



Memperkuat Kapasitas Desa dalam Pelindungan dan Pemberdayaan Pekerja Migran Indonesia: Praktik Terbaik dan Inklusi Layanan selama Pandemi COVID-19



RINGKASAN EKSEKUTIF

April 2021

PENGANTAR

Indonesia, seperti banyak negara lain di dunia, mengalami dampak yang luar biasa akibat pandemi COVID-19. Dengan penyebaran virus yang tinggi di dalam negeri, migrasi transnasional muncul sebagai masalah penting untuk ditangani dalam respons negara

Pandemi juga telah mengekspos kerentanan Pekerja Migran Indonesia (PMI) yang berupah rendah. Setidaknya kurang lebih 180,000 PMI kembali ke Indonesia sebagai dampak langsung dari pandemi. Pemulangan massal dapat berujung pada masalah sosio-ekonomi yang harus dihadapi oleh para PMI yang pulang, namun pemahaman akan permasalahan ini masih minim. Lebih lanjut, pandemi ini juga menunjukkan adanya penurunan dalam pengiriman uang atau remitansi. Jika pada krisis (ekonomi / finansial) sebelumnya, remitansi disebut-sebut sebagai transfer finansial internasional yang lebih tangguh dan andal, selama masa pandemi, remitansi turun secara signifikan. Pada Maret 2021, Bank Indonesia melaporkan angka remitansi tahun 2020 turun sebanyak 17,6% menjadi USD 9,43 miliar, lebih rendah USD 2 miliar dari tahun sebelumnya.

Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia membuka babak baru dalam tata kelola migrasi pekerja ke luar negeri karena menjanjikan lebih banyak upaya pelindungan untuk memperbaiki fokus sebelumnya yang lebih tertuju pada upaya penempatan. Sangat berbeda dengan UU No. 39 Tahun 2004, yang memusatkan semua kegiatan pra-pemberangkatan, UU No.18 Tahun 2017 menyerahkan lebih banyak tata kelola migrasi kepada pemerintah daerah, menempatkan mereka sebagai pengemban tugas yang signifikan. Meskipun undang-undang memungkinkan fleksibilitas bagi pemerintah daerah untuk dengan cepat melindungi kemungkinan implikasi yang merugikan dari pandemi terhadap PMI yang pulang, sejauh mana peluang tersebut telah digunakan belum dapat disimpulkan.

Untuk menghapus ketidakpastian yang ada, International Organization for Migration (IOM), United Nations Development Program (UNDP), dan Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI) melakukan studi untuk mengidentifikasi aspek-aspek berikut: (i)

pemahaman tingkat desa terhadap isu-isu seputar migrasi pekerja migran Indonesia ke luar negeri; (ii) ketersediaan peraturan desa khusus yang berkaitan dengan PMI; dan, (iii) tingkat keterlibatan PMI dan keluarganya dalam program yang berjalan di tingkat desa. Dalam memperluas aspek yang terakhir, studi ini juga ertarik untuk mengidentifikasi praktik terbaik selama respons pandemi, untuk mengeksplorasi bagaimana praktik tersebut dapat membentuk dasar untuk langkah-langkah kebijakan yang lebih permanen.

Studi ini menggunakan desain penjelasan *sekuensial metode* campuran, yang melibatkan dua tahap berbeda. Fase pertama berfokus pada pengumpulan dan analisis data kuantitatif yang bersumber dari survei kuantitatif. Dengan menggunakan metode pengambilan sampel acak sederhana, survei ini mencakup 1.082 desa di delapan provinsi di Indonesia. Kedua, fase kualitatif dibangun atas informasi dari temuan kuantitatif. Tahap kualitatif dilaksanakan melalui diskusi kelompok terfokus (FGD) dan wawancara mendalam dengan pembuat kebijakan dari tingkat nasional hingga subnasional, serta pihak non-pemerintah, sebagai jalur utama pengumpulan data.

