

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dewasa ini, pekerja migran menjadi salah satu bidang profesi yang penting bagi negara, khususnya bagi negara berkembang karena mereka adalah salah satu pahlawan devisa terbesar. Pekerja migran sendiri memiliki makna yang sangat luas, arti umumnya adalah orang yang bermigrasi atau berpindah dari wilayah kelahiran atau lokasi tinggal yang bersifat tetap untuk keperluan bekerja.<sup>1</sup> Bagi negara yang memiliki populasi tinggi, mengirim warganya ke luar negeri untuk bekerja adalah hal yang sangat menguntungkan. Semakin banyak warga yang bekerja di luar negeri, semakin banyak pula pemasukan negara yang didapatkan. Keuntungan ini berasal dari remitansi. Remitansi sendiri adalah transfer devisa tenaga kerja yang bekerja di luar negeri ke negara asalnya.<sup>2</sup> Pada umumnya pengiriman ini berupa uang dan barang. Keuntungan negara atas adanya remitansi berasal dari perbedaan nilai mata uang dan jasa pengirimannya dari satu negara ke negara lain.

Indonesia dan Filipina merupakan salah satu dari banyaknya negara yang menjadi pengirim tenaga kerja migran. Di Asia, Indonesia adalah

---

<sup>1</sup>Ibad, Muhammad Irsyadul., *Apa Definisi Buruh Migran?*, buruhmigran.or.id diakses dari <http://buruhmigran.or.id/2012/09/20/apa-definisi-buruh-migran/> pada tanggal 1 Oktober 2015 pukul 20.02 WIB.

<sup>2</sup>Badan Kebijakan Fiskal Kemenkeu RI, *Pengaruh Aliran Masuk Devisa Tenaga Kerja (Workers Remittances) Terhadap Nilai Tukar Rupiah*, dari [fiscal.depkeu.go.id](http://fiscal.depkeu.go.id) diakses dari <http://www.fiskal.depkeu.go.id/2010/edef-konten-view.asp?id=20150327125748660066376> pada tanggal 1 November 2015 pukul 21.08 WIB.

eksportir tenaga kerja terbesar kedua setelah Filipina.<sup>3</sup> Sebagian besar negara tujuan pekerja migran dari kedua negara ini berada di Asia, dimana Arab Saudi adalah negara penerima terbesar dari Filipina (POEA, 2014) dan Malaysia serta Arab Saudi yang merupakan negara penerima terbesar dari Indonesia (BNP2TKI, 2014). Kedua negara ini sama-sama memiliki keuntungan dari remitansi yang dihasilkan oleh masing-masing pekerja migrannya, tetapi tidak demikian dengan problematika yang dihadapi. Dibandingkan dengan Filipina, permasalahan yang dihadapi oleh pekerja migran asal Indonesia lebih sering terdengar dan lebih banyak mendapat perhatian dari organisasi-organisasi pembela hak buruh migran internasional karena banyak diantaranya yang mengalami eksploitasi atau *human trafficking*. Hal lain yang membedakan nasib pekerja migran dari kedua negara ini adalah dari segi pendapatan dimana besar upah yang diterima oleh pekerja migran asal Indonesia cenderung lebih rendah dibandingkan dengan pekerja migran asal Filipina.

Pada masa sebelum kemerdekaan Indonesia, migrasi tenaga kerja dari Indonesia ke luar negeri dilakukan oleh pemerintah Hindia Belanda melalui penempatan buruh kontrak ke negara Suriname, Amerika Selatan, yang juga merupakan wilayah koloni Belanda. Pada masa kemerdekaan Indonesia hingga akhir 1960-an, penempatan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri belum melibatkan pemerintah, namun dilakukan secara orang per orang, kekerabatan, dan bersifat tradisional. Penempatan

---

<sup>3</sup>IOM Indonesia, *Migrasi Tenaga Kerja* diakses dari situs International Organization of Migration (IOM) Indonesia <http://indonesia.iom.int/id/aktivitas-kami/migrasi-tenaga-kerja> pada tanggal 10 Desember 2015 pukul 11.48 WIB.

