

MAMPU

Maju Perempuan Indonesia
untuk Penanggulangan Kemiskinan



Australian Government

KAJIAN PENELITIAN | FEBRUARI 2015

PERLINDUNGAN PEKERJA MIGRAN



**Kajian Penelitian Berorientasi Kebijakan
tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
di Luar Negeri**

Kajian Penelitian Berorientasi Kebijakan tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri

Samuel Bazzi³

Melisa Bintoro⁴

MAMPU

Maju Perempuan Indonesia

Untuk Penanggulangan Kemiskinan

Februari, 2015

³ *Corresponding Author.* Assistant Professor, Department of Economics, Boston University. Email: sbazzi@bu.edu.

⁴ Ph.D. Candidate, University of Cambridge. Email: mb935@cam.ac.uk.

ABSTRAK

Tenaga Kerja Indonesia (TKI) merupakan salah satu penyumbang devisa tertinggi bagi negara. Pada tahun 2014, remitansi yang dihasilkan oleh TKI mencapai USD 8 miliar. Jumlah tersebut memberikan sumbangsih besar dalam menurunkan tingkat kemiskinan dan memajukan perekonomian negara. Akan tetapi, di sisi lain, bekerja di luar negeri menjadikan para TKI rentan terhadap berbagai risiko. Perlindungan bagi pekerja migran merupakan salah satu agenda strategis MAMPU dan penelitian ini dilakukan guna menghasilkan masukan bagi kebijakan yang sedang berjalan serta rekomendasi untuk penelitian selanjutnya untuk mengoptimalkan perlindungan menyeluruh bagi pekerja migran Indonesia di luar negeri. Studi ini mengkaji 22 laporan penelitian berorientasi kebijakan yang terdiri dari jurnal akademik, laporan lembaga donor, serta organisasi nasional maupun internasional yang dibuat di antara tahun 2004 hingga 2014. Berdasarkan hasil kajian, ditemukan bahwa keterbatasan data dan penelitian terkait pekerja migran (TKI) menjadikan proses pemantauan dan perlindungan TKI sulit dilakukan. Faktor-faktor yang dapat menjadi penyebab masalah pada TKI, diantaranya kurang jelasnya informasi yg dimiliki oleh TKI terkait kondisi kerja dan penghidupan di negara tujuan, ketergantungan yang berlebihan pada sponsor, serta rendahnya pengawasan dan penegakkan hukum terhadap pihak yang bertanggungjawab dalam penyaluran TKI. Berdasarkan temuan tersebut, kajian ini merekomendasikan adanya penelitian lebih lanjut yang menggali pola hubungan pihak-pihak perantara yang terlibat dalam proses pemberangkatan TKI, struktur pembiayaan dalam pasar TKI, masalah keterbatasan informasi, serta faktor-faktor yang berkaitan dengan TKI nonprosedural, untuk menekan jumlah migrasi pekerja ilegal.

Kata kunci: tenaga kerja indonesia (TKI), perlindungan, kebijakan

DAFTAR SINGKATAN DAN ISTILAH

TKI	Tenaga Kerja Indonesia—setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah; Calon TKI wajib terdaftar di instansi pemerintah kabupaten/kota yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan. (UU No. 39 Tahun 2004 tentang TKI)
BNP2TKI	Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
PPTKIS	Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta
SIP	Surat Izin Pengerahan (untuk TKI oleh PPTKIS, diterbitkan oleh BNP2TKI)
KTKLN	Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri
POEA	Philippine Overseas Employment Administration
IFLS/SKKI	Indonesia Family Life Survey/ Survei Kehidupan Keluarga Indonesia
Asimetri informasi	Merujuk pada situasi di mana, dalam perdagangan, suatu pihak memiliki sejumlah informasi, sedangkan pihak lain yang turut terlibat di dalam perdagangan tersebut tidak. (World Bank, 2003)
Remitansi	Jumlah transfer pribadi dan remunerasi sebagai imbalan untuk input tenaga kerja dalam sebuah proses produksi/kerja oleh seorang individu dengan pemberi kerja (World Bank, nd).
BPS	Badan Pusat Statistik
SUSENAS	Survei Sosial Ekonomi Nasional
PJTKI	Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia
JPAL-SEA	Jameel Poverty Action Lab Southeast Asia
CSO	Community Service Organisation (Organisasi Layanan Masyarakat)
RCT	Randomized Controlled Trial
finder's fee	Biaya agen pencari

DAFTAR ISI

ABSTRAK	III
DAFTAR SINGKATAN DAN ISTILAH	IV
DAFTAR ISI	V
DAFTAR TABEL	VI
RINGKASAN EKSEKUTIF	VII
TEMUAN KUNCI	vii
KESIMPULAN & REKOMENDASI	viii
1 PENDAHULUAN	1
2 PARA AKTOR UTAMA DAN TREN SAAT INI	2
3 PELAJARAN KUNCI DARI PENELITIAN SEBELUMNYA	3
3.1 ASIMETRI INFORMASI SANGAT MERUGIKAN PERLINDUNGAN TKI	3
3.2 KETERGANTUNGAN TINGGI TERHADAP SPONSOR MEMPERPARAH ASIMETRI INFORMASI	4
3.3 KURANGNYA PENEGAKAN HUKUM TERKAIT AKUNTABILITAS SEKTOR SWASTA	4
3.4 KERANCUAN DALAM PEMBAGIAN KEWENANGAN	5
3.5 PERAN DESENTRALISASI DALAM MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN TKI	5
3.6 ASPEK MIGRASI Antarnegara	6
3.7 SALURAN PENANGANAN KELUHAN YANG ADA TIDAK MEMPERTIMBANGKAN KEBUTUHAN TKI	6
3.8 PENGGUNAAN LAYANAN Penyaluran REMITANSI INFORMAL	8
4 KESENJANGAN PENGETAHUAN DAN REKOMENDASI UNTUK PENELITIAN LANJUTAN	9
4.1 Kesenjangan pengetahuan	9
4.1.1 Hubungan dalam rantai pasok industri migrasi	9
4.1.2 Struktur biaya	10
4.1.3 Intervensi informasi	10
4.1.4 Migrasi Irregular	11
4.2 Rekomendasi untuk penelitian lanjutan	11
4.3 Perangkat Data yang Tersedia	12
4.4 Rekomendasi dan Langkah Aksi untuk MAMPU	13
DAFTAR PUSTAKA	18

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Saluran Layanan Pengaduan yang Tersedia Bagi TKI.....	7
Tabel 2. Rekomendasi untuk Penelitian Lanjutan.....	11
Tabel 3. Rekomendasi Kebijakan untuk MAMPU.....	14

RINGKASAN EKSEKUTIF

Ratusan ribu Tenaga Kerja Indonesia (TKI) pergi ke pasar tenaga kerja luar negeri setiap tahunnya demi mencari penghidupan yang lebih baik. Migrasi membawa berbagai manfaat ekonomi namun juga potensi risiko bagi TKI dan keluarganya. Meminimalkan risiko-risiko ini adalah prioritas kebijakan kunci bagi pemerintahan saat ini. Kajian sistematis yang kami lakukan membahas pengetahuan tentang persiapan pemberangkatan TKI, penempatan serta perlindungannya, dimaksudkan untuk menjadi masukan bagi kebijakan yang sedang berjalan. Kami menyoroti sejumlah pelajaran utama serta memberikan rekomendasi untuk penelitian lanjutan serta aksi kebijakan yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung upaya MAMPU dan mitra-mitranya dalam upaya meningkatkan kesejahteraan TKI dan keluarganya.

TEMUAN KUNCI

Kajian sistematis ini mengungkap delapan pelajaran kebijakan utama dari penelitian yang telah ada, yaitu:

1. TKI tidak memiliki cukup informasi tentang penghidupan dan kondisi kerja di negara tujuan, sebelum masa keberangkatan maupun saat di luar negeri.
2. TKI cenderung sangat bergantung pada sponsor lokal di mana hal tersebut memperparah asimetri informasi.
3. Penegakan regulasi terkait pergerakan perantara perekrut swasta masih kurang, namun dapat diperbaiki secara signifikan.
4. Pembagian kewenangan yang kurang jelas antarkementerian dan lembaga pemerintah yang menyebabkan tumpang tindih kebijakan dan saling melempar tanggung jawab.
5. Desentralisasi politik selama sepuluh tahun terakhir belum menghasilkan peningkatan akses bagi TKI kepada sumber daya, namun desentralisasi masih memiliki potensi untuk melakukannya.
6. Aspek lintas negara dalam migrasi internasional mengharuskan adanya kerjasama negara pengirim dan penerima, namun koordinasi setelah melewati batas negara terbukti sulit dilakukan.
7. Saluran-saluran yang tersedia untuk layanan pengaduan (*redress grievance*) tidak mempertimbangkan kebutuhan khusus para TKI.
8. Saluran pengiriman uang resmi memang sering digunakan oleh TKI, namun saluran tidak resmi yang berisiko menjadi semakin populer, khususnya pada koridor Malaysia-Indonesia.