Studi ini berfungsi sebagai salah satu survei eksplorasi terbesar tentang migrasi Indonesia dalam hal sampel yang dikumpulkan, untuk memberikan bukti empiris yang kuat, indikasi temuan umum, dan untuk menginformasikan upaya di masa mendatang dalam meningkatkan kapasitas desa dalam tata kelola migrasi terutama selama pandemi COVID-19.

Studi ini memberikan kesempatan untuk mengelaborasi pemahaman yang lebih baik tentang hubungan antara pembangunan dan migrasi, yang belum direspon secara memadai dalam konteks Indonesia. Studi ini memposisikan respons terbaik terhadap pandemi sebagai batu loncatan untuk memikirkan tentang bagaimana PMI dan kebutuhan keluarganya dapat dimasukkan dalam kerangka pembangunan yang lebih luas. Dengan memusatkan perhatian pada inklusi layanan, tujuannya adalah untuk menghindari pendekatan instrumental dalam migrasi, di mana PMI hanya dinilai dari potensi remitansi mereka.



© SBMI, 2021

TEMUAN SURVEI UTAMA

- Sebagian besar desa yang disurvei (94,45%), tidak memiliki Perdes, atau Peraturan Desa tentang PMI.
- Sedikitnya, 23,57% perangkat desa yang disurvei telah memahami UU No. 18 Tahun 2017. Namun, masih ada peluang angka ini bisa ditingkatkan.
- Hampir seperlima (19,13%) dari desa yang disurvei menyimpan catatan tentang jumlah pekerja migran yang bermigrasi ke luar negeri dari desa tersebut.
- Program yang berkaitan dengan penyediaan informasi tentang migrasi yang aman ada di 18,85% desa yang disurvei.
- Mayoritas responden yang disurvei berpersepsi bahwa PMI berkontribusi pada pembangunan desa, dengan 15,06% memilih sangat setuju dan 55,82% setuju dengan pernyataan tersebut.
- Sebagian besar aparat desa mendata hal-hal berikut, sebagai bidang di mana mereka membutuhkan bantuan peningkatan kapasitas dan dapat memperoleh manfaat dari kegiatan tindak lanjut: penyediaan informasi tentang migrasi yang aman (73,38%), pengelolaan data penduduk dan migrasi (69,04%), dan manajemen kasus (52,5%).
- Keberadaan organisasi pekerja migran di tingkat desa memiliki korelasi yang signifikan secara statistik, berdasarkan koefisien positif dengan pengetahuan aparat desa akan UU No. 18 Tahun 2017. Disisi lain, studi ini menemukan bahwa pemahaman terhadap Undang-undang No. 18 Tahun 2007 oleh aparatus desa perempuan dan mereka yang berada di daerah perbatasan dapat lebih ditingkatkan. Hal ini didasarkan pada korelasi negatif yang signifikan antara pemahaman dan jenis kelamin serta variabel lokasi desa.

PRAKTIK BAIK PENANGGULANGAN COVID-19

Respons pandemi di Indonesia menunjukkan sejumlah praktik terbaik yang dapat dimanfaatkan untuk langkah-langkah kebijakan yang lebih permanen. Di tingkat nasional, pemerintah Indonesia dengan cepat menghadapi krisis kesehatan dan melindungi rakyatnya dari peningkatan kemiskinan melalui program pemulihan ekonomi nasional senilai Rp 699,43 Triliun, yang dikenal dengan **PEN** (*Pemulihan Ekonomi Nasional*). Program tersebut mencakup upaya untuk segera mengarahkan kembali Dana Desa untuk mengelola bantuan langsung tunai (*Bantuan Langsung Tunai - Dana Desa, BLT-DD*) dan menyediakan program yang memfasilitasi mereka yang kehilangan pekerjaan.

Lebih spesifik terkait masalah migrasi, studi ini telah mengidentifikasi beberapa praktik terbaik berikut.