TKI yang didasarkan pada kebijakan pemerintah Indonesia baru terjadi pada 1970 yang dilaksanakan oleh Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi, dan Koperasi.<sup>4</sup>

Lembaga pemerintahan yang menangani pengiriman TKI ke luar negeri terus bertransformasi hingga pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, terbentuklah BNP2TKI (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia) yang bertanggungjawab dalam penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri. Lembaga ini terbentuk melalui Peraturan Presiden (Perpres) No 81/2006 setelah sebelumnya diamanatkan dalam undang-undang yang mengatur TKI yaitu Undang-undang No. 39 Tahun 2004. Struktur operasional kerja dari BNP2TKI melibatkan unsur-unsur instansi pemerintah pusat yang terkait dengan pelayanan TKI, antara lain Kementerian Luar Negeri, Kementerian Perhubungan, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kepolisian, Kementerian Sosial, Kementerian Pendidikan Nasional, Kementerian Kesehatan, Imigrasi (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia), Sekretariat Negara, dan lain-lain.<sup>5</sup>

Bagi beberapa masyarakat negara berkembang, upah di luar negeri lebih menjamin kelangsungan hidup mereka daripada upah di dalam negeri. Seperti yang disampaikan Kusmun, lelaki 33 tahun asal Yogyakarta yang memutuskan untuk pergi bekerja ke Korea Selatan. Menurutnya,

---

<sup>4</sup>BNP2TKI, *Sejarah Penempatan TKI Hingga BNP2TKI*, diakses dari situs resmi BNP2TKI <http://www.bnptki.go.id/frame/9003/Sejarah-Penempatan-TKI-Hingga-BNP2TKI> pada tanggal 13 Desember 2015 pukul 22.28 WIB.

<sup>5</sup>Djafar, Fariastuti., loc. cit.

untuk dapat bekerja di Indonesia harus didukung oleh latar belakang pendidikan minimum sarjana. *"Kalau saya sarjana, pasti saya memilih bekerja di dalam negeri. Namun, karena saya lulusan SMA, saya memilih menjadi TKI. Sebab, gaji di luar negeri lebih menjanjikan dalam memenuhi kebutuhan ekonomi saya dan keluarga,"* kata Kusmun kepada Republika beberapa waktu lalu.<sup>6</sup>

Banyak pekerja migran yang sukses dan menjadi orang kaya setelah kembali ke kampung halamannya, Kusmun juga menjadi salah satunya.

*"Alhamdulillah, saya bisa menyisihkan uang saya untuk membeli tanah dan mobil. Setidaknya dengan tanah ini, saya bisa membangun rumah,"* kata pria bermata sipit dan berkulit putih ini.<sup>7</sup>

Contoh lainnya adalah Edi Suryadi, TKI asal Sukabumi yang bekerja selama 4 tahun di Arab Saudi. Hasil menjadi TKI pun dapat digunakan untuk membiayai anaknya hingga kuliah di perguruan tinggi. Bahkan, Edi sanggup membeli sawah dan mobil pribadi.<sup>8</sup> Kemudian ada Trisno Yuwono, TKI asal Blitar yang pernah bekerja sebagai sopir di Arab Saudi dan kini sukses sebagai juragan swalayan. *"Satu gerai bisa menghasilkan omzet lebih dari Rp 10 juta per hari,"* kata lelaki kelahiran Blitar, 12

---

<sup>6</sup>Hafil, Muhammad. *Pahlawan Devisa Membangun Bangsa*, republika.co.id diakses dari <http://www.republika.co.id/berita/koran/podium/14/11/20/nfbkga3-pahlawan-devisa-membangun-bangsa> pada tanggal 3 November 2015 pukul 21.57 WIB.

<sup>7</sup>Ibid.

<sup>8</sup>Iman, R. N., *Kisah Mantan TKI yang Sukses Jadi Pengusaha Mobil*, Republika Online diakses dari <http://www.republika.co.id/berita/regional/jawa-barat/11/12/29/lwytax-kisah-mantan-tki-yang-sukses-jadi-pengusaha-mobil> pada tanggal 26 Agustus 2015 pukul 20.15 WIB

Agustus 1970 ini.<sup>9</sup> Upah yang lebih tinggi dan pengalaman sukses dari mantan TKI tersebut pun menjadi tawaran yang sangat menggiurkan hingga pada akhirnya banyak diantara masyarakat negara berkembang yang memutuskan untuk meninggalkan tanah kelahirannya dan pergi bermigrasi ke luar negeri.

