

MIGRASI INTERNASIONAL DAN PEMBANGUNAN INTERNATIONAL MIGRATION AND DEVELOPMENT

Dinar Wahyuni*

Naskah diterima 9 Desember 2013, disetujui 23 Desember 2013

abstract

Lacks of job opportunities and uncontrolled growth of labor force in a country is a main cause for international migration. This essay discusses the relations between development and the waves of migration, and, in reverse, the impacts of migration to development. The writer uses the neo-classical approach, which argues that the mass migration wave will bring a positive effect to the country of origin for its economic development. In addition to this, the writer compared it with the historical structuralist approach, which claims that international migration has a negative effect to the country of origin due to the movement of people in large numbers. The writer underlines that national development which is expected to promote people welfare was not yet able to improve standard of living. Population growth which is higher than economic growth, together with lack of job opportunities, pushed people to make international migration. Through its remittances, migration is seen as a strategy for development, but it will reduce the availability of labor force for development in the country of origins.

Keywords: *international migration, development, migration impacts, Indonesian migrant workers*

abstrak

Terbatasnya lapangan pekerjaan di dalam negeri dan terus meningkatnya angkatan kerja mendorong masyarakat melakukan migrasi internasional. Tulisan ini bertujuan untuk memberikan gambaran implikasi gelombang migrasi bagi pelaksanaan pembangunan. Menurut aliran neoklasik, arus migrasi keluar dalam jumlah besar dari satu wilayah ke wilayah lain akan berpengaruh positif terhadap daerah asal karena mampu memberikan kontribusi bagi pembangunan ekonomi. Sebaliknya, aliran historis strukturalis memandang migrasi internasional memiliki dampak negatif bagi daerah asal akibat perpindahan penduduk dalam jumlah besar. Dalam konteks ini, pembangunan nasional yang diharapkan dapat mensejahterakan rakyat ternyata belum mampu meningkatkan taraf kehidupan rakyat secara merata. Pertumbuhan penduduk yang lebih tinggi dari pertumbuhan ekonomi, disertai terbatasnya kesempatan kerja mendorong masyarakat melakukan migrasi internasional. Di satu sisi, migrasi dipandang sebagai salah satu strategi untuk meningkatkan pembangunan melalui pengiriman remitansi. Namun di sisi lain, migrasi akan mengurangi ketersediaan tenaga kerja bagi pembangunan akibat sebagian besar angkatan kerja produktif memilih bermigrasi ke luar negeri.

Kata kunci: migrasi internasional, pembangunan, dampak migrasi, Tenaga Kerja Indonesia

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pembangunan merupakan suatu proses perubahan terencana menuju kondisi yang lebih baik. Pembangunan dilaksanakan untuk mencapai tujuan nasional Indonesia seperti tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea IV, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum,

mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dengan demikian pembangunan harus adil, merata dan mencakup seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara.

Dalam kenyataannya, pembangunan belum menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Pembangunan masih diprioritaskan pada pertumbuhan ekonomi tanpa menempatkan sektor lain dalam posisi sejajar. Akibatnya, muncul permasalahan-permasalahan seperti kemiskinan dan pengangguran. Kemiskinan merupakan masalah global yang mendesak untuk segera diselesaikan, terutama di negara-

* Peneliti Muda Bidang Sosiologi pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: hi_dins@yahoo.com.

negara berkembang seperti Indonesia. Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa pada Maret 2013, jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 11,37% dari total populasi atau sekitar 28,07 juta jiwa. Jumlah ini menurun apabila dibandingkan dengan bulan September 2012 yang masih sekitar 28,56 juta jiwa (11,66%).¹

Angka kemiskinan memang menurun dalam kurun waktu lima tahun terakhir ini, namun kenyataan di lapangan memperlihatkan bahwa pembangunan belum mampu mensejahterakan masyarakat secara merata. Masih terdapat kesenjangan pendapatan yang tajam. Masyarakat lapisan atas dapat dengan mudah mengakses sumber-sumber pendapatan, sebaliknya masyarakat lapisan bawah terbatas aksesnya dalam mencapai sumber-sumber pendapatan. Hasilnya, kemiskinan masih menjadi pekerjaan rumah yang menunggu penyelesaian. Program pengentasan kemiskinan yang digulirkan pemerintah belum mencapai hasil yang diharapkan. Kantong-kantong kemiskinan masih banyak kita temukan di sudut-sudut kota besar di Indonesia.

Kemiskinan sering dikaitkan dengan pengangguran. Semakin tinggi angka pengangguran, maka jumlah penduduk miskin semakin besar. Sebaliknya, kemiskinan juga menyebabkan pengangguran karena orang miskin tidak mampu mencapai pendidikan tinggi sehingga sulit untuk bersaing di dunia kerja yang layak. Akibatnya, banyak dari mereka menjadi pengangguran. Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, yakni 6,23% sepanjang tahun 2012², ternyata belum mampu menciptakan kesempatan kerja yang memadai. Pengangguran masih menghiasi kondisi ketenagakerjaan, bahkan cenderung meningkat setiap tahunnya.

Terbatasnya lapangan pekerjaan di dalam negeri, dan terus meningkatnya angkatan kerja mendorong masyarakat mencari

pekerjaan di negara lain atau yang lebih dikenal dengan istilah migrasi internasional. Migrasi pada hakekatnya merupakan perpindahan penduduk dari satu wilayah ke wilayah lain untuk mencari penghidupan yang lebih baik dari segi ekonomi. Migrasi internasional lebih luas jangkauannya, menyangkut interaksi antarnegara. Daya tarik penghasilan yang besar mengakibatkan orang berusaha untuk dapat bekerja di luar negeri. Berbagai cara ditempuh meskipun harus melalui jalan ilegal, memalsukan dokumen bahkan tanpa pendidikan dan ketrampilan yang memadai. Resiko kekerasan, diskriminasi, dan eksploitasi mereka terima karena dengan bekerja, manusia akan memperoleh penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidup bagi diri dan keluarganya, serta sebagai sarana untuk mengembangkan diri dalam lingkungannya.

Fenomena migrasi ke luar negeri semakin memperlihatkan tidak berdayanya negara dalam menjamin hak warga negaranya, di tengah kekayaan alam yang dimiliki bangsa Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 ayat (2) jelas mengamanatkan bahwa setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Ini berarti negara berkewajiban menjamin setiap warga negara untuk dapat bekerja sesuai dengan minat dan kemampuannya. Namun kenyataannya, sampai saat ini pemerintah belum mampu menyediakan lapangan kerja yang memadai sehingga kehidupan masyarakat masih memprihatinkan. Keputusan mengadu nasib di luar negeri sebagai tenaga kerja Indonesia (TKI) kemudian diambil dengan faktor pendorong utama ekonomi.

Migrasi memang bukan hal yang baru, karena sejak tahun 1985, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan untuk mendorong pengiriman tenaga kerja ke luar negeri atau dalam dokumen Repelita IV disebut ekspor tenaga kerja. Setelah terjadinya krisis ekonomi global tahun 1998, pemerintah semakin gencar mendorong pengiriman tenaga kerja ke luar negeri akibat penutupan sejumlah industri di dalam negeri yang menyebabkan pemutusan hubungan kerja (PHK) secara besar-besaran.

¹ Kemiskinan sulit ditekan, Media Indonesia, 17 September 2013

² Pertumbuhan Ekonomi 2012 hanya 6,23 persen, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2013/02/05/1292140/pertumbuhan.ekonomi.2012.hanya6.23persen>. diakses 17 November 2013

Kebijakan migrasi di satu sisi dipandang sebagai jalan keluar untuk mengatasi masalah kemiskinan, namun di sisi lain migrasi selalu menyisakan kisah tragis terutama bagi pekerja migran perempuan.

B. Perumusan Masalah

Mobilitas internasional terus berkembang sejalan dengan perkembangan aktivitas kehidupan ekonomi dan politik internasional, dan ketergantungan sosial ekonomi antarnegara. Makin tinggi intensitas hubungan yang terjalin antarnegara dan ketergantungan antarnegara, maka makin tinggi pula arus migrasi dalam berbagai bentuk.³ Penggunaan jasa pekerja internasional baik legal maupun ilegal dilakukan dalam rangka memenuhi kebutuhan tenaga kerja yang terus meningkat seiring perkembangan globalisasi. Globalisasi ekonomi telah mengubah pola perburuhan di dunia. Trend yang berkembang adalah perdagangan bebas. Kondisi ini membuka peluang lebih terbukanya lalu lintas barang, jasa dan tenaga kerja.⁴ Akibatnya, terjadi persaingan di antara negara-negara yang terlibat untuk mencapai satu tujuan, yaitu menguasai perekonomian dunia. Industri-industri besar yang didukung sistem ekonomi liberal bermunculan sehingga menuntut tersedianya sumber daya manusia yang memadai. Karena itu, negara-negara maju yang kaya modal namun tidak memiliki sumber daya manusia berekspansi ke negara-negara yang tersedia banyak tenaga kerja murah.

