

# **Blue Print Peningkatan Kebijakan Ekspor Jasa Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Ke Luar Negri**

Oleh:

**Prof.Dr. Nasri Bachtiar, SE.MS, Dr. Rahmi Fahmi, SE.MBA**

**dan Delfia Tanjung Sari SE.MSi**

*Dosen Fakultas Ekonomi Unand*

## **Abstrak**

Upaya untuk mengatasi problem ketenagakerjaan di suatu negara tidak terlepas dari strategi pembangunan sumber daya manusia di negara tersebut. Strategi pembangunan sumber daya manusia ini meliputi berbagai aspek, dimana antara satu aspek dengan aspek lainnya saling berkaitan. Pembangunan sumber daya manusia yang terintegrasi dan menyeluruh biasanya melibatkan berbagai pihak. Antaranya yang terpenting adalah pemerintah, pengusaha atau majikan dan pekerja itu sendiri. Ketiga pihak tersebut mempunyai tujuan, sasaran dan kepentingan yang berbeda-beda antara satu dengan yang lainnya, tetapi semuanya saling mempengaruhi. Oleh sebab itu, keserasian dan keharmonisan antara berbagai kepentingan tersebut merupakan modal dasar untuk mengatasi problema ketenagakerjaan.

### **A. Pendahuluan**

Persoalan yang sering muncul dalam pembangunan sumber daya manusia, khususnya yang berkaitan dengan masalah ketenagakerjaan ini adalah menjaga keseimbangan kepentingan pengusaha disatu pihak dengan kepentingan pekerja dipihak lain. Bagi pihak pengusaha manfaat dari pembangunan sumber daya manusia adalah bagaimana meningkatkan produktifitas pekerja supaya keuntungan dapat ditingkatkan. Sementara bagi pekerja adalah bagaimana supaya kesejahteraan mereka dan keluarganya meningkat. Perbedaan tujuan tersebut seringkali menimbulkan konflik antara kedua kepentingan tersebut.

Permasalahan lain yang juga sering dirasakan dan dilihat sehari-hari adalah menyangkut lemahnya negosiasi (*bargaining power*) pekerja dalam menghadapi pengusaha. Pada negara yang sudah maju, hampir semua pekerja sudah tergabung dalam serikat buruh (*labor union*), tetapi pada negara-negara yang sedang membangun, peranan dari serikat buruh ini masih lemah karena tidak semua pekerja tergabung ke dalam institusi tersebut. Oleh karena itu, kekuatan serikat buruh yang berjuang untuk meningkatkan nasib para pekerja di negara-negara berkembang dirasakan masih lemah. Dalam hal ini pemerintah

sebagai regulator memainkan peranan yang sangat penting dalam mengatur dan mengendalikan keadaan tersebut agar supaya nasib pekerja dapat dilindungi.

Dalam hubungannya dengan pekerja asing yang bekerja di suatu negara, permasalahan yang sering muncul adalah pelanggaran terhadap undang-undang atau peraturan-peraturan yang berlaku di negara berkenaan (Flores, 1997). Untuk mengatasi persoalan tingginya harga tenaga kerja lokal, seringkali pengusaha mengambil kesempatan dengan mendatangkan pekerja asing melebihi kuota yang ditetapkan oleh pemerintah setempat (*immigration quotas*). Persoalan ini menyebabkan masuknya pekerja asing tanpa izin meningkat. Keadaan ini tidak hanya dijumpai di negara maju, tetapi juga ditemui di negara-negara sedang membangun seperti Malaysia.

Dipihak lain, tingginya permintaan terhadap pekerja asing ini sering dimanfaatkan oleh pekerja dari negara-negara lain untuk masuk dan bekerja di negara tersebut. Bahkan tidak sedikit pula dari mereka yang memaksakan diri untuk bekerja tanpa izin (*illegal*). Keadaan ini menyebabkan munculnya eksploitasi pekerja oleh majikan atau pengusaha ke atas pekerja. Banyak kasus yang menunjukkan bahwa pihak majikan yang mempekerjakan pekerja asing tanpa izin mengabaikan hak-hak buruh, seperti pemberian cuti tahunan, pembayaran bonus kelebihan jam kerja (*over time*), kebebasan menjalankan ibadah dan lain-lain (lihat Azizah Kasim, 1997; 1998).

Di Malaysia, kehadiran pekerja asing tanpa izin memang telah menimbulkan masalah sosial dan ekonomi di negara tersebut. Masuknya pekerja asing yang berleluasa tanpa dokumen yang syah telah menyebabkan berkurangnya peluang kesempatan kerja dan tingkat upah yang diterima pekerja lokal, khususnya bagi pekerja berkemahiran rendah (Nasri Bachtiar, 2000; 2002). Selain itu, penggunaan pekerja asing dengan upah murah telah mengurangkan minat pengusaha untuk meningkatkan penggunaan mesin-mesin dan peralatan modern dalam proses produksi industri mereka (Rahmah Ismail dan Zulkily Osman, 1987). Masuknya pekerja asing tanpa izin ini juga telah menyebabkan meningkatnya kegiatan kriminal, penyebaran penyakit dan penyediaan berbagai fasilitas publik, seperti perumahan, listrik dan air minum (Azizah Kasim, 1994).

Untuk mengatasi keadaan tersebut pemerintah Malaysia telah melakukan beberapa upaya. Antaranya yang terpenting adalah melakukan pemutihan terhadap pekerja illegal yang terkena razia, meningkatkan pengawalan terhadap wilayah-wilayah yang sering dijadikan tempat penyeludupan. Memberikan denda yang besar pengusaha nakal yang mempekerjakan pekerja tanpa izin. Upaya-upaya lain yang juga sudah dilakukan adalah meningkatkan kerjasama serantau melalui program segitiga pertumbuhan dan melakukan pembinaan terhadap institusi perburuhan agar supaya mereka terhindar dari eksploitasi yang dilakukan oleh pihak pengusaha atau majikan.

## B. Problem Pemutihan TKI Illegal

Ketidakseimbangan antara permintaan dan penawaran tenaga kerja di dalam negeri dan tingginya peluang kesempatan kerja dan tingkat upah yang berlaku di luar negeri, menyebabkan banyak Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang mencari alternatif untuk bekerja di luar negeri, khususnya ke negara tetangga yang letak geografinya berdekatan, seperti Malaysia. Azizah Kasim (1998) dalam kajiannya mengemukakan lebih dari 63% dari pekerja asing yang bekerja di Malaysia berasal dari Indonesia dan sebagian besar dari pekerja Indonesia tersebut merupakan pendatang tanpa izin (*illegal*) dan mereka sering menjadi sasaran operasi penangkapan pihak kepolisian Malaysia.