Remitansi atau uang kiriman TKI dari luar negeri yang masuk ke Tanah Air pada tahun 2013 (terhitung dari Januari-November) mencapai sebesar 7.395.017.768 dolar AS atau setara Rp81.35 miliar.<sup>10</sup> Nilai ini dihasilkan oleh 512.168 jiwa atau sebanyak 0,206% dari total penduduk Indonesia yang saat itu bekerja di luar negeri (BNP2TKI, 2014). Deputi Perlindungan BNP2TKI Lisna Y Poelongan mengungkapkan jasa pengiriman uang alias remitansi Tenaga Kerja Indonesia (TKI) menyumbang 10% nilai APBN.<sup>11</sup> Nilai ini menempati posisi kedua dalam pendapatan negara setelah sektor migas.

Bekerja di negeri orang tidaklah mudah. Tidak semua pengalaman dari TKI tersebut berbuah manis, banyak diantara mereka mengalami nasib tidak beruntung karena mendapat hukuman di negara tempat mereka bekerja. Bahkan tidak jarang mereka pulang ke tanah air sudah berada dalam peti mati. Banyak kasus TKI yang bisa kita jadikan contoh betapa

---

<sup>9</sup>Firlan, F., *Dulu Sopir di Arab, Kini Juragan Jaringan Swalayan*, Kompas.com diakses dari <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2012/01/18/07383549/Dulu.Sopir.di.Arab.Kini.Juragan.Jaringan.Swalayan> pada tanggal 26 Agustus 2015 pukul 22.17 WIB

<sup>10</sup>Azwar, H.A., *Remitansi TKI 2013 Capai Rp81,35 Miliar*, infopublik.id diakses dari <http://infopublik.id/read/63475/remitanstki-2013-capai-rp8135-miliar.html> pada tanggal 29 Oktober 2015 pukul 23.36 WIB.

<sup>11</sup>Nurhayat, Wiji., *Ini Dia Mengapa TKI disebut 'Pahlawan Devisa Negara'*, finance.detik.com diakses dari <http://finance.detik.com/read/2012/09/26/164718/2038367/4/ini-dia-mengapa-tki-disebut-pahlawan-devisa-negara> pada tanggal 29 Oktober 2015 pukul 23.27 WIB.

sulitnya bekerja di negeri orang. Salah satunya adalah kasus Karni dan Zaenab, TKI yang baru-baru ini dieksekusi mati oleh pemerintah Arab Saudi tanpa diketahui oleh Pemerintah Indonesia (Samosir, 2015). Kemudian tebusan Rp. 21 Milyar untuk menghindari hukum pancung Satinah di Arab Saudi (Taufiqurrohman, 2014), lalu Erwiana TKI asal Sragen yang menjadi korban kekerasan majikannya di Hongkong (Kuncoro, 2014), dan masih banyak lagi nasib buruk yang dialami oleh para TKI kita.

Filipina juga merupakan salah satu negara di Asia Tenggara yang sama-sama menjadikan tenaga kerjanya sebagai pahlawan devisa. Seperti dilansir dari The Week, Rabu (13/11/2013), di bawah kepemimpinan Presiden Benigno Aquino III, laju pertumbuhan ekonomi Filipina meningkat pesat. Bahkan Filipina disebut-sebut sebagai *'Rising Economic Star'* di Asia. Perkembangan itu dimotori industri yang beragam termasuk pabrik elektronik, agrikultur, dan pusat-pusat tenaga kerja.<sup>12</sup>

Sejak tahun 1970an, Filipina telah menyuplai kebutuhan tenaga kerja ke luar negeri.<sup>13</sup> Tenaga kerja Filipina yang mencari nafkah di luar negeri disebut Balikbayan atau OFW/*Overseas Filipino Workers*. Remitansi yang mereka hasilkan menjadi penyumbang terbesar GDP Filipina yang sampai dengan bulan November 2013, nilai tersebut mencapai

---

<sup>12</sup>Deil, Siska Amelie F., *Dihantam Badai Haiyan, Mampukah Ekonomi Filipina Bertahan?*<http://bisnis.liputan6.com/read/744827/dihantam-badai-haiyan-mampukah-ekonomi-filipina-bertahan> diakses dari Liputan6.com pada tanggal 13 Desember 2015 pukul 22.08 WIB.