Pembangunan nasional yang diharapkan dapat mensejahterakan rakyat ternyata belum mampu meningkatkan taraf kehidupan rakyat secara merata. Pertumbuhan penduduk yang lebih tinggi dari pertumbuhan ekonomi, disertai terbatasnya kesempatan kerja mendorong peningkatan jumlah migrasi setiap tahunnya. Sejumlah negara menjadi tujuan TKI seperti Malaysia, Brunei Darussalam, Singapura, Taiwan, Saudi Arabia, dan Kuwait. Jaminan

tersedianya lapangan pekerjaan dan penghasilan yang lebih besar menjadi daya tarik tersendiri bagi TKI. Desakan ekonomi keluarga semakin memperkuat niat mereka untuk bekerja di luar negeri meskipun harus meninggalkan daerah asal.

Seiring berjalannya waktu, perspektif tentang migrasi dan pembangunan semakin bergeser. Dulu migrasi dianggap berimplikasi negatif bagi pembangunan, namun kini migrasi dipandang sebagai salah satu strategi untuk meningkatkan pembangunan. Berdasarkan uraian tersebut, dirumuskan permasalahan berikut: "bagaimana implikasi migrasi internasional bagi pembangunan?" Di Indonesia, migrasi internasional pada umumnya dilakukan dalam perburuan kesempatan kerja. Pertumbuhan penduduk yang lebih tinggi dari pertumbuhan ekonomi, terbatasnya peluang kerja di dalam negeri dan daya tarik pendapatan yang lebih besar di luar negeri mendorong aktivitas migrasi ke negara lain. Fenomena migrasi internasional tidak hanya dilakukan oleh tenaga kerja perempuan di sektor domestik, tetapi juga tenaga kerja dengan keahlian dan keterampilan tertentu di sektor formal.

C. Tujuan Penulisan

Tulisan ini bertujuan untuk menggambarkan implikasi migrasi internasional bagi pembangunan. Tulisan ini diharapkan akan memperkaya khasanah ilmu pengetahuan sosial. Di samping itu, secara praktis, tulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi anggota DPR dalam melaksanakan fungsi legislasi dan pengawasan terkait kebijakan pemerintah di bidang migrasi internasional.

D. Kerangka Pemikiran

Pemahaman definisi migrasi merupakan hal pertama yang harus dipahami sebelum mengkaji lebih lanjut tentang migrasi internasional. Banyak definisi migrasi yang berkembang hingga saat ini. Pada dasarnya, migrasi merupakan perpindahan penduduk dari satu wilayah ke wilayah lain melintasi batas administratif untuk mencari penghidupan yang

³Kritz dan Zlotnik, 1992, dalam Abdul Haris, *Kucuran Keringat dan Derap pembangunan (Jejak Migran dalam Pembangunan Daerah)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, hal. 1.

⁴Fathor Rahman, *Menghakimi TKI, Mengurai Benang Kusut Perlindungan TKI*, Jakarta: Pensil-324, 2011, hal.38.

lebih baik dari sisi ekonomi.⁵ Dalam konteks yang lebih kontemporer, migrasi diartikan sebagai suatu perubahan tempat tinggal, baik permanen maupun tidak permanen yang dapat mencakup pendatang, imigrasi pekerja kontemporer, pekerja tamu, mahasiswa, maupun pendatang ilegal yang menyeberangi batas wilayah negara.⁶ Sejalan dengan definisi tersebut, Lee juga berpendapat bahwa migrasi merupakan aktivitas perpindahan penduduk yang mencakup aspek perubahan tempat tinggal, tujuan migrasi maupun keinginan-keinginan menetap atau tidak menetap di daerah tujuan.⁷ Perbedaan dalam konteks dan definisi migrasi menjadi persoalan tersendiri untuk banyak penelitian migrasi internasional. Aspek waktu dan batasan wilayah negara sering didefinisikan berbeda oleh beberapa ahli.

Data statistik Indonesia mendefinisikan migrasi internasional sebagai migrasi yang melewati batas politik antarnegara dan tinggal atau berniat tinggal di negara tujuan tersebut selama 6 bulan atau lebih.⁸ Aktivitas migrasi internasional merupakan bentuk manifestasi dari kebebasan melakukan pilihan ekonomi sebagai konsekuensi leburnya sistem ekonomi lokal ke dalam sistem yang lebih global. Aktivitas yang berlangsung telah berkembang lebih luas karena melampaui batas-batas negara. Migrasi ini tidak hanya dilakukan dalam konteks perburuan kesempatan kerja, tetapi juga untuk melakukan intervensi dan penguasaan terhadap sumber-sumber produksi melalui investasi terutama ke negara-negara yang relatif lebih kaya sumber daya tetapi memiliki keterbatasan modal.⁹ Migrasi tenaga kerja antarnegara selanjutnya dibedakan menjadi dua jenis, yaitu migrasi temporer dan migrasi permanen.

Dalam tulisan ini, migrasi internasional mengacu pada konteks perpindahan tenaga kerja yang melampaui batas-batas negara dengan tujuan memperoleh kesempatan kerja di pasar kerja negara tujuan. Tenaga kerja ini akan tinggal di negara tujuan selama kurun waktu yang telah disepakati dalam kontrak kerja.

Secara teoretis, terdapat dua aliran utama yang berkembang dalam migrasi internasional, yaitu aliran neoklasik dan historis strukturalis. Aliran neoklasik memberi tekanan pada ketimpangan wilayah dan ketimpangan ekonomi seperti perbedaan upah, kesempatan kerja dan ketimpangan distribusi lahan dan sumber daya alam merupakan determinan migrasi. Arus migrasi keluar dalam jumlah besar dari satu wilayah ke wilayah lain akan berpengaruh positif terhadap daerah asal karena mampu memberikan kontribusi bagi pembangunan ekonomi. Sebaliknya, aliran historis strukturalis lebih menekankan pada bentuk-bentuk produksi dan arus investasi sebagai determinan utama terjadinya migrasi. Menurut aliran ini, migrasi internasional memiliki dampak negatif bagi daerah asal akibat perpindahan penduduk dalam jumlah besar.¹⁰

Migrasi dipengaruhi oleh banyak faktor seperti diungkapkan Todaro. Dorongan utama migrasi adalah pertimbangan ekonomi yang rasional terhadap keuntungan (*benefit*) dan biaya (*cost*) baik dalam arti finansial maupun psikologis. Menurut Todaro ada dua alasan seseorang melakukan perpindahan, yaitu pertama, seseorang masih mempunyai harapan untuk mendapatkan salah satu dari sekian banyak pekerjaan yang di kota meskipun pengangguran di kota bertambah; kedua, seseorang masih berharap untuk memperoleh pendapatan yang lebih tinggi di tempat tujuan dibandingkan di daerah asal. Pendekatan *economic human capital* mempunyai pandangan yang serupa dengan Todaro. Pendekatan ini berpandangan bahwa seseorang memutuskan berpindah ke tempat lain untuk

⁵ Subekti Mahanani, *Migrasi Internasional, Remitansi, dan Perubahan Agraria*, Jurnal Analisis Sosial Vol. 15 No. 2 Desember 2010, hal. 81.

⁶ Abdul Haris, *Gelombang Migrasi dan Jaringan Perdagangan Manusia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hal. 8.

⁷ Lee, 1980 dalam Abdul Haris, *Kucuran Keringat dan Derap pembangunan (Jejak Migran Dalam Pembangunan Daerah)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, hal. 12.

⁸ Migrasi Internasional, http://www.datastatistik-indonesia.com/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=903&Itemid=903&limit=1&limitstart=1, diakses 10 Januari 2014.

⁹ Abdul Haris, 2005, *ibid*, hal. 10.

¹⁰ *Ibid.*, hal. 18-19.

memperoleh penghasilan yang lebih besar di tempat tujuan. Tindakan seperti ini dianalogikan sebagai tindakan melakukan investasi sumber daya manusia.¹¹

II. Pembahasan

A. Pembangunan dan Implikasinya bagi Gelombang Migrasi

Pembangunan yang dilakukan selama Orde Baru berhasil memperbaiki perekonomian nasional. Pertumbuhan ekonomi hingga saat ini mencapai angka rata-rata hampir 7% per tahun. Pada periode ini jumlah kemiskinan absolut mengalami penurunan tajam. Suharto mengungkapkan jika pada tahun 1970 terdapat 70 juta jiwa (60%) penduduk miskin, maka hanya dalam dua dasawarsa, jumlah tersebut telah menjadi 27,7 juta jiwa (15,08%) dari populasi keseluruhan. Pada tahun 1993, jumlah penduduk yang masih hidup di bawah garis kemiskinan menjadi 25,9 juta jiwa (13,67%). Dan tahun 1996, prosentase penduduk miskin menurun lagi menjadi 11,3% dari total penduduk Indonesia.¹² Tidak bisa dipungkiri bahwa program-program pembangunan yang digulirkan pemerintah berhasil menurunkan angka kemiskinan absolut di Indonesia.