Kehadiran TKI *illegal* ini kurang mendapat sambutan dari pemerintah Malaysia karena menimbulkan berbagai persoalan dibidang kependudukan dan ketenagakerjaan. Masuknya TKI *illegal* telah menimbulkan persaingan dalam mendapatkan pekerjaan dan menekan kenaikan tingkat upah pekerja lokal. Selain itu, kehadiran TKI *illegal* juga menimbulkan persaingan dalam mendapatkan berbagai fasilitas publik, seperti perumahan, air minum, listrik dan lain-lain. Dengan semakin padatnya jumlah hunian perumahan, khususnya di tempat-tempat penampungan pekerja asing, menyebabkan harga dan sewa rumah meningkat, jumlah air bersih dan pembuangan sampah terbatas, sehingga menimbulkan berbagai penyakit, seperti Malaria, TBC dan penyakit kulit.

Untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut, pemerintah Malaysia merasa perlu mengeluarkan *regulasi*, salah satu diantaranya adalah *legalisasi* atau pemutihan tenaga kerja. Kebijakan yang telah dilakukan berkali-kali oleh pemerintah Malaysia pada dasarnya merupakan salah satu upaya untuk mengatasi "*brain drain*" dalam masalah ketenagakerjaan. Kebijakan ini dinilai kurang berhasil dalam menjaring TKI ilegal karena disebabkan oleh beberapa faktor (lihat Azizah Kasim, 1994), antaranya yang terpenting adalah: (a). Terbatasnya jumlah tenaga pelaksana yang tersedia; (b) kurangnya respon dari pihak majikan dan berbagai lapisan masyarakat; (c). Banyaknya bermunculan agen-agen penyalur tenaga kerja informal; dan (d). Banyaknya beredar dokumen-dokumen palsu. Sebelum ada kebijakan ini, pemerintah Malaysia telah melakukan beberapa kebijakan. Antara lain membentuk JKPPA (Jawatan Kuasa Pengambilan Pekerja Asing) dan penanda tangan persetujuan pengiriman TKI legal untuk bekerja dalam sektor perkebunan.

Terbatasnya jumlah petugas yang menangani masalah tenaga kerja illegal merupakan kendala utama yang dihadapi oleh pemerintah Malaysia dalam mendata TKI illegal. Kesulitan ini semakin dirasakan dengan semakin banyaknya *taikong* atau agen penyalur tenaga kerja tidak resmi yang menyeludupkan TKI secara haram di sepanjang pantai Semenanjung Malaysia. Di lain pihak, respon pihak majikan dalam melaporkan jumlah tenaga kerja yang dipekerjakan secara illegal masih rendah. Mereka lebih suka menyembunyikan

tenaga kerjanya untuk menghindari besarnya biaya yang dikeluarkan. Legalisasi menurut anggapan sebagian besar majikan berarti mengeluarkan biaya untuk pengurusan visa, izin kerja dan tes kesehatan. Disamping itu, legalisasi menuntut fasilitas tempat tinggal yang jelas, asuransi kesehatan atau kecelakaan, bahkan untuk kasus-kasus tertentu mereka harus menyediakan perumahan yang memadai.

Kegiatan legalisasi ini terutama kurang mendapat respon yang baik dari pengusaha/majikan yang bergerak disektor perkebunan dan konstruksi. Alasannya, para pengusaha/majikan membutuhkan TKI hanya untuk jangka waktu yang relatif pendek sampai pekerjaan konstruksi dan perkebunan mereka selesai, sementara biaya yang dikeluarkan untuk merekrut TKI tersebut sangat besar. Keadaan ini menyebabkan berkurangnya *profit margin* mereka. Tegasnya, banyak kalangan pengusaha/majikan menolak secara diam-diam legalisasi ini karena dapat mengurangi keuntungan mereka.

Keberatan lain yang dikemukakan oleh pihak pengusaha adalah bahwa kontrak kerja dengan TKI minimal 2 tahun. Setelah habis kontrak bisa diperpanjang selama satu tahun lagi apabila memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh pemerintah Malaysia. Selama kontrak kerja berlangsung, pihak pengusaha/majikan harus bertanggung jawab terhadap kesejahteraan pekerjanya. Jika tenaga kerja merasa tidak puas dalam alasan apapun bentuknya, pengusaha harus memulangkan mereka ke negara asalnya. Hal ini tentu saja memerlukan biaya yang besar, sementara investasi yang mereka lakukan untuk mendapatkan pekerja tersebut belum kembali. Bahkan investasi yang dikeluarkan untuk mendapatkan buruh kontak tersebut semakin tinggi karena semakin banyaknya persoalan-persoalan tak terduga yang berkaitan dengan pekerja asing tidak resmi ini.

Kebanyakan pengusaha perkebunan, konstruksi dan ibu-ibu rumah tangga merekrut tenaga kerja melalui agen-agen informal atau melalui perusahaan-perusahaan pengiriman tenaga kerja illegal yang berpura-pura sebagai agen penyalur tenaga kerja resmi. Jumlah mereka sampai saat ini masih banyak dan tersebar di berbagai wilayah Indonesia dan Malaysia. Di samping biayanya murah, waktu untuk mengurus dan mendapatkan tenaga kerja yang diinginkan melalui agen-agen penyalur tenaga kerja ini lebih cepat. Walaupun akhirnya tenaga kerja illegal yang dipekerjakan tersebut ditangkap oleh pihak-pihak yang berwewenang, tetapi agen-agen tersebut dapat membebaskan mereka dengan cara mendapatkan dokumen penting yang berkaitan dengan pembebasan mereka, namun pihak majikan harus mengeluarkan biaya tambahan yang cukup tinggi.

