melakukan koordinasi para pemangku kepentingan. Selain itu penting untuk membentuk strategi nasional perlindungan buruh migran (Achmad, 2017).

Indonesia secara internasional seperti yang sudah kami sebutkan sebelumnya ikut terlibat dalam *Action Plan ASEAN on Migrant Worker*. Salah satu bentuk nyatanya adalah melaksanakan *Safe Migration Campaign* bekerja sama dengan Uni Eropa. Kegiatan tersebut dilaksanakan pada 18 Desember 2018 (Augesti, 2018). Kampanye *Safe Migration* ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran akan rekrutemen, penempatan dan perlindungan pekerja migran ASEAN. Kolaborasi antara Pemerintah Indonesia, Uni Eropa, dan ASEAN terlihat harmonis dalam upaya tersebut. Kegiatan tersebut ditujukan untuk meningkatkan kesadaran publik tentang keamanan migrasi buruh, yang menguntungkan semua pihak (Augesti, 2018). Indonesia melalui Kementerian Ketenagakerjaan Indonesia (Kemnaker RI) juga bekerja sama dengan Sekretariat ASEAN, International Labour Organization (ILO) melalui TRIANGLE-nya dalam program ASEAN dan Enhanced EU-ASEAN Dialogue Instrument (EREADI). Kegiatan tersebut juga menekankan pada partisipasi setiap orang untuk ikut serta dalam membangun migrasi buruh yang aman. Selain itu, secara aktif Indonesia mendorong dimulainya pembahasan peningkatan status *morally binding* menjadi *legally binding* atas dokumen tersebut.

Pengimplementasian *ASEAN Consensus on the Promotion and Protection of the Rights of Migrant Workers* pada tingkat daerah Kecamatan Entikong dapat dilihat melalui upaya Dinas Tenaga kerja dan Transmigrasi Kabupaten Sanggau. Pada pemaparan visi dan misi dinas terkait, data yang ditemukan berdasarkan hasil wawancara dengan pejabat terkait masih belum terimplementasi dengan baik visi dan misi tersebut pada praktik dilapangan khususnya untuk calon pekerja migrant/pekerja migran. Hal tersebut dikarenakan, masih rendahnya kesadaran calon pekerja migran atas hak dan kewajibannya sebagai Pekerja Migran Indonesia. Kesadaran tersebut masih kurang dikarenakan faktor tingkat pendidikan yang masih belum memadai, sehingga kesadaran akan pentingnya keamanan belum terbentuk .



Sumber: dokumentasi pribadi, 2019

### Gambar 1 Visi dan Misi Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Sanggau

Terkait implementasi dari *ASEAN Consensus on the Promotion and Protection of the Rights of Migrant Workers* pada tingkat daerah yaitu melalui penerapan Desa Migran Produktif serta *Safe Travel Campaign*. Menurut sumber informasi yang diterima pada level Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Sanggau belum menerima arahan tersebut dari BP3TKI Provinsi Kalimantan Barat. Penerapan poin-poin yang terdapat pada dari *ASEAN Consensus on the Promotion and Protection of the Rights of Migrant Workers* sebenarnya dapat terlihat dari adanya LTSA P2TKI (Lembaga Terpadu Satu Atap Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia) di Entikong. LTSA di Entikong sebagai wujud perlindungan yang diberikan Indonesia untuk pekerja migran yang legal maupun illegal bahkan yang terkena dampak deportasi.

LTSA P2TKI Entikong mempunyai dua program utama, yaitu penempatan pekerja migran Indonesia dan program perlindungan TKI dengan sub program diantaranya pembekalan dan pemberdayaan pekerja migran purna deportasi (RRI, 2018). Kepala Dinas Tenaga Kerja Provinsi Kalimantan Barat, Sri Juniadati menuturkan kehadiran LTSA P2TKI di Entikong menjadi instrumen penguat bagi pemerintah Provinsi Kalbar dan Kabupaten Sanggau dalam melayani calon tenaga kerja luar negeri dengan pelayanan terintegrasi. Beroperasinya LTSA P2TKI, diharapkan tidak ada lagi pemberangkatan calon pekerja migran Indonesia melalui PLBN Entikong dilakukan secara ilegal (RRI, 2018). Program tersebut sangat sejalan dengan poin-poin *ASEAN Consensus on the Promotion and Protection of the Rights of Migrant Workers* yang memberikan perlindungan pekerja

migran dari pra-penempatan hingga penempatan pada negara tujuan. Walaupun menurut narasumber terkait, optimalisasi LTSA di Entikong masih perlu ditingkatkan. Mengingat masih adanya tumpang tindih kewenangan antara berbagai instansi terkait seperti antara Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Badan Nasional Penempatan & Perlindungan Tenaga Kerja (BNP2TKI), keduanya sama-sama memberikan pelayanan terpadu satu atap untuk administrasi pekerja migran. Sehingga hal ini bisa menimbulkan gesekan kepentingan pada tingkat daerah.