<sup>13</sup>Asis, Majura M.B., *The Philippines' Culture of Migration* migrationpolicy.org diakses dari <http://www.migrationpolicy.org/article/philippines-culture-migration> pada tanggal 2 November 2015 pukul 21.25 WIB.

USD20,605milyar.<sup>14</sup>Filipina sendiri memiliki populasi sebanyak 96,2 juta jiwa pada tahun 2013<sup>15</sup> dan tenaga kerja yang dikirim ke luar negeri di tahun itu sebanyak 2,3 juta atau 2,39% dari total penduduk Filipina (POEA, 2013).

Menyadari pentingnya OFW dalam ekonomi domestik dan mengantisipasi risiko yang mereka hadapi di rantau, Pemerintah Filipina mengintegrasikan sektor ini ke dalam politik ekonomi. Tahun 1995, presiden (saat itu) Fidel Ramos memberlakukan *Migrant Workers and Overseas Act* (Undang-Undang tentang Pekerja Migran dan Luar Negeri).<sup>16</sup> Guna menjamin kualitas para OFW khususnya pekerja rumah tangga, pemerintah melalui TESDA (*Technical Education and Skills Development Authority* = otoritas pengembangan keterampilan dan pendidikan teknis) memperbaiki regulasi untuk sektor layanan kesehatan, layanan sosial, dan layanan pengembangan komunitas lainnya. Sesuai UU tentang TESDA nomor tahun 1994, institusi itu bertugas menjamin terbentuknya standar nasional tentang keterampilan kerja.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup>Kementerian Perdagangan, *Peluang Barang dan Jasa di Pasar Bebas ASEAN* diakses dari AEC Center Kementerian Perdagangan Republik Indonesia <http://aeccenter.kemendag.go.id/peluang-produk-jasa-indonesia/internal-asean/filipina/> pada tanggal 15 Oktober 2015 pukul 14.03 WIB

<sup>15</sup>Philippine Statistic Authority, *2013 Survey on Overseas Filipinos* diakses dari Philippine Statistic Authority <https://psa.gov.ph/content/2013-survey-overseas-filipinos> pada tanggal 15 Oktober 2015 pukul 14.13 WIB

<sup>16</sup> Lengkong, Felix., *Standar Nasional PRT Filipina* diakses dari hidupkatolik.com <http://m.hidupkatolik.com/index.php/2012/09/04/standar-nasional-prt-filipina> pada tanggal 15 Oktober 2015 pukul 14.07 WIB.

<sup>17</sup>Ibid.

Pemerintah Filipina juga membentuk badan pengelola penempatan tenaga kerja di luar negeri yang disebut *Philippines Overseas Employment Administration* (POEA). POEA ini berada di bawah departemen tenaga kerja (DOLE = *Department of Labor and Employment*). POEA bertugas untuk memonitor perekonomian dan pasar kerja di luar negeri, dan meningkatkan perlindungan tenaga kerja migran yang bekerja di luar negeri.<sup>18</sup>

Berbeda dengan TKI, OFW lebih sering dijadikan sebagai contoh pekerja migran yang baik oleh lembaga buruh migran internasional. Dominica Fitri, salah satu pegiat di Yayasan Dunia Viva Wanita memaparkan bahwa sistem ketenagakerjaan di Filipina lebih baik dibandingkan dengan Indonesia.