Pesatnya pembangunan tidak terlepas dari bantuan *World Bank* dan lembaga-lembaga keuangan internasional lain berupa pinjaman dana. Persoalan yang banyak dihadapi negara-negara berkembang hampir serupa, yakni modal. Persyaratan lunak, tingkat suku bunga rendah dan masa pembayaran cicilan pokok mempunyai tenggang waktu yang panjang mendorong pemerintah menempuh kebijakan hutang luar negeri. Pada awalnya kebijakan hutang luar negeri bertujuan untuk menutup defisit anggaran pembangunan akibat kemerosotan ekonomi Orde Lama. Demi penyelenggaraan program stabilisasi dan rehabilitasi perekonomian nasional, pemerintah melakukan pinjaman luar negeri. Pinjaman luar negeri pada awalnya belum

begitu besar jumlahnya. Akhir tahun 1980, pinjaman luar negeri baru sekitar US\$ 20 miliar. Namun setiap tahun jumlah tersebut semakin bertambah, sehingga pada tahun 1990 telah mencapai hampir US\$ 70 miliar. Dan berakhirnya Orde Baru, total hutang luar negeri mencapai US\$ 150.9 miliar yang terdiri dari hutang pemerintah sebesar US\$ 67.32 miliar atau 44,61%, dan sisanya hutang pihak swasta.¹³

Semakin lama ketergantungan Indonesia akan pinjaman luar negeri semakin besar dan menjadi suatu keharusan. Krisis ekonomi global yang memukul perekonomian dunia tahun 1997/1998, membuat perekonomian Indonesia terpuruk. Negara yang sebelumnya menjadi tujuan investasi asing ini mengalami kelesuan ekonomi. Perusahaan-perusahaan dari skala kecil hingga besar mulai gulung tikar akibat anjaknya nilai tukar rupiah sehingga melahirkan gelombang besar PHK. Menurut laporan *Far Eastern Economic Review* tahun 1998, akibat krisis, 90% perusahaan yang *go public* secara teknis bangkrut dan menghasilkan 6 juta pengangguran. Pengangguran melonjak ke level yang belum pernah terjadi sejak akhir tahun 1960-an, yakni sekitar 20 juta jiwa atau 20% lebih dari angkatan kerja. Angka ini terus merangkak naik hingga mencapai 9,13 juta jiwa atau 9,06% dari jumlah angkatan kerja pada tahun 2002.¹⁴ Sektor yang paling terkena dampak krisis adalah sektor manufaktur, konstruksi, dan perbankan.

Mengingat pertumbuhan ekonomi yang rendah akibat krisis, upaya menyerap tenaga kerja sulit dilakukan. Sektor formal tidak mampu lagi menampung tenaga kerja karena hampir tidak tumbuh. Hanya sektor informal yang mampu bertahan selama berlangsungnya krisis. Pertumbuhan ekonomi yang rendah diikuti peningkatan jumlah angkatan kerja. Tahun 1997, angkatan kerja sebesar 89,24 juta jiwa dan bertambah menjadi 100,78 juta jiwa

¹¹ <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/34790/4/Chapter%20II.pdf>, diakses 18 Oktober 2013.

¹² Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta, 2005, hal. 18.

¹³ Rusydi Syahra, Pendahuluan, dalam Rusydi Syahra (Ed.), *Krisis Ekonomi Global dan Tantangan dalam Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, 2009, hal.9-10.

¹⁴ Muhtar Habibi, *Gemuruh Buruh Di Tengah Pusaran Neoliberalisme: Pengadopsian Kebijakan Perburuhan Neoliberal Pasca Orde Baru*, Yogyakarta: Gava Media, 2009, hal. 48.

pada 2002.¹⁵ Pertambahan angkatan kerja ini tidak bisa diserap seluruhnya oleh lapangan kerja. Akibatnya, muncul pengangguran terbuka.

Pemerintah berusaha mencari jalan untuk bisa keluar dari krisis. Pada saat bersamaan, *International Monetary Fund* (IMF) menawarkan dana pinjaman untuk menutup defisit anggaran. Pendekatan yang digunakan oleh IMF ke seluruh dunia relatif sama, yaitu melalui *financial programming*. Beberapa persyaratan diajukan IMF untuk memberikan pinjaman dana. Indonesia harus menyetujui butir-butir reformasi ekonomi yang disarankan IMF, antara lain: liberalisasi keuangan, liberalisasi perdagangan, privatisasi, dan deregulasi pasar. Perubahan-perubahan signifikan pun pemerintah lakukan. Suku bunga bank dinaikkan sebesar 70% untuk mencegah dana keluar. Deregulasi peraturan yang berhubungan dengan pasar, dan privatisasi sejumlah BUMN dilakukan dengan dalih pemulihan ekonomi nasional. Dari sinilah Indonesia mulai memasuki pasar bebas. Peranan negara dalam mekanisme ekonomi digantikan pasar. Paham neo liberal kemudian berkembang dalam iklim ekonomi di Indonesia.

Pembangunan mengadopsi nilai-nilai modernisasi pembangunan dari barat yang memprioritaskan pada pembangunan ekonomi dan stabilitas politik. Pemerintah Orde Baru membuka seluas-luasnya jaringan kerja sama dengan dunia barat sehingga terjadi ekspansi wacana pembangunan modern.¹⁶ Hasilnya pemerintahan Orde Baru berhasil membawa Indonesia keluar dari keterpurukan ekonomi zaman Orde Lama. Pertumbuhan ekonomi meningkat secara perlahan.

Keberhasilan pembangunan ternyata belum dinikmati seluruh rakyat Indonesia. Orientasi pembangunan pada sektor industri dan mengesampingkan sektor pertanian telah menciptakan kemiskinan baru di wilayah

pedesaan. BPS mengungkapkan bahwa sekitar 60% atau 120 juta penduduk Indonesia tinggal di pedesaan dan 70% di antaranya hidup dari pertanian. Setengah dari jumlah itu adalah petani gurem yang memiliki lahan kurang 0,5 hektar, bahkan sebagian besar bekerja sebagai buruh tani.¹⁷ Kebijakan industrialisasi yang berlangsung saat itu menyebabkan semakin sempitnya lahan pertanian. Lahan potensial pertanian banyak dikonversi ke industri dan perumahan. Kehidupan petani di pedesaan semakin terpuruk.

Tabel 1
Tingkat Pertumbuhan Ekonomi
dan Jumlah Penduduk Miskin
Periode 1980-2010¹⁸

Tahun	Pertumbuhan PDB (%)	Penduduk Miskin (juta jiwa)
1980	9.9	42,3
1985	5.8	35
1990	7.1	27,2
1995	8.2	34,5
1998	-13.13	49,5
2000	4.92	34
2005	5.69	35,1
2010	5.8	31,02

Sumber: diolah dari data BPS.

Tabel 1 menunjukkan bahwa peningkatan pertumbuhan ekonomi tidak selalu diikuti oleh penurunan angka kemiskinan. Tahun 1995 misalnya, pertumbuhan PDB naik dari 7.1% tahun 1990 menjadi 8.2%. Namun jumlah kemiskinan mengalami kenaikan dari 27,2 juta jiwa naik menjadi 34,5 juta jiwa. Dengan demikian pertumbuhan ekonomi yang tinggi bukan jaminan kesejahteraan merata bagi seluruh rakyat. Pertumbuhan ekonomi memang salah satu syarat tercapainya pembangunan ekonomi, namun perlu diperhatikan juga

¹⁵ Tahun Depan Angka Pengangguran Berkurang 8 Persen Hingga 9 Persen, <http://www.tempo.co/read/news/2003/10/15/05622258/Tahun-Depan-Angka-Pengangguran-Berkurang-8-hingga-9-Persen>, diakses 21 Oktober 2013.

¹⁶ Fathor Rahman, *op. cit.*, hal. 27.

¹⁷ Petani Menipis Di Negeri Agraris, <http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2012/03/11/179899/>, diakses 21 Oktober 2013.