Menurut laporan pihak kepolisian Malaysia, dokumen-dokumen dipegang oleh pekerja yang bekerja di sektor perkebunan, konstruksi dan pembantu rumah ini banyak Aspal (asli atau palsu). Dokumen-dokumen tersebut disyalir oleh pihak kepolisian sudah lama beredar dan diorganisir

oleh kelompok-kelompok tertentu yang sudah profesional. Penjualan dokumen-dokumen palsu ini bukan hanya dilakukan oleh agen-agen informal yang illegal, tetapi juga dilakukan oleh individu-individu tertentu yang dekat dengan pihak Imigrasi. Dokumen-dokumen tersebut ditawarkan kepada pihak-pihak tertentu dari rumah ke rumah dan pelanggan yang paling banyak adalah tenaga kerja asal Indonesia (TKI). Dokumen-dokumen palsu yang ditawarkan antaranya adalah surat izin kerja (*work permit*), surat perjalanan (*travel papers*) dan paspor.

Bagi TKI sendiri, mereka kurang respon terhadap legalisasi ini karena disatu pihak mereka terikat kontrak dengan majikan untuk bekerja selama masa kontrak minimum selama dua tahun. Di pihak lain, mereka ingin bebas untuk berpindah-pindah pekerjaan dari satu majikan ke majikan lain dengan berbagai alasan. Antaranya adalah untuk mendapatkan upah yang lebih tinggi, mendapatkan pekerjaan yang lebih menyenangkan, bosan dan lain-lain. Bahkan mereka juga berharap dapat bekerja pada beberapa orang majikan untuk mendapatkan penghasilan yang lebih tinggi.

Disamping terikat dengan kontak kerja, faktor lainnya yang juga membuat mereka enggan untuk melaporkan diri adalah karena kemungkinan membayar sejumlah uang tertentu untuk pengurusan keperluan tersebut. Besarnya uang yang harus dikeluarkan tergantung kepada ada/tidaknya memiliki dokumen-dokumen yang diperlukan sebagai pekerja asing. Biaya-biaya seperti ini biasanya bukan merupakan tanggung jawab majikan, tetapi ditanggung oleh TKI itu sendiri. Walaupun dibayarkan oleh majikan, ini merupakan hutang yang harus dibayar kembali melalui pemotongan gaji mereka setiap bulan.

### **C. Kebijakan Pengaturan Eksport TKI**

Pekerja adalah merupakan sosok atau insan yang selalu dirugikan bila terjadi perbedaan kepentingan antara pemerintah, pengusaha dan serikat buruh, lebih lebih lagi bila perbedaan kepentingan tersebut menyangkut Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di luar negeri. Kurangnya atase ketenagakerjaan di luar negeri, tidak maksimalnya perlindungan tenaga kerja dan rendahnya pendidikan para pekerja menyebabkan pekerja sering menjadi korban dari kepentingan pengusaha atau majikan di luar negeri. Oleh sebab itu, perhatian terhadap permasalahan ini penting dilakukan oleh pemerintah di masa yang akan datang agar supaya hak-hak dan kesejahteraan pekerja dapat ditingkatkan.

Upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah meningkatkan pendidikan dan pelatihan terhadap pengelola serikat-serikat pekerja atau buruh yang sudah ada agar usaha-usaha yang dilakukan mereka untuk memperjuangkan nasib para anggotanya dapat ditingkatkan. Bila memungkinkan, pemerintah melalui kerjasama bilateral dengan negara lain

mendorong pembentukan serikat buruh Indonesia di luar negeri, seperti yang sudah dilakukan oleh pekerja asing asal Pilipina dan Bangladesh. Tujuan dari serikat buruh ini adalah sebagai wadah pemersatu bagi buruh di luar negeri untuk memperjuangkan hak-hak mereka dan menjamin kepentingan mereka di luar negeri. Selain itu, serikat-serikat pekerja perlu pula didorong dan dimotivasi agar mereka lebih mandiri dan mampu meningkatkan profesionalismenya. Mereka harus dapat mewujutkan dan mengembangkan etika kerja yang penuh dengan motivasi, disiplin dan berdidikasi dalam membantu meningkatkan produktifitas anggotanya dimanapun mereka bekerja.

Tidak berhasilnya program pemutihan TKI ilegal di Malaysia merupakan salah satu kendala yang dihadapi dalam memicu ekspor jasa tenaga kerja ke luar negeri. Oleh karena itu, kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dan Malaysia harus didasarkan kepada upaya untuk meningkatkan kesediaan kepada pekerja untuk memahami arti pentingnya legalisasi bagi pekerja yang bekerja di luar negeri. Untuk mengatasi masalah TKI ilegal yang masih banyak bekerja di Malaysia dan juga negara tujuan ekspor lainnya, perlu dibentuk semacam Biro Kerja Sama (BKS) satu atap antara perwakilan pemerintah Indonesia dan pihak imigrasi negara tujuan ekspor. BKS ini bertugas untuk membantu mempercepat proses pengurusan izin kerja secara resmi.

Pengalaman memperlihatkan bahwa pengurusan masalah pemutihan TKI ilegal baik yang terjadi di Sabah, Serawak dan Wilayah persekutuan Malaysia terpisah tempatnya antara perwakilan pemerintah Indonesia dan pihak imigrasi Malaysia. Karena adanya dikhotomi dalam pengurusan tersebut menyebabkan masih banyaknya TKI ilegal di Malaysia yang enggan untuk mengurus izin kerja secara resmi karena kurangnya informasi lokasi tempat pengurusan izin kerja tersebut. Selain itu, panjangnya proses atau prosedur yang harus dilalui dan besarnya biaya yang dikeluarkan juga merupakan faktor lainnya yang menyebabkan enggannya TKI ilegal mengurus surat izin kerja mereka secara resmi.

Agar supaya TKI bekerja sesuai dengan izin kerja yang diperoleh, dirasa perlu dibentuk semacam asosiasi dibawah pengawasan Depnakertran yang bertugas tidak hanya mengkoordinir perusahaan-perusahaan jasa pengiriman tenaga kerja (PJTKI) saja, namun juga memonitor, mencatat dan membantu persoalan-persoalan TKI selama bekerja di lapangan. Termasuk dalam hal ini memberikan perlindungan hukum bila terjadi pelecehan dan penindasan terhadap mereka. Pengalaman menunjukkan bahwa TKI ilegal yang ditangkap oleh pihak polisi Malaysia adalah mereka-mereka yang bekerja tidak sesuai dengan izin kerja yang diperoleh, serta mereka-mereka yang memaksakan tetap bekerja walaupun *permit kerja* mereka sudah habis.

