

BAB III

PEKERJA MIGRAN SEBAGAI KELAS SUBALTERN

Memasuki akhir abad 20 dan awal abad 21, globalisasi dan kebangkitan negara-negara dunia ketiga menjadi tren dominan dalam hubungan internasional. Kemudahan transportasi dan keterbukaan mobilitas yang ditawarkan globalisasi yang dibarengi dengan disparitas ekonomi membuat penduduk dari berbagai macam negara mencoba peruntungan dengan menjadi pekerja migran. Tawaran pekerjaan dan kemakmuran yang lebih menjanjikan di negara tujuan membuat mereka menggunakan berbagai cara baik yang legal maupun ilegal untuk memasuki negara tujuan.

Negara dunia ketiga yang sebagian besar merupakan negara bekas jajahan perlahan mulai melaksanakan pembangunan negerinya, termasuk Malaysia. Sejak kebijakan *Look East Policy* diambil awal pemerintahan perdana menteri Mahathir Mohamad pada tahun 1981, Malaysia mulai berhasil membangun negerinya dan menjadi salah satu negara yang cukup maju di kawasan Asia Tenggara. Pada tahun 2011 GDP Malaysia mencapai US\$ 447 Milyar dengan komposisi terbesar berasal dari sektor jasa dan industri (48% dan 40%).⁵² Banyak faktor yang mendorong pencapaian ini termasuk karena kehadiran pekerja migran. Di Malaysia sendiri, sektor-sektor yang diizinkan diisi oleh pekerja migran antara lain

⁵² *The World Fact Book: Malaysia* (diakses pada 8 Juli 2012); diunduh dari

bidang manufaktur, konstruksi, perkebunan, pertanian, dan jasa (restoran, *cleaning services*, penanganan kargo, *laundry*, *caddy* golf, salon, retail, tekstil, logam/ daur ulang/ pengolahan sampah, rumah tangga, dan hotel/resort). Sementara negara-negara yang diizinkan untuk mengirim pekerja migran antara lain Indonesia, India, Kamboja, Nepal, Myanmar, Laos, Vietnam, Filipina (khusus pekerja laki-laki), Pakistan, Sri Lanka, Thailand, Uzbekistan, dan Kazakhtan.⁵³

Kehadiran pekerja migran di sebuah negara dengan model kebangsaan yang memiliki identitas poskolonial didalamnya tentunya menjadikan persoalan tersendiri. Hal ini menjadikan pendekatan ekonomi dan legal-formal saja tidak mencukupi dalam memahaminya. Membutuhkan perhatian yang lebih mendasar, terutama dari sisi antropologis yang menyangkut faktor ide dan gagasan *yang lain*. Bab ini akan menganalisis mengenai praktek dan keadaan subordinasi pekerja migran ini dalam strata sosiologis masyarakat dan terutama dalam politik kebijakan pemerintah dengan menggunakan konsepsi subaltern yang dikenalkan oleh Antonio Gramsci.

A. Sejarah Pekerja Migran Di Malaysia

Pekerja migran sebenarnya bukanlah sesuatu yang baru di Malaysia. Jauh sebelum gelombang kedatangan besar-besaran pekerja migran pada tahun 1980 hingga 2000an, pekerja migran telah datang pada

⁵³ Invest in Malaysia (diunduh pada 11 Juli 2012), diakses dari

era penjajahan kolonial Inggris. Selain pada masa itu kebutuhan pekerja untuk pertambangan dan perkebunan sangat besar, faktor pendorong berupa kemiskinan di negeri asal juga berperan penting.

Kebijakan pemerintah kolonial saat itu lebih berpihak kepada pekerja dari luar Melayu. Hal ini, selain karena cap etnis Melayu yang malas, juga sebagai strategi untuk menguatkan pengaruh terhadap kesultanan sebagai elit politik lokal. Pengistimewaan etnis China misalnya, sebagaimana diungkapkan oleh Mahathir Mohamad dalam bukunya *The Malay Dilemma*:

The policy on the local tin mines and other areas used Chinese migrant workers until the Malays were excluded from these fields of employment. (Mahathir, 1970:27)

Ketiadaan aturan kewarganegaraan dan imigrasi yang jelas pada era kolonial, menjadikan tambang-tambang yang dimiliki oleh aristokrat etnis China memilih untuk mendatangkan pekerja dari daratan China. Mereka datang dari China ke Malaysia dengan sistem buruh kontrak (*indented labour sistem*) dan sistem *kangcu* (sistem perpajakan dan pengelolaan tanah dari pihak kesultanan kepada aristokrat China). Hal ini dilakukan selain karena kedekatan primordial, juga untuk lebih memudahkan dalam pengawasan dan meminimalkan biaya.

Chinese capitalist control of tin mining persisted long after British intervention in the tin producing Malay States because of effective and exclusive control over Chinese labour. Relying on "labour-intensive" production techniques, the minimization of the wage bill was key to their viability and profitability ... In the absence of a local proletariat, Chinese capitalists chose to employ an immigrant (Chinese) proletariat

(including the secret societies which) were transformed into quasi-welfare organizations serving multifarious functions in the uncertain frontier society and embracing most strata of the Chinese community.⁵⁴

Konfigurasi etnis China yang ada terdiri dari Hokkien, Kantonis, dan Hakka. Orang Hokkien merupakan golongan dialek Cina yang pertama dan terbanyak menetap di Malaysia. Mereka antara lain menetap di Pulau Pinang, Singapura dan Melaka dengan pekerjaan sebagai pedagang, buruh, dan pekebun kecil. Sementara orang Kantonis dan Hakka sebagian besar bekerja di tambang bijih timah. Mereka menetap di pedalaman Perak, Selangor, Negeri Sembilan, dan Pahang. Pada tahun 1921, orang Hokkien mencakup 52 persen etnis Cina di Malaysia, Kantonis (29 persen), dan Hakka (19 persen). Pada tahun 1941, etnis Cina menjelma menjadi kelompok etnis terbesar di Semenanjung Malaya, mencapai 43 persen penduduk dibandingkan orang Melayu yang berjumlah 41 persen.⁵⁵

Kedatangan etnis India pun memiliki kemiripan baik dalam rentang waktu maupun mekanisme. Selain sistem kontrak, sistem yang digunakan merekrut para pekerja dari India adalah dengan sistem *kanggani*. *Kanggani* merupakan semacam mandor di mana mereka melalui ketua-ketua kampung merekrut anak buah mereka dari kampung mereka sendiri di

⁵⁴ Jomo Kwame Sundaram, *A Question of Class: Capital, the State, and Uneven Development in Malaya*, New York: Monthly Review Press and Manila: Journal of Contemporary Asia Publishers, 1988 (ppb. ed.), pp. 162–63. dalam Tarling, Nicholas dan Edmund Terence Gomez, *The State, Development and Identity in Multi-Ethnic Societies Ethnicity, equity and the nation*, 2008, New York: Routledge, hal: 58

⁵⁵ Sejarah kedatangan kaum imigran ke Malaysia (diakses tanggal 8 Juli 2012); diunduh dari

India. Dalam sistem ini, mandor tersebut bertanggung jawab terhadap pekerja yang mereka bawa. Selain itu, pemerintah kolonial dari tahun 1790 hingga tahun 1860 juga mendatangkan sekitar 15.000 tahanan dari India.⁵⁶

Selain pekerja migran dari China dan India, orang-orang dari Jawa dan Sumatra juga berdatangan ke Malaysia akibat dari peperangan dan kekejaman Belanda. Karena menganggap kedatangan mereka menguntungkan sebagai pekerja, untuk melindungi keberadaan mereka pemerintah kolonial Inggris mengeluarkan undang-undang *Netherlands Indian Labourers Protection Enachment* pada tahun 1909. Keberadaan undang-undang ini diharapkan dapat menambah kehadiran pekerja dari Indonesia dan tidak terlalu bergantung pada pekerja China dan India. Jumlah pekerja dari Jawa dan Sumatra ini tidak terlalu besar dan mereka bisa berakulturasi dengan penduduk lokal sehingga tidak mempolar membentuk kelompok identitas tersendiri.

Kemerdekaan negara-negara dunia ketiga pada pertengahan abad 20 merubah pola mobilisasi pekerja migran ini. Terbentuknya negara-negara baru dengan perangkat aturan-aturan politik, hukum, dan imigrasinya, membuat perpindahan orang-orang dalam mencari pekerjaan tidak sefleksibel era sebelumnya. Pada awal era paska kemerdekaan tahun 1957, pemerintah fokus pada rekonstruksi politik sehingga kehadiran pekerja migran tidak sepesat era kolonial. Namun paska

migran dari negara lain mulai memasuki negara ini. Pesatnya industrialisasi berimplikasi pada peningkatan pula pada peningkatan urbanisasi. Masyarakat pedesaan mulai berpindah ke kota dan terjadi kelangkaan pekerja di desa. Perkebunan kelapa sawit dan karet yang membutuhkan pekerja cukup banyak kesulitan dalam mendapatkan tenaga kerja.

Untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja tersebut, mulai didatangkan pekerja dari Indonesia meskipun sebagian besar secara ilegal. Hal ini dikarenakan saat itu Malaysia belum memiliki aturan perundangan untuk pekerja semi dan tidak terampil.⁵⁷ Seiring berjalannya waktu, bidang pekerjaan pekerja migran Malaysia mulai beragam tidak hanya pada sektor perkebunan, namun hampir di semua pekerjaan manual yang tidak membutuhkan keterampilan. Bidang pekerjaan kerah biru ini didominasi pekerjaan manual seperti manufaktur, konstruksi, pertambangan, dan pekerjaan domestik.

Seiring bertambahnya jumlah pekerja migran, intensitas pertemuan dengan penduduk lokal semakin meningkat. Pekerja migran tersebut sering disalahkan untuk berbagai masalah sosial yang timbul. Dalam struktur sosial masyarakat, mereka menempati posisi subordinat karena pekerjaan mereka pun kebanyakan adalah pekerjaan yang rendah, jenis

⁵⁷ *Migrant Labour in Malaysia: Impact and Implications of the Asian Financial Crisis* (diakses pada 8 Juli 2012); diunduh dari: <http://www.eadn.org/Migrant%20Labour%20in%20Malaysia%20Impact%20and%20Implications%20of%20the.pdf>

pekerjaan untuk tidak mau dilakukan oleh pekerja lokal atau apa yang dikenal dengan sebutan 3D (*dirty, dangerous, and demeaning*).

Ketika implementasi kebijakan NEP berakhir pada tahun 1991, pemerintah mulai menyadari perlunya diadakan peraturan-peraturan yang lebih mengikat terhadap para pekerja migran tersebut. Hal ini didasari pada ketimpangan yang sangat jauh antara pekerja migran yang terdaftar dan ilegal. Data dari departemen imigrasi Malaysia memperlihatkan hanya sebagian kecil pekerja yang tercatat dan memiliki izin bekerja di Malaysia.

**Tabel 1: *Work Permits Issued To Migrant Workers in Malaysia*
By Country of Origin (1985-1991)**

Year	Indonesia	Philippines	Thailand	Bangladesh	Total
1985	998	374	986	1.126	3.484
1986	420	3.260	1.411	438	5.529
1987	86	2.920	4.709	-	7.715
1988	437	534	5.001	-	5.972
1989	567	1.158	6.695	318	8.738
1990	14.125	5.340	4.326	361	24.152
1991	3.351	6.460	566	609	10.986
Total	19,984	20,046	23,694	2,852	66,576
Presentase ¹	30	30,1	35,6	4,3	100

Sumber: Azizah (1997)⁵⁸

Menurut sumber yang sama, jumlah tersebut hanya sebagian kecil dari seluruh jumlah pekerja migran yang ada di lapangan. Adanya ketimpangan antara data pekerja migran terdaftar dengan realitas di

⁵⁸ *Migrant Labour in Malaysia: Impact and Implications of the Asian Financial Crisis* (diakses pada: 9 Juli 2012); diunduh dari: <http://www.eadn.org/Migrant%20Labour%20in%20Malaysia>

lapangan menjadikan isu pekerja migran ilegal mulai mendapatkan perhatian serius termasuk dalam tataran kebijakan terhadap mereka.

B. Keadaan Pekerja Migran

Jumlah pekerja migran di Malaysia mengalami peningkatan yang signifikan baik dalam sisi kuantitas maupun presentase. *Full Employment* yang dialami Malaysia pada tahun 1991, diikuti dengan keberhasilan kebijakan ekonomi baru (*Malaysia Vision 2020*) membuat Malaysia masih menjadi salah satu tempat tujuan pekerja migran. Pada tahun 2007, jumlah pekerja migran legal di Malaysia telah mencapai 2.1 juta orang.

Tabel 2: Number of Migrant Workers with PLKS in 2003-2007

Year	Pen M'sia	Sabah	S'wak	Total
2003	1,125,755	170,426	116,516	1,412,697
2004	1,155,854	199,542	119,290	1,474,686
2005	1,454,924	236,090	130,736	1,821,750
2006	1,512,585	221,539	136,914	1,871,038
2007	NA	NA	NA	2,106,116

Sumber: *Human Rights Commission of Malaysia (SUHAKAM)*⁵⁹

Jumlah ini terbagi dalam beberapa sektor perekonomian, dan Indonesia adalah penyumbang asal sebagian besar pekerja migran tersebut.

Tabel 3: Foreign Workers by Country of Origin and Job Sector in 2007

C of O	DM	Constr	Manuf	Service	Plantn	Agric	Total
Indon	296984	210838	206898	40116	297615	102629	1155080
Bangla	17	49289	151376	26069	24552	15016	266319

⁵⁹ *Migrant Workers and Undocumented Persons in Malaysia: Research Findings* (diakses pada 9 Juli 2012); diunduh dari: http://www.suhakam.org.my/c/document_library/get_file?&id=35222&folderId=312272&name=DLEEF_7704.pdf

Nepal	30	4624	178714	28764	2810	8171	223113
Myanm	30	15111	79425	20617	1483	6556	123222
India	99	7577	30803	60750	23298	21631	144158
Viet	10	5229	106686	2826	90	623	115464
Philipp	10397	1686	2856	2765	5038	2581	25323
Thai	417	1015	790	15216	63	555	18056
Pakist	1	4387	3296	1829	816	5080	15409
Camb	6825	176	2404	231	201	86	9923
Others	893	2508	2857	3174	369	248	10049
Total	315703	302440	766105	202357	202357	356335	2106116

Sumber: *Human Rights Commission of Malaysia (SUHAKAM)*⁶⁰

Jika dibandingkan dengan total seluruh angkatan kerja yang ada di Malaysia yang berjumlah 11.4 juta, jumlah tersebut mencapai hampir 20 %. Hal ini menjadikan Malaysia sebagai salah satu negara terbesar penerima pekerja migran di Asia Tenggara. Namun jumlah ini belum termasuk jumlah pekerja migran yang tidak terdaftar. Berdasarkan perkiraan Amnesty Internasional, pekerja migran ilegal di negara ini mencapai 2.2 juta orang.⁶¹ Namun harapan pekerja migran untuk memperoleh penghidupan yang lebih baik di Malaysia tidak selalu terwujud. Lemahnya perlindungan hukum, longgarnya peraturan, serta diskursus media yang tidak berimbang menjadikan kondisi kerja di negara ini tidak memadai. Bahkan oleh Amnesty International, keadaan pekerja migran di Malaysia dikatakan dalam kondisi terjebak.

Banyak kasus yang memperoleh perhatian luas yang memperlihatkan kondisi keterjebakan ini. Pekerja migran dari Indonesia

⁶⁰ *ibid*

⁶¹ Amnesty International. *Trapped: The Exploitation of Migrant Worker in Malaysia*, London:

misalnya, cukup banyak pekerja migran yang mengalami penyiksaan dan menjadi sorotan media yang kemudian menimbulkan sentimen anti Malaysia di Indonesia. Mereka antara lain kasus Nirmala Bonat 2008, kasus Siti Hajar tahun 2009, kasus Muntik tahun 2009, dan kasus Modesta tahun 2009. Pekerja migran dari Bangladesh juga menghadapi persoalan yang serupa. Sejak dicabutnya pembekuan perekrutan pekerja asal Bangladesh pada tahun 2006, pekerja migran dari negara tersebut secara masif datang ke Malaysia. Namun kehadiran mereka yang cukup banyak tidak diimbangi dengan mekanisme perlindungan yang memadai yang berekses pada berbagai permasalahan yang timbul mengenai mereka di Malaysia. Pada 2007, interview TEUPM (*Timber Employee Union of Peninsular Malaysia*) bersama organisasi *civil society* lain, organisasi hak migran, dan serikat buruh terhadap 70 pekerja PTC Asia Pacific asal Bangladesh menemukan bahwa sekitar 500 pekerja Bangladesh di perusahaan tersebut mengalami perlakuan kondisi kerja mirip budak (*slave-like working condition*).⁶² Menurut Irene Fernandez, hal ini disebabkan karena dibukanya kembali ijin perekrutan dimanfaatkan oleh perusahaan-perusahaan untuk mendapatkan keuntungan yang cepat. Mereka bekerja sama dengan *job broker* untuk merekrut pekerja migran tanpa adanya mekanisme penempatan yang jelas. Setelah pekerja tersebut ditempatkan

⁶² *Day of Action to Stop Exploitation of Migrant Workers in the Asia Pacific Region* (diakses pada

di tempat kerja, perlakuan baik gaji maupun kondisi kerja yang tersedia sangat tidak memadai.⁶³

Nepal Migration Year Book 2010 menunjukkan hal serupa yang dialami pekerja migran asal Nepal. Di Malaysia, pekerja migran asal Nepal menghadapi kondisi yang tidak aman (*insecure*). Antara Januari hingga Juni 2010, 81 pekerja Nepal meninggal di Malaysia dimana 45 diantaranya meninggal tanpa diketahui penyebabnya (*unknown*). Disebutkan pula lima hingga enam orang pekerja Nepal bunuh diri setiap bulan.⁶⁴ Laporan lain menyebutkan bahwa setengah dari pekerja migran ke Malaysia menghadapi penipuan kontrak dimana mereka hanya dibayar dibawah 481 Ringgit, dibawah ketentuan pemerintah Nepal untuk pekerja migran Nepal di Malaysia yakni 546 Ringgit.⁶⁵ Masalah lain yang ditemui pada pekerja migran Nepal di Malaysia antara lain resiko tidak mendapatkan pekerjaan, tidak mampu membayar *worker levy*, pembayaran yang telat, dan penipuan kontrak kerja.

Persoalan gaji dan pemenuhan hak pekerja juga menjadi masalah yang dihadapi pekerja dari Myanmar. Kebanyakan dari mereka bekerja di sektor konstruksi, pabrik, dan outlet makanan. Beberapa dari perusahaan yang memakai jasa mereka tidak memfasilitasi dengan akomodasi yang baik dan bahkan mereka harus menghadapi kondisi kerja yang

⁶³ *Shattered Dreams Of Migrant Workers: Exploitation of Bangladeshis in Malaysia, HR activist terms it human trafficking*(diakses pada 9 Agustus 2012); diunduh dari <http://www.thedailystar.net/newDesign/news-details.php?nid=83694>

⁶⁴ *The Himalayan Times*, July 25, 2010 dalam Ghimire, Anita (ed), *Nepal Migration Years Book 2010*. Kathmandu: Nepal Institute of Development Studies (NIDS), 2010, hal: 23

memprihatinkan.⁶⁶ The Guardian dalam laporannya 24 Januari 2011 menyebutkan sekitar 35 pekerja Myanmar yang memprotes dan menuntut perusahaan tempat mereka bekerja untuk memenuhi hak mereka ditahan oleh aparat Malaysia.⁶⁷ Charles Hektor, advokat HAM terkemuka Malaysia yang mengomentari hal tersebut mengatakan bahwa kapanpun pekerja mengeluh dan protes mengenai diskriminasi yang dialami, pemberi kerja cenderung untuk memperketat diskriminasi dan bahkan memutus kontrak mereka.⁶⁸ Contoh eksploitasi untuk pekerja migran dari Filipina, bisa dilihat dalam penelitian mengenai konstruksi diskursus prostitusi di Malaysia Timur. Penelitian itu menemukan bahwa wacana mengenai pekerja perempuan Filipina telah diidentikan dengan prostitusi. Perempuan Filipina dalam industri malam menjadi komoditas kesenangan (Tyner, 2004: 92)⁶⁹.

Beberapa contoh kasus di atas menunjukkan bahwa praktek eksploitasi terhadap pekerja migran merata di hampir semua elemen pekerja migran tanpa melihat asal negara. Penelitian yang lebih mendalam yang dilakukan oleh Amnesty Internasional dengan mewawancarai 200 pekerja migran baik yang legal maupun ilegal menunjukkan kesimpulan yang sama. Selain perlakuan buruk yang didapat dari majikan, pekerja

⁶⁶ *Burmese migrant workers struggle in Malaysia* (diakses pada 10 Agustus 2012); diunduh dari <http://southasia.oneworld.net/todayshadlines/burmese-migrant-workers-struggle-in-malaysia>

⁶⁷ *Burmese migrant workers: caught between a tyrant and a tiger* (diakses pada 10 Agustus 2012); diunduh dari <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/jan/24/burma-migrant-workers-malaysia-exploitation>

⁶⁸ *ibid*

⁶⁹ *Racialised sexualities: the case of Filipina migrant workers in East Malaysia* (diakses pada 9 Juli 2012); diunduh dari <http://shanghaijournal.squarespace.com/storage/Hilsdon-Racialised%20Sexualities%20Filipina%20Migrants.pdf>

migran pun sering mendapat pengabaian dari pemerintah ketika mengadukan permasalahannya. Persoalan yang dihadapi, yang diolah dari hasil pengolahan data penelitian Amnesty Internasional tersebut, antara lain:

1. Penipuan oleh *Outsourcing Companies* dan *Labour Contractors* Tenaga Kerja

Pada awalnya, sektor swasta merupakan aktor utama dalam perekrutan pekerja migran ke Malaysia. Namun, seiring dengan usaha melawan arus pekerja migran ilegal, pada tahun 1995 keterlibatan swasta mulai dilarang dan digantikan oleh gugus kerja pekerja migran (*Task Force on Foreign Labour*). Namun karena tetap gagal untuk menghentikan laju kedatangan pekerja migran, pada tahun 1997 gugus kerja ini dihentikan dan pada tahun 2002 rekrutmen dilakukan langsung dalam kerangka hubungan antar pemerintah melalui *G to G Agreements*.⁷⁰

Pemerintah Malaysia sendiri sebenarnya memiliki banyak regulasi mengenai perekrutan pekerja migran. Paling tidak ada tiga kementerian berbeda yang mengatur perekrutan pekerja migran yang dikoordinasikan oleh komite kabinet, serta lebih banyak lagi lembaga dalam birokrasi yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan kebijakan. Meskipun pekerja migran secara ketat diatur, jarak (*gap*) antara regulasi dan pelaksanaan kebijakan oleh birokrasi yang

⁷⁰ *Policy chaos over migrant workers in Malaysia*. (diunduh pada 10 Juni 2012) diakses dari <http://www.gastasiaforum.org/2011/01/11/policy-chaos-over-migrant-workers-in-malaysia/>

dikombinasikan dengan ketidakefektifan hukum (*climate of impunity*) menciptakan sistem yang didalamnya eksploitasi berlangsung.⁷¹

Regulasi dasar bagi pekerja migran untuk bekerja di Malaysia adalah adanya sponsor dan jaminan ketersediaan lapangan kerja. Seperangkat aturan juga dibuat untuk mengesankan adanya pertanggungjawaban dan perlindungan terhadap pekerja migran seperti asuransi kesehatan dan kewajiban ketersediaan lapangan pekerjaan. Namun praktek di lapangan, yang dilandasi ketidakseriusan implementasi serta ketiadaan pengawasan, menjadikan tataran realita yang berbeda.

Dalam sistem perekrutan dan penempatan pekerja migran, *Outsourcing Companies* dan *Labour Contractors* merupakan salah satu aktor kunci yang bertanggung jawab terhadap pekerja migran tersebut. Mereka bekerja sama dengan agen pengirim serta para calo yang merekrut di lapangan di negara asal. Namun seringkali terjadi penipuan maupun perlakuan yang semena-mena terhadap pekerja migran tersebut. Perlakuan yang dialami antara lain penelantaran di bandara, penipuan gaji, kondisi kerja yang tidak memadai, dan penyitaan paspor.

Pekerja migran mengalami pelemahan secara struktural. Mereka sengaja diasingkan (*enclosure*) dan diisolasi baik dalam komunikasi maupun sosialisasi dengan pihak luar terutama pemerintah negara asal

Selain itu mereka juga sengaja dibutakan mengenai persoalan hukum sehingga tidak tahu harus melakukan apa ketika menghadapi kasus tertentu.

2. Persoalan Gaji dan Kondisi Kerja

Para pekerja migran umumnya tertarik untuk bekerja di Malaysia karena tawaran gaji yang menarik. Namun sistem agen dan kerja kontrak yang ada menjadikan persoalan gaji menjadi sesuatu yang rawan. Gaji sering telat, dibayar tidak penuh, maupun tidak dibayarkan dengan alasan untuk membayar biaya pengiriman. Pun dengan kondisi kerja. Para pekerja migran tersebut harus bekerja dengan kondisi lingkungan pekerjaan yang dibawah standar kelayakan. Banyak dari mereka yang bekerja di pabrik harus bekerja selama 12 jam, bahkan ada yang sampai 16 jam. Selama rentang waktu tersebut, mereka harus tetap berdiri dan dilarang pergi ke kamar mandi kecuali saat waktu istirahat. Kondisi kerja di sektor domestik (pembantu rumah tangga) lebih parah lagi akibat ketiadaan kontrak kerja yang jelas dan ketertutupan akses.

Dalam laporannya, *Amnesty International* menyebutkan bahwa banyak kasus agen dan pihak pemberi kerja yang mengurangi gaji untuk membayar ijin kerja (*work permit*) melalui angsuran bulanan yang dikenal dengan *levies*. Padahal pekerja migran telah membayar ijin kerja tersebut ketika akan diberangkatkan.⁷²

3. Perlakuan Kasar dan Tindak Kekerasan

Perlakuan kasar dan menjadi korban kekerasan menjadi hal yang sering dialami oleh pekerja migran. Para pekerja pabrik banyak yang mendapat perlakuan yang tidak menyenangkan dari pihak yang mempekerjakan atau mendapatkan *mess* yang sangat tidak layak. Sementara pekerja migran domestik sering mendapat perlakuan kasar hingga tindak kejahatan seperti penyiksaan, pemerkosaan, hingga pembunuhan oleh majikan.

Ketiadaan aturan yang jelas sebagai kerangka perlindungan terhadap para pekerja migran membuat pekerja migran mengalami perlakuan eksploitatif baik dari pemakai tenaga kerja maupun aparat pemerintahan sendiri. Untuk pekerja berdokumen misalnya, peraturan yang ada sangat membatasi dan berpeluang besar akan terjadinya perlakuan diskriminatif bagi mereka. Mereka hanya bisa bekerja untuk orang yang mempekerjakan sementara segala urusan termasuk perijinan, paspor, dan perpanjangan ijin kerja ditangani oleh majikan. Dalam berbagai kasus, seperti diungkapkan oleh *Tenaganita* dan advokat tenaga migran lainnya, hal ini membuat para majikan sengaja tidak memperhatikan *mess* kerja sehingga bisa dengan mudah

4. Perlakuan yang Buruk dari Otoritas Pemerintah

Kasus terakhir penembakan dan dugaan pencurian organ tubuh tiga pekerja migran Indonesia menjadi bukti kesewenang-wenangan Polisi Malaysia.⁷⁴ Meskipun akhirnya dugaan pencurian tidak terbukti, kasus penembakan yang tanpa alasan yang jelas menunjukkan adanya kecenderungan kriminalisasi terhadap pekerja migran. Selain itu pekerja migran juga sering diperlakukan tidak adil dalam proses hukum yang dihadapi dan sering terjadi praktek pemalakan oleh pihak kepolisian.

Pekerja migran yang tidak berdokumen mengalami nasib yang cukup mengenaskan. Ketiadaan payung hukum perlindungan dan keberadaan pasukan RELA Malaysia membuat mereka rentan mengalami pelanggaran HAM. Pasukan RELA (Ikatan Relawan Rakyat Malaysia) sendiri merupakan pasukan sipil suka rela yang berdiri tahun 1972 dan sejak tahun 2005 diberi kewenangan untuk menangani tenaga kerja migran tak berdokumen.

Keberadaan pasukan RELA juga mengindikasikan perlakuan buruk ini. Amandemen peraturan mengenai pasukan tersebut pada 2005 yang memperbolehkan membawa