¹⁸ <http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/1965/Skripsi.docx?sequence=4>, diakses 21 Oktober 2013.

bahwa tidak hanya angka statistik yang menggambarkan laju pertumbuhan ekonomi. Hasil pertumbuhan ekonomi yang tinggi harus dapat dinikmati secara merata oleh masyarakat. Todaro dan Smith berpendapat jika hanya segelintir orang yang menikmati, maka pertumbuhan ekonomi tidak mampu mereduksi kemiskinan dan memperkecil ketimpangan. Sebaliknya jika sebagian besar turut berpartisipasi dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi, maka kemiskinan dapat direduksi dan *gap* antara orang kaya dan orang miskin dapat diperkecil.¹⁹

Harus diakui bahwa kemajuan industri lebih banyak didominasi sektor nonpertanian, sedangkan pertanian masih banyak dikelola secara tradisional dengan jumlah lahan yang semakin menyempit. Hal ini menjadi salah satu alasan angkatan kerja muda memilih bermigrasi. Faktor lainnya adalah gaji yang lebih menjanjikan dan jelas karena menggunakan sistem standar pengupahan serta arus globalisasi yang telah mengubah persepsi masyarakat akan kehidupan modern di perkotaan sehingga angkatan kerja muda di pedesaan memilih bermigrasi. Kebijakan pembangunan yang diprioritaskan di perkotaan ikut menambah jumlah migrasi ke kota-kota besar. Perkotaan semakin maju dengan tumbuhnya industri-industri dan dibangunnya fasilitas umum, sebaliknya kehidupan pedesaan semakin diwarnai kemiskinan. Kondisi ini akan menimbulkan perbedaan pendapatan antardaerah dalam satu negara maupun perbedaan pendapatan yang sangat tajam antara negara miskin, negara berkembang dan negara maju dalam mekanisme ekonomi global.

Pada gilirannya, peningkatan jumlah angkatan kerja yang tidak diikuti dengan perluasan lapangan pekerjaan akan menimbulkan persaingan pasar kerja yang ketat. Tenaga kerja dengan keahlian dan ketrampilan akan mudah memasuki pasar kerja. Sebaliknya angkatan kerja tanpa keahlian dan ketrampilan tertentu tidak akan mampu bersaing dalam pasar kerja. Dampaknya adalah

pengangguran menjadi fenomena yang banyak dijumpai di kota-kota besar.

Tabel 2
Penduduk Usia 15 Tahun Ke Atas Menurut
Jenis Kegiatan Utama
Tahun 2010-2012

Jenis Kegiatan Utama	2010		2011		2012
	Feb	Agus	Feb	Agus	Feb
1. Angkatan Kerja (juta orang)	116,00	116,53	119,40	117,37	120,41
- Bekerja	107,41	108,21	111,28	109,67	112,80
- Menganggur	8,59	8,32	8,12	7,70	7,61
2. Tk. Partisipasi Angkatan Kerja (%)	67,83	67,72	69,96	68,34	69,66
3. Tk. Pengangguran Terbuka (%)	7,41	7,14	6,80	6,56	6,32
4. Pekerja Tidak Penuh (juta orang)	32,80	33,27	34,19	34,59	35,55
- Setengah Pengangguran	15,27	15,26	15,73	13,52	14,87
- Paruh Waktu	17,53	18,01	18,46	21,06	20,68

Sumber: Berita Resmi Statistik, Badan Pusat Statistik, No. 33/05/Th. XV, 7 Mei 2012.

Kondisi ketenagakerjaan di Indonesia pada Februari 2012 menunjukkan peningkatan jumlah angkatan kerja sebesar 3 juta orang dibandingkan Agustus 2011. Dari 120,41 juta angkatan kerja, sebanyak 7,61 juta orang menganggur. Sementara tingkat pengangguran terbuka turun dari 7,41% pada Februari 2010 menjadi 6,32% pada 2012. Pengangguran terbuka merupakan bagian angkatan kerja yang tidak bekerja atau sedang mencari pekerjaan. Pengangguran terbuka dihitung dari presentase jumlah pencari kerja terhadap jumlah angkatan kerja. Penurunan tingkat pengangguran terbuka tidak bisa dijadikan patokan meningkatnya kesejahteraan rakyat. Karena dalam kurun waktu yang sama, jumlah kemiskinan masih tinggi. Pada bulan Maret 2012, BPS mengungkapkan jumlah kemiskinan masih sebesar 29,13 juta orang atau 11,96%.²⁰

Ketimpangan ekonomi dan sosial baik dalam skala regional maupun global harus diakui membawa konsekuensi migrasi penduduk ke luar negeri. Selain faktor ekonomi

¹⁹ Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *Pembangunan Ekonomi*, Jakarta: Erlangga, 2006.

²⁰ Perkembangan Kemiskinan Maret 2011-Maret 2012, <http://www.tnp2k.go.id/artikel/perkembangan-tingkat-kemiskinan-maret-2011maret-2012/>, diakses 20 Oktober 2013.

dan perbedaan gaji, faktor demografi juga turut berperan dalam mendorong laju migrasi. Negara maju cenderung memiliki populasi penduduk usia tua dan angka fertilitas lebih rendah dibandingkan negara berkembang. Sebaliknya, angka fertilitas di negara berkembang besar dan mayoritas penduduk berusia produktif. Kondisi ini menyebabkan negara maju membutuhkan banyak tenaga kerja untuk mengisi sektor industri. Negara berkembang dipilih sebagai tujuan ekspansi tenaga kerja karena alasan biaya yang murah.

Pilihan seseorang melakukan migrasi internasional apabila dilihat dari perspektif individu merupakan pilihan rasional dalam upaya memperbaiki kesejahteraan. Menurut teori *human capital*, untuk mencapai tujuan itu manusia berusaha mendapatkan kombinasi optimum dengan mempertimbangkan gaji, jaminan pekerjaan dan biaya untuk mencapai tujuan yang diharapkan.²¹ Dalam konteks ini, migrasi diyakini sebagian besar masyarakat sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan. Faktor lain yang mendorong masyarakat bermigrasi adalah tekanan kondisi eksternal. Pendekatan struktural menyatakan bahwa migrasi merupakan keputusan yang berkaitan dengan adanya tekanan kondisi eksternal yang dihadapi masyarakat. Struktur sosial, ekonomi, politik dapat menekan kehidupan pekerja di negara asal. Tekanan keterbatasan peluang kerja dan kemiskinan mendorong penduduk memilih bekerja ke luar negeri.²²

B. Perkembangan Migrasi di Indonesia

Migrasi merupakan fenomena yang melanda hampir seluruh negara di dunia. Migrasi tidak bisa dilepaskan dari kehadiran globalisasi. Globalisasi telah menciptakan peluang perdagangan bebas dan interaksi antarnegara semakin menguat. Arus tenaga kerja, kapital, barang dan informasi mengalir dengan mudah. Terbukanya pasar kerja global telah mempengaruhi laju migrasi internasional. Departemen Urusan Ekonomi dan Sosial PBB (UN-DESA) menunjukkan bahwa saat ini migrasi

internasional mencapai 232 juta orang atau 3,2% dari populasi. Arus migrasi internasional menunjukkan peningkatan. Dalam kurun waktu sepuluh tahun, jumlah migrasi meningkat sebesar 57 juta orang atau 33% dari tahun 2000.²³ Trend migrasi menggambarkan bahwa kebutuhan tenaga kerja semakin besar akibat industrialisasi. Tenaga kerja membantu memperbesar jumlah angkatan kerja di negara tujuan dan di negara asal membantu pembangunan melalui pengiriman uang penghasilannya.

Indonesia sebagai bagian dari perekonomian global, ikut terkena dampak globalisasi. Setiap tahun jumlah migrasi internasional bertambah. Migrasi sendiri sudah dikenal sejak zaman penjajahan Belanda. Ketika itu pemerintah Belanda mengirimkan tenaga kerja ke negara-negara jajahan yang lain seperti Suriname. Tujuannya adalah untuk mengganti tugas para budak asal Afrika yang telah dibebaskan. Total pengiriman TKI ke Suriname sebesar 32.986 orang.²⁴ Migrasi terus berlangsung hingga memasuki zaman kemerdekaan, namun baru menunjukkan eksistensinya pada tahun 1970-an. Kebijakan migrasi internasional pada saat itu masih merupakan kebijakan *ad hoc* dari adanya migrasi tenaga kerja yang sebelumnya dilakukan secara perorangan ataupun melalui jalur-jalur tradisional.²⁵ Migrasi tenaga kerja belum dipandang sebagai kebijakan penambah devisa negara. Hal ini tampak dari Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor Tahun 1970 tentang Pengerahan Tenaga Kerja yang belum mengatur secara rinci institusi pelaksana penempatan tenaga kerja ke luar negeri.

Dalam perkembangannya, pemerintah Orde Baru menerapkan kebijakan pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi melalui industrialisasi. Sektor pertanian yang dipandang tidak mampu

²¹ Fathor Rahman, *op. cit.*, hal. 37.

²² *Ibid.*, hal. 39.