Beberapa manfaat yang akan diperoleh dengan adanya upaya-upaya tersebut adalah: (a). Hubungan kerjasama yang saling menguntungkan antara

pemerintah Indonesia dengan pemerintah negara tujuan ekspor TKI dalam memecahkan masalah ketenagakerjaan dapat ditingkatkan; (b). Produktifitas tenaga kerja akan meningkat karena pekerja dapat bekerja dengan tenang tanpa perlu diuber-uber oleh polisi. (c). Sumber penghasilan devisa bagi negara efek dari *remittance* terhadap pembangunan daerah asal TKI dapat dimonitor karena adanya pengawasan di lapangan; dan (d). Informasi peluang kesempatan kerja dapat dimanfaatkan dalam menyusun target ekspor jasa TKI dimasa yang akan datang.

Kebijakan lain yang dapat pula dilakukan untuk mengatasi persoalan masuknya pekerja asing tanpa izin ini adalah mempercepat diberlakukannya kerjasama ekonomi serantau, baik melalui program *APEC (Asia Pasific Economic Council)*, *AFTA (Asean Free Trade Area)* maupun melalui kerjasama segitiga pertumbuhan ekonomi, seperti *IMS-GT (Indonesia-Malaysia-Singapura Growth Triangle)* dan *IMT-GT (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle)*. Pelaksanaan strategi ini dijangkakan dapat mengurangi masuknya pekerja asing tanpa izin ke dalam pasar tenaga kerja Malaysia dan negara-negara pengimpor pekerja lainnya.

Pengalaman di beberapa negara maju menunjukkan bahwa meningkatkan pengaturan pelaksanaan undang-undang ke imigrasian (*Immigration Reform and Control Act*) diakui memang mampu membatasi masuknya pekerja asing tanpa izin, namun keadaan ini hanya berlaku dalam jangka pendek (Espenshade, 1992). Dalam jangka panjang diyakini bahwa hanya peningkatan kerjasama serantau yang dapat membatasi masuknya pekerja asing tanpa izin karena kerjasama tersebut dapat mendorong perdagangan, pertumbuhan ekonomi dan perluasan kesempatan kerja di negara-negara pengekspor tenaga kerja.

Sejarah mencatat bahwa kerjasama Amerika Serikat dengan negara-negara di Amerika Utara, seperti Mexico yang disepakati melalui *NAFTA (North American Free Trade Agreement)* mampu mengurangi masuknya pekerja asing tanpa izin asal Mexico ke Amerika Serikat (Acevedo & Espenshade, 1992). Dengan adanya *NAFTA*, perdagangan kedua-dua negara tersebut meningkat dan peningkatan ini diyakini memberikan stimulus terhadap pertumbuhan ekonomi dan peluang kesempatan kerja di Mexico.

Disamping meningkatkan kerjasama serantau melalui program-program di atas, upaya lain yang dapat pula dilakukan untuk mengurangi masuknya pekerja asing tanpa izin ini adalah membentuk agensi bersepadu (*one stop agency*). Institusi ini berperan sebagai wadah untuk konsultasi bagi pekerja, pengusaha dan pemerintah antara kedua negara. Institusi ini juga berperan menangani masalah pengambilan dan penggunaan buruh asing, khususnya pengambilan dan penggunaan buruh asing yang berasal dari negara-negara yang sudah melakukan *MOU's* dengan Malaysia. Institusi ini berperan pula menyokong institusi-institusi yang sudah ada sebelumnya.

Dalam perencanaan pengembangan agensi bersepadu (*one stop agency*) ini perlu diperhatikan keterkaitan antara kemahiran pekerja dengan perkembangan teknologi yang digunakan dalam proses produksi berbagai industri. Banyak kritikan yang diajukan oleh negara penerima pekerja asing bahwa mutu pelatihan pekerja asing di negara asal mereka tidak sesuai dengan perkembangan teknologi yang digunakan di negara pengimpor pekerja (*mismatch technology*). Ini berarti materi pelatihan yang diberikan di negara asal pekerja asing tidak sesuai lagi dengan keperluan industri di negara pengimpor. Oleh sebab itu, materi pelatihan ini perlu diroboh agar supaya sesuai dengan perkembangan teknologi yang digunakan di negara pengimpor.

Sebagai institusi yang bertanggung jawab terhadap hal ini, Depnakertran harus menyadari perlunya perencanaan yang bersinergi antara agensi di luar negeri dengan institusi terkait dalam negeri. Dalam hal ini, Depnakertran menyediakan fasilitas pendidikan dan pelatihan yang berkualitas untuk calon tenaga kerja, sementara agensi di luar negeri memberikan pengakuan atau penghargaan terhadap berbagai fasilitas yang diberikan tersebut. Perencanaan yang bersinergi ini harus menghasilkan standarisasi kemampuan atau kemahiran yang kelak dapat dijadikan sebagai ukuran untuk menentukan berapa besarnya gaji atau upah yang layak diterima oleh pekerja.

Disamping Depnakertran, PJTKI sebagai institusi yang ditunjuk secara kolektif oleh pemerintah dalam pengiriman TKI juga ikut bertanggung jawab dalam proses pengiriman TKI, mulai dari tahap persiapan dan pengurusan sampai penempatan tenaga kerja di Luar negeri. Beberapa persoalan yang masih mengangal dari peran PJTKI ini dalam proses pengiriman TKI adalah: *Pertama* kelayakan dari PJTKI untuk melakukan pelayanan proses pengiriman dan penempatan masih rendah. *Kedua* adalah beredarnya bentuk PJTKI ilegal yang bekerjasama dengan tekong yang berada pada daerah tujuan TKI.

- Untuk mengatasi dan memperbaiki peranan PJTKI, maka pemerintah dapat kembali menyusun standar akreditasi PJTKI yang dapat dipedomani dalam menilai kelayakan PJTKI serta fungsinya. Akreditasi ini dapat dilakukan sekali 3 tahun untuk dapat menerima izin operasional.
- Akreditasi ini tidak hanya diharapkan tertuju kepada legalitas fungsi PJTKI, namun juga akreditasi terhadap pelayanan pendidikan keahlian, bahasa sebelum TKI diberangkatkan, termasuk diantaranya BLK, PJTKI yang memiliki lembaga pelatihan, atau lembaga pelatihan apasaja yang menawarkan layanan training.
- Pemerintah di kedua negara perlu memiliki data base PJTK (I ) untuk menghindarkan kehadiran dari Tekong serta PJTK(I) yang sifatnya ilegal. Dan komponen ini dapat dinyatakan dalam undang undang perburuhan di kedua negara.