*“Perlindungan tenaga kerja Filipina dalam kontrak kerja jauh lebih tegas. Hak-hak tenaga kerja Filipina ditulis dengan jelas,”* papar Dominica saat memberi materi di hadapan pegiat buruh migran yang hadir dari berbagai negara penempatan.<sup>19</sup>

Dalam situs ketenagakerjaan Filipina sangat rinci pembahasan mengenai mekanisme pengiriman OFW. Bahkan, ada menu khusus yang mengatur tentang pengawasan terhadap agen pengirim tenaga kerja.<sup>20</sup> OFW

---

<sup>18</sup>Pane, H.M.Idris., op. Cit.

<sup>19</sup>Pantau PJTKI, *Sistem Pengiriman Buruh Migran di Filipina Lebih Baik Dibandingkan Indonesia* diakses dari Pantau PJTKI

<http://pantaupjtki.buruhmigran.or.id/index.php/read/%E2%80%8Bsystem-pengiriman-buruh-migran-di-filipina-lebih-baik-dibandingkan-indonesia> pada tanggal 15 Oktober 2015 pukul 15.12

WIB

<sup>20</sup>Ibid.

juga memiliki citra sebagai pekerja migran yang berketerampilan tinggi dan fasih berbahasa Inggris dibandingkan dengan TKI.

Menurut Ir yang merupakan salah seorang TKI di Singapura, tenaga kerja dari Filipina tidak segan untuk memaki agen penyalurnya jika merasa diabaikan. Karena mereka sadar bahwa agen-agen penyalur tersebut mendapatkan keuntungan atas pengiriman dirinya ke luar negeri.

*”Saya cemburu melihat tenaga kerja asal Filipina. Nasib mereka benar-benar diperhatikan oleh agennya. Setiap minggu keberadaannya dikontrol, jadi majikannya tidak berani berbuat macam-macam,”* kata Ir kala itu.<sup>21</sup>

Dalam pelaksanaannya, Indonesia dan Filipina telah melakukan intervensi dalam proses pengiriman pekerja migran sejak tahun 1970-an, dimana kebijakan penempatan TKI dibuat oleh pemerintah Indonesia, dan pengiriman OFW yang dikirim oleh pemerintah Filipina. Bentuk intervensi Filipina lebih menekankan pada aspek perlindungan sedang Indonesia lebih menekankan pada aspek bisnis penempatan. Hal ini membuat buruh migran Filipina lebih terlindung hak dan kepentingannya sedang buruh migran Indonesia lebih rentan tereksplorasi.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup>RED, *Cemburu Pada Tenaga Kerja Filipina* diakses dari Suara Karya <http://www.suarakarya.id/2015/04/21/cemburu-pada-tenaga-kerja-filipina.html> pada tanggal 15 Oktober 2015 pukul 15.17 WIB

<sup>22</sup>Irfansyah, Azhar., *Pengaruh Gerakan Buruh Filipina dan Indonesia Terhadap Kebijakan Negara dalam Penempatan dan Perlindungan Buruh Migran*, Eletronic Theses & Dessertations (ETD) Gadjah Mada University diakses dari [http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=penelitian\\_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html&buku\\_id=67454](http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=penelitian_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html&buku_id=67454) pada tanggal 21 Oktober 2015 pukul 11.26 WIB.

Menurutnya [kepala BNP2TKI] negara Filipina memang menjadikan migrasi pencarian kerja ke luar negeri sebagai program khusus. Jadi kebanyakan pencari kerja ke luar negeri adalah kalangan yang mempunyai keterampilan. Sebaliknya, di Indonesia, pencarian kerja ke luar negeri bukan karena suatu program tetapi dampak pertumbuhan ekonomi yang belum merata.<sup>23</sup>

Dari 2 perbandingan diatas dapat kita lihat bahwa Indonesia dan Filipinasama-sama sebagai negara yang banyak mengirim warganya untuk bekerja di luar negeri. Hadirnya BNP2TKI dan POEA sebagai lembaga yang mengatur pengiriman tenaga kerja ke luar negeri merupakan salah satu bentuk upaya yang dilakukan oleh kedua negara dalam mengelola pahlawan devisa.

