

MIGRASI LEGAL DAN ILEGAL KE MALAYSIA BARAT: KASUS MIGRASI INTERNASIONAL DI PULAU LOMBOK, NUSA TENGGARA BARAT

Bambang Wicaksono Triantoro*

Abstract

The problem of Indonesian illegal migrant workers to foreign countries will always be a crucial issue. The international migrant workers issue raised when many Indonesian migrant workers to foreign countries were treated badly when seen from a humanity and law aspect. The data of this research made use of the research data conducted by the International Migration Team, Population Studies Center, Gadjah Mada University comprising of 355 return migrants from Lombok Island, West Nusa Tenggara in 1998. The return migrants acted as respondents were randomly selected. The method used in this research were quantitative and qualitative with secondary data analysis. Results of the research indicated that individual, institutional (structural) and environmental context influences the program effectiveness. The institutional context such as bureaucracy and the environmental context were the existence of informal institution and accessibility of also gives contribution towards consideration in determining the choice of the migration procedure, especially in determining the legal migration procedure.

Pendahuluan

Studi mengenai migrasi internasional masih kurang mendapat perhatian secara proporsional, baik dari kalangan akademisi maupun dari pengambil kebijakan (pemerintah). Masih kurangnya perhatian (*neglected*) terhadap studi migrasi internasional telah ikut mempengaruhi intensitas dan kualitas studi yang dihasilkan. Setidak-tidaknya terdapat beberapa alasan yang mendasari masih kurangnya perhatian terhadap isu

migrasi internasional, antara lain, masih sedikitnya kalangan akademisi yang *concern* dan memiliki keahlian serta pengalaman studi yang cukup mendalam mengenai masalah migrasi internasional. Di samping hal tersebut, masalah sumber data yang berkualitas juga masih sangat terbatas. Data yang tersedia dari pemerintah sangat sedikit yang memiliki relevansi dengan masalah migrasi internasional (Hugo, 1996).

* Drs. Bambang Wicaksono Triantoro, M.Si. adalah asisten peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Migrasi internasional menjadi permasalahan di Indonesia ketika banyak pekerja asal Indonesia yang bekerja di luar negeri, seperti di Arab Saudi, Malaysia, Singapura dan negara-negara lain, seringkali mendapatkan berbagai perlakuan yang merugikan dan melanggar hak asasi manusia dari para pengguna jasa di negara tujuan kerja (lihat Tabel 1).

Berbagai kasus tersebut merupakan contoh permasalahan yang muncul akibat rendahnya kualitas perlindungan terhadap para tenaga kerja di negara tujuan kerja. Di samping hal tersebut, penggunaan

jalur bermigrasi ilegal yang dilakukan oleh sebagian pekerja sangat rentan terhadap eksploitasi pekerja yang dilakukan oleh para calo/taikong dan pengguna jasa, baik selama proses migrasi berlangsung maupun ketika berada di tempat kerja. Ekses negatif dari ini semua berupa terabaikannya aspek jaminan perlindungan kerja yang mengimbas pada kemunculan isu kemanusiaan, seperti penganiayaan, pelecehan tenaga kerja, eksploitasi, pemerkosaan, bahkan pembunuhan atau deportasi besar-besaran yang dilakukan oleh pemerintah Malaysia terhadap 1.725 migran

Tabel 1
Kasus TKI di Luar Negeri yang Mendapat Masalah

Nama	Tempat kerja	Masalah
Hartati	Singapura	Dianiaya, luka-luka di sekujur tubuh akibat pukulan dan siraman air panas. Pulang dan berobat atas biaya sendiri.
Wardiyati	Singapura	Tewas, jatuh dari gedung (bunuh diri?). Hasil otopsi organ reproduksi luka.
Sutarmi. S	Singapura	Tewas dianiaya (bunuh diri?). Pernah diintimidasi dan diancam akan dibunuh.
Arfah	Malaysia	Dianiaya, dikurung selama 10 hari sebanyak 3 kali, rambut digunting paksa. Dibekali uang Rp200 ribu dengan bantuan KBRI pulang ke Medan.
Tasih	Arab Saudi	Kerja dari pagi sampai malam. Tidak pernah digaji. Dianiaya, dipukul dengan benda keras pada perut dan dada sehingga luka memar, pulang ke kampung halaman dengan diantar adik majikan.
Misfa Indarti	Jerman/Arab	Kontrak selama 2 tahun, kerja dari pagi sampai malam. Dianiaya, kaki diseterika karena terlambat menggosok pakaian. Pulang ke Indonesia dengan bantuan KBRI

Sumber: *Kompas*, 20 Oktober 1997

pekerja ilegal asal Indonesia beberapa waktu yang lalu (*Republika*, 27 Mei 1998). Bahkan, dampak psikologis yang diderita para pekerja sehabis kontrak kerja sangat berat, seperti mengalami tekanan (stres) sampai menjadi terganggu jiwanya (*Republika*, 17 Mei 1998).