#### D. Strategi Pengembangan Ekspor TKI

Kebijakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk mendorong ekspor tenaga kerja ke luar negeri adalah bagaimana menjadikan pekerja tersebut sebagai asset pembangunan ekonomi di negara tujuan. Artinya prioritas pengiriman pekerja keluar negeri di masa yang akan datang haruslah memperhatikan beberapa hal sebagai berikut: *Pertama*, pengiriman pekerja tersebut harus memberikan kontribusi positif terhadap pertumbuhan output di negara tujuan. *Kedua*, pengiriman tenaga kerja tersebut jangan sampai merupakan pesaing kepada pekerja lokal dalam mendapatkan pekerjaan atau mereka tidak memberikan dampak negatif terhadap peluang kesempatan kerja pekerja lokal. *Ketiga*, memberikan tingkat pengembalaian (upah) yang relatif tinggi.

Hasil kajian yang dilakukan beberapa ahli sebelumnya dengan menggunakan fungsi produksi Cobb-Douglas menunjukkan bahwa pekerja asing profesional dan pekerja teknik-supervisi merupakan pekerja asing yang dapat dianggap sebagai asset bagi pembangunan keseluruhan industri di Malaysia. Mereka memberikan kontribusi yang positif dan signifikan terhadap pertumbuhan output berbagai industri yang dikaji. Selain itu, pekerja asing profesional dan teknik-penyeliaan ini juga bukan merupakan pesaing bagi pekerja lokal dalam mencari pekerjaan karena mereka merupakan pelengkap (*complement*) antara satu dengan yang lainnya dalam proses produksi.

Implikasi dari penemuan ini menunjukkan bahwa perkembangan teknologi dalam keseluruhan industri di Malaysia masih memerlukan pekerja asing profesional dan berkemahiran teknik-supervisi ini dalam proses produksi industri Malaysia. Sebaliknya perkembangan teknologi dalam keseluruhan industri ini tidak memerlukan lagi pekerja asing tidak mahir dan separoh mahir. Penggunaan tenaga kerja ini akan dikurangi dimasa yang akan datang karena mereka dapat menghambat pertumbuhan output. Ini menunjukkan bahwa penggunaan pekerja asing tidak mahir dan separoh mahir sudah melebihi tahap optimum dalam proses produksi keseluruhan industri di Malaysia. Oleh karena itu, pengiriman pekerja profesional dan teknik-supervisi ini perlu diprioritaskan dimasa yang akan datang karena tidak hanya memberikan manfaat yang tinggi tidak kepada negara tujuan ekspor, tetapi juga terhadap Indonesia dan pekerja asing itu sendiri.

Kebijakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan ekspor tenaga berkemahiran tinggi dan profesional ini adalah menciptakan kondisi yang kondusif untuk menghasilkan calon-calon tenaga kerja yang berkemahiran tinggi. Depnakertran sebagai pihak yang bertanggung jawab mengkoordinir diklat-diklat pelatihan yang sudah ada, dituntut supaya lebih aktif memonitor kurikulum pelatihan yang diberikan kepada calon tenaga kerja selama ini apakah sudah cocok dengan perkembangan teknologi dan informasi

yang berkembang. Selain itu, kurikulum pelatihan yang diberikan tersebut haruslah sesuai dengan jenis-jenis pekerjaan yang dianjurkan oleh WTO untuk pekerja asing, seperti pekerja jasa akuntansi, auditor, pembukuan, arsitektur, disain interior dan contoh jenis pekerjaan lainnya (lihat Prayitno dan Perwira, 1997).

Kebijakan lain yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan pengiriman pekerja ini adalah melihat kepada tingkat pengembalian (upah) yang diterima oleh pekerja itu sendiri. Menurut undang-undang perburuhan yang berlaku di Malaysia, upah yang diterima pekerja asing dengan upah yang diterima pekerja lokal harus sama (lihat Akta Sekatan Pekerjaan 1968). Tetapi dalam prakteknya upah yang dibayarkan oleh pemilik industri terhadap pekerja asing dalam banyak hal berbeza dengan upah yang dibayar kepada pekerja lokal. Oleh sebab itu, usaha-usaha untuk mengurangi perbedaan tingkat upah yang dilakukan yang dilakukan oleh kerajaan Malaysia perlu didukung agar supaya tidak terjadi eksploitasi majikan ke atas pekerja asing, khususnya pekerja asing yang berasal dari Indonesia.

Kajian yang dilakukan oleh Bachtiar (2003, 2004), menunjukkan bahwa kebijakan pengiriman tenaga kerja yang memberikan keuntungan tinggi bagi negara dan pekerja itu sendiri adalah sebagai berikut:

1. Dalam industri makanan, minuman dan tembakau (ISIC 31) dan industri Barang galian bukan logam (ISIC 36), pengiriman tenaga kerja profesional, teknikal dan supervisi perlu diprioritaskan karena mereka menerima pengembalian (upah) yang lebih tinggi dari pekerja lokal dalam kategori yang sama.
2. Dalam industri tekstil, pakaian dan kulit (ISIC 32), pengiriman pekerja mahir, separuh mahir dan tidak mahir perlu diprioritaskan karena mereka menerima kenaikan upah relatif lebih tinggi daripada upah yang diterima oleh pekerja lokal dalam kategori yang sama.
3. Dalam industri kimia dan produk-produk kimia (ISIC 35), pengiriman tenaga kerja mahir dan setengah mahir perlu diprioritaskan karena mereka menerima kenaikan upah yang lebih besar daripada upah yang diterima pekerja lokal dalam kategori yang sama. Selanjutnya dalam ISIC 38, upah pekerja asing teknikal-supervisi dan pekerja asing tidak mahir dibayar lebih mahal.