Perbedaan nasib yang diterima oleh masing-masing tenaga kerja kurang lebih dipengaruhi oleh kebijakan negara pengirimnya. Setiap negara pasti memiliki peraturan sendiri dalam mengelola pengiriman dan perlindungan pekerja migrannya yang terbentuk dalam kebijakan dan sistem negara. Untuk berusaha memperbaiki sistem, maka kita perlu mengetahui apa kekurangan sistem di waktu lampau dan membandingkan dengan sistem di negara lain sehingga akan muncul pemikiran baru yang dapat membuat sistem lebih efektif. (Bernard E, 1992:32).

Pada era Susilo Bambang Yudhoyono, Indonesia mulai membentuk sistem yang lebih baik dalam pengiriman dan perlindungan tenaga

---

<sup>23</sup>Sitorus, Ropesta., *REMITANSI 2014: Filipina Kalahkan TKI*, Industri Bisnis diakses dari <http://industri.bisnis.com/read/20150228/12/407372/remintansi-2014-filipina-kalahkan-tki> pada tanggal 24 Oktober 2015 pukul 03.24 WIB.

kerjanya dengan berdirinya BNP2TKI. Dan di masa pemerintahan Benigno Aquino, Filipina mencapai masa keemasannya dengan peningkatan laju ekonomi yang pesat. Maka dalam skripsi ini saya akan mengkaji mengenai perbedaan kebijakan Indonesia di era Susilo Bambang Yudhoyono dan Filipina di era Benigno Aquino III dalam pengiriman dan perlindungan tenaga kerja ke luar negeri.

## **B. Rumusan Masalah**

Bagaimana perbandingan kebijakan pengiriman dan perlindungan tenaga kerja di Indonesia pada era Susilo Bambang Yudhoyono dan di Filipina pada era Benigno Aquino III?

## **C. Kerangka Dasar Pemikiran**

### *Economic-based Approach (Teori Ekonomi Neo-Klasik)*

Teori Ekonomi Neo-Klasik dalam migrasi internasional diperkenalkan oleh Douglas S. Massey pada tahun 1993. Menurut pendekatan ekonomi, penyebab utama migrasi adalah perbedaan upah antara negara pengirim dan negara penerima.<sup>24</sup> Migrasi terjadi sebagai akibat perbedaan-perbedaan antar wilayah dalam hal penawaran dan permintaan tenaga kerja khususnya antara daerah asal dan daerah tujuan.<sup>25</sup>

Dalam tulisannya *Theories and Typologies of Migration: An Overview and a Primer*, Russel King mencantumkan pendapat Ravenstein bahwa

---

<sup>24</sup>Wahyudi, KRT. Ridwan., *Mengenal Teori-Teori Migrasi Pekerja Internasional* diakses dari <http://buruhmigran.or.id/2015/08/18/mengenal-teori-teori-migrasi-pekerja-internasional/> pada tanggal 24 Oktober 2015 pukul 02.35 WIB.

<sup>25</sup>Setiadi, *Migrasi Internasional: Strategi Kelangsungan Hidup pada Era Krisis Ekonomi* diakses dari <http://cpps.ugm.ac.id/content/migrasi-internasional-strategi-kelangsungan-hidup-pada-era-krisis-ekonomi#sthash.Rn5FV8ue.dpuf> pada tanggal 24 Oktober 2015 pukul 02.27 WIB.

*“the major causes of migration are economic.”*. Di negara pengirim, ada banyak kesulitan yang dihadapi penduduknya, diantaranya adalah kemiskinan, pengangguran, tidak memiliki tanah, penindasan politik, status sosial yang rendah, prospek pernikahan miskin, dan lain-lain. Kemudian mereka melihat peluang pada negara lain yang tidak terdapat di negara asalnya. Hal inilah yang menjadi alasan mengapa beberapa penduduk memutuskan untuk bermigrasi.