KESIMPULAN & REKOMENDASI

Setelah mengidentifikasi penemuan-penemuan kunci tersebut, kami menyorot empat area penelitian yang masih belum banyak dieksplorasi, disertai dengan pendekatan yang disarankan untuk studi pada area tersebut. Aksi-aksi yang disarankan berikut ini berpotensi untuk memberikan masukan penting tentang pilihan kebijakan yang dapat dilakukan oleh mitra-mitra MAMPU dan para pemangku kepentingan terkait di pemerintahan:

1. Hubungan yang tidak jelas di antara berbagai perantara dalam proses migrasi termasuk sponsor lokal yang bekerja di pedesaan, lembaga sektor swasta yang berbasis di kota-kota besar di Indonesia, lembaga asing dan majikan di negara penerima.
2. Struktur biaya yang kompleks dan bagaimana biaya terselubung dibebankan kepada TKI belum banyak diketahui.
3. Asimetri informasi yang akut terjadi namun sangat mungkin diubah dengan intervensi kebijakan.
4. Migrasi secara ilegal semakin sering terjadi dan mengandung jauh lebih banyak risiko dibandingkan dengan migrasi yang legal. Perlu dipikirkan intervensi-intervensi sederhana untuk memberi insentif pada migrasi legal.

Meskipun semakin banyak kebijakan yang memperhatikan isu migrasi internasional selama sepuluh tahun terakhir, sumber data yang dapat digunakan oleh peneliti masih sangat terbatas. Dalam kajian ini, kami menyoroti berbagai sumber daya, baik yang sudah ada maupun yang baru dikembangkan yang dapat berguna untuk upaya pemantauan ke depan.

Kajian ini ditutup dengan sejumlah rekomendasi kebijakan konkret terkait dengan area aksi kunci yang dapat dilakukan, termasuk peningkatan penyediaan informasi berkualitas tinggi bagi (calon) TKI, memperkuat pengawasan dan regulasi industri perekrutan, memperkuat fasilitas pendukung bagi TKI yang mengalami masalah di Indonesia maupun luar negeri, mengembangkan kesepakatan bilateral dan reformasi hukum yang memprioritaskan hak dan kesejahteraan TKI, serta meningkatkan kapasitas teknis organisasi masyarakat sipil dan lembaga pemerintah yang bertanggung jawab untuk memantau dan menerapkan kebijakan-kebijakan migrasi TKI.

1 PENDAHULUAN

Ratusan ribu orang Indonesia pergi ke pasar tenaga kerja luar negeri setiap tahunnya demi mencari penghidupan yang lebih baik. Keuntungan finansial dari migrasi memang amat besar; pada tahun 2011 saja, para Tenaga Kerja Indonesia (TKI) mengirimkan remitansi senilai hampir US\$ 7 miliar (Adams & Cuecuecha, 2010; World Bank, 2011a). Dengan demikian, TKI memainkan peranan penting dalam mengurangi kemiskinan di Indonesia, dan bahkan menjadi penggerak ekonomi di dalam negeri. Mengingat kontribusinya yang begitu besar, mereka sering pula dijuluki sebagai pahlawan devisa. Di saat yang sama, migrasi juga membawa berbagai risiko serius bagi para TKI dan keluarga mereka, yang dapat menutupi manfaat ekonomi besar yang bisa mereka dapatkan ketika bekerja di luar negeri. Diperlukan peran aktif pemerintah negara pengirim maupun negara tujuan untuk mengurangi risiko-risiko tersebut, serta kerja sama antara organisasi sektor publik dan swasta. Selain itu, untuk mengelola risiko, diperlukan dukungan bagi TKI di setiap tahap proses migrasi.

Dalam kajian ini, kami meringkas pelajaran-pelajaran kunci dari literatur yang ada terkait hambatan-hambatan utama dalam meningkatkan kesejahteraan TKI, yang berfokus khususnya pada peran para aktor kunci di sepanjang proses migrasi. Kajian ini dapat dikatakan tepat waktu, mengingat besarnya dukungan pemerintahan baru terhadap BNP2TKI serta upaya Proses Colombo yang sedang berjalan untuk mengatasi kesenjangan kebijakan dalam proses migrasi di seluruh negara pengirim pekerja migran dari negara-negara berkembang (Agunias & Aghazarm, 2012). Secara khusus kami berfokus pada tiga pertanyaan utama: (1) Apa saja temuan kunci dari penelitian sebelumnya terkait persiapan, penempatan, dan perlindungan TKI? (2) Apa saja kesenjangan pengetahuan yang sangat penting untuk diketahui guna memperbaiki kebijakan dan perlindungan TKI, dan pelajaran apa saja yang bisa kita ambil dari upaya-upaya kebijakan yang tengah berlangsung di Indonesia? (3) Apakah rekomendasi-rekomendasi dari penelitian sebelumnya telah dilaksanakan? Jika ya (atau tidak), mengapa? Apakah terdapat rekomendasi utama yang relevan dan dapat dilaksanakan oleh MAMPU dan/atau para mitra nasional dan lokalnya?

2 PARA AKTOR UTAMA DAN TREN SAAT INI

Sejak masa pra-keberangkatan hingga kepulangan, terdapat sejumlah aktor yang bertanggung jawab atas penempatan dan perlindungan TKI. Sponsor biasanya merupakan pintu masuk TKI ke pasar migrasi, dan sponsor tersebutlah yang akan menghubungkan calon TKI dengan lembaga perekrut swasta, yang biasa disebut sebagai Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS/PT). Begitu calon TKI diserahkan kepada PPTKIS, PT tersebut bertanggung jawab mencocokkan profil TKI dengan permintaan pekerjaan berdasarkan data yang mereka terima dari Kementerian Tenaga Kerja (Kemenaker), serta memberikan pelatihan sebelum keberangkatan. Setelah keberangkatan, agen di negara tujuan, yang merupakan mitra PT di luar negeri, berfungsi sebagai perantara akhir antara TKI dengan majikan. Setelahnya, majikanlah yang bertanggung jawab atas TKI tersebut selama TKI tersebut bekerja di luar negeri. Berdasarkan Undang-Undang No.39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, terdapat sejumlah kementerian dan lembaga pemerintah yang memainkan peranan penting dalam mengatur proses migrasi. Aktor-aktor terpenting dalam hal ini adalah Kementerian Tenaga Kerja, serta Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI), yang masing-masing berfungsi sebagai regulator dan pelaksana.

Walaupun aktor-aktor utama dalam pasar migrasi telah teridentifikasi dengan jelas dan proses migrasi tampak sudah berjalan secara langsung, setidaknya jika dilihat sekilas, masih belum jelas apakah lingkungan regulasi yang ada saat ini telah efektif dalam melindungi TKI. Berdasarkan data BNP2TKI (2014) yang dikumpulkan di tiga bandara utama pengirim TKI di pulau Jawa—Selapajang Tangerang, Adi Soemarmo Solo, dan Adi Soetjipto Yogyakarta—pada 2013, sebanyak 13,6% TKI mengalami masalah di luar negeri. Negara-negara Timur Tengah tampak sebagai pelanggar terbesar, termasuk Suriah, Arab Saudi, dan Uni Emirat Arab (dengan urutan mulai dari yang terbesar, pada tahun 2013). Masalah yang terjadi mencakup: pemberhentian kerja, masalah dengan majikan, sakit terkait pekerjaan, gaji yang tidak dibayarkan, pelecehan, kekerasan seksual, pekerjaan yang tidak sesuai dengan kontrak, dokumen yang tidak lengkap, penyakit bawaan, majikan meninggal dunia, kecelakaan kerja, kehamilan, membawa anak, tidak mampu bekerja, komunikasi yang buruk, dsb. Dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, jumlah TKI yang mengalami masalah di luar negeri telah berkurang secara mutlak, yaitu dari 45.749 pada 2011 menjadi 14.487 pada 2013. Akan tetapi hal ini bisa jadi disebabkan oleh penurunan signifikan jumlah TKI yang bekerja di luar negeri sejak dilaksanakannya moratorium ke Arab Saudi pada 2011. Jumlah TKI yang kembali ke Indonesia juga menurun sekitar sepertiga antara tahun 2011 hingga 2013. Dengan demikian, persentase TKI yang mengalami masalah di negara tujuan secara keseluruhan sesungguhnya tidak banyak berubah.