Pemerintah, dalam hal ini Depnaker, telah mengatur dan merumuskan suatu kebijakan tentang mekanisme pengiriman pekerja ke luar negeri sehingga dapat lebih menjamin aspek perlindungan hukum bagi pekerja melalui Peraturan Menteri Tenaga Kerja No.02/MEN/1994 tentang Penempatan Tenaga Kerja di Luar Negeri dan Keputusan Menteri Tenaga Kerja No.KEP.44/MEN/1994 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penempatan Tenaga Kerja Ke Luar Negeri. Kebijakan ini menjadi bagian dari strategi perencanaan ketenagakerjaan nasional yang bertujuan untuk mengurangi jumlah pengangguran di dalam negeri, peningkatan kesejahteraan migran, dan peningkatan perolehan devisa negara (Hugo, 1995b). Dalam rangka pencapaian tujuan tersebut dirumuskan suatu bentuk kebijakan berupa program ekspor jasa tenaga kerja melalui Surat Menteri Tenaga Kerja No.269/M/VIII/94 yang diharapkan efektif dalam mencapai tujuan dan misi yang telah digariskan, yakni salah satunya meningkatkan perlindungan kepada pekerja dengan cara

mempromosikan penggunaan jalur legal kepada para migran dalam bermigrasi ke luar negeri untuk tujuan bekerja (Depnaker, 1998).

Dari berbagai kasus yang menimpa para pekerja Indonesia di luar negeri, khususnya di Malaysia seperti masalah eksploitasi, penganiayaan sampai deportasi, terlihat bahwa kualitas serta efektivitas peraturan Kep.Menaker No.44 tahun 1994 masih belum seperti yang diharapkan. Timbulnya berbagai masalah yang menimpa para pekerja Indonesia di luar negeri lebih disebabkan oleh adanya faktor-faktor diantaranya, (1) kurangnya perhatian dan perlindungan pemerintah terhadap TKI di luar negeri. Selama ini pemerintah hanya melakukan fungsi administrasi, tanpa menjalankan pengawasan langsung, apalagi perbaikan nasib para TKI. (2) Minimnya pemahaman TKI tentang peraturan hukum bagi dirinya – baik selaku TKI maupun masyarakat – dalam konteks hukum di negara tujuan. (3) Lemahnya posisi tawar (*bargaining power*) TKI terhadap pemilik perusahaan atau pengguna jasa. Hal ini dapat terjadi karena sebagian besar TKI adalah pekerja yang memiliki keterampilan rendah (*unskill labors*). (4) Aturan hukum ketenagakerjaan di Indonesia belum memadai untuk mengatasi masalah ini. Pemerintah kurang responsif dan akomodatif terhadap tuntutan yang berkembang di

masyarakat sehingga aspirasi yang berkembang tidak terakomodasikan secara proporsional ke dalam kebijakan ketenagakerjaan. (5) Kuatnya budaya korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam dunia ketenagakerjaan di Indonesia (Sudjana,1998).

Kondisi demikian masih diperparah dengan kenyataan bahwa penggunaan jalur resmi pemerintah masih belum populer di kalangan migran pekerja (Hugo, 1994) meskipun pemerintah (Depnaker/PJTKI) telah berupaya untuk mempromosikan penggunaan jalur secara resmi kepada para calon pekerja yang hendak bekerja ke luar negeri, khususnya ke Malaysia, yang bertujuan untuk lebih memberikan perlindungan kerja dan kepastian hukum kepada para pekerja Indonesia, sekaligus mengurangi dampak kemanusiaan yang merugikan migran pada penggunaan jalur ilegal. Di Malaysia, jumlah migran ilegal asal Indonesia merupakan yang terbesar dibandingkan dengan jumlah migran pekerja yang berasal dari negara-negara lain, seperti Philipina, Bangladesh, India, Pakistan, dan Cina. Di Semenanjung Malaysia (Johor dan sekitarnya) jumlah migran ilegal ("*pendatang haram*") asal Indonesia diperkirakan sekitar 1 juta orang dan di Sabah - Serawak diperkirakan berjumlah 500.000-700.000 orang (Kassim,1997; Hugo, 1992).