Dalam melakukan perlindungan PMI legal ataupun ilegal, pemerintah Indonesia melakukan komitmen yang jelas dengan melibatkan banyak pemangku kepentingan bukan hanya Pemerintah Pusat saja namun Pemerintah Daerah juga terlibat dalam mensinergikan komitmen tersebut. Untuk merealisasikan komitmen tersebut perlu diupayakan, dilengkapi dan disempurnakan, baik dari sisi peraturan perundang-undangan, koordinasi, hingga kepada pengawasan dalam menangani penyelundupan PMI ilegal di Entikong. Pemerintah Daerah Kalimantan Barat berperan serta dalam mengawasi penempatan PMI di pra-penempatan, masa penempatan, maupun penempatan. Selain itu, pemerintah daerah juga memiliki kewajiban untuk membantu permasalahan tenaga kerja baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

Temuan kami adalah Indonesia telah mengikuti rezim internasional dalam Perlindungan Pekerja Migran Indonesia yaitu Konvensi PBB 1990 tentang perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya. Hal ini dilanjutkan pada level regional yaitu *ASEAN Consensus on the Promotion and Protection of the Rights of Migrant Workers*. Kemudian lebih lanjut pada level nasional yaitu disahkannya UU No. 18 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia. Pada level daerah, yaitu Kecamatan Entikong belum tersinergi dengan baik dikarenakan beberapa pihak di daerah merasa bahwa kebijakan terbaru di UU Nomor 18 Tahun 2017 masih terdapat tumpang tindih tupoksi dan kepentingan. Sehingga dalam hal ini masih sulit tercipta *Multi Level Governance* Tipe I seperti yang diungkapkan oleh Lisbet Hooge dan Gary Marks.

### **Kesimpulan**

Konsensus ASEAN 2017 merupakan sebuah instrumen yang sangat ditunggu masing-masing negara pengirim, khususnya Indonesia. Dokumen ini memberikan pengikat komitmen negara-negara di ASEAN untuk lebih memperhatikan perlindungan pekerja migran di masing-masing wilayah teritorial. Sampai dengan tahun 2019, implementasi ASEAN konsensus tersebut masih terasa belum maksimal mengingat temuan kami bahwa dokumen tersebut belum disosialisasikan dengan baik ke tingkat daerah. Di Entikong keberadaan Konsensus ASEAN 2017 tersebut tidak

disosialisasikan dengan baik. Masih sulit tercapai *Multi Level Governance* Tipe I dan upaya yang dilakukan mengarahkan negara sebagai pelindung keamanan manusia para pekerja migran.

Meskipun demikian, penerepan konsensus ke dalam aturan-aturan nasional sudah dilakukan dan dibarengi dengan aksi nyata melalui penerbitan UU Nomor 18 Tahun 2017 dan dokumen pendukung seperti Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 9 Tahun 2019 dan UU Nomor 18 Tahun 2018 serta realisasi program-program kegiatan Kementerian Tenaga Kerja dan BNP2TKI. Terdapat pergeseran paradigma yang dahulu lebih mementingkan aspek bisnis dan daya saing melalui optimalisasi pemberdayaan dan perlindungan pekerja migran melainkan sudah mengedepankan penghormatan terhadap hak asasi manusia pekerja migran sebagai manusia dan warga negara. Selain itu subjek perlindungan tidak hanya terbatas pada calon PMI/PMI saja dalam UU Nomor 39 Tahun 2004, namun pada yang terbaru sudah memuat perlindungan untuk keluarga PMI. Di Kecamatan Entikong, LTSA P2TKI sangat membantu untuk melakukan perlindungan pekerja migran Indonesia secara menyeluruh walalupun praktik dan implementasinya masih belum maksimal.

Rekomendasi yang dapat kami berikan kepada para pembuat kebijakan di Indonesia mulai dari meningkatkan komitmen dan kordinasi lintas instansi baik di tingkat nasional dan daerah. Perlu dilakukan kesinambungan kerangka aturan internasional yang terejawantahkan hingga ke pelaksana di daerah. Tiap-tiap tingkat pemerintahan perlu memiliki visi yang sama dalam perlindungan pekerja migran. Ego sektoral maupun semangat kedaerahan harus bisa dikesampingkan. Indonesia secara semangat dapat juga berperan dalam mendorong konsistensi implementasi Konsensus ASEAN 2017 serta meningkatkannya menjadi dokumen yang bersifat mengikat secara hukum.