### **E. Desentralisasi Pelayanan TKI**

Mengingat pelayanan pada masa yang akan datang semakin kompleks dan terus meningkat, maka Depnakertran sebagai pihak yang paling bertanggung jawab dalam bidang pelayanan ini dapat mendelegasikan kewenangan tersebut kepada

Daerah (provinsi). Pemerintah dalam hal ini Depkes yang berperan membuat standar pelayanan cek kesehatan serta kelayakan peralatan yang digunakan bagi mereka yang akan mendapatkan surat keterangan kesehatan, dapat memberdayakan Puskesmas terdekat. Pemberdayaan puskesmas ini terutama terhadap puskesmas yang telah mendapatkan sertifikasi atau persetujuan Dinas Kesehatan. Sementara itu, Departemen Kehakiman di propinsi baru akan memproses paspor ketika segala persyaratan persiapan sudah dilalui oleh calon TKI melalui PJTKI. Ini akan mengurangi proses lamanya pengurusan paspor.

Informasi tentang persyaratan paspor TKI sudah saatnya ditempatkan pada level kelurahan untuk memudahkan calon TKI mempersiapkan segala syarat-syarat yang sudah ditetapkan. Demikian juga kehakiman dapat menerapkan sanksi bagi mereka yang termasuk tenaga kerja Illegal dan mengatasi perselisihan yang terjadi selama proses penempatan. Sementara itu, Depdagri memberikan peranan pada level persiapan identitas calon TKI, seperti kartu penduduk dan kartu keluarga. Dalam hal ini calon TKI cukup berurusan sampai kelurahan saja sebagai pelayanan terbawah, dengan penetapan ketentuan yang paling cepat dan mudah, disertai dengan besaran biaya yang jelas dan pasti.

Dinas Tenaga Kerja Provinsi melakukan akreditasi kepada PJTKI serta perekrut yang bernaung dalam PJTKI. Dalam hal ini Depnaker juga perlu memetakan kebutuhan keahlian di negara tujuan dan atas dasar itu proses persiapan dapat dilakukan semakin baik dari tahun ke tahun. Dalam kaitannya dengan pemantauan, Depnaker melalui atase ketenagakerjaan diluar negeri perlu mengembangkan pangkalan data TKI, agar dapat dimonitor dan dikembangkan sistem pengendaliannya dari waktu ke waktu. Selanjutnya, Depnakertran bekerja sama dengan dunia Perbankan dapat membuat skema program dukungan pembiayaan bagi TKI yang akan ke luar negeri dengan mengembangkan skema pinjaman. Skema pinjaman ini dapat meringankan beban TKI yang tidak atau kurang memiliki pendanaan dalam proses persiapan sampai penempatan. Teknis pelaksanaan dapat dilakukan melalui program pemerintah blok grants serta menumbuhkan inisiatif daerah untuk mengelola kelembagaan asuransi pada level daerah.

Disamping Depnakertran, PJTKI sebagai institusi yang ditunjuk secara kolektif oleh pemerintah dalam pengiriman TKI ikut bertanggung jawab dalam proses pengiriman TKI. Beberapa persoalan yang masih mengangal dari peran PJTKI ini dalam proses pengiriman TKI adalah: *Pertama* kelayakan dari PJTKI untuk melakukan pelayanan proses pengiriman dan penempatan masih rendah. *Kedua*, meningkatnya jumlah PJTKI *illegal* yang bekerjasama dengan tekong yang berada pada daerah tujuan TKI. Untuk mengatasi dan memperbaiki peranan PJTKI, maka pemerintah dapat kembali menyusun standar akreditasi PJTKI yang dapat dipedomani dalam menilai kelayakan PJTKI serta fungsinya. Akreditasi ini dapat dilakukan sekali 3 (tiga) tahun untuk dapat menerima izin

operasional. Akreditasi ini tidak hanya diharapkan tertuju kepada legalitas fungsi PJTKI, namun juga akreditasi terhadap pelayanan pendidikan keahlian dan bahasa sebelum TKI diberangkatkan, termasuk diantaranya BLK, PJTKI yang memiliki lembaga pelatihan, atau lembaga pelatihan apa saja yang menawarkan layanan training.

Sekalipun pemerintah, baik pemerintah Indonesia maupun pemerintah tujuan ekspor TKI sudah menetapkan persyaratan untuk menjadi TKI di luar negeri, namun segala persyaratan yang sudah ditetapkan tersebut belum seluruhnya dipenuhi oleh calon TKI. Fakta menunjukkan bahwa masih banyak tenaga kerja yang diekspor keluar negeri tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Ini terutama disebabkan oleh: *Pertama*, adanya kesulitan bagi calon TKI untuk mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan dokumen perjalanan karena panjangnya proses dan prosedur yang harus dilalui. *Kedua*, merebaknya calo-calo mengurus dokumen yang berasal dari PJTKI illegal, maupun tekong-tekong yang memiliki kaki tangan dalam proses rekrutmen.

Beberapa upaya yang perlu dilakukan adalah: *Pertama*, menyediakan informasi tentang prosedur tenaga kerja ke luar negeri dalam bentuk leaflet pada masing masing kantor lurah. Hanya kepada calon TKI yang melengkapi syarat-syarat administrasi yang dapat dilayani oleh petugas. *Kedua*, menjamin pengurusan berikutnya adalah melalui perwakilan pada kelurahan (diurus dalam bentuk *collective*), ini akan dapat mengurangi *transaction costs* yang terjadi dan mengurangi beban pengurusan. Kegiatan ini didahului dengan seleksi administratif dan kecocokan antara permintaan pihak perusahaan luar negeri dengan ketersediaan calon TKI sesuai dengan latar belakang pendidikan dan keahlian yang ada. Bagi yang memerlukan tambahan training dan dinyatakan lolos mereka akan dapat selanjutnya mendapatkan pembekalan keahlian/keterampilan, bahasa dan wawasan tentang daerah tujuan.

Untuk mewujudkan terjaminnya pengurusan seperti dikemukakan diatas, Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) perlu membentuk lebih banyak Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI) di Provinsi-Provinsi yang menjadi kantong-kantong pengirim TKI di Indonesia. Seperti halnya dengan PJTKI, keberadaan BP3TKI di setiap Provinsi ini perlu pula diakreditasi agar supaya fungsi layanannya semakin lama semakin dapat terjaga sesuai dengan standar prosedur internasional. Saat bersamaan Depnaker dan Imigrasi setempat dapat membuat surat keputusan bersama yang berisikan kepastian lamanya proses pengurusan, serta biaya yang dikenakan akibat proses pengurusan izin tersebut. Upaya ini harus dilakukan untuk mengurangi proses pengurusan di belakang meja.