Secara makro ekonomi, migrasi merupakan hasil dari tidak meratanya pembagian lapangan pekerjaan oleh pemerintah. Di beberapa negara, sumber daya manusia tersedia banyak tetapi mereka tidak memiliki modal sehingga tingkat upahnya pun menurun. Sementara itu, di negara lain berlimpahan modal, kekurangan tenaga kerja, dan memiliki tingkat upah yang tinggi. Hasilnya tentu mereka yang dari tempat berupah rendah bermigrasi ke tempat yang berupah tinggi. (King, *Theories and Typologies of Migration: An Overview and a Primer*, 2012:13)

Pada tingkat mikro, munculnya keinginan untuk bermigrasi adalah sebuah keputusan yang dibuat oleh *rational actor* dengan menimbang *cost-benefit* apabila ia tetap tinggal di negara asalnya atau berpindah untuk bekerja di tempat berbeda dalam hal ini adalah negara lain. (King, *Theories and Typologies of Migration: An Overview and a Primer*, 2012:14)

Di Indonesia, seperti pengalaman yang telah dipaparkan oleh Kusmun sebelumnya bahwa minimal pendidikan yang harus ditempuh untuk dapat

bekerja di Indonesia adalah sarjana. Sedangkan setengah dari tenaga kerja migran asal Indonesia bekerja pada sektor *unskilled* dimana yang dibutuhkan adalah tenaga, bukan keterampilan yang diperoleh dari jenjang pendidikan. Maka alasan umum masyarakat Indonesia memilih untuk menjadi TKI adalah karena adanya peluang untuk menghidupi keluarganya dengan bekerja di negara lain dan peluang tersebut tidak ada di Indonesia. Dari tingkat makro dan mikro, upah yang ditawarkan di Korea Selatan jauh lebih tinggi dibandingkan di Indonesia, sehingga Kusmun memutuskan untuk pergi menjadi TKI agar kebutuhan keluarganya dapat terpenuhi. Dan di Filipina, banyaknya Balikbayan yang dikirimkan ke luar negeri dan besarnya remitansi negara terima setiap tahunnya mencerminkan bahwa kesempatan untuk bekerja atau bermigrasi ke luar negeri merupakan keputusan yang tepat karena memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak, baik Balikbayan maupun pemerintah Filipina.

### ***Teori Konstruktivisme***

Konstruktivisme pertama kali diterapkan sebagai teori dalam politik internasional oleh Nicholas Onuf (Asian Social Science, 2014:154). Kunci dari pemikiran ini adalah bahwa dunia sosial, termasuk hubungan internasional, merupakan suatu konstruksi manusia. Dunia sosial dibuat atau dibentuk oleh masyarakat pada waktu dan tempat tertentu. Kaum konstruktivis menekankan peran pemikiran, pengetahuan bersama atas dunia sosial (Sorensen & Jackson, 2009:307).

Salah satu tokoh dalam konstruktivisme adalah Christian Reus-Smit. Ia berpendapat bahwa ada 4 praktik dasar kelembagaan, yaitu realis, neo-realis, neo-liberal, dan konstruktivis (*state identity*). Ia mengkategorikan pandangan konstruktivisme menjadi dua bagian, yaitu konstruktivisme sistemik dan konstruktivisme holistic. Konstruktivisme sistemik yang telah diperkenalkan oleh Alexander Wendt, berfokus pada interaksi sistemik antara negara-negara. Wendt berpendapat bahwa identitas negara akan menggambarkan kepentingan dan tindakannya (Asian Social Science, 2014:155).

Buku "*The Moral Purpose of the State*" yang ditulis oleh Reus-Smit, memiliki ide dasar bahwa negara di setiap periode sejarahnya akan saling membagikan kepentingan dasar dan nilai-nilai yang harus dicapai. Dan untuk mewujudkannya mereka akan membuat aturan dan membangun lembaga (struktur konstitusional). Menurutnya, lembaga (struktur konstitusional) adalah struktur elemen yang menjadi jembatan bagi antarnegara untuk melakukan interaksi dan sebagai fasilitator untuk melakukan kerjasama internasional.

Konsep penting lainnya yang disampaikan oleh Reus-Smit adalah, bahwa struktur konstitusional memiliki level yang lebih dalam membantu lembaga-lembaga internasional. Karena struktur konstitusional memiliki nilai dan akan menentukan arah dari sebuah negara. Lembaga negara sebenarnya adalah perwujudan dari aturan dasar bagaimana negara menyelesaikan masalah mereka (Asian Social Science, 2014:156).

Menurutnya, perbedaan dalam pengaturan norma-norma, nilai, dan kepercayaan di setiap negara merupakan hasil dari “struktur konstitusional” atau struktur politik masing-masing.