### Daftar Pustaka

- Achmad, A. TD. (2017) Pemerintah Klaim Peningkatan Kompetensi Kerja Buruh Migran Berdampak Positif [Online]. Tersedia dalam: <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a1f89b2979e9/pemerintah-klaim-peningkatan-kompetensi-kerja-buruh-migran-berdampak-positif>> [Diakses 20 Oktober 2019].
- Achmad, A. TD. (2017) Perlu Dibuat Strategi Nasional Perlindungan Buruh Migran [Online]. Tersedia dalam: <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a38d227c4fe2/perlu-dibuat-strategi-nasional-perlindungan-buruh-migran>> [Diakses 20 Oktober 2019].
- Achmad, A. TD. (2017) UU Perlindungan Pekerja Migran Atur Sanksi yang Lebih Berat Menaker Sebut Tujuh Substansi Penting UU PPMI [Online]. Tersedia dalam: <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59f30ac4b73be/uu-perlindungan-pekerja-migran-atur-sanksi->

- yang-lebih-berat> [Diakses 20 Oktober 2019].
- Achmad, A. TD. (2019) UU PPMI Belum Berdampak Signifikan Lindungi TKI Pemerintah Dituntut Serius Implementasikan UU PPMI [Online]. Tersedia dalam: <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5abc9f6877eac/uu-ppmi-belum-berdampak-signifikan-lindungi-tki>> [Diakses 20 Oktober 2019].
- Action Plan (2018–2025) to Implement the Asean Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers.
- Alkrie, S. (2003) *A Conceptual Framework for Human Security*. Queen Elizabeth House: University of Oxford.
- Augesti, A. (2018) Lindungi Buruh Migran, Kemnaker RI dan ASEAN Luncurkan Safe Migration Campaign [Online]. Tersedia dalam: <[https://www.liputan6.com/global/read/3806245/lindungi-buruh-migran-kemnaker-ri-dan-asean-luncurkan-safe-migration-campaign?utm\\_expid=.9Z...](https://www.liputan6.com/global/read/3806245/lindungi-buruh-migran-kemnaker-ri-dan-asean-luncurkan-safe-migration-campaign?utm_expid=.9Z...)> [Diakses 19 Oktober 2019].
- Awaliyah, G. (2018) Kemenaker Siapkan Regulasi Turunan UU Pekerja Migran [Online]. Tersedia dalam: <<https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/18/03/21/p5y659335-kemnaker-siapkan-regulasi-turunan-uu-pekerja-migran>> [Diakses 19 Oktober 2019].
- Ayuwuragil, K. (2018) UU Pekerja Migran Dinilai Masih Kurang Melindungi Buruh [Online]. Tersedia dalam: <<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180225202011-20-278714/uu-pekerja-migran-dinilai-masih-kurang-melindungi-buruh>> [Diakses 18 Oktober 2019].
- Battistella, G. (2002). Unauthorized Migrants as Global Workers in the ASEAN Region. *Southeast Asian Studies*, 40(3), pp. 350-371.
- BP3TKI Pontianak (2018) Evaluasi LTSA [Online]. Tersedia dalam: <[www.bp3tkipontianak.com/berita-bnp2tki-adakan-rapat-evaluasi-ltsa-sambas-dan-ltsa-entikong.html](http://www.bp3tkipontianak.com/berita-bnp2tki-adakan-rapat-evaluasi-ltsa-sambas-dan-ltsa-entikong.html)> entikong [Diakses 20 Oktober 2019].
- Commission on Human Security. (2003) *Human Security Now*. New York: Commission on Human Security.
- Dewi, A.U. & Sudagung, A.D. (2017). Indonesia's Migrant Domestic Workers Within ASEAN Community Framework: A Societal and Economic Security Approach. *Intermestic: Journal of International Studies*, 2(1), pp. 20-35.
- Diamond, L. & McDonald, J. (1996) *Multi-Track Diplomacy; A Systems Approach to Peace, Third Edition*. West Hartford: Kumarian Press.
- Hall, A. (2012). Migrant Workers and Social Protection in ASEAN: Moving Towards a Regional Standard?. *Journal of Population and Social Studies*, 21(1), pp. 12-38.
- Herindrasti, V.L.S. (2018). The Challenge of ASEAN Migrant Workers' Welfare Commoditization Versus Human Rights? *Mandala: Jurnal*