3 PELAJARAN KUNCI DARI PENELITIAN SEBELUMNYA

Migrasi skala besar terorganisir dari Indonesia merupakan fenomena yang relatif baru, penelitian tentang hal ini masih sangat terbatas, khususnya yang terkait dengan persiapan, penempatan, dan perlindungan TKI. Kajian kami atas literatur yang ada berfokus pada laporan-laporan yang dapat diakses umum yang dihasilkan oleh organisasi-organisasi internasional, organisasi *think tank*, dan NGO yang bekerja di bidang isu migrasi internasional di Indonesia, termasuk Bank Dunia, TIFA, SMERU, ILO, dan IOM, serta publikasi akademis. Kami membatasi penelitian kajian kami pada penelitian dan laporan yang ditulis sejak 2004 dan seterusnya agar dapat menangkap isu-isu terkait kebijakan yang masih relevan dengan kondisi yang berlangsung saat ini. Dari kajian yang kami lakukan tampak bahwa sebagian besar naskah kebijakan dan hampir seluruh naskah akademis berfokus pada remitansi (kiriman uang dari TKI ke kampung halamannya). Hal ini terlihat dari banyaknya data yang tersedia terkait hal di atas. Survei terhadap rumah tangga seringkali hanya menangkap informasi-informasi dasar terkait migrasi (jika ada), termasuk sejarah migrasi dari anggota keluarga dan aliran uang yang dikirim dari TKI yang sedang berada di luar negeri. Oleh karena itu, tidak heran jika penelitian-penelitian tersebut berfokus menjelaskan alasan ekonomi dan konsekuensi migrasi dari perspektif rumah tangga atau masyarakat di daerah-daerah utama pengirim TKI di Indonesia.

Literatur kebijakan yang semakin berkembang kini sudah mulai mengeksplorasi aspek penting lain dari proses migrasi, walaupun masih terbatas, dan menggunakan berbagai pendekatan metodologis, dari penelitian lapangan hingga analisis undang-undang dan regulasi. Beberapa diantaranya bersifat komparatif, yaitu membandingkan pengalaman TKI dengan pekerja migran dari negara lain, khususnya Filipina dan Nepal, sementara penelitian lainnya meneliti lebih mendalam pengalaman TKI dari daerah-daerah tertentu, khususnya provinsi-provinsi pengirim pekerja migran terbesar, yaitu Jawa Timur, Jawa Tengah, Nusa Tenggara Barat (NTB), dan Nusa Tenggara Timur (NTT). Selain itu, terdapat pula sejumlah penulis yang memilih berfokus pada negara tujuan seperti Asia Tenggara (Malaysia, Singapura), Asia Timur (Hong Kong), dan Timur Tengah (berbagai negara). Ringkasan pelajaran-pelajaran kunci dari berbagai literatur tersebut disajikan di bawah ini.

3.1 ASIMETRI INFORMASI SANGAT MERUGIKAN PERLINDUNGAN TKI

Informasi yang kurang sebagai penyebab kerentanan TKI berulang kali disebutkan dalam literatur. Salah satu contoh yang mencolok terdapat pada penelitian yang dilakukan oleh STATT (2011) tentang TKI dari Sumbawa, NTB, yang menyoroti kesenjangan antara harapan TKI sebelum bekerja ke luar negeri dengan kenyataan yang dihadapi. Meskipun pola migrasi ke Arab Saudi sudah lama berlangsung, calon-calon TKI dari daerah tersebut cenderung terlalu banyak berharap terkait gaji yang akan mereka terima, kebebasan bergerak selama di negara tersebut, serta kondisi kerja dan kehidupan di negara penerima, yang menunjukkan kurangnya komunikasi dan berbagi informasi antara TKI yang telah kembali dengan calon TKI yang akan berangkat. Ignacio dan Mejia (2009) membandingkan TKI dengan pekerja migran Filipina di Hongkong, dan menemukan bahwa TKI umumnya kurang memahami hak asasi manusia mereka maupun hukum tenaga kerja dan imigrasi yang

berlaku, yang mengakibatkan lebih sering terjadinya biaya penempatan berlebih (*overcharging*), pelanggaran kontrak, serta pelanggaran hak asasi manusia terhadap TKI.

Defisit informasi ini dapat disebabkan oleh kurangnya pelatihan, atau bahkan tidak adanya pelatihan sama sekali, yang seharusnya diberikan oleh PT kepada TKI sebelum keberangkatan (Setyawati, 2013). Sesi pelatihan tersebut seharusnya mencakup, antara lain, pelajaran bahasa, praktik menggunakan peralatan rumah tangga seperti mesin cuci dan pembersih debu (*vacuum cleaner*), serta latar belakang dan berbagi pengalaman tentang negara tujuan. Tidak seperti di Filipina yang pemerintahnya bertanggung jawab menyediakan pelatihan tersebut, ketergantungan yang tinggi terhadap PT di Indonesia, ditambah kurangnya pengawasan pemerintah, menjadikan masalah TKI semakin kompleks.

3.2 KETERGANTUNGAN TINGGI TERHADAP SPONSOR MEMPERPARAH ASIMETRI INFORMASI

Kurangnya pendidikan formal serta terbatasnya akses informasi di kebanyakan daerah pedesaan membuat TKI seringkali amat bergantung pada sponsor mereka. Para sponsor ini beroperasi di tingkat pedesaan (banyak dari mereka yang beroperasi di beberapa desa) dan menjadi penghubung utama antara TKI dengan PT di kota. Ketergantungan yang tinggi terhadap sponsor ini amat mengkhawatirkan, karena pengaruh sponsor terhadap calon TKI di Indonesia adalah yang terkuat dibandingkan dengan pekerja migran dari Nepal maupun Filipina (Asis and Agunias, 2012). Selain eksploitasi yang menjadi masalah besar dalam hubungan dengan sponsor, kekurangan lainnya adalah “peran kunci perantara/broker (sponsor)” dalam merekrut calon TKI juga membatasi pengetahuan TKI tentang hak dan pilihan yang sejatinya ia miliki sebelum keberangkatan, karena brokerlah yang menangani seluruh dokumen dan biasanya broker hanya “meminta TKI menandatangani dokumen tanpa menjelaskan apapun yang seharusnya diketahui TKI tentang hak dan kewajibannya” (Farbenblum et al., 2013, p.127). Jika dibiarkan, siklus defisiensi informasi dan eksploitasi ini akan terus terjadi di daerah-daerah pengirim TKI.

3.3 KURANGNYA PENEGAKAN HUKUM TERKAIT AKUNTABILITAS SEKTOR SWASTA

Meskipun tanggung jawab PT dalam memastikan penempatan dan perlindungan TKI ditegaskan dalam Undang-undang No.39/2004, memastikan kepatuhan para pihak terhadap undang-undang tersebut masih menjadi tantangan. Meskipun Kemenaker memiliki kewenangan untuk mengenakan sanksi kepada PT yang berkinerja buruk, pelanggaran masih merajalela, dari kurangnya pelatihan hingga *overcharging* dan bahkan pelecehan di pusat pelatihan. Tingginya kasus pelanggaran tersebut disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, kurangnya transparansi dan ambiguitas dalam proses pemberian sanksi yang menghambat pemantauan PT secara efektif. Misalnya, peran yang bertentangan antara Kementerian Tenaga Kerja dengan BNP2TKI, yang akan dibahas lebih lanjut di bawah ini, adalah salah satu contoh masalah tersebut. Wawancara yang dilakukan dengan deputi perlindungan BNP2TKI menunjukkan contoh di mana rekomendasi yang diberikan oleh BNP2TKI untuk memberikan sanksi kepada sejumlah PT tidak ditindaklanjuti oleh Kemenaker (Farbenblum et al., 2013, p.81). Kedua, bahkan jika PT yang bersangkutan dikenakan sanksi, masih ada banyak cara yang dapat dilakukan PT tersebut untuk mengelak hukum, misalnya dengan mendirikan perusahaan baru (dengan nama baru), walaupun pemilik dan manajer perusahaan masih sama dan hanya ‘mendompleng’ lembaga perekrutan yang legal (IOM, 2010a). Fenomena ini disebutkan beberapa kali oleh sejumlah

pejabat lokal dan mantan TKI pada saat kunjungan lapangan yang dilakukan oleh Bazzi dan rekan pada Desember 2013 di Jawa Tengah dan NTB. Terakhir, belum ada dasar hukum yang dapat memaksa PT mempertanggungjawabkan kinerjanya. Misalnya, Farbenblum et al. (2013) menyatakan bahwa dalam suatu sesi mediasi, PT berhak memilih untuk datang ataupun tidak.