²³ International Migration 2013, <http://www.unicjakarta.org/images/PDF/wall%20chart.pdf>, diakses 21 Oktober 2013.

²⁴ Dampak Positif dan Negatif Pengiriman TKI ke Luar Negeri, <http://diyantikusrivantini.wordpress.com/2011/05/31/dampak-positif-dan-negatif-pengiriman-tki-ke-luarnegeri/>, diakses 25 Oktober 2013.

²⁵ Wahyu Susilo, Anis Hidayah, dan Mulyadi, *Seluruh Kebijakan (Minus) Perilindungan Buruh Migran Indonesia*, Jakarta: Migrant CARE, 2013, hal.17.

menopang industri mulai dipinggirkan. Padahal sebagian besar masyarakat pedesaan menggantungkan hidup dari sektor pertanian. Akibatnya, buruh tani banyak kehilangan lahan pekerjaan. Sementara lapangan pekerjaan lain mensyaratkan pendidikan dan keahlian yang umumnya tidak dimiliki petani. Hanya tenaga kerja dengan pendidikan dan keahlian yang mampu bersaing dalam pasar kerja. Kondisi ini menyebabkan jumlah pengangguran bertambah. Pemerintah kemudian mengambil langkah ekspor tenaga kerja sebagai salah satu solusi masalah pengangguran. Program Antar Kerja Antar Daerah (AKAD) dan Antar Kerja Antar Negara (AKAN) digalakkan dan dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1970. Pengaturan ini memberi wewenang kepada pemerintah dan pihak swasta untuk mengatur proses pengiriman TKI ke luar negeri. Migrasi internasional menjadi bisnis baru yang menjanjikan. Perusahaan-perusahaan pengerah tenaga kerja bermunculan. Fenomena ini telah menggeser kebijakan penempatan TKI yang sebelumnya *ad hoc* menjadi kebijakan regulatif.²⁶

Selama Repelita I (1969-1974), Belanda menjadi negara tujuan pengiriman TKI dengan prosentase 50% dari 5.624 TKI. Repelita II (1974-1979) ditandai dengan perubahan negara tujuan utama pengiriman TKI ke Timur Tengah. *Booming* minyak menjadikan negara-negara di Timur Tengah terutama Saudi Arabia membuka peluang kerja yang luas. Krisis tenaga kerja asing akibat tuntutan tenaga kerja asal Filipina terkait perbaikan upah dan kondisi kerja dalam skema hukum perburuhan dimanfaatkan pemerintah Indonesia. Negara-negara di Timur Tengah menjadi primadona tujuan penempatan TKI pada saat itu. Pada Repelita III (1979-1984) TKI yang dikirim ke Timur Tengah mencapai prosentase 64% dari total 96.410 TKI. Sedangkan 17% TKI dikirim ke Malaysia atau Singapura. Repelita IV (1984-1989) jumlah TKI naik menjadi 292.262 orang dan didominasi perempuan yang bekerja sebagai penata

laksana rumah tangga (PLRT).²⁷ Peningkatan ini diindikasikan karena pada masa ini Indonesia menerapkan kebijakan revolusi hijau di sektor pertanian. Kebijakan ini telah menyebabkan tenaga kerja perempuan pedesaan termajinalisasi ke sektor lain, bahkan banyak yang memilih bekerja di luar negeri sebagai TKI. Peluang kerja di luar negeri yang menjanjikan upah yang lebih besar dibandingkan upah di dalam negeri semakin menguatkan motivasi perempuan pedesaan bermigrasi ke luar negeri. Pada Repelita V (1989-1994) jumlah TKI terus meningkat menjadi 652.272 orang, namun tujuan penempatan TKI ke Timur Tengah menurun. Hal ini dipengaruhi gejolak politik di Timur Tengah, yaitu terjadinya perang teluk. Namun, dalam kurun waktu yang tidak lama, tahun 1991 pengiriman TKI ke Timur Tengah kembali meningkat. Repelita VI jumlah TKI mencapai 1.461.236 orang. Angka ini jauh melebihi target pemerintah yang hanya sebesar 1.250.000 TKI.²⁸

Pada 1994, Pusat AKAN dibubarkan dan fungsinya diganti Direktorat Ekspor Jasa TKI di bawah Direktorat Jenderal Binapenta. Berakhirnya pemerintahan Orde Baru menjadi awal berlakunya reformasi. Demokratisasi mulai dijalankan. Namun, krisis ekonomi global kembali menghantam perekonomian dunia termasuk Indonesia. Dampaknya, target pengiriman TKI meningkat tajam. Negara tujuan utama penempatan TKI beralih ke Asia Tenggara dan Asia Timur. Sampai dengan kepemimpinan SBY, migrasi internasional masih menjadi pilihan sebagian besar masyarakat. Kondisi ketenagakerjaan di dalam negeri yang tidak kunjung membaik, serta dorongan ekonomi semakin menguatkan tekad mereka untuk mencari pekerjaan di luar negeri. Tanpa pendidikan dan ketrampilan yang memadai,

²⁷ Laporan Pengkajian Hukum tentang Tanggung Jawab Lembaga Pengerah Tenaga Kerja (PPTKIS) dalam Pemenuhan Hak-hak Tenaga Kerja, http://www.bphn.go.id/data/documents/pkj_2012_-_1.pdf, diakses 6 November 2013.

²⁸ Direktorat Jasa TKLN Depnakertrans, Hugo (2000); Wiyono (1998), dalam Kertas Kerja Aswatini Raharto, Migrasi Tenaga Kerja Internasional di Indonesia: Pengalaman Masa Lalu, Tantangan Masa Depan dalam Ana Sbhana Azmy, *Negara dan Buruh Migran Perempuan: Menelaah Kebijakan Perlindungan Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2010*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012, hal. 47.

²⁶ *Ibid.*, hal. 17.

mereka hanya dapat bekerja di sektor informal seperti penata laksana rumah tangga, sopir, *babby sitter* maupun perawat lanjut usia.

masih harus menghadapi kasus-kasus kekerasan baik fisik maupun psikologis. Persoalan ini terutama dialami oleh tenaga

Tabel 3.
Total TKI Berdasarkan Pekerjaan Tahun 2006-2010²⁷

Wilayah Pekerjaan	2004		2005		2006		2007		2008	
	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan
Terampil	68.648	47.599	136.607	60.267	136.607	60.267	112.975	64.520	<i>not available</i>	<i>not available</i>
Tidak Terampil	15.427	249.016	12.658	264.778	12.658	264.778	25.025	477.480	<i>not available</i>	<i>not available</i>
Total	84.075	296.615	149.265	325.045	149.265	325.045	138.000	542.000	200.188	548.637

Sumber: BNP2TKI Pusdatinaker Balitfo Kemenakertrans.

Tabel 3 memperlihatkan perbandingan jumlah TKI yang terampil dengan TKI tidak terampil. TKI tidak terampil didominasi perempuan dengan jumlah yang terus meningkat selama periode 2004 hingga 2009. Hal ini disebabkan perempuan yang bekerja sebagai TKW umumnya tidak mempunyai ketrampilan dan pendidikan yang memadai. Mereka rela bekerja apapun demi memperbaiki kehidupannya. Karena itu, sektor informal banyak dimasuki kaum perempuan yang tidak mempunyai ketrampilan dan pendidikan. Berbeda dengan TKI laki-laki yang lebih banyak bekerja di sektor formal karena pendidikan dan ketrampilan yang mereka miliki. Laki-laki bekerja di luar negeri dengan persiapan yang lebih matang sehingga mampu bersaing di sektor formal. Total pengiriman TKI ke luar negeri juga menunjukkan angka yang lebih besar perempuan dibandingkan laki-laki. Selama kurun waktu empat tahun, perempuan mendominasi lapangan kerja sebagai TKI.

Peningkatan jumlah TKI ternyata menghadirkan permasalahan baru mulai dari pra penempatan, selama penempatan, maupun pasca penempatan. Kurangnya pendidikan dan pengetahuan TKI menjadi salah satu penyebab berbagai persoalan yang muncul. Pada saat proses rekrutmen, sebagian calon TKI menyerahkan proses penempatan kepada calo. Akibatnya banyak terjadi pemalsuan dokumen, penipuan informasi jenis pekerjaan dan perjanjian kontrak. Selama penempatan, TKI

kerja perempuan (TKW) yang mayoritas bekerja sebagai penata laksana rumah tangga. Saat kembali ke negara asal, permasalahan belum berhenti. Praktek pemerasan di bandara masih terjadi. Tidak jarang mereka harus pulang ke negara asal tanpa mendapatkan gaji, bahkan dengan luka-luka fisik maupun psikis.