Reus-Smit berpendapat bahwa struktur konstitusional mendefinisikan identitas sosial dari negara-negara dan menjelaskan bagaimana tindakan negara dalam masyarakat internasional. Menurutnya, struktur konstitusional adalah set keyakinan antar-subjektif, prinsip, dan norma-norma yang menentukan siapa yang merupakan aktor yang sah dan parameter dasar dari tindakan negara yang sah; serta menentukan dan bentuk politik internasional. struktur konstitusional yang hegemonik karena mereka merupakan dasar yang berlaku untuk hak-hak negara berdaulat (Asian Social Science, 2014:157). Singkatnya, dunia politik termasuk hubungan internasional, diciptakan dan dibentuk seluruhnya oleh masyarakat. Tidak ada satupun masyarakat yang hidup diluar aktifitas manusia tersebut atau bebas darinya (Sorensen & Jackson, 2009:311).

Indonesia dan Filipina merupakan negara yang sama-sama memasok tenaga kerja migran ke luar negeri dalam jumlah yang banyak. Tetapi masing-masing tujuan dari pengiriman tenaga kerja migran ini memiliki perbedaan karena dapat dilihat dari perbedaan *image* mengenai kedua negara ini di mata dunia dalam pengelolaan pengiriman dan perlindungan tenaga kerjanya. Dimana pemerintah Filipina memiliki program-program perlindungan yang maksimal terhadap tenaga kerja migrannya melalui undang-undangnya, sedangkan hal ini belum terlihat banyak di Indonesia.

Seperti yang disampaikan oleh kepala BNP2TKI bahwa pengiriman tenaga kerja migran asal Filipina ke luar negeri merupakan program khusus yang didasarkan pada keterampilan. Sedangkan Indonesia mengirimkan tenaga kerja migrannya ke luar negeri bukan karena suatu program melainkan untuk kebutuhan perekonomian.

#### **D. Hipotesa**

Kebijakan pemerintah Filipina dalam pengiriman dan perlindungan tenaga kerja ke luar negeri didasarkan pada *right-based approach* dan memperhatikan kesejahteraan dari para pelaku ekonomi khususnya OFW, sementara Indonesia hanya menjadikan tenaga kerja sebagai komoditi untuk menghasilkan remitansi.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana posisi Indonesia dalam menangani dan melindungi tenaga kerjanya di luar negeri jika dibandingkan dengan Filipina – salah satu negara pemasok tenaga kerja terbesar dari Asia. Perbandingan ini juga dilakukan untuk mengetahui apakah perlindungan atau remitansi yang menjadi tujuan utama dari masing-masing negara dalam mengirimkan tenaga kerjanya ke luar negeri.

#### **F. Jangkauan Penelitian**

Penelitian pada skripsi ini hanya dibatasi pada era kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono di Indonesia (2004-2014) dan Benigno Aquino III di Filipina (2010-sekarang).

## **G. Metode Penelitian**

Dalam penulisan ini, metode yang akan digunakan untuk melakukan penelitian adalah metode kepustakaan (*library research*) dan analisis kualitatif. Sumber-sumber penelitian ini meliputi buku-buku, surat kabar, hasil penelitian, jurnal, dan website yang sekiranya relevan dengan permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini.

## **H. Sistematika Penulisan**

BAB I : Pendahuluan, yang terdiri dari alasan pemilihan judul, latar belakang, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : Bab ini membahas bagaimana kebijakan Negara Indonesia dalam pengiriman dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri.

BAB III : Pada bab ini akan dibahas tentang kebijakan Negara Filipina dalam pengiriman dan perlindungan Overseas Filipino Workers (OFW) ke luar negeri.

BAB IV : Merupakan pembahasan mengenai perbandingan persepsi dari Filipina dan Indonesia dalam pengiriman dan perlindungan tenaga kerja migrannya.

BAB V : Merupakan pembahasan akhir yang menyimpulkan pendekatan mana yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia dan Filipina dalam kebijakannya untuk mengirim dan melindungi tenaga kerja di luar negeri.