- (1) Koordinasi pemulangan antar provinsi, terutama untuk koridor migrasi Malaysia-Indonesia yang telah ditetapkan, yang menghubungkan provinsi Kalimantan (khususnya Kalimantan Barat) dengan Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur;
- (2) Komitmen pemerintah daerah, khususnya di Nusa Tenggara Timur, untuk memberikan bantuan pemulangan, tanpa memandang status dokumentasi PMI;
- (3) Keterlibatan aktor non-pemerintah, khususnya *paguyuban* berbasis etnis dalam upaya pemulangan;
- (4) Peningkatan pencatatan data migrasi, karena masalah kesehatan mendesak memerlukan langkah-langkah desa untuk melacak dan mencatat pekerja migran Indonesia yang kembali.

TANTANGAN PELINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN PMI SELAMA PANDEMI

Pandemi COVID-19 telah mengakibatkan pemulangan PMI dalam skala yang belum pernah terjadi sebelumnya. Pemerintah daerah menghadapi tantangan baru dalam melaksanakan respons terhadap migrasi, selain tantangan historis terkait sosialisasi undang-undang. Khusus UU Nomor 18 Tahun 2017, tantangan utama tetap pada penghapusan biaya rekrutmen.

Pemerintah daerah menyadari prevalensi migrasi hutang dan kebutuhan untuk menghapus biaya perekrutan, skema yang sebagian besar membebani PMI. Mereka yang bermigrasi dengan berutang memiliki prevalensi untuk melakukan migrasi yang berulang, karena PMI biasanya tidak dapat menabung dalam periode kontrak dua tahun pertama. Sementara pemulangan besar-besaran PMI secara tiba-tiba karena pandemi mengingatkan kembali pentingnya masalah ini, pemerintah daerah juga turut mewaspadaikan prospek tersebut karena tanggung jawab untuk membiayai pelatihan PMI kini berada di tangan mereka.

Terlepas dari tantangan yang ada, studi ini mencatat inisiatif lokal yang inovatif untuk membantu jalur migrasi yang aman. Misalnya, di Kabupaten Sambas, pejabat lokal telah membuat **SILVI**, *sistem informasi virtual* yang didedikasikan untuk PMI. Contoh **SILVI** dapat menginformasikan upaya masa depan dalam memasukkan migrasi dalam *Sistem Informasi Desa (SID)*.

MIGRASI & PEMBANGUNAN DESA

Studi kuantitatif juga dilengkapi dengan wawancara mendalam dengan pemerintah desa terpilih. Di bawah ini adalah beberapa poin penting yang perlu menjadi catatan bersama:

(1) Karena infrastruktur dan kesehatan tetap menjadi masalah prioritas di desa, fokus pada PMI belum diintegrasikan ke dalam peraturan desa, rencana (Rencana Pembangunan Jangka Menengah, RPJM) dan program tertentu. Secara bersamaan, pemerintah desa lebih tertarik untuk menggali potensi PMI dalam menimbulkan multiplier effect dalam perekonomian desa, terutama melalui remitansi, daripada memperhatikan kerentanan mereka.

Prioritas pembangunan desa masih sangat mengikuti arahan pemerintah pusat dan daerah, hal ini turut dapat dijadikan bahan refleksi tentang keefektifan UU No. 6 Tahun 2014 dalam memulai inisiatif bottom-up. Sebagai ilustrasi, ketika ditanya mengapa desanya belum mengembangkan mekanisme untuk menanggapi masalah migrasi, seorang aparat desa di Kabupaten Serang menjawab, “*Tidak ada instruksi dari atas.*”

(2) Tidak adanya program khusus bagi PMI bukan berarti mereka dieksklusi dari bantuan pemerintah desa. Seperti yang ditunjukkan oleh pengalaman selama COVID-19, pekerja migran termasuk sebagai salah satu penerima berbagai paket bantuan / upaya bantuan, meskipun seolah-olah, tidak termasuk dalam kategori pekerja migran. Mereka kemungkinan besar tercakup dalam kategori lain, seperti populasi yang paling rentan atau terdampak.