Di samping migran mengalami dampak negatif yang relatif lebih berat karena bermigrasi melalui jalur ilegal, dampak di daerah asal pun cenderung lebih banyak. Dampak migrasi di daerah asal ini antara lain menyangkut pengaruh migrasi pada kesejahteraan, struktur, dan fungsi keluarga (Hugo, 1995a). Pada tingkat keluarga, dalam hal ini yang dimaksudkan adalah rumah tangga, fenomena migrasi tenaga kerja ke Malaysia ini telah mengakibatkan, di antaranya adanya perubahan pola perilaku anak, istri, dan hubungan kekeluargaan. Hal ini terutama tampak pada rumah tangga yang ditinggal suami (sebagai kepala rumah tangga) pergi ke Malaysia. Istri yang kemudian berstatus sebagai kepala rumah tangga tidak dapat mencari nafkah untuk mencukupi kebutuhan rumah tangganya. Beban kehidupan rumah tangga menjadi sangat berat dan ini dirasakan oleh anggota rumah tangga yang ditinggal. Beban yang dirasakan oleh istri bukan saja masalah ekonomi rumah tangga, tetapi juga beban psikologis berkaitan dengan status mereka sebagai janda yang ditinggal suami ke Malaysia. Hal ini pada gilirannya menyebabkan adanya tekanan sosial dan stres di kalangan para janda, istri migran ke Malaysia. Di samping itu, anak-anak juga menjadi terlantar

pendidikannya sebagai akibat ketiadaan biaya sekolah.

Tulisan ini bertujuan mengetahui bagaimana proses migrasi tenaga kerja asal Lombok Timur ke Malaysia yang sebagian besar dilakukan secara ilegal dan pengaruh karakteristik birokrasi terhadap kemunculan penggunaan jalur ilegal oleh para migran. Data yang digunakan adalah hasil penelitian yang dilakukan Tim Migrasi PPK-UGM di Lombok Timur, Propinsi Nusa Tenggara Barat tahun 1998. Sampel dalam penelitian tersebut adalah 355 migran kembali dan beberapa informan kunci lain untuk memperoleh informasi yang lebih mendalam mengenai fenomena migrasi ke Malaysia.

Karakteristik Migran Pekerja

Salah satu tujuan program ekspor jasa tenaga kerja yang ingin dicapai adalah meningkatkan penggunaan jalur resmi pemerintah guna lebih memberikan perlindungan tenaga kerja dari eksploitasi yang merugikan kepentingan pekerja, baik selama proses pengurusan kerja maupun selama bekerja di negara tujuan. Dalam rangka tujuan tersebut, upaya yang dilakukan oleh Depnaker adalah dengan melakukan sosialisasi program kepada masyarakat luas, khususnya calon pekerja yang hendak bekerja ke luar negeri untuk mengurangi penggunaan jalur

ilegal, yang cenderung lebih banyak merugikan kepentingan pekerja secara ekonomi, politik, dan humanis

Namun, upaya dan langkah kebijakan yang telah dilakukan oleh pemerintah kurang mendapatkan sambutan baik dari para migran pekerja. Program pengiriman tenaga kerja yang telah diluncurkan ternyata kurang mendapatkan tanggapan sebagaimana mestinya, walaupun sebenarnya tujuan program sangat baik dan menguntungkan bagi migran pekerja. Hal ini tampak dari rendahnya penggunaan jalur resmi yang digunakan oleh migran pekerja ketika hendak melakukan migrasi ke Malaysia dalam rangka bekerja.

Rendahnya migran pekerja yang menggunakan jalur atau prosedur resmi dalam bermigrasi ke Malaysia (13,2 persen) merupakan salah satu indikasi masih rendahnya efektivitas program dalam mempromosikan penggunaan jalur legal kepada para migran sebagai upaya pemerintah untuk lebih meningkatkan perlindungan kepada mereka. Realitas ini semakin membuktikan bahwa kualitas program masih jauh dari harapan. Tingkat kepuasan migran sebagai pengguna jasa layanan program belum menunjukkan apresiasi yang baik sebagai indikator kepuasan terhadap citra (*image*) program secara keseluruhan.

Kemampuan migran dalam mengakses prosedur pelayanan yang diberikan oleh program sangat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan, sumber pertimbangan dalam pengambilan keputusan, dan sumber informasi yang diperoleh mengenai Malaysia. Hal ini berpengaruh pula dalam memberikan kontribusi yang menentukan terhadap pemilihan penggunaan jalur atau prosedur bermigrasi ke Malaysia. Besarnya jumlah migran yang masih berpendidikan rendah, yakni SD ke bawah merupakan kendala utama dalam pencapaian tujuan program. Tingkat pendidikan yang masih rendah menjadikan kemampuan berpikir dan keluasaan wawasan yang dimiliki oleh sebagian besar migran sangat terbatas sehingga upaya mempromosikan penggunaan program kepada calon pekerja migran menjadi terhambat. Secara tradisional, migran dalam bermigrasi masih didominasi oleh pengaruh *setting* sosial-budaya

komunitas lokal yang telah lama berinteraksi dengan calo. Sangat logis apabila migran lebih mempercayai bujuk rayu calo dalam mengambil keputusan untuk bermigrasi, mengingat calo secara sosial lebih dekat kepada lingkungan masyarakat migran (keluarga) dibandingkan dengan aparat birokrasi di tingkat desa, terlebih dengan pihak Depnaker.

Pola bermigrasi secara ilegal sebagian besar (60,4 persen) dilakukan oleh migran yang berpendidikan rendah, yakni SD ke bawah (lihat Tabel 2). Sebaliknya, jalur atau prosedur bermigrasi secara legal banyak dilakukan oleh migran berpendidikan tinggi, yakni SLTA ke atas. Semakin rendah tingkat pendidikan migran, maka kecenderungan migran untuk menggunakan jalur atau prosedur ilegal dalam bermigrasi ke Malaysia semakin besar. Hal ini lebih disebabkan para migran dengan tingkat pendidikan rendah belum dapat berpikir secara rasional dengan mempertimbang-

Tabel 2
Prosedur Bermigrasi dan Tingkat Pendidikan

Pendidikan	Jalur	
	Legal (%)	Ilegal (%)
SD Ke Bawah	44,7	60,4
SLTP	25,5	16,9
SLTA +	29,8	22,7
JUMLAH	100,0	100,0
N	47	308

Sumber: PPK UGM, 1998

kan *cost-benefit* dari konsekuensi keputusan yang diambilnya serta senantiasa mendasarkan pengambilan keputusan dengan menggunakan referensi dari teman, tetangga, atau tradisi yang telah lama berkembang di lingkungannya dan yang menyangkut penggunaan jalur bermigrasi ke Malaysia.

Sumber informasi merupakan komponen penting bagi migran sebagai referensi pengambilan keputusan penggunaan jalur bermigrasi. Pengetahuan migran tentang negara Malaysia, termasuk peluang, kondisi kerja, dan tingkat upah di negara tujuan justru diperoleh dari sumber-sumber informal, seperti calo/taikong, migran kembali, teman, tetangga, atau saudara yang pernah ke Malaysia. Sumber-sumber informasi formal dari pemerintah, PJTKI, dan media massa jarang dapat diakses oleh sebagian besar migran. Rendahnya aksesibilitas migran terhadap informasi program menunjukkan bahwa sosialisasi program ke masyarakat dan migran pekerja pada khususnya belum dapat berjalan secara optimal masuk ke lingkungan desa-desa kantong migran potensial. Sebaliknya, eksistensi calo/taikong di pelosok-pelosok desa kantong migran telah lama beroperasi dengan menggunakan pengaruh tokoh masyarakat setempat yang bekerja sama menanamkan kepercayaan kepada masyarakat

atau calon migran untuk menggunakan jasa calo/taikong dalam bermigrasi ke Malaysia.

Calo, teman, tetangga, atau saudara sebagai migran kembali merupakan aktor-aktor yang banyak memberikan pengaruh kepada migran dalam pengambilan keputusan bermigrasi maupun dalam memberikan berbagai informasi yang menyangkut pekerjaan di Malaysia. Kedekatan hubungan personal dan sosial migran dengan sumber informasi informal menjadikan ikatan kepercayaan yang terjalin menjadi semakin solid. Kondisi ini semakin diperparah dengan masih rendahnya penerimaan pesan program dari pemerintah oleh kalangan migran pekerja.

Meskipun sebagian besar migran mengambil keputusan secara mandiri, dalam arti kata keputusan untuk bermigrasi dilakukan atas dasar keputusan sendiri, penggunaan jalur atau prosedur yang akan digunakan masih tetap mengandalkan saran dan pertimbangan kepada migran kembali, khususnya teman, tetangga, atau calo.

Kondisi demikian menggambarkan bahwa intervensi program pemerintah masih banyak mengalami kendala yang lebih banyak diakibatkan faktor *socio cultural individual relationship*; migran masih tetap lebih mempercayai informasi, saran, dan pertimbangan dari lingkungan

sosial yang telah dikenalnya atau terdekat dengan komunitas sosialnya sebagai landasan pengambilan keputusan. Dengan kata lain, pola ikatan kepercayaan secara emosional terhadap lingkungan sosial sekitar lebih cenderung dianut oleh migran daripada ikatan formal dengan pemerintah.

Karakteristik Birokrasi

Dalam pelaksanaan program, peran lembaga pelaksana perekrutan (PJTKI) sangat dominan semenjak proses sosialisasi, promosi, perekrutan, dan pengiriman. Pihak Depnaker (AKAN) hanya menjalankan fungsi pengawasan umum administratif, terutama menyangkut kelengkapan surat izin operasi PJTKI, kelengkapan/keabsahan *job order* dan persetujuan pengiriman (*recruiting agreement*) dari pihak pengguna jasa. Depnaker tidak dapat melakukan intervensi ke dalam sistem pelayanan Kantor Imigrasi maupun Pemerintah Daerah sehingga setiap tindakan yang dilakukan PJTKI dilakukan secara *partial*, dalam arti tanpa terpantau secara langsung oleh Depnaker sehingga sangat rawan terhadap terjadinya kolusi antara PJTKI dengan berbagai instansi pelayanan di luar Depnaker yang terkait dengan program. Kasus yang menonjol menyangkut permasalahan kelemahan pengawasan ini adalah seringkali terjadi pemalsuan umur

dan dokumen jati diri calon pekerja untuk memperoleh paspor dan dokumen kerja.

Hal lain yang masih sulit diatasi oleh Depnaker adalah ruang gerak para pialang atau sponsor tenaga kerja (Petugas Lapangan/PL) yang terlalu bebas bergerak ke desa-desa untuk mencari calon pekerja migran dengan menawarkan berbagai kemudahan prosedur dan biaya yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Para sponsor sebagian besar memiliki jaringan kegiatan dengan PJTKI melalui modus operasi sangat rapi dan rahasia sehingga mencuatnya berbagai kasus penipuan dan eksploitasi calon pekerja menjadi sangat sulit untuk diungkap oleh Depnaker.

Responsivitas layanan program masih jauh dari harapan calon pekerja. Proses layanan yang sederhana, cepat, dan adanya kepastian waktu tunggu pemberangkatan ke negara tujuan kerja menjadi orientasi utama bagi para calon pekerja. Proses pelayanan pengurusan dokumen kerja yang sangat birokratis menyulitkan calon pekerja untuk mengakses layanan program. Proses birokrasi pelayanan program yang dimulai dari tingkat desa kurang memperhatikan kondisi migran pekerja yang sebagian besar masih minim informasi dan pengalaman dalam berurusan dengan lembaga birokrasi sehingga rentan terhadap eksploitasi sistem pelayanan

birokrasi biaya tinggi. Apabila memanfaatkan jasa sponsor tenaga kerja resmi, risiko terjadinya penipuan dan eksploitasi biaya juga cukup tinggi sehingga calon pekerja dihadapkan pada suatu dilema pilihan ketika menggunakan prosedur resmi. Prosedur pelayanan program sampai saat ini belum dapat memberikan formula pelayanan yang benar-benar efisien bagi kepentingan calon migran pekerja sehingga menjadikan rendahnya akuntabilitas program di mata calon migran pekerja.

Migran pekerja beranggapan bahwa lamanya prosedur yang harus ditempuh dalam pengurusan dokumen kerja, tingginya biaya

yang harus dikeluarkan, dan lamanya waktu tunggu pemberangkatan ke negara tujuan kerja melalui jalur resmi menyebabkan mereka lebih tertarik untuk menggunakan jalur ilegal yang dipandang jauh lebih efisien dan mampu mengakomodasi kepentingan calon migran pekerja. Alasan utama para migran ilegal menggunakan jalur ilegal adalah cepatnya waktu pemberangkatan ke Malaysia dan rendahnya biaya yang harus dikeluarkan selama proses migrasi berlangsung. Biaya yang harus dikeluarkan apabila menggunakan jalur resmi berkisar Rp1.800.000,00/orang, sedangkan apabila menggunakan jalur calo

Tabel 3
Prosedur Bermigrasi dan Kualitas Pelayanan Program

Kualitas Pelayanan Program	Jalur	
	Legal (%)	Ilegal (%)
Pengurusan dokumen kerja		
• Cepat	34,0	6,8
• Lambat	66,0	93,2
Biaya Pengurusan		
• < Rp 800.000,00	57,4	96,4
• Rp800.000,00+	42,6	3,6
Waktu Tunggu Pemberangkatan		
• Singkat	23,4	1,9
• Lama	76,6	98,1
Total	100,0	100,0
N	47	308

Sumber: PPK UGM, 1998

hanya berkisar Rp800.000,00/orang dengan cara pembayaran diangsur atau pemotongan gaji setelah bekerja. Cara pembayaran pada penggunaan jalur resmi adalah dalam bentuk tunai yang sangat sulit untuk dipenuhi calon pekerja dengan tingkat pendapatan yang rendah sebagai seorang buruh tani.

Waktu tunggu pemberangkatan pada penggunaan jalur ilegal (calo/taikong) hanya berkisar 1 atau 2 hari untuk kemudian para migran diberangkatkan ke Malaysia. Kalaupun harus menunggu, maksimal selama 2 minggu, sedangkan pada jalur resmi waktu tunggu pemberangkatan menurut ketentuan ialah 3 sampai 6 bulan. Namun, dalam pelaksanaannya dapat mencapai lebih dari 1 tahun tergantung pada turunnya *calling visa* dari pihak pengguna jasa. Bahkan, dalam banyak kasus justru terjadi ketidakpastian waktu tunggu pemberangkatan, sedangkan calon pekerja telah melunasi biaya pengurusan dokumen kerja. Kepentingan ini yang senantiasa

menjadi landasan utama bagi migran pekerja dalam mengambil keputusan mengenai penggunaan jalur bermigrasi ke Malaysia.

Migran pekerja sadar sepenuhnya bahwa resiko penggunaan jalur ilegal adalah mengesampingkan faktor keselamatan, keamanan, jaminan hukum, dan hak-hak mereka sebagai pekerja di Malaysia. Namun, desakan kebutuhan ekonomi memaksa migran pekerja mengambil pilihan sulit untuk segera dapat keluar dari tekanan ekonomi di daerah asal meskipun pilihan yang diambil berisiko tinggi.

Migran pekerja menyadari pula bahwa keuntungan utama apabila menggunakan jalur resmi terletak pada jaminan keamanan dan keselamatan kerja apabila dibandingkan dengan penggunaan jalur ilegal yang rentan terhadap eksploitasi, khususnya diperlakukan tak ubahnya sebagai budak belian di daerah perbatasan oleh calo/taikong. Risiko perjalanan

Tabel 4
Keuntungan Penggunaan Jalur Migrasi

Jenis Keuntungan	Jalur	
	Legal (%)	Ilegal (%)
Cepat prosedur dan biaya murah	23,4	79,2
Jaminan keselamatan di negara tujuan	76,6	20,8
N	47	308

Sumber: PPK UGM, 1998

yang dilalui sangat berbahaya dengan melewati laut pada malam hari tanpa jaminan keselamatan sehingga apabila tercegat patroli polisi laut Malaysia, migran dihadapkan pilihan untuk menyerah dan masuk penjara (*kamp*) atau melompat ke laut dengan risiko tenggelam.

Biaya yang seringkali dikenakan oleh calo/taikong dapat membengkak di daerah perbatasan dengan alasan untuk menyuap petugas penjaga perbatasan sehingga kalkulasi secara keseluruhan biaya yang dikeluarkan pada penggunaan jalur resmi dapat saja lebih rendah dibandingkan dengan biaya pada penggunaan jalur ilegal.

Pada penggunaan jalur ilegal berlaku sebaliknya. Kecenderungan terakhir menunjukkan bahwa tindakan tegas yang dilakukan oleh pemerintah Malaysia terhadap pekerja ilegal dengan melakukan deportasi besar-besaran terhadap pekerja ilegal di negara tersebut telah menyurutkan keinginan mereka untuk menggunakan jalur

calo dalam memasuki Malaysia. Banyak migran pekerja yang beralih kepada jalur resmi dalam bermigrasi ke Malaysia akibat ketatnya kebijakan pemerintah Malaysia terhadap pekerja pendatang sehingga memaksanya menggunakan jalur resmi melalui jasa PJTKI.

Perubahan peningkatan penggunaan jalur resmi oleh migran pekerja bukan merupakan akibat langsung dari keberhasilan pelaksanaan program ekspor jasa tenaga kerja, melainkan hanya merupakan imbas dari adanya kebijakan pemerintah Malaysia yang menerapkan aturan tegas terhadap pekerja pendatang sehingga memaksa migran pekerja untuk menggunakan jalur resmi. Para migran pekerja yang dipulangkan oleh pemerintah Malaysia banyak di antaranya yang kembali bekerja ke Malaysia setelah diproses secara legal oleh PJTKI dan diberangkatkan ke Malaysia sebagai pekerja legal.

Tabel 5
Kerugian Penggunaan Jalur Bermigrasi

Jenis Kerugian	Jalur	
	Legal (%)	Ilegal (%)
Prosedur dan waktu tunggu lama	85,1	21,4
Tingginya resiko selama perjalanan	14,9	78,6
N	47	308

Sumber: PPK UGM, 1998

Kesimpulan

Tujuan program yang meliputi peningkatan penggunaan jalur resmi oleh para migran pekerja belum dapat dicapai, baik dari aspek responsivitas, responsibilitas, maupun akuntabilitas. Prosedur pelayanan program dirasakan masih terlalu birokratis, tidak efisien, berbiaya tinggi dengan waktu tunggu pemberangkatan sangat lama, bahkan cenderung tidak pasti, serta menyulitkan calon migran sebagai pengguna program. Migran yang menggunakan jalur resmi dalam kenyataannya selama proses perekrutan tidak dapat terlepas dari jerat eksploitasi mekanisme calo terselubung yang dikemas melalui sistem perekrutan sponsor (petugas lapangan) secara resmi melalui PJTKI. Hal ini diakibatkan tidak sensitifnya sistem layanan program dengan kemampuan aksesibilitas kondisi individual migran pekerja yang meliputi tingkat pendidikan, sumber pertimbangan pengambilan keputusan, sumber informasi tentang kondisi di Malaysia, dan lingkungan migran, khususnya yang menyangkut peran institusi informal dalam konteks keterlibatannya dalam program serta karakteristik birokrasi yang lamban dalam mengenali potensi yang dapat menghambat pelaksanaan program, seperti mata rantai birokrasi yang panjang tanpa memikirkan kemampuan dan

pengetahuan migran terhadap akses layanan birokrasi.

Sosialisasi informasi program kepada masyarakat sangat kurang intensitasnya serta tidak pernah melibatkan secara langsung peran lembaga informal masyarakat setempat sehingga migran pekerja justru cenderung memperoleh informasi yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya dari sumber-sumber informal, seperti migran kembali atau calo/sponsor tenaga kerja.

Rekomendasi Kebijakan

Program pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, khususnya untuk mengisi kebutuhan tenaga kerja di sektor perkebunan di Malaysia dapat dilanjutkan dengan catatan perlu adanya peningkatan kualitas perlindungan kerja di tempat kerja secara lebih serius dari pihak pemerintah dan PJTKI melalui penerapan sistem pengiriman pekerja, yang berprinsip utama kepada perlindungan kepentingan pekerja, bukan kepentingan bisnis yang ditonjolkan. Untuk itu, serangkaian tindakan dapat dilakukan untuk memperbaiki kinerja program pengiriman pada masa mendatang.

Pertama, untuk lebih mengoptimalkan efektivitas target dan tujuan program diperlukan pembenahan internal dan eksternal dari program. Pembenahan *internal* berupa *debirokratisasi* program,

yang meliputi efisiensi prosedur pengurusan dokumen kerja untuk memotong rantai birokrasi yang terlalu panjang sehingga dapat lebih mempermudah aksesibilitas calon migran pekerja sebagai pengguna layanan program. *Kedua*, dengan pembentukan *Kantor Layanan Bersama* dalam satu sistem pelayanan terkoordinasi atau terpadu (sistem pelayanan satu atap) menjadi alternatif terbaik dan semakin mendesak untuk segera dilakukan. Dalam sistem layanan terpadu ini, calon pengguna layanan program cukup datang ke suatu kantor layanan yang menyediakan berbagai sarana kemudahan, khususnya informasi yang diperlukan dan prosedur layanan administratif bagi migran pekerja.

Sistem layanan terpadu akan terdiri dari Balai AKAN, Kantor Imigrasi, dan Pemerintah Daerah serta PJTKI sehingga memudahkan bagi calon pekerja untuk memperoleh informasi program dan mengurus semua persyaratan administratif yang diperlukan sehingga efisien dari segi waktu pengurusan dan biaya pengurusan. Penciptaan sistem layanan terpadu juga merupakan langkah untuk mengurangi praktek-praktek

percaloan tenaga kerja di desa-desa, yang banyak merugikan kepentingan calon pekerja, terutama masalah penipuan dan eksploitasi biaya pengurusan.

Pembenahan *eksternal* ialah dengan melibatkan secara langsung lembaga informal di lingkungan daerah asal migran dalam memasyarakatkan program. Realitas memperlihatkan bahwa calon migran pekerja dengan kondisi aksesibilitas pendidikan, informasi, dan interaksi terhadap birokrasi yang masih sangat rendah, sulit untuk mengakses layanan program. Dengan melibatkan lembaga informal lokal diharapkan akan dapat terjadi jembatan penghubung antara program dengan calon migran pekerja sebagai pengguna jasa dalam melakukan transfer informasi, misi, dan tujuan program kepada calon pengguna layanan program. Peran sentral lembaga informal dalam kehidupan masyarakat di daerah asal migran dapat dimanfaatkan untuk mempengaruhi calon migran pekerja agar menggunakan jalur resmi dalam bermigrasi ke Malaysia, sekaligus mengurangi penggunaan jalur gelap (ilegal) oleh para calon migran pekerja.

Referensi

- Hugo, Graeme. 1992. "Indonesian labour migration to Malaysia: trends and policy implication", paper dipresentasikan di Universitas Malaya, Kuantan, Malaysia, 28-31 Oktober.
- . 1994. "Illegal international migration in Asia", paper prepared for *Cambridge Survey of World Migration*. Adelaide: University of Adelaide.
- . 1995a. "International labour migration and family: some observation from Indonesia", *Asian and Pacific Migration Journal*, 4(2-3): 273-301, dikutip dalam Yeremias T. Keban, "Migrasi internasional: kecenderungan, determinan, dampak dan kebijakan", kertas kerja *Pelatihan Mobilitas Penduduk, Yogyakarta, 11-23 Desember 1995*. Hal. 199. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada.
- . 1995b. "Labor export from Indonesia: an overview", *ASEAN Economic Bulletin*, November, hal. 275-298.
- . 1996. *Empirical evaluation of international migration theory: the Asian case*. s.l.: s.n.
- Indonesia. Departemen Tenaga Kerja. Ditjen Binapenta. 1996. *Himpunan peraturan penempatan tenaga kerja ke luar negeri*. Jakarta.
- . 1998. *Laporan pelaksanaan program ekspor jasa tenaga kerja Indonesia di propinsi NTB*. Jakarta.
- Kassim, Azizah. 1997. "Illegal alien labour in Malaysia: its influx, utilization and ramifications", *Indonesia and the Malay World*, (71): 50-82.
- "Kenapa para TKI memilih jalur ilegal?". 1998. *Republika*, 26 Mei.
- "Murwati: disiksa di Singapura, diperas di Indonesia". 1998. *Republika*, 17 Mei.
- "Pelecehan terhadap TKI, kok masih terjadi". 1998. *Republika*, 27 Mei.
- "Pemerintah perlu pertimbangkan peraturan standar tentang TKI". 1997. *Kompas*, 20 Oktober.
- Sudjana, Eggi. 1998. "Strategi perjuangan TKI di luar negeri", *Republika*, 9 Mei.
- Universitas Gadjah Mada. Pusat Penelitian Kependudukan. 1998. *Research and training program on international migration and development studies*. Yogyakarta.