Perlindungan TKI masih belum berjalan efektif. Kasus-kasus kekerasan masih sering menghiasi media massa. Selama masa Orde Baru, perlindungan hukum TKI baru sebatas Keputusan Menteri Tenaga Kerja. Badan yang dibentuk untuk meningkatkan kualitas TKI juga tidak efektif. Badan Koordinasi Penempatan TKI (BKPTKI) yang didirikan melalui Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 1999 belum mampu menjalankan tugasnya secara efektif. Perlindungan TKI masih sebatas peningkatan kualitas, belum menyentuh perlindungan selama dan pasca penempatan. Proses penempatan TKI mulai dari rekrutmen hingga penempatan masih bermasalah. Pemerintah belum mempunyai aturan tegas yang mengatur proses penempatan TKI dan perlindungan yang seharusnya diterima TKI.

Pada tahun 2004, terjadi deportasi massal TKI yang berada di Malaysia melalui Nunukan. Dimulai dengan pemberlakuan akta imigresen nomor 1154 tahun 2002 yang efektif mulai 1 Agustus 2002. Akta ini memberlakukan denda 10.000 ringgit Malaysia, penjara maksimal 5 tahun dan hukuman cambuk maksimal 6 kali bagi tenaga kerja ilegal di

Malaysia. Kejadian ini menunjukkan kondisi ketenagakerjaan Indonesia masih bermasalah. Manajemen penempatan TKI baik pra, selama, maupun pasca penempatan perlu ditinjau kembali. Sistem penempatan dan perlindungan TKI harus dituangkan secara jelas dan tegas dalam sebuah peraturan perundangan. Akhirnya, pada tahun yang sama lahir Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (UUPPTKILN). UUPPTKILN mengamanatkan dibentuknya sebuah badan yang berperan dalam penempatan dan perlindungan TKI atau dikenal dengan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI).

Dalam implementasi, UUPPTKILN belum dapat melindungi TKI. Hak-hak TKI belum diterima sepenuhnya sehingga selama penempatan, TKI masih mengalami kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi. Bahkan beberapa TKI terancam hukuman mati di negara penempatan. Jika dilihat kembali, pasal-pasal dalam UUPPTKILN memang masih minim mengatur tentang perlindungan dan hak-hak TKI. Dari 109 pasal yang ada, hanya terdapat 9 pasal yang mengatur tentang perlindungan TKI, sedangkan sisanya lebih berorientasi pada prosedur penempatan TKI. Terlepas masih minimnya perlindungan yang diberikan negara, sampai saat ini jumlah TKI terus meningkat dari tahun ke tahun. Banyaknya kasus yang menimpa TKI tidak mengurungkan niat mereka untuk bekerja di luar negeri. Desakan kebutuhan ekonomi lebih memotivasi mereka untuk mencari penghidupan yang lebih baik di negara lain. Sementara peluang kerja di dalam negeri masih belum mampu menampung tenaga kerja yang tersedia terutama tenaga kerja *unskilled*.

C. Implikasi Migrasi bagi Pembangunan

Migrasi internasional menjadi trend sejak masa pemerintahan Orde Baru. Di satu sisi, kebijakan ini dipandang mampu mengatasi masalah pengangguran, dan di sisi lain sebagai upaya menambah devisa negara. Fenomena meningkatnya migrasi tidak terlepas dari kebijakan ekspor tenaga kerja yang dilakukan pemerintah. Gejolak ekonomi Indonesia yang terjadi tahun 1997/1998 semakin mendorong peningkatan TKI ke luar negeri. Migrasi dipandang sebagai jalan untuk meningkatkan pembangunan baik di tingkat nasional, daerah, rumah tangga maupun individu melalui remitansi.²⁹ Remitansi yang dikirim TKI menjadi salah satu sumber devisa negara terbesar dalam perekonomian Indonesia. Sejak tahun 1983, pemerintah secara resmi mengeluarkan aturan kewajiban pengiriman uang hasil kerja TKI yang dituangkan dalam Pasal 7 Keputusan Menteri Tenaga Kerja RI Nomor 149/Men/1983 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengerahan Tenaga Kerja Indonesia ke Saudi Arabia dan Pasal 10 Keputusan Menteri Tenaga Kerja RI Nomor 408/Men/1984 tentang Pengerahan dan Pengiriman Tenaga Kerja ke Malaysia. Kedua Kepmenaker tersebut berisi kewajiban setiap tenaga kerja menyisihkan sedikitnya 50% dari upahnya untuk dikirim ke keluarganya melalui bank pemerintah. Sedangkan TKI yang belum berkeluarga atau tidak mempunyai keluarga wajib menyimpan upahnya di bank pemerintah. Dengan adanya aturan tersebut, setiap tahun remitansi yang dikirim TKI terus bertambah sesuai dengan peningkatan jumlah TKI. Jumlah remitansi TKI akan ditunjukkan dalam tabel berikut.

²⁹ Editorial, *Migrasi Internasional: Realita dan Perubahan Kesejahteraan*, Jurnal Analisis Sosial Vol. 15 No. 2 Desember 2010, hal. 2.

Tabel 4
Remitansi TKI Tahun 1983-2012³⁰

Tahun	Total Remitansi	Tahun	Total Remitansi
1983	US\$ 10 juta	1998	US\$ 958 juta
1984	US\$ 53 juta	1999	US\$ 1109 juta
1985	US\$ 61 juta	2000	US\$ 1046 juta
1986	US\$ 71 juta	2001	US\$ 1259 juta
1987	US\$ 86 juta	2002	US\$ 1259 juta
1988	US\$ 99 juta	2003	US\$ 1489 juta
1989	US\$ 167 juta	2004	US\$ 1866 juta
1990	US\$ 166 juta	2005	US\$ 5420 juta
1991	US\$ 130 juta	2006	US\$ 5722 juta
1992	US\$ 229 juta	2007	US\$ 6172 juta
1993	US\$ 346 juta	2008	US\$ 6794 juta
1994	US\$ 449 juta	2009	US\$ 6793 juta
1995	US\$ 651 juta	2010	US\$ 6916 juta
1996	US\$ 796 juta	2011	US\$ 6924 juta
1997	US\$ 725 juta	2012	US\$ 7207 juta

Sumber: Remittance Data Inflow 2013, World Bank 2013.

Dari Tabel 4 tampak bahwa remitansi yang dikirim TKI selalu mengalami peningkatan signifikan setiap tahunnya. Penurunan hanya terjadi dalam beberapa tahun seperti tahun 1990 yang disebabkan perang teluk di Timur Tengah sehingga pemerintah sementara waktu mengurangi TKI ke Timur Tengah dengan alasan keamanan. Kemudian tahun 1997 juga terjadi penurunan remitanasi akibat krisis keuangan yang melanda Asia. Tahun 2010 penurunan remitansi disebabkan krisis keuangan Amerika yang turut mengurangi jumlah remitansi yang dikirim TKI. Meskipun ada penurunan, namun secara umum remitansi telah menyumbang devisa negara dalam jumlah yang besar. Kenaikan remitansi hampir lima kali lipat di tahun 1983 ke 1984 sangat membantu perekonomian Indonesia yang saat itu sedang mengalami kemerosotan akibat keputusan OPEC terkait pembatasan kuota penjualan minyak bumi. Lahirnya UUPPTKILN diindikasikan juga telah menaikkan angka remitansi. Dalam kurun waktu satu tahun, remitansi yang dikirim TKI meningkat tajam dari US\$ 1866 juta tahun 2004 menjadi US\$ 5420 juta pada tahun 2005.

Dalam skala keluarga, remitansi berfungsi sebagai penopang kehidupan keluarga di daerah asal baik secara ekonomi

maupun sosial. Remitansi dimanfaatkan untuk investasi dan konsumsi. Bentuk investasi TKI antara lain membangun rumah permanen, membeli sawah atau tanah, sekolah, dan kesehatan. Investasi produktif akan meningkatkan kapasitas rumah tangga dalam menghasilkan uang. Melalui investasi akan terjadi peningkatan status sosial TKI dan keluarganya dalam masyarakat. Perubahan orientasi keluarga TKI, akan mengubah status sosialnya. Misalnya, dalam aspek pendidikan. Pendidikan telah menjadi salah satu prioritas penting. Bagi sebagian TKI, pendidikan menjadi modal perubahan kehidupan keluarga di masa depan. Artinya, semakin tinggi pendidikan keluarga TKI, maka akan meningkatkan status sosialnya di masyarakat. Karena itu, remitansi yang dikirim TKI ke keluarganya, dimanfaatkan untuk pendidikan keluarga terutama anak-anaknya. Dalam konteks ini, migrasi internasional dipandang sebagai salah satu strategi peningkatan status sosial TKI dan keluarga.