Setelah calon TKI terdaftar dan diterima, Pemerintah melalui PJTKI segera mengeluarkan *Social Security Number (SSN)* TKI, yang berisikan hak dan kewajiban dari TKI selama berada di luar negeri. Beban *social security* dapat dikelola oleh pihak yang dapat mengumpulkan *premi* dari upah yang diterima TKI di Luar negeri. *Social Security Number (SSN)* perlu dipahami oleh TKI, oleh PJTKI, serta oleh perusahaan penerima di negara asing, sebelum diberangkatkan dan ditempatkan di luar negeri. Selanjutnya, peningkatan keahlian dan bahasa sebaiknya dipilah menurut kemampuan TKI. Mengingat penggunaan mesin dan teknologi relatif bervariasi, maka untuk memenuhi komponen ini sebaiknya metode persiapannya dilakukan melalui *on the job training* di tempat kerja di luar negeri. Sekaligus proses ini dapat dijadikan sebagai tolok ukur lolos atau gagalnya seseorang calon tenaga kerja ditempatkan. Sementara untuk tenaga kerja kurang mahir dan separuh mahir, pemerintah Indonesia dapat melakukan pemetaan kebutuhan tenaga tersebut, kemudian menawarkan kepada Balai Latihan Kerja (BLK), serta institusi yang dapat secara kompetitive menyelenggarakan kegiatan persiapan tenaga kerja ini. Semua ini dapat dilakukan untuk menghindari terjadinya *miss-match* antara persiapan dengan kebutuhan keahlian tenaga kerja di tempat kerja.

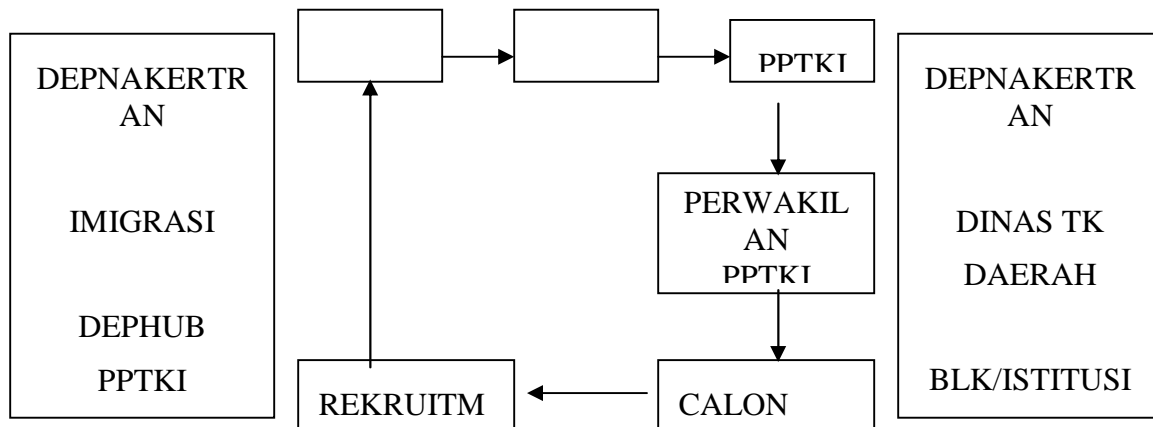
Unsur selanjutnya yang juga penting dan perlu mendapat prioritas perhatian adalah fungsi pengawasan, dimana fungsi pengawasan dapat dilakukan secara bersama antara pemerintah RI dan pemerintah negara tujuan ekspor. Fungsi pengawasan tersebut juga diharapkan tumbuh dari kalangan NGO, sebagai partner pemerintah di negara dimana TKI ditempatkan. Dalam hal ini, NGO dan pemerintah RI bersama sama mengawasi keterlibatan departemen/lembaga di Indonesia yang berperan dalam memberi pelayanan, seperti Depnaker, Depkes, dan departemen kehakiman, dan PJTKI. Sementara itu, fungsi pengawasan di luar negeri dapat dilakukan oleh negara penerima ekspor TKI, perwakilan atase tenaga kerja, dan NGO yang melakukan pengawasan terhadap perusahaan di luar negeri yang mempekerjakan TKI. Diharapkan seluruh TKI yang sudah mendapatkan SSN dari pemerintah ikut dalam organisasi buruh ini agar supaya dapat berperan menjembatani kepentingan TKI dan perusahaan penerima TKI.

Standar upah yang diberikan disesuaikan dengan ketentuan upah yang telah ditetapkan menurut aturan yang ditetapkan negara penerima TKI. Namun demikian upah yang diberikan selayaknya disesuaikan dengan klasifikasi kompetensi dan keahlian TKI pasca training. Ini memungkinkan semakin lama fungsi lembaga penyelenggara training semakin besar dalam menghasilkan tenaga kerja siap pakai. Pemikiran ini dapat melengkapi segala persiapan yang sudah dibuat oleh pemerintah Indonesia. Selanjutnya Mengingat dalam waktu ke waktu terjadi perubahan teknologi di negara tujuan, maka setidaknya-tidaknya 3 tahap perlu dilalui. *Pertama*, adalah tahap rehabilitasi selama 6 (enam) bulan. *Kedua*, tahap penerapan dan *Ketiga*, tahap evaluasi dan perbaikan.

Selama tahap persiapan, beberapa hal yang perlu dilakukan oleh Depnakertran adalah: *Pertama*, melakukan penyempurnaan SOP dan diseminasinya ke seluruh instansi yang terkait. *Kedua*, melengkapi infrastruktur *one stop services*, tenaga dan perangkat lunak, form isian dan sebagainya. *Ketiga*, mempersiapkan proses MOU antar negara Indonesia dengan negara mitra diluar negeri, khususnya dalam hal penempatan NGO yang berperan sebagai pengawas independent TKI di luar negeri. *Terakhir*, agar supaya dokumen dan kegiatan yang dilakukan tersebut berhasil, perlu dilengkapi dengan serangkaian riset mutakhir tentang pemetaan keinginan masyarakat untuk bekerja diluar negeri, keahlian yang diperlukan dunia usaha diluar negeri, sistim dan prosedur (Sisdur) penempatan TKI, serta dampak ekspor jasa TKI terhadap pembangunan di daerah/negara asal dan daerah/negara tujuan ekspor jasa TKI diluar negeri.