3.4 KERANCUAN DALAM PEMBAGIAN KEWENANGAN

Pembagian kewenangan yang tidak jelas antara berbagai kementerian dengan lembaga pemerintah menyebabkan tumpang tindih kebijakan dan saling lempar tanggung jawab (*'passing the buck'*). Saat ini, 13 lembaga pemerintah bertanggung jawab atas perlindungan TKI. Beberapa pasal di Undang-undang No.39/2004 bahkan menyebutkan secara tegas tentang diperlukannya kerjasama antar lembaga. Misalnya, Pasal 73 membahas koordinasi dalam pemulangan TKI dalam situasi darurat, sementara Pasal 92 menjelaskan mengenai pemantauan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri. Akan tetapi, tidak ada satu pun yang menjelaskan pelaksanaan regulasi. Pada kenyataannya, hubungan yang sulit antara lembaga pemerintah, khususnya antara Kemenaker dengan BNP2TKI, menyebabkan terjadinya duplikasi upaya dan celah regulasi, khususnya karena pihak Kemenaker terlihat enggan memberikan wewenang kepada BNP2TKI (IOM, 2010a; Asis & Agunias, 2012). Hal ini tidak hanya menyebabkan ketidakefisienan regulasi, namun juga mempengaruhi PT yang harus menjalani proses yang sama berulang kali, seperti misalnya dalam mendapatkan SIP atau KTKLN (Kuncoro et al., 2013). Karena keharusan untuk mengulangi proses yang sama ini (duplikasi) akan mempengaruhi marjin keuntungan PT, akhirnya PT membebankan penambahan biaya ini kepada TKI. Selain itu, tidak seperti kerangka hukum di Filipina yang memiliki pemisahan tugas yang jelas antar lembaga pemerintah, Undang-undang No.39/2004 tidak menyatakan secara tegas peran dan tanggung jawab spesifik masing-masing lembaga pemerintah (Setyawati, 2013). Dengan demikian, jika terdapat masalah, yang terjadi adalah saling menyalahkan antar para pihak yang terlibat.

3.5 PERAN DESENTRALISASI DALAM MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN TKI

Selain koordinasi antar lembaga pemerintah, UU No.39/2004 juga menetapkan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah. Keterlibatan pemerintah daerah akan sangat membantu dalam hal penyediaan informasi misalnya, karena pemerintah daerah lebih mengetahui kebutuhan konstituen di daerah masing-masing (Asis & Agunias, 2012). Pendekatan ini telah diformalkan di Filipina, dengan ditandatanganinya memorandum kesepakatan antara *Philippine Overseas Employment Administration* (POEA) dengan unit pemerintah daerah yang tertarik untuk menerapkan anti-perekrutan ilegal dan kampanye anti-perdagangan manusia (*trafficking*).

Selain itu DPRD di suatu daerah juga dapat mengesahkan Perda perlindungan yang berfungsi memperkuat mekanisme perlindungan bagi TKI. Menurut Bachtiar (2011), Perda bermanfaat karena beberapa alasan: (1) Perda dapat menetapkan peran dan tanggung jawab pemerintah daerah yang belum ditetapkan secara langsung dalam UU No.39/2004, (2) Perda dapat disesuaikan dengan kondisi setempat (misalnya: struktur biaya terkait dengan negara tujuan yang menjadi tujuan favorit di kabupaten tertentu), (3) proses tersebut meningkatkan interaksi antara para pemangku kepentingan yang terlibat, khususnya masyarakat sipil, dan (4) sanksi di tingkat lokal berfungsi sebagai *shock therapy*. Akan tetapi, dalam analisisnya tentang ekonomi politik pengembangan legislasi terkait Perda

perlindungan, ia menyimpulkan bahwa proses implementasi biasanya bersifat ad hoc dan tidak ada model standar yang dapat diterapkan. Namun demikian, ia menyebutkan tiga faktor yang akan membantu mencapai hasil yang diharapkan, yaitu kepercayaan dan komitmen Pemda dan DPRD, kapasitas NGO yang kuat, dan dukungan yang kuat dari lembaga donor.

3.6 ASPEK MIGRASI ANTARNEGARA

Aspek transnasional migrasi internasional memerlukan kerjasama antara negara asal dan negara tujuan, namun koordinasi terbukti sulit dilakukan. Di empat negara yang diteliti oleh IOM (2010a) – Singapura, Malaysia, Kuwait, dan Bahrain – pekerja domestik (asisten rumah tangga) tidak dimasukkan ke dalam UU tenaga kerja masing-masing negara tersebut, sehingga membuat TKI yang bekerja di sana berada dalam posisi rentan. Walaupun telah ada sejumlah upaya untuk memperkuat perlindungan, baik melalui perjanjian bilateral maupun moratorium, banyak kekhawatiran bahwa negara tujuan tidak akan serius atau bahkan enggan menjalankan kesepakatan yang sudah dibuat. Misalnya, ketidakseimbangan antara penawaran dan permintaan pekerja di Arab Saudi, yang dihadapkan pada berlimpahnya pekerja berketrampilan rendah di Indonesia, telah menekan posisi tawar Indonesia terhadap Arab Saudi, karena TKI dipandang dapat diganti dengan pekerja migran dari negara-negara lain (STATT, 2011). Terlepas dari kurang cerahnya perkembangan reformasi hukum di negara tujuan, layanan konsuler memainkan peranan penting dalam melindungi TKI di banyak negara saat ini (IOM, 2010a; Faberblum et al., 2013).

3.7 SALURAN PENANGANAN KELUHAN YANG ADA TIDAK MEMPERTIMBANGKAN KEBUTUHAN TKI

Ketika terjadi masalah di luar negeri, TKI mengalami kesulitan dalam mengakses keadilan, baik melalui resolusi sengketa administratif, skema asuransi yang dimandatkan hukum, sistem peradilan, maupun kedutaan besar, seperti yang disebutkan pada tabel di bawah (Faberblum et al., 2013). Tantangan terkait masing-masing mekanisme penanganan keluhan berfokus pada masalah-masalah yang dibahas di atas, termasuk kurangnya informasi, lemahnya pengawasan regulasi, dan ketidakpastian yurisdiksi antar lembaga pemerintah. Berbagai tantangan tersebut juga menunjukkan adanya ketidaksinkronan antara kebijakan dengan kenyataan, dalam artian pengaturan kelembagaan yang ada saat ini belum mampu menjawab tantangan-tantangan yang dihadapi TKI. Misalnya, sebagian besar PT, perusahaan asuransi, dan lembaga pemerintah berada di Jakarta, sehingga membebani TKI baik secara keuangan maupun emosional karena mereka harus melakukan perjalanan jauh (termasuk biaya hukum yang tinggi) hanya untuk dapat bertemu langsung dengan lembaga-lembaga tersebut tanpa perantara sponsor. Lebih dari itu, untuk menyampaikan keluhan, seringkali TKI harus membawa dokumentasi asli seperti kontrak maupun kartu asuransi. Padahal, dokumen-dokumen tersebut bisa jadi ditahan oleh agen atau majikan, dan bahkan mungkin ditinggalkan di negara tujuan jika TKI meninggalkan pekerjaan sebelum berakhirnya kontrak. Selain itu akan sulit pula bagi TKI untuk memberikan bukti ketidakadilan yang terjadi pada mereka karena mereka tidak tahu dokumen apa yang harus diperoleh ketika di luar negeri, sementara amat sulit pula untuk meminta surat dari kedutaan.