Sementara penggunaan remitansi untuk konsumsi lebih mengacu pada pembelian barang dan jasa yang dikonsumsi langsung oleh rumah tangga, seperti pangan dan sandang. Konsumsi makanan yang bergizi akan meningkatkan status gizi keluarga yang berdampak pada pembentukan sumber daya manusia yang lebih berkualitas. Hal ini pada gilirannya akan mendukung proses pembangunan. Sedangkan konsumsi sandang lebih mengarah pada peningkatan *prestise* TKI dan keluarga. Budaya konsumtif TKI juga mewarnai kehidupannya. Dari pendapatan yang dihasilkan, TKI memanfaatkan sebagian uangnya untuk membeli pakaian dan kebutuhan lain hanya demi meningkatkan *prestise* dalam masyarakat.

Selain dimanfaatkan untuk investasi dan konsumsi, remitansi merupakan jaminan hari tua. Pada umumnya TKI tidak mempunyai keinginan untuk menetap di negara penempatan. TKI akan berusaha mengumpulkan uang sebanyak-banyaknya sehingga ketika kembali ke daerah asal, mereka telah mempunyai uang yang cukup untuk

³⁰ Wahyu Susilo, Anis Hidayah, dan Mulyadi, *op.cit.*, hal. 35-36.

memenuhi kebutuhan keluarga di hari tua. Dengan demikian, migrasi internasional berperan dalam upaya penghidupan masyarakat terutama masyarakat pedesaan. Tidak jarang TKI ingin mewariskan profesinya kepada anak cucu. Keberhasilan menjadi TKI menjadi panutan untuk mencapai kesuksesan hidup secara ekonomi. Mereka telah merasakan peningkatan kehidupan sosial dan ekonomi. Akibatnya, profesi TKI menjadi siklus yang tidak terputus.

Terkait pembangunan wilayah pedesaan, remitansi yang dikirim TKI juga dimanfaatkan untuk pembangunan infrastruktur desa. Dana swadaya yang dikumpulkan dari para TKI membantu perbaikan jalan, jembatan, dan tempat ibadah. Kondisi ini akan membuka akses desa sehingga interaksi dengan wilayah lain menjadi lebih mudah. Perekonomian lokal lebih berkembang, hubungan antardesa juga menjadi lebih terbuka.

Migrasi internasional membantu mengurangi pengangguran terutama di wilayah pedesaan. Melalui berbagai usaha yang diciptakan TKI akan terbuka lapangan kerja baru. Pengangguran akibat tidak mampu bersaing dalam pasar kerja akan terserap dalam usaha-usaha produktif yang diciptakan TKI. Kondisi ini akan membangkitkan perekonomian lokal. Dalam konteks ini, pemerintah daerah dapat berperan dalam mendorong pengembangan potensi-potensi ekonomi lokal yang dapat mengangkat pertumbuhan ekonomi daerah. Pemberdayaan industri rumah tangga misalnya, dilakukan melalui modernisasi sistem produksi. Pemerintah dapat menyediakan bantuan modal maupun teknis. Pengoptimalan potensi ekonomi lokal melalui remitansi TKI dapat menjadi alternatif pengembangan daya serap tenaga kerja di daerah asal.

Buruh-buruh bangunan di pedesaan juga akan terserap dalam pembangunan rumah-rumah permanen TKI. Pada umumnya, prioritas utama TKI adalah perbaikan rumah karena menurut mereka, rumah permanen merupakan identitas kesuksesan TKI di perantauan. Karena itu, remitansi yang dikirim

ke keluarganya digunakan untuk biaya perbaikan rumah maupun pembangunan rumah permanen. Kondisi ini akan menyerap tenaga buruh bangunan yang ada di daerah asal. Dengan demikian, migrasi secara tidak langsung mengurangi angka kemiskinan di pedesaan.

Lebih jauh penelitian yang dilakukan Trlin di New Zealand dan David F. Ip (1993) tentang pengaruh migrasi terhadap peningkatan aktivitas ekonomi skala kecil di India dan Cina menemukan bahwa aktivitas migrasi yang berlangsung telah memberikan pengaruh besar tidak hanya pada aspek ekonomi lokal, tetapi juga mampu mempengaruhi kebijakan pemerintah setempat terutama dalam perencanaan pembangunan ekonomi lokal.³¹ Dalam konteks Indonesia, remitansi dari migrasi internasional akan berdampak besar bagi pembangunan apabila diarahkan pada ekonomi lokal dengan titik berat sektor pertanian. Hal ini disebabkan sebagian besar daerah asal yang ditinggalkan TKI merupakan pedesaan. Pengembangan sektor pertanian melalui alih teknologi dan diversifikasi pertanian dapat menjadi alternatif untuk meningkatkan tingkat pendapatan di daerah asal, di samping sektor-sektor produktif lain yang sesuai dengan kearifan lokal setempat. Penyerapan tenaga kerja yang cukup besar dapat menjadi strategi untuk menekan jumlah migrasi keluar dan mengembalikan pemanfaatan potensi ekonomi migran ke arah ekonomi produktif sehingga meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Peningkatan PAD pada gilirannya akan membuka peluang pemerintah untuk melakukan pengembangan dan improvisasi dalam pelaksanaan pembangunan daerah.

Migrasi internasional juga mempercepat terjadinya proses transformasi sosial kultural. Interaksi yang terjadi selama berada di negara penempatan menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan mendasar, baik dalam konteks struktur sosial maupun

³¹ Abdul Haris, *Kucuran Keringat dan Derap pembangunan (Jejak Migran Dalam Pembangunan Daerah)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, hal. 108-109.

berkembangnya budaya baru sebagai konsekuensi kontak budaya yang diwakili para pekerja migran. Dalam hal ini pekerja migran berperan sebagai agen perubahan.³² Transformasi dalam ilmu pengetahuan dan teknologi dapat dimanfaatkan untuk membantu proses pembangunan di daerah asal. Berbagai ide-ide baru dan teknologi yang lebih maju diharapkan akan mendukung keberhasilan pembangunan. Tetapi perlu diperhatikan bahwa ide-ide dan budaya yang dibawa oleh para migran dari negara penempatan hendaknya disesuaikan dengan kondisi sosial budaya daerah asal sehingga ke depan tidak akan ada bentrokan-bentrokan yang berujung konflik antarwarga. Di samping itu, nilai-nilai budaya lokal tetap dapat dipertahankan.

Dari perspektif gender, sebagian besar TKI adalah perempuan yang bekerja sebagai penata laksana rumah tangga. Mereka terdorong mencari penghidupan yang lebih baik di luar negeri karena alasan ekonomi keluarga. Walaupun hanya berbekal pendidikan dan ketrampilan rendah, banyak TKW yang berhasil baik dari sisi ekonomi maupun dalam peningkatan pendidikan diri dan keluarga. Keberhasilan ini akan membawa perubahan relasi gender dalam keluarga dan hubungan sosial masyarakat. Fungsi dan peran perempuan dalam reproduksi sosial keluarga akan berubah terutama yang berkaitan dengan pemeliharaan anak dan pemenuhan kebutuhan keluarga. Demikian juga peran perempuan akan meningkat dalam pengambilan keputusan baik di lingkup keluarga maupun masyarakat.

Di balik peran positifnya bagi pembangunan, migrasi internasional juga mempunyai implikasi negatif bagi pembangunan. Sumber daya manusia merupakan salah satu modal pembangunan. Namun dalam kenyataannya, kebutuhan tenaga kerja bagi pembangunan tidak sebanding dengan jumlah tenaga kerja yang ada. Akibatnya, akan terjadi persaingan ketat di pasar kerja. Kelompok *skilled* akan

berkompetisi memperoleh posisi tawar yang tinggi, sebaliknya kelompok *unskilled* tersingkir dari posisi pasar yang berkualitas. Kelompok *unskilled* ini kemudian mencari pekerjaan ke daerah atau negara lain yang dianggap memiliki peluang kerja lebih baik. Dalam perkembangannya migrasi internasional tidak hanya dilakukan oleh kelompok *unskilled*, tenaga kerja *skilled* juga banyak yang bermigrasi ke luar negeri karena pertimbangan ekonomi. Kondisi demikian apabila dibiarkan akan berdampak pada pelaksanaan pembangunan daerah. Ketersediaan tenaga kerja potensial bagi pembangunan akan berkurang. Sektor pertanian yang merupakan sektor vital di pedesaan semakin kekurangan sumber daya produktif. Hal ini menyebabkan peningkatan biaya produksi pertanian dan berubahnya sistem dan mekanisme produksi pertanian sementara hasil produksi tetap. Akibatnya, sektor pertanian akan mengalami penurunan. Aktivitas di sektor pertanian tidak dapat berjalan dengan normal. Pembangunan ekonomi di pedesaan menjadi terhambat.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Migrasi internasional merupakan fenomena yang terjadi hampir di setiap negara. Faktor lapangan kerja yang terbatas dan kebutuhan ekonomi yang mendesak, mendorong sebagian masyarakat bekerja di luar negeri sebagai TKI. Sampai saat ini, jumlah pengiriman TKI terus meningkat dan didominasi perempuan yang bekerja di sektor domestik. Fenomena meningkatnya migrasi tidak terlepas dari kebijakan ekspor tenaga kerja yang dilakukan pemerintah Orde Baru. Pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi melalui industrialisasi telah menggeser peran sektor pertanian. Padahal mayoritas masyarakat pedesaan menggantungkan hidup dari pertanian. Pengangguran bertambah karena sebagian lahan pertanian beralih fungsi ke industri. Sementara lapangan kerja lain mensyaratkan pendidikan dan keahlian khusus yang umumnya

³² Abdul Haris, *Gelombang Migrasi dan Jaringan Perdagangan Manusia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hal. 10.

tidak dimiliki oleh masyarakat. Akibatnya, masyarakat pedesaan lebih banyak yang bermigrasi ke luar negeri. Peluang kerja yang lebih besar serta daya tarik pendapatan yang lebih menjanjikan semakin menguatkan minat masyarakat untuk bermigrasi.