Menarik juga untuk dicatat bahwa sebuah keluarga harus terdaftar dengan benar dalam daftar penduduk (melalui Nomor Induk Kependudukan, NIK) agar dapat memenuhi syarat untuk mendapatkan paket bantuan. Hal ini dapat menjadi insentif utama bagi rumah tangga migran untuk memastikan bahwa anggotanya bermigrasi melalui jalur yang terdokumentasi.

(3) Prioritas desa di dua wilayah pembangunan yang disebutkan sebelumnya dapat membantu pengintegrasian masalah migrasi ke dalam kerangka pembangunan yang lebih luas. Pertama, para ilmuwan

telah menunjukkan bagaimana remitansi lebih dapat difasilitasi ketika infrastruktur (fisik) dan fasilitas pendukung sudah tersedia di daerah pengirim migran. Kedua, perhatian terhadap anak dan kesehatannya dapat menjadi pintu gerbang yang efektif untuk mengarusutamakan masalah migrasi dalam pembangunan desa. Hal ini disebabkan oleh minat yang lebih besar dari pemerintah desa untuk menangani biaya sosial dari migrasi. Salah satu contohnya dapat ditemukan di Sumbergede, sebuah desa di Kabupaten Sekampung, Lampung Timur, di mana peraturan tentang migrasi dirumuskan dari keprihatinan tentang kesulitan keluarga PMI yang ditinggalkan.

(4) Terdapat wawasan lebih lanjut yang dituai pada tahap kualitatif, yang mengharuskan studi ini untuk lebih berhati-hati dalam membaca hasil dari tahap kuantitatif.

- a. Memang benar bahwa komunitas PMI purna di tingkat desa berkontribusi pada pemahaman pemerintah desa yang lebih baik terhadap UU No. 18 Tahun 2017, namun sosialisasi undang-undang oleh pemerintah pusat juga memainkan peran yang sama pentingnya.
- b. Data migrasi di tingkat desa seringkali masih sangat sederhana dan memerlukan perbaikan. Di beberapa desa, praktiknya sesederhana mencatat nama PMI dan negara tujuan.
- c. Meski BUMDes disebut-sebut sebagai program desa yang paling disukai, pada praktiknya, pelaksanaannya hingga saat ini belum memenuhi potensi yang dijanjikan, terutama untuk meredam dampak buruk COVID-19. Banyak desa yang belum berhasil mengembangkan BUMDesnya karena masih terkendala masalah profesionalitas dan sumber daya manusia dalam proses rekrutmen.

Pada saat yang sama, PMI dapat memanfaatkan kesempatan untuk mendemokratisasi BUMDes melalui remitansi. Sebagai alternative, remitansi dapat disalurkan ke koperasi, unit ekonomi yang diidentifikasi oleh pengurus komunitas PMI sebagai badan yang paling sesuai untuk keperluan mereka. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi menyatakan bahwa BUMDes terbuka untuk kerja sama dengan koperasi prakarsa migran.

Pekerja migran purna juga berpotensi mengidentifikasi berbagai potensi produk di daerah asalnya. Dengan

pengalaman mereka di luar negeri, PMI dapat memperoleh informasi yang lebih baik tentang kebutuhan pasar di luar tingkat daerah atau nasional. Misalnya, di Nusa Tenggara Barat, warga sekitar baru-baru ini menemukan potensi pasar porang (*Amorphophallus muelleri*) yang harganya tinggi di Jepang sebagai bahan utama pembuatan konnyaku dan mi shirataki.