- Hubungan Internasional*, 1(2), pp. 210-230.
- Hidayat, R. (2018) Implementasi Perlindungan Pekerja Migran Terganjal Aturan Pelaksana [Online]. Tersedia dalam: <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ba1fd182affe/implementasi-perlindungan-pekerja-migran-terganjal-aturan-pelaksana/>> [Diakses 19 Oktober 2019].
- Hidayat, R. (2018) Urgensi PP tentang Prosedur Penanganan Kasus Pekerja Migran [Online]. Tersedia dalam: <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5bb5d527b4b95/urgensi-pp-tentang-prosedur-penanganan-kasus-pekerja-migran/>> [Diakses 19 Oktober 2019].
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). Types of Multi Level Governance. *European Integration Online Papers*, 5(11), pp. 1-30.
- Irawaty, D. (2017). Pekerja Rumah Tangga di antara Paradoks Politik Gender dan Politik Developmentalisme: Studi Kasus dari Indonesia Era Orde Baru. *Jurnal Perempuan*, 22(3), pp. 76-100.
- Jogloabang (2019) Permenaker 18/2018, Jaminan Sosial Pekerja Migran Indonesia [Online]. Tersedia dalam: <<https://www.jogloabang.com/ekbis/permenaker-182018-jaminan-sosial-pekerja-migran-indonesia>> [Diakses 20 Oktober 2019].
- Krause, K. (2007). Towards a Practical Human Security Agenda. *The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces Policy Paper No. 26*. Jenewa: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Maksum, A. (2017). Kebijakan Jokowi Terkait Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia dan Implikasinya Terhadap Hubungan Dua Negara Serumpun. *Jisiera: The Journal of Islamic Studies and International Relations*, 2(1), pp. 33-62.
- Media Indonesia (2017) Indonesia Kawal Konsensus Pekerja Migran [Online]. Tersedia dalam: <<https://mediaindonesia.com/read/detail/132592-indonesia-kawal-konsensus-pekerja-migran>> [Diakses 20 Oktober 2019].
- Mendez, C. (2019) Duterte to Push for Protection of OFWs at ASEAN [Online]. Tersedia dalam: <<https://www.philstar.com/headlines/2019/06/22/1928516/duterte-push-protection-ofws-asean>> [Diakses 19 Oktober 2019].
- Migrant Care (2017) Statement Migrant CARE Menyikapi Penandatanganan Kesepakatan “Asean Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers” [Online]. Tersedia dalam: <<http://www.migrantcare.net/2017/11/statement-migrant-care-menyikapi-penandatanganan-kesepakatan-asean-consensus-protection-promotion-rights-migrant-workers-di-asean-summit-manila-1-4-november-2017/>> [Diakses 20 Oktober 2019].
- Nawal, A. (2018) Duterte: Gov’t to Take Every Opportunity to Uphold,

- Protect OFWs' Rights [Online]. Tersedia dalam: <<https://globalnation.inquirer.net/166190/duterte-ofw-rights-protect-asean-government-overseas-filipino-worker>> [Diakses 20 Oktober 2019].
- Pramanta, R.A. et al. (2018). Kemitraan Strategis Non-Zero Sum Game: Hubungan ASEAN-Australia dalam Konteks Geopolitik. *Indonesian Perspective*, 3(2), pp. 111-126.
- Radio Republik Indonesia (2018) LTSA P2TKI Entikong Siap Berikan Pelayanan Prima bagi Pekerja Migran Indonesia [Online]. Tersedia dalam: <[http://rri.co.id/post/berita/487405/daerah/ltsa\\_p2tki\\_entikong\\_siap\\_berikan\\_pelayanan\\_prima\\_bagipekerja\\_migran\\_indonesia.html](http://rri.co.id/post/berita/487405/daerah/ltsa_p2tki_entikong_siap_berikan_pelayanan_prima_bagipekerja_migran_indonesia.html)> [Diakses 20 Oktober 2019].
- Suryowati, E. (2017) Dua Pasal Dinilai Jadi Titik Lemah UU Perlindungan Pekerja Migran Indonesia [Online]. Tersedia dalam: <<https://nasional.kompas.com/read/2017/10/25/17423191/dua-pasal-dinilai-jadi-titik-lemah-uu-perlindungan-pekerja-migran-indonesia>> [Diakses 20 Oktober 2019].
- Tribunnews (2019) Pekerja Migran Asal Indonesia dideportasi dari Malaysia lewat Entikong [Online]. Tersedia dalam: <<http://jabar.tribunnews.com/2019/04/05/84-pekerja-migran-asal-indonesia-dideportasi-dari-malaysia-lewat-entikong>> [Diakses 16 Oktober 2019].
- United Nations Development Programme. (1994) *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.
- Widodo, H. & Belgradoputra, R. J. (2019). Perlindungan Pekerja Migran Indonesia. *Binamulia Hukum*, 8 (1), pp. 107-116.
- Wijayanti, H. & Windiani, A. (November, 2016). Legal Protection and Advocacy for Indonesian Migrant Workers. *Proceedings The 2nd International Multidisciplinary Conference 2016*, Jakarta.