Tabel 1. Saluran Layanan Pengaduan yang Tersedia Bagi TKI

Mekanisme Penanganan	Deskripsi	Masalah
Resolusi Sengketa Alternatif	Negosiasi tanpa paksaan yang difasilitasi pemerintah dengan agen perekrutan atau pihak asuransi, yang berpuncak di "mediasi"	<ul style="list-style-type: none"> Kurangnya prosedur yang terstandarisasi dan tidak jelasnya fungsi lembaga Kurangnya transparansi Ketidakseimbangan kekuatan antara pekerja dengan perekrut/asuransi yang tidak diperbaiki Mediator pemerintah yang tidak terlatih Tidak adanya prosedur banding, penyampaian keluhan maupun penegakan hukum
Skema Asuransi Pekerja Migran	Skema wajib, dijalankan oleh konsorsium asuransi swasta, yang dimaksudkan untuk mengompensasi pekerja atas kerugian yang mereka alami sebelum keberangkatan dan saat berada di luar negeri	<ul style="list-style-type: none"> Kurangnya kesadaran pekerja tentang status asuransi mereka Prosedur klaim yang tidak biasa dan tidak dapat diakses kebanyakan pekerja migran Pengecualian perlindungan asuransi (<i>coverage exclusion</i>) dan persyaratan dokumentasi yang tidak sesuai dengan kenyataan kerja migran
Sistem Hukum	Perdata (mis. sengketa kontrak) dan pidana (mis. penipuan, <i>trafficking</i>) terhadap perorangan dan lembaga yang terlibat dalam perekrutan	<ul style="list-style-type: none"> Hambatan sistemik seperti biaya, waktu, keahlian dan bukti yang diperlukan Bias judicial/korupsi
Bantuan Kedutaan Besar dan Konsulat	Bantuan untuk menyampaikan keluhan atau memperoleh bukti ketika TKI di luar negeri, dan setelah pulang	<ul style="list-style-type: none"> Sumber daya yang tidak cukup Kurangnya kepakaran terkait undang-undang dan proses yang relevan dan yang ada di negara tujuan Kurangnya prosedur transparan yang terstandarisasi

3.8 PENGGUNAAN LAYANAN PENYALURAN REMITANSI INFORMAL

Saluran pengiriman uang (remitansi) formal sering digunakan oleh TKI, namun saluran informal menjadi semakin populer, khususnya pada koridor Malaysia-Indonesia. Menurut survei yang dilakukan oleh Bank Indonesia (2008) di tujuh kantong TKI, 82 persen TKI menggunakan jasa perbankan untuk mengirimkan penghasilan mereka ke kampung halaman. Namun demikian, saluran-saluran informal seperti biro penukaran uang asing dan metode dibawa langsung (*hand-carry*) semakin digemari oleh para TKI di Malaysia (World Bank, 2011b; IOM, 2010b). Perbatasan antara Malaysia dan Indonesia banyak memiliki selah. Hal ini memungkinkan terjadinya banyak migrasi tak terdokumentasi maupun informal. Pada praktiknya, banyak koridor migrasi informal ini memberikan TKI lebih banyak pilihan dalam hal transaksi keuangan, dan hal ini jelas menunjukkan adanya kekurangan pada sistem perbankan. Pertama, akses fisik seringkali menjadi hambatan karena cabang bank biasanya tidak berada di dekat tempat tinggal TKI atau TKI tidak dapat meninggalkan tempat kerja pada saat jam buka bank. Dalam kasus Timur Tengah, masalahnya menjadi semakin rumit karena perempuan dilarang keluar rumah tanpa pendamping (World Bank, 2010). Kedua, biaya transfer yang tinggi juga sering membuat TKI enggan menggunakan jalur resmi. Selain itu, saluran lain yang tersedia ini juga lebih bersahabat. Bagaimanapun, mengingat sistem perbankan lebih terorganisasi dengan baik, perlu diambil langkah-langkah untuk memberikan insentif lebih kepada TKI agar mau menggunakan jalur pengiriman uang yang lebih aman ini.

4 KESENJANGAN PENGETAHUAN DAN REKOMENDASI UNTUK PENELITIAN LANJUTAN

Meskipun telah dilakukan berbagai upaya penting untuk memahami kondisi dan tantangan dalam penempatan dan perlindungan TKI, kesenjangan pengetahuan menghambat suatu formulasi kebijakan yang holistik. Kami telah mengidentifikasi empat area yang dapat menjadi sasaran penelitian dan tindakan di masa mendatang: (1) hubungan antar berbagai aktor dalam proses migrasi, (2) struktur biaya dalam pasar migrasi, (3) jenis intervensi informasi yang paling efektif, dan (4) sifat migrasi tidak resmi. Kami menjelaskan area-area isu ini, menyebutkan inisiatif penelitian relevan yang ada (jika ada) saat ini, serta memberikan rekomendasi untuk penelitian lanjutan di masa mendatang.

Patut dicatat bahwa upaya penelitian yang sedang berkembang belakangan ini dapat menghasilkan masukan bagi pengambil kebijakan dan praktisi. Saat ini banyak penekanan pada intervensi informasi, yang kemungkinan disebabkan amat kurangnya transparansi secara umum terkait area isu lainnya. Namun demikian, kita dapat belajar dari inisiatif-inisiatif tersebut dengan menciptakan suatu sistem pemantauan dan evaluasi yang membuat kita dapat mengidentifikasi dampak dengan cepat. Hal yang juga perlu dicatat adalah upaya yang sedang dilakukan oleh BNP2TKI dengan para mitra lokal dan nasionalnya untuk memantau penempatan dan kepulangan TKI dengan cara yang menghasilkan data frekuensi tinggi yang sangat bermanfaat untuk memberikan masukan *real-time* terkait kegiatan migrasi. Bazzi dan rekan di Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) Southeast Asia (SEA) yang berbasis di Universitas Indonesia saat ini sedang bekerja sama intensif dengan BNP2TKI untuk memastikan sistem pelaporan data dirancang sedemikian rupa sehingga dapat digunakan secara efisien oleh para peneliti yang diberikan akses kepada data-data tersebut.

4.1 KESENJANGAN PENGETAHUAN

4.1.1 HUBUNGAN DALAM RANTAI PASOK INDUSTRI MIGRASI

Kerangka kerja yang TKI-sentris dalam kebanyakan penelitian yang sudah ada telah mendorong pemahaman yang lebih baik tentang hubungan antara TKI dengan berbagai aktor dalam rantai pasok industri migrasi, termasuk sponsor, PT, lembaga (meskipun masih terbatas), serta majikan. Akan tetapi pendekatan ini menjadikan hubungan antar aktor-aktor yang disebut di atas masih belum terungkap. Memang sudah ada sejumlah penelitian yang membahas hubungan sponsor-PT, yang menunjukkan cairnya hubungan keduanya, meskipun sudah ada tekanan regulasi untuk meningkatkan akuntabilitas PT terhadap sponsor mereka (mis. upaya yang sedang berlangsung untuk memaksa sponsor bekerja hanya untuk satu PT). Hubungan antar PT dan bahkan antar sponsor di sisi lain masih menjadi ranah yang belum tereksplorasi. Belum ada penelitian sistematis tentang sifat persaingan dan kerjasama antar PT, walaupun kita mengetahui bahwa pendomplengan (*piggybacking*) tampaknya hal yang umum terjadi. Hal demikian juga terjadi antar sponsor, yang tentunya perlu dijadikan pertimbangan penting ketika menciptakan kebijakan untuk memperbaiki pengawasan regulasi. Lebih lanjut, terkait dengan aktor asing, khususnya hubungan PT-agensi, umumnya terdapat keterbatasan informasi, yang mungkin disebabkan

transaksi-transaksi mereka yang cenderung tidak jelas (kabur) dan seringkali terjadi di dalam perbatasan negara tujuan di mana para pengambil kebijakan dan peneliti Indonesia tidak memiliki daya jangkau yang cukup. Terakhir, masih belum banyak yang diketahui tentang hubungan agensi-majikan, meskipun kebijakan-kebijakan yang dibuat agensi, seperti kebijakan 'Buy One, Try Three' di Hongkong mengizinkan majikan untuk mencoba tiga asisten rumah tangga selama masa promosi (Ignacio and Mejia, 2009), dapat berdampak besar pada kesejahteraan TKI sepanjang masa kerja mereka di negara tujuan.