CONTOH PENGALAMAN KOMUNITAS

Dalam penelitian ini, diskusi juga diusung dengan pengurus masyarakat dan PMI purna yang telah merintis usaha kecil sekembalinya ke daerah asal, melahirkan pemahaman yang sangat berharga tentang pemberdayaan PMI dan apa yang dapat ditingkatkan terkait upaya meredakan dampak pandemi.

Hal pertama yang perlu ditingkatkan adalah memperluas perwujudan pemberdayaan dari hanya program kewirausahaan hingga mencakup peningkatan kapasitas pada aspek lain seperti pengumpulan informasi pasar, pengamanan akses permodalan, serta pemasaran, dan distribusi. Karena makanan merupakan produk yang seringkali dihasilkan oleh para PMI purna, banyak dari mereka yang juga dapat memperoleh manfaat dari adanya bantuan dalam hal perizinan legal, sertifikasi halal, dan pengemasan produk. Selain itu, ketentuan dan program yang lebih efisien yang disediakan oleh kementerian dan lembaga juga dapat membantu upaya tersebut.

Peluang perbaikan lainnya adalah dukungan pemberdayaan yang diberikan oleh pemerintah daerah, khususnya di tingkat kabupaten atau kota. Banyak PMI purna menceritakan kesedihannya karena harus pergi dari rumah ke rumah, menawarkan produk ke kantor pemerintah daerah mana pun yang dapat mereka akses. Sebagai alternatif, contoh praktik yang baik terkait dengan masalah ini adalah didirikannya SBMI Mart, yang menggabungkan konsep koperasi dan semi-grosir, dan mencurahkan perhatian untuk mempromosikan produk PMI. Pengalaman semacam ini dapat membuka lebih banyak peluang untuk mendukung pemerintah dalam meringankan beban sosial ekonomi terkait COVID-19 yang dihadapi oleh PMI yang kembali dan komunitas asalnya.



© IOM, 2019

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Berdasarkan temuan studi, kami mengusulkan rekomendasi kebijakan pada dua tingkatan. Tindakan segera untuk mendukung dan melindungi PMI yang sudah pulang selama pandemi di tingkat pemerintah daerah, meliputi:

- 1) Pemerintah daerah perlu membuat mekanisme koordinasi tentang bagaimana mereka dapat memenuhi kebutuhan perlindungan dan pemberdayaan PMI sebagaimana diatur dalam UU No. 18 Tahun 2017. Dampak negatif dari pandemi telah menekankan perlunya perlindungan terhadap migran yang pulang. Penggunaan nomenklatur birokrasi yang tepat, seperti item perlindungan dalam layanan dasar wajib (**Urusan Wajib Pelayanan Dasar**), dapat membantu mereka dalam mengalokasikan anggaran secara efektif untuk masalah migrasi pekerja. Pemerintah daerah juga dapat melihat kontribusi potensial kabupaten (termasuk tingkat kecamatan) dalam tata kelola migrasi;
- 2) Untuk memperluas sumber daya dalam respons pandemi, peran Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dalam mengintegrasikan migrasi dalam perencanaan pembangunan tingkat daerah dapat ditingkatkan, salah satunya dengan memanfaatkan kapasitas mereka dalam meningkatkan basis data terkait migrasi.
- 3) Meningkatkan pendekatan pemberdayaan yang ada, dengan menyediakan kegiatan bantuan untuk PMI purna selain melalui pelatihan, tetapi juga dengan mengupayakan pemantauan tindak lanjut yang berkelanjutan setelah mereka kembali.
- 4) Mendukung pengorganisasian masyarakat di tingkat desa oleh PMI purna dan anggota keluarganya dan mendorong keterlibatan ekonomi dan investasi mereka yang lebih besar dalam masyarakat, terutama melalui koperasi

Di tingkat nasional, kami merekomendasikan tindakan berikut untuk dilaksanakan:

1. Kementerian dan lembaga perlu berkoordinasi dan memberikan dukungan kepada desa dalam meningkatkan kapasitasnya untuk merespon isu perlindungan dan pemberdayaan PMI, terutama pada saat pandemi COVID-19;
2. Pemerintah di tingkat nasional perlu meningkatkan upaya pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017, khususnya untuk perangkat desa perempuan dan yang berada di daerah perbatasan;
3. Untuk meringankan beban utang PMI dan kemungkinan remigrasi yang disebabkan utang, pemerintah di semua tingkat perlu berkontribusi

pada upaya yang dipimpin BP2MI untuk menghapus biaya perekrutan. Untuk melengkapi upaya tersebut, upaya bersama dalam merundingkan perjanjian bilateral dan multilateral mengenai pembiayaan oleh pengguna jasa (*employers pay*) juga dapat dilakukan dengan dukungan dari Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) dan IOM;

4. Karena repatriasi skala besar membutuhkan basis data migrasi yang terintegrasi, langkah-langkah berikut harus dipertimbangkan: a. meningkatkan data tentang kepulangan dan migrasi ulang; b. melibatkan BPS dalam kontekstualisasi basis data migrasi nasional yang lebih luas dan menjelaskan bagaimana migrasi terhubung dengan isu pembangunan secara umum; c. menghubungkan SID desa ke basis data terintegrasi tersebut;
5. Secara umum, perspektif pemerintah tentang hubungan antara migrasi dan pembangunan perlu diperluas lebih dari sekedar diskusi sepintas tentang remitansi. Selain dari kerangka pengentasan kemiskinan untuk menanggulangi dampak COVID-19, studi ini mengusulkan dua titik tolak untuk mengaitkan migrasi dengan pembangunan. Pertama, terdapat kebutuhan untuk menyelidiki bagaimana migrasi dapat dikaitkan dengan paradigma pembangunan di tingkat desa yang digagas Kementerian Desa PDT. Kedua, terdapat kebutuhan untuk memahami bagaimana migrasi dapat dimasukkan ke dalam konfigurasi mata pencaharian yang disusun oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) (*on-farm, off-farm, dan non-farm activities*) dan pemahaman yang lebih luas tentang migrasi dalam konteks transisi agraria;
6. Memberikan dukungan kepada pemerintah desa dalam meningkatkan kapasitasnya di bidang-bidang berikut: a. penyediaan informasi yang berkaitan dengan migrasi yang aman; b. pencatatan kependudukan dan pengelolaan data; c. manajemen kasus / bantuan (hukum). Desa juga dapat memperoleh manfaat yang besar dengan adanya banyak bantuan dalam mengintegrasikan ketanggapan gender (*gender responsiveness*), seperti yang diamanatkan oleh Instruksi Presiden No. 9 tentang Pengarusutamaan Gender (Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender), dalam kerangka perkembangan dan tata kelola migrasi. Tindakan afirmatif bagi perempuan sangat dibutuhkan, mengingat konteks migrasi feminisasi

dan pengalaman gender dari pandemi COVID-19. Kepentingan dari para pemangku kepentingan yang berbeda juga dapat dipusatkan pada masalah keluarga yang ditinggalkan, terutama anak-anak dari PMI. Program desa untuk menangani masalah ini harus lebih diprioritaskan.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME

Menara Thamrin 7-9th Floor
Jl. MH Thamrin Kav. 3
Jakarta 10250
Indonesia
Phone: +62 21 29802300
Fax: +62 21 39838941

SERIKAT BURUH MIGRAN INDONESIA

Jl. Pengadegan Utara I No.1A, RT.8/RW.6
Pengadegan, Kecamatan Pancoran, Jakarta Selatan
Jakarta 12270
Indonesia
Email: sekretariat@sbmi.or.id

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION

Sampoerna Strategic Square Building, North Tower 12A
Jl. Jend Sudirman Kav 45 - 46
Jakarta 12930
Indonesia
Phone: +62 21 57951275



© IOM, 2019