Tren migrasi internasional menggambarkan bahwa kebutuhan tenaga kerja semakin besar akibat industrialisasi. Tenaga kerja membantu memenuhi kebutuhan sumber daya di negara tujuan dan di negara asal membantu pembangunan melalui pengiriman remitansi. Implikasi migrasi internasional dapat dilihat dari segi ekonomi, sosial, dan gender. Dari segi ekonomi, migrasi internasional memberikan sumbangan besar bagi pembangunan terutama pembangunan ekonomi lokal. Peningkatan pendapatan per kapita masyarakat dengan bekerja sebagai TKI dan peningkatan kesejahteraan keluarga TKI mendukung proses pembangunan. Di samping itu, remitansi telah membuka peluang-peluang kerja di daerah yang pada gilirannya mengurangi pengangguran dan kemiskinan. Secara sosiologis, migrasi internasional akan meningkatkan status sosial TKI dan keluarga di masyarakat. Sementara dari aspek gender, keberhasilan TKI yang didominasi perempuan akan membawa perubahan relasi gender dalam keluarga dan hubungan sosial masyarakat. Fungsi dan peran perempuan dalam reproduksi sosial keluarga akan berubah terutama yang berkaitan dengan pemeliharaan anak dan pemenuhan kebutuhan keluarga. Demikian juga peran perempuan akan meningkat dalam pengambilan keputusan baik di lingkup keluarga maupun masyarakat.

Selain berimplikasi positif terhadap pembangunan, migrasi internasional juga mempunyai implikasi negatif bagi pembangunan terutama di daerah asal. Migrasi dipandang menghambat pembangunan ekonomi daerah akibat berkurangnya tenaga kerja potensial bagi pembangunan.

B. Rekomendasi

Pemerintah harus lebih bijak dalam membuat suatu kebijakan khususnya terkait migrasi internasional. Perlindungan TKI baik pra penempatan, selama penempatan maupun purna penempatan harus diperkuat sehingga kasus-kasus kekerasan yang menimpa TKI dapat diminimalkan. Dalam hal ini, pemerintah dapat berperan menyokong mekanisme migrasi internasional dengan cara mengurangi berbagai biaya tinggi dan pungutan liar yang mendorong TKI lebih memilih bermigrasi secara ilegal. Sementara DPR sesuai fungsinya berperan untuk mengawasi kebijakan-kebijakan pemerintah terkait migrasi internasional. Peraturan Perundangan yang dibuat harus memperhatikan kepentingan rakyat.

Selama ini upaya untuk meningkatkan jumlah TKI di sektor formal masih terkendala oleh ketersediaan calon TKI yang terampil dan profesional. Oleh karena itu diperlukan upaya untuk meningkatkan kompetensi calon tenaga kerja agar dapat berkompetensi dalam pasar kerja yang tersedia. Salah satunya melalui pendidikan dan pelatihan berbasis kompetensi yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan pasar kerja di luar negeri. Pembekalan TKI di dalam negeri tidak hanya seputar cara bekerja yang baik di luar negeri, namun mencakup pula strategi menghadapi persoalan yang mungkin timbul di negara penempatan. Misalnya, pengetahuan tentang sosial budaya negara penempatan, pengetahuan fungsi dan tugas kedutaan besar dan mekanisme pelaporan ke kedutaan besar ketika mereka menghadapi permasalahan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Habibi, Muhtar. (2009). *Gemuruh Buruh di Tengah Pusaran Neoliberalisme: Pengadopsian Kebijakan Perburuhan Neoliberal Pasca-Orde Baru*. Yogyakarta: Gava Media.
- Haris, Abdul. (2003). *Kucuran Keringat dan Derap Pembangunan (Jejak Migran dalam Pembangunan Daerah)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- (2005). *Gelombang Migrasi dan Jaringan Perdagangan Manusia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Irianto, Sulistyowati. (2011). *Akses Keadilan dan Migrasi Global: Kisah Perempuan Indonesia Pekerja Domestik di Uni Emirat Arab*. Jakarta: kerja sama Pusat Kajian Perempuan dan Gender-Universitas Indonesia, International Development Research Center-Canada, dan Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Rahman, Fathor. (2011). *Menghakimi TKI, Mengurai Benang Kusut Perlindungan TKI*. Jakarta: Pensil-324.
- Sabhana Azmy, Ana. (2012). *Negara dan Buruh Migran Perempuan: Menelaah Kebijakan Perlindungan Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2010*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Suharto, Edi. (2005). *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Alfabeta.
- Susilo, Wahyu, Anis Hidayah, dan Mulyadi. (2003). *Seluruh Kebijakan (Minus) Perlindungan Buruh Migran Indonesia*. Jakarta: Migrant CARE.
- Syahra, Rusydi (Ed.). (2009). *Krisis Ekonomi Global dan Tantangan dalam Penanggulangan Kemiskinan*. Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI.

Todaro, Michael P. dan Stephen C. Smith. (2006). *Pembangunan Ekonomi*, Jakarta: Erlangga.

Makalah/Jurnal:

"Migrasi Internasional: Realita dan Perubahan Kesejahteraan". Editorial *Jurnal Analisis Sosial* Vol. 15 No. 2 Desember 2010.

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.
- Keputusan Menteri Tenaga Kerja RI Nomor 149/Men/1983 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengerahan Tenaga Kerja Indonesia ke Saudi Arabia.
- Keputusan Menteri Tenaga Kerja RI Nomor 408/Men/1984 tentang Pengerahan dan Pengiriman Tenaga Kerja ke Malaysia.

Internet:

- Dampak Positif dan Negatif Pengiriman TKI ke Luar Negeri, <http://diyantikusriyanti.wordpress.com/2011/05/31/dampak-positif-dan-negatif-pengiriman-tki-ke-luarnegeri/>, diakses 25 Oktober 2013.
- International Migration 2013, <http://www.unicjakarta.org/images/PDF/wall%20chart.pdf>, diakses 21 Oktober 2013.
- Laporan Pengkajian Hukum tentang Tanggung Jawab Lembaga Pengerah Tenaga Kerja (PPTKIS) Dalam Pemenuhan Hak-hak Tenaga Kerja, http://www.bphn.go.id/data/documents/pkj_2012_-_1.pdf, diakses 6 November 2013.
- Migrasi Internasional, http://www.datastatistik-indonesia.com/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=903&Itemid=903&limit=1&limitstart=1, diakses 10 Januari 2014.

Perkembangan Kemiskinan Maret 2011-Maret 2012, <http://www.tnp2k.go.id/artikel/perkembangan-tingkat-kemiskinan-maret-2011maret-2012/>, diakses 20 Oktober 2013.

Pertumbuhan Ekonomi 2012 hanya 6,23 persen, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2013/02/05/1292140/pertumbuhan.ekonomi.2012.hanya6.23persen>. diakses 17 November 2013

Petani Menipis Di Negeri Agraris, <http://www.suamerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2012/03/11/179899/>, diakses 21 Oktober 2013.

Tahun Depan Angka Pengangguran Berkurang 8 Persen Hingga 9 Persen, <http://www.tempo.co/read/news/2003/10/15/05622258/Tahun-Depan-Angka-Pengangguran-Berkurang-8-hingga-9-Persen>, diakses 21 Oktober 2013.

<http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/1965/Skripsi.docx?sequence=4>, diakses 21 Oktober 2013.

<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/34790/4/Chapter%20II.pdf>, diakses 18 Oktober 2013.

Lain-lain:

Berita Resmi Statistik, Badan Pusat Statistik, No. 33/05/Th. XV, 7 Mei 2012.

Kemiskinan Sulit Ditekan, Media Indonesia, 17 Desember 2013