4.1.2 STRUKTUR BIAYA

Masih terkait erat dengan kesenjangan pengetahuan sebelumnya, saat ini pemahaman tentang struktur biaya pasar migrasi masih amat kurang. Hal ini penting karena biaya cenderung dibebankan pada aktor terlemah, yang dalam hal ini adalah TKI. Dalam suatu penelitian tentang proses perekrutan di Semarang, Jawa Tengah, untuk sektor formal Malaysia, Morgan and Nolan (2011) berupaya untuk mencari tahu biaya-biaya yang dibebankan kepada TKI, yang berdasarkan temuan mereka ternyata amat beragam. Kuncoro et al. (2013) juga menyentuh isu ini dalam penelitian lapangan mereka di Malang, Jawa Timur, yang mencakup TKI dari sektor informal. Transaksi seperti komisi yang didapatkan PT dari agensi per TKI, 'finder's fee' yang dibayarkan PT kepada sub-agen mereka, serta komisi yang diterima oleh sponsor amat penting dalam membentuk struktur insentif. Belum banyak yang diketahui tentang struktur transaksi-transaksi ini, apalagi sifat industri ini, namun informasi ini amat penting untuk merancang regulasi dan program yang efektif. Hubungan pemerintah-industri juga amat penting, karena suap-menyuap dan duplikasi persyaratan di berbagai lembaga pemerintah jelas meningkatkan biaya untuk PT. Seiring menurunnya keuntungan dalam industri ini akibat meningkatnya persaingan (Kuncoro et al., 2013), sebagian besar biaya tersebut kemungkinan akan ditanggung oleh TKI, atau dapat juga mengakibatkan penurunan kualitas layanan seperti dalam pelatihan pra-keberangkatan. Meskipun informasi terkait hal-hal di atas amat sulit untuk didapat, informasi tersebut dapat memberikan sedikit pencerahan mengenai rumitnya pasar migrasi dan karenanya amat relevan bagi kebijakan.

4.1.3 INTERVENSI INFORMASI

Memecah asimetri informasi merupakan rekomendasi yang umum diberikan dalam banyak ikhtisar kebijakan di atas. Meskipun memberikan informasi lebih banyak tentang migrasi aman memang penting untuk meningkatkan kesejahteraan TKI, saat ini masih belum ada kesepakatan tentang bagaimana cara yang paling efektif untuk melakukannya. Akan sangat bermanfaat untuk mencari tahu, misalnya, jenis medium (*high-tech vs. low-tech*), konten (peringkat dengan angka vs. peringkat dengan visual), dan metode distribusi (pemerintah vs. masyarakat sipil) seperti apa yang paling mudah dipahami oleh TKI. Untungnya, terdapat sejumlah inisiatif terkait intervensi informasi ini. Pertama, BAPPENAS berencana untuk membentuk pusat informasi satu atap (*one-stop-shop*) di setiap kecamatan di daerah-daerah pengirim TKI utama di seluruh Indonesia. Detil dari inisiatif ini masih belum diumumkan, namun tampaknya inisiatif ini didukung penuh oleh aktor-aktor utama di sisi pemerintah. Kedua, TIFA dan JPAL-SEA memberikan alternatif berbasis pasar untuk memberikan informasi, dengan menggunakan masukan dari mantan TKI untuk membuat peringkat PT, sehingga dapat menutup kesenjangan komunikasi antara mantan dan calon TKI. Website TIFA, 'Pantau PJTKI' menjadi opsi yang lebih sarat teknologi dibandingkan dengan pendekatan berbasis kertas J-PAL, yang akan diterapkan pada 2015 di beberapa

ratus desa di Pulau Jawa. Akan tetapi kedua inisiatif tersebut harus dapat saling melengkapi serta berinteraksi secara positif dengan upaya-upaya yang dilakukan oleh BAPPENAS.

4.1.4 MIGRASI IRREGULAR

TKI yang tidak menggunakan jalur resmi (nonprosedural) atau yang bermigrasi secara ilegal cenderung menjadi pihak yang paling rentan jika mereka tidak dilindungi, atau bahkan diakui, di bawah UU No.39/2004. Artinya, penting untuk memasukkan para TKI ini ke jalur resmi, yang memerlukan adanya penelitian tentang karakteristik demografis TKI tidak resmi, penyebab mereka menghindari jalur resmi, jenis pekerjaan yang mereka ambil, serta masalah-masalah yang mereka hadapi di luar negeri. Dalam mengidentifikasi dinamika migrasi tidak resmi, penelitian tersebut akan turut mengungkap banyaknya kecacatan dalam proses perekrutan, yang sejauh ini tidak berhasil mengakomodasi kebutuhan TKI. Akan tetapi, dari perspektif kebijakan, penting pula untuk membedakan antara berbagai jenis kasus legal-ilegal, sebagaimana diidentifikasi oleh Kuncoro et al. (2013): TKI yang dianggap legal di Indonesia namun dianggap ilegal di negara tujuan, TKI yang dianggap ilegal di Indonesia namun tidak dianggap ilegal di negara tujuan, serta TKI yang dianggap ilegal di Indonesia maupun di negara tujuan.

4.2 REKOMENDASI UNTUK PENELITIAN LANJUTAN

Tabel berikut ini meringkas berbagai pertanyaan penelitian berbeda yang harus dijawab berdasarkan area isu. Kami juga menawarkan pendekatan penelitian yang dapat digunakan untuk setiap pertanyaan penelitian.

Tabel 2. Rekomendasi untuk Penelitian Lanjutan

Area Isu	Pertanyaan Penelitian	Tipe Penelitian
Hubungan dalam rantai pasok industri migrasi	Apa hubungan antara (a) sponsor-PT, (b) PT-agensi, dan (c) agensi-majikan? Seperti apa sifat kerjasama dan persaingan (a) antar sponsor, (b) antar PT, dan (c) antar agensi di luar negeri?	Penelitian kualitatif eksploratif; survei sistematis terhadap sponsor dan PT yang berbasis di Indonesia, agensi di negara tujuan; <i>Randomized Controlled Trial</i> (RCT) intervensi jenis pembayaran kinerja yang ditujukan untuk menginsentif perilaku yang lebih baik dan menciptakan akuntabilitas lebih tinggi
Struktur biaya	Apa perbedaan transaksi (legal dan ilegal) yang muncul antar pemangku kepentingan di pasar migrasi? Apa nilai transaksi-transaksi tersebut dan berapa besar biaya yang ditanggung TKI?	Penelitian kualitatif eksploratif; pengembangan penelitian survei tentang survei skala besar mendatang terhadap mantan TKI oleh Bazzi dan rekan di JPAL-SEA
Intervensi informasi	Jenis medium apa (mis. kertas, web, SMS) yang paling efektif menjangkau TKI?	RCT mengeksplorasi berbagai pendekatan yang dibangun

Area Isu	Pertanyaan Penelitian	Tipe Penelitian
	<p>Gaya presentasi apa (mis. peringkat dengan angka, peringkat visual) yang paling mudah dipahami dan disukai TKI?</p> <p>Siapa yang harus mendistribusikan informasi tentang migrasi (mis. lembaga pemerintah, CSO, pemimpin desa/agama)?</p>	berdasarkan kerja Bazzi dan rekan di JPAL-SEA
Migrasi tidak resmi	<p>Apa saja karakteristik demografik (mis. usia, gender, pendidikan) TKI tidak resmi?</p> <p>Mengapa mereka menghindari jalur resmi dan bagaimana mereka dapat didorong untuk menggunakan jalur resmi?</p> <p>Ke mana mereka pergi dan jenis pekerjaan seperti apa yang mereka ambil?</p> <p>Apa saja masalah yang mereka hadapi di luar negeri?</p>	<p>Penelitian kualitatif eksploratif; penelitian berbasis survei di desa asal namun juga dapat dilakukan di titik transit tidak resmi utama (i) di sepanjang perbatasan Kalimantan dengan Sarawak, (ii) di kota-kota pelabuhan di Sumatra; intervensi berbasis RCT ditujukan untuk memberikan insentif untuk migrasi resmi melalui informasi, bantuan tunai, atau mekanisme lainnya</p>

4.3 PERANGKAT DATA YANG TERSEDIA

Meskipun terdapat peningkatan perhatian terhadap migrasi internasional dari Indonesia selama sepuluh tahun terakhir, sumber data sistematis berisi informasi tentang migran internasional masih relatif sedikit. Bazzi dan rekan di JPAL-SEA melakukan survei skala besar terhadap mantan TKI internasional di seluruh Jawa pada musim panas 2015 yang pada akhirnya akan menutup kesenjangan data dan menjadi sumber daya yang berharga untuk penelitian dan kerja terkait migrasi internasional di masa mendatang. Di sini kami menjabarkan beberapa sumber daya yang paling menonjol yang saat ini sudah tersedia bagi para peneliti.

Terdapat beberapa survei rumah tangga yang berisi informasi terbatas tentang migran internasional. Pertama adalah *Indonesia Family Life Survey* (IFLS), yang merupakan survei rumah tangga longitudinal yang meneliti perorangan dan rumah tangga yang sama sejak 1993, dengan data tersedia untuk tahun 1997, 2000, 2007 dan juga 2014 (yang akan selesai dalam waktu dekat). Survei-survei ini memberikan informasi lengkap tentang sejarah migrasi domestik dan internasional untuk setiap anggota keluarga dan juga perilaku pengiriman uang (remitansi) dari mereka yang saat ini masih bekerja di luar negeri. Sayangnya data ini hanya mencakup beberapa desa di seluruh Indonesia dan tidak mencakup beberapa daerah pengirim migran internasional utama. Akibatnya, data tersebut tidak dapat digunakan untuk memberikan suatu gambaran sistematis tentang pola migrasi internasional di tingkat lokal maupun nasional. Akan tetapi data tersebut mengandung informasi yang sangat mendetil tentang individu dan rumah tangga (keluarga) dalam jangka panjang dan terbukti berguna

untuk, misalnya, meneliti hubungan antara remitansi dengan pola konsumsi (Adams & Cuecuecha, 2010). Kedua, Survei Sosioekonomi Nasional (Susenas), yang merupakan survei rumah tangga lintas sektor yang komprehensif yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) setiap tahunnya (belakangan dilakukan setiap kuartal) dan oleh perwakilan di tingkat kabupaten sejak 1993. Susenas mencakup pertanyaan tentang jumlah, waktu dan pekerjaan migran internasional dalam beberapa tahun sejak pertengahan 2000-an, termasuk 2005, 2006, dan 2007. Sayangnya pertanyaan-pertanyaan ini tidak ditanyakan lagi dalam putaran data terakhir. Akan tetapi, beberapa putaran survei tersebut terbukti berguna untuk meneliti dampak-dampak guncangan pendapatan (*income shocks*) terhadap keputusan migrasi internasional (lihat Bazzi, 2014).

Baru-baru ini BNP2TKI juga telah memberikan data ringkasan yang berguna tentang bagian Statistik pada websitenya dalam bentuk laporan seperti Data Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Periode 1 Januari s.d. 31 Mei 2014.⁵ Laporan-laporan ini mengandung informasi terkait penempatan (berdasarkan pekerjaan, gender, provinsi asal, status pernikahan, pendidikan, negara tujuan, dan sektor), kedatangan dan kasus permasalahan (untuk empat bandara utama: Selapajang Tangerang, Adi Soemarmo Solo, Adi Soetjipto Yogyakarta, dan Ahmad Yani Semarang), penanganan pengaduan (berdasarkan provinsi, kabupaten, negara tujuan, dan PT), dan kematian. Tanggal-tanggal tersebut bervariasi, namun data kedatangan tersedia sejak tahun 2008, yang tergantung masing-masing bandara. Data ini akan berguna untuk memantau tren terbaru dalam perlindungan dan penempatan. Lebih lanjut, BNP2TKI menunjukkan sikap terbuka untuk bekerja sama dengan peneliti luar yang tertarik bekerja dengan data mikro aktual tentang migran internasional resmi yang dicakup dalam laporan-laporan tersebut.

Akhirnya, Bank Dunia bekerja sama dengan BPS untuk mengembangkan survei rumah tangga skala besar tentang migrasi internasional melalui modul yang terlampir pada survei rumah tangga Susenas reguler yang dilakukan pada 2013. Sumber data baru yang amat menarik ini belum dibuka untuk umum, namun tim peneliti dari Bank Dunia di Jakarta sedang mengerjakan data tersebut dan telah mencapai sejumlah hasil menarik, serta bermaksud untuk meluncurkan data tersebut untuk digunakan dan dibeli oleh umum di masa mendatang. Survei tersebut dilakukan di sekitar 100 kabupaten pengirim TKI utama di seluruh Indonesia dan mencakup pertanyaan-pertanyaan amat mendetil terkait episode migrasi terbaru untuk perorangan di setiap rumah tangga. Selain menangkap informasi tentang biaya dan pengalaman migrasi di luar negeri, survei ini juga dapat dikaitkan dengan modul Susenas reguler yang menangkap informasi mendetil tentang demografi, pendidikan, dan kesehatan perorangan serta pengeluaran rumah tangga. Survei ini akan membuka pintu untuk dilakukannya sejumlah penelitian menarik di masa mendatang, namun sayangnya saat ini masih belum ada rencana untuk menjalankan jenis survei ini secara rutin melalui infrastruktur Susenas.

4.4 REKOMENDASI DAN LANGKAH AKSI UNTUK MAMPU

Terdapat beberapa langkah konkret yang dapat dilakukan MAMPU untuk meningkatkan kesejahteraan TKI, khususnya di area penyediaan informasi. Dengan memanfaatkan jaringan mitra nasional dan lokal, MAMPU dapat mendukung upaya untuk meningkatkan ketersediaan informasi di tingkat desa, khususnya jenis informasi yang melembagakan pembagian informasi (*feedback loop*) antara mantan dan calon TKI seperti melalui website TIFA 'Pantau PJTKI' dan Trip Advisor Project J-PAL. Intervensi informasi yang lebih efektif dan

⁵ Laporan tersebut dapat diakses di URL berikut: <https://docs.google.com/file/d/0B9zVxTquSWdak5qbTINYmpCLU0/edit>

dapat diakses juga dapat memiliki efek menyebar, seperti mengurangi ketergantungan TKI terhadap broker dan memberdayakan TKI secara umum. Untuk mempromosikan pembuatan kebijakan berbasis bukti, sistem pemantauan (*monitoring*) dan evaluasi amat penting, sebagaimana disebut di atas. Namun pada akhirnya, pemerintah bertanggung jawab untuk menyelesaikan masalah struktural yang masih melekat dalam industri ini, karena pemerintahlah satu-satunya entitas yang mampu mengenakan sanksi kepada PT dan bekerja sama dengan pemerintah negara asing untuk merancang, meratifikasi, dan menegakkan regulasi-regulasi yang pada akhirnya akan melindungi pekerja migran dengan baik. Oleh karena itu MAMPU juga harus mempertimbangkan untuk memulai dialog dengan Kementerian Tenaga Kerja dan BNP2TKI untuk menginformasikan kepada mereka tentang pelajaran-pelajaran dari literatur tentang Indonesia dan juga dari negara-negara pengirim pekerja migran lainnya, seperti Filipina. Lebih lanjut, kerjasama yang lebih luas antara pemerintah dengan CSO (organisasi masyarakat sipil) akan sangat bermanfaat. Misalnya, peringkat PT yang disusun oleh mitra MAMPU dapat membantu Kementerian Tenaga Kerja untuk memutuskan agensi mana yang layak mendapatkan penghargaan maupun sanksi.

Tabel berikut meringkas rekomendasi dari literatur, catatan adopsi, serta aktor yang dapat terlibat. Rubrik ini dapat membantu memformalkan isu kebijakan seiring dengan dikembangkannya rencana aksi oleh MAMPU untuk mendorong debat di masa mendatang.

Tabel 3. Rekomendasi Kebijakan untuk MAMPU

Rekomendasi	Catatan Adopsi	Aktor yang Terlibat
<i>Penyediaan Informasi</i>		
Memberikan informasi yang dapat diakses tentang migrasi yang aman, permintaan pekerjaan, dan hak serta penanganan keluhan, termasuk di pedesaan	Inisiatif dari BAPPENAS (pusat informasi satu atap), TIFA (website Pantau PJTKI), dan J-PAL (Trip Advisor Project)	MAMPU + rekan, CSO lain, pemerintah daerah
Memanfaatkan beragam informasi yang didapat oleh mantan TKI	Inisiatif dari TIFA (website Pantau PJTKI) dan J-PAL (Trip Advisor Project)	MAMPU + mitra, CSO lain, BNP2TKI
<i>Pengawasan dan Prosedur Perekrutan</i>		
Meregulasi sistem broker dengan membawa sponsor ke sektor formal, dengan meningkatkan keterlibatan pemerintah daerah	Tidak ada	Kemenaker, BNP2TKI, Pemerintah Daerah
Memeringkatkan PT berdasarkan <i>best practice</i> dan memberi penghargaan pada agensi yang 'baik'	Inisiatif dari TIFA (website Pantau PJTKI) dan J-PAL (Trip Advisor Project)	MAMPU + mitranya, CSO lain, Kemenaker, BNP2TKI
Mengatur transaksi (1) antar PPTKIS dan (2) antar	Regulasi yang mengharuskan sponsor	Kemenaker

Rekomendasi	Catatan Adopsi	Aktor yang Terlibat
berbagai aktor di seluruh rantai pasok	untuk mendaftar dan beroperasi hanya dengan satu PT	
Memastikan efektivitas pelatihan pra-keberangkatan dan mempromosikan pelatihan berkelanjutan bahkan setelah keberangkatan	Tidak ada	Kemenaker, BNP2TKI, Kemenlu
Meningkatkan efisiensi dan mengurangi biaya bermigrasi melalui pengurangan biaya yang dikenakan oleh pemerintah dan PT, proses perekrutan yang lebih singkat dan bersifat lokal, dan pembentukan pusat layanan 'satu atap'	Pusat Informasi Satu Atap BAPPENAS Pusat layanan regional yang didirikan oleh BNP2TKI, yang dikenal sebagai BP3TKI, P4TKI, dan LP3TKI	Kemenaker, BNP2TKI, BAPPENAS
Memastikan TKI memegang kontrak kerja yang sah	Upaya BNP2TKI ditujukan untuk merampingkan dan mendigitalkan sistem registrasi dan pelaporan untuk TKI (termasuk inisiatif SISKOTKLN dan SIPENDAKI)	Kemenaker, BNP2TKI
Fasilitas Pendukung		
Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas sistem asuransi	Tidak ada	Kemenaker, BNP2TKI
Memperkuat jasa konsuler dan meningkatkan kapasitas tenaga kerja yang bukan hanya dalam bentuk pemberian bantuan kepada TKI bermasalah, namun juga mengelola seluruh proses migrasi (mis. memantau PT)	Hotline Crisis Center 24 jam BNP2TKI untuk TKI yang mengalami masalah dan kondisi darurat Hotline <i>whistleblower</i> BNP2TKI untuk melaporkan tidak korupsi atau pelanggaran lain oleh operator di industri migrasi Tidak jelas apakah ada program dengan tujuan spesifik di kedutaan dan/atau konsulat	BNP2TKI, Kemenlu
Meningkatkan pelatihan dan kapasitas pengacara untuk mewakili TKI	Tidak ada	BNP2TKI

Rekomendasi	Catatan Adopsi	Aktor yang Terlibat
<i>Perjanjian Bilateral</i>		
Melibatkan negara tujuan dalam membuat materi pelatihan	Tidak ada	Kemenlu
Mengurangi kesenjangan pelaksanaan antara penegakan perjanjian bilateral yang mempromosikan perlakuan nasional (<i>national treatment</i>) dan hak sipil, mensinkronkan biaya dan pungutan, dan mengatasi berbagai isu migrasi lain	Tidak jelas	Kemenlu
<i>Reformasi Hukum</i>		
Merevisi undang-undang yang ada untuk mendefinisikan dan memperjelas tanggung jawab masing-masing	Tidak ada	CSO, melalui upaya advokasi terkoordinasi
Memperkuat implementasi dan penegakan aturan dan regulasi di tingkat lokal dengan meningkatkan keterlibatan pemerintah daerah (lokal)	Tidak ada	CSO, melalui upaya advokasi terkoordinasi
Mengakui TKI tak berdokumentasi	Tidak ada	CSO, melalui upaya advokasi terkoordinasi
<i>Pembangunan Pengetahuan</i>		
Memperbaiki database informasi dan meningkatkan upaya pengumpulan data	Inisiatif dari BNP2TKI (termasuk SISKOTKLN dan SIPENDAKI)	Kemenaker, BNP2TKI, Kemenlu
Menyelidiki penyebab pemutusan hubungan kerja sebelum waktunya	BNP2TKI mengelola meja bantuan (<i>help desk</i>) di bandara yang membantu inisiatif di atas	BNP2TKI
Membangun pengetahuan teknis dengan memahami <i>best practice</i> di negara-negara lain	Tidak ada	MAMPU + mitra
<i>Solusi Jangka Panjang</i>		

Rekomendasi	Catatan Adopsi	Aktor yang Terlibat
<p>Mengubah pola pikir melalui pemberdayaan TKI</p>	<p>Inisiatif dari BAPPENAS, TIFA, dan J-PAL melalui penyediaan informasi</p>	<p>MAMPU + mitra, CSO lain</p>
<p>Meningkatkan ketrampilan TKI sehingga mampu mengakses pekerjaan yang membutuhkan ketrampilan (<i>skill</i>) lebih tinggi dengan mekanisme perlindungan yang lebih baik</p>	<p>Upaya yang sedang dilakukan BNP2TKI dan mitranya untuk mendorong pelatihan bahasa dan ketrampilan yang relevan untuk mendapatkan pekerjaan formal bergaji tinggi di negara seperti Jepang dan Korea, di mana TKI dapat bersaing dengan pekerja migran dari negara lain seperti Filipina</p>	<p>BNP2TKI, Kemenaker</p>

DAFTAR PUSTAKA

- Adams, R.H.J. and Cuecuecha, A. (2010). The Economic Impact of International Remittances on Poverty and Household Consumption and Investment in Indonesia. World Bank Policy Research Working Paper 5433. Washington, DC.
- Agunias, D. R., Aghazarm, C. (2012), Labor Migration from Colombo Process Countries: Good Practices, Challenges, and Ways Forward. IOM Issue in Brief No. 1.
- Asis, M.M.B. and Agunias, D.R. (2012). Strengthening Pre-Departure Orientation Programmes in Indonesia, Nepal, and the Philippines. IOM & MPI.
- Bachtiar, P.P. (2011). The Governance of Indonesian Overseas Employment in the Context of Decentralization. SMERU.
- Bazzi, S. (2014). "Wealth Heterogeneity and the Income Elasticity of Migration," *Mimeo*.
- Bank Indonesia (2008). Report o National Survey of Remittance Patterns of Indonesia Migrant Workers 2008.
- Farbenblum, B., Taylor-Nicholson, E., and Paoletti, S. (2013). Migrant Workers' Access to Justice at Home: Indonesia. Open Society Foundations.
- Ignacio, E. and Mejia, Y. (2009). Managing Labor Migration: The Case of the Filipino and Indonesian Domestic Helper Market I Hong Kong. ILO.
- IOM (2010a). Labor Migration from Indonesia: An Overview of Indonesian Migration to Selected Destinations in Asia and the Middle East
- IOM (2010b). International Migration and Migrant Workers' Remittances in Indonesia: Findings of Baseline Surveys of Migrant Remitters and Remittance Beneficiary Households.
- Kuncoro, A., Damayati, A., and Isfandiarni, I. (2013). Indonesian Cross-Border Labor Migration: Structure, Institutions, and Governance.
- Morgan, G. and Nolan, C. (2011). Step Up: Improving Recruitment of Migrant Workers in Indonesia: Findings from a Research Visit to Semarang, Indonesia, May 3-7, 2011. BSR.
- Nguyen, T. and Purnamasari, R. (2011). "Impacts of international migration and remittances on child outcomes and labor supply in Indonesia: How does gender matter?" *World Bank Policy Research Working Paper* 5591.
- Nugraha, Susiana and Ohara-Hirano, Yuko, 2014, "Mental Health Predictor of the Sixth Batch Indonesian Nurse and Certified Care Worker Candidates Migrate to Japan under the Japan–Indonesia Economic Partnership Agreement in Pre-migration Stage," *Journal of Health Science* 2: 340-351.
- Parinduri, Rasyad A. and Thangavelu, Shandre M., 2011, "Impact of Remittances on Human Capital Development of Children in Indonesian Household," *Mimeo*.
- Setyawati (2013). Assets or Commodities? Comparing Regulations of Placement and Protection of Migrant Workers in Indonesia and the Philippines
- STATT (2011). Mecca? The False Allure of Indonesia Labor Migration to Saudi Arabia and What to Do About It.
- Syafitri, Wildan, 2013. "Determinants of Labor Migration Decisions: The Case of East Java, Indonesia," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 49: 385-386.
- World Bank (2003). Asymmetric Information. http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1114437274304/Asymmetric_Info_Sep2003.pdf. Accessed on: 12/15/2016
- World Bank (2009). Social Protection System Framework for Female Migrant Workers (FMW) in the Informal Sector.
- World Bank (2010). Enhancing Access to Finance for Indonesian Overseas Migrant Workers
- World Bank (2011a). Migration and Remittances Factbook.

World Bank (2011b). The Malaysia-Indonesia Remittance Corridor: Making Formal Transfers the Best Option for Women and Undocumented Migrants.



MAMPU

Maju Perempuan Indonesia
untuk Penanggulangan Kemiskinan

MAMPU (Empowering Indonesian Women for Poverty Reduction)
is a joint initiative between the Indonesian and Australian governments.

www.mampu.or.id | Twitter @ProgramMAMPU
info@mampu.or.id