Draft Blue Print Kebijakan Ekspor Jasa TKI ini disertai dengan Perbaikan undang undang ketenagakerjaan kemudian dibicarakan kembali dengan berbagai fihak: (a) workshop dengan organisasi buruh non gov dan ILO yang ada di Indonesia; (b) Workshop dengan PJTKI; (3) Finalisasi konsep draft dengan melibatkan para pakar (ekonomi, hukum, dan lainnya). (4) Proses pengajuan ke DPR dari Draft PP menjadi PP. Dan selanjutnya PP untuk didiseminasikan kepada fihak yang memerlukan.

**GAMBAR 1**  
**SOP PENGIRIMAN TKI**



## DAFTAR BACAAN

- Altonji, J.G. and D. Card, 1991. The effect of immigration on the market outcomes of less-skilled natives. In. J.M. Abowd and R.B. Freeman (eds.), *Immigration, trade and the labor market*. Chicago: University of Chicago press. pp. 201-234.
- Bachtiar, N., 2000, Segmentasi Permintaan Industri Terhadap Pekerja Asing di Malaysia, *Jurnal Penelitian Universitas Riau*, IX (2):82-98, Pusat Penelitian Universitas Riau, Pekanbaru.
- , 2002, Proses Derivasi Permintaan Industri Terhadap Pekerja Asing, *Jurnal Penelitian Universitas Andalas*, XIV (39): 52-78, Pusat Penelitian Universitas Andalas Padang.
- , 2003, Peranan Pekerja Asing Terhadap Pertumbuhan Ekonomi, *Jurnal Penelitian Universitas Andalas*, XV (42): 1-21. Pusat Penelitian Universitas Andalas Padang.
- , 2004. Blue Print Kebijakan Ekspor Jasa TKI ke Luar Negeri, makalah disampaikan dalam lokakarya Ketenagakerjaan, BAPPEDA Sumatera Barat, Padang.
- Bauer, T., A. Million & K. F. Zimmermann, 1999, Immigrant Labour and Workplace Safety, *IZA Discussion Paper No. 16, July 1999*
- Bairam, E. 1991. Functional form and new production function: some comments and a new VES function. *Applied Economics* 23: 1247-1250.
- Creswell, WJ, 2003, *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*, 2<sup>nd</sup> ed, Sage Publications, Thousand Oaks, California, USA.
- Elfindri & Bachtiar, 2005, *Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja di Luar Negeri: Beberapa Pokok Pikiran*, Draft disampaikan pada Depnakertrans.
- Ezzy, D, 2002, *Qualitative analysis: Practice and innovation*, Allen & Unwin, NSW, Australia.
- Fahmy, Rahmi, 2007, 'Using Thematic Analysis in Applied Research: A case study of multiple attitudes and perceptions an academic staff performance appraisal', *The Journal of Accounting, Management, and Economics Research*, Vol. 7, No.2, pp. 179-198, Faculty of Economics, University of Technology Yogyakarta
- Findlay, C & T. Warren. 2000. The GATS and Developing Economies in the ESCAP Region, *Studies in Trade and Investment*, 37: 11-60
- Flores, O., 1997, The Political Economy of Immigration Quotas, *Applied Economic Journal*, 1 (25): 50-59
- Freeman, R.B & J.L. Medoff. 1979. Substitution between production labor and other inputs in unionized and nonunionized manufacturing. *Review of economic and statistics* 64: 220-233.
- Garner, R. W. & De Jong, G. F., 1981, *Wage Determination in Cote D'ivoire: Experience. Credentials and human capital*, New York: World Bank

- Grimes, A., 1991, A New Production Function Bowled by a Googly, *Applied Economic*, 23: 1245-46
- Gujarati, D. N., 1995, *Basic Econometrics*. Singapore: McGraw-Hill International Editions.
- Hamermesh, D.S., 1984. The demand for labor in the long run. Working Paper for National Bureau of Economic Research, pp. 1-52.
- Hebbink, G.E. 1993. Production factor substitution and employment by age group. *Economic Modelling*, July: 217-224.
- Huat, C, T & Torrington, D., 1998, *Human Resource Management: For Southeast Asia and Hong Kong*, 2nd Edition, Prentice Hall, Singapore
- Kasim, Azizah, 1997. Amnesty for illegal foreign worker in Malaysia: some attendant problems. Dlm. *Jurnal Manusia dan Masyarakat Universiti Malaya* 6: 44-45.
- , 1998. Profile of foreign migrant workers in Malaysia: towards compiling reliable statistics. Paper Conference on Migrant Workers and The Malaysian Economy. Quality Hotel City Centre, Kuala Lumpur, 19-20 May.
- , 1994, Amnesty for Illegal Foreign Worker in Malaysia: Some attendant problems, *Journal Manusia dan Masyarakat Universiti Malaya*, 6: 44-45
- LaLonde & R.H. Topel. 1991. Labor market adjustment to increased immigration. In J.M. Abowd and R.B. Freeman (eds.). *Immigration, trade and the labor market*. Chicago: University of Chicago Press. pp. 201-234.
- Lincoln, Y S & Guba, EG, 1985, *Naturalistic inquiry*, Sage, London.
- Mueller, T. & T, J. Espenshade, 1985, *The Fourth Wave*, Washington DC: Urban Institute Press
- Nair, G S & Riege, AM, 1995, 'Using convergent interviewing to develop the research problem of a postgraduate thesis', *Proceedings of Marketing Education and researchers International Conference*, Gold Coast, Australia.
- Neuman, WL 2003, *Social research methods : qualitative and quantitative approaches*, 5th ed. edn, Allyn and Bacon, Boston ; London.
- Patton, MQ, 1990, *Qualitative evaluation and research methods*, Sage, Newbury Park, CA.
- Patton, MQ, 1980, *Qualitative evaluation methods*, London: Sage Publication Ltd.
- Perry, C., 1998 'Processes of a case study methodology for postgraduate research in Marketing,' *European Journal of Marketing*, vol. 32, issue 9/10, pp. 76-85
- Oscar, F. 1997. The political economy of immigration quotas. *Atlantic Economic Journal* 25: 50-59
- Osili, UO., 2007, Remittance and Saving from International Migration: Theory and Evidence Using a Matched Sample, *Journal of Development Economics*, 83 (2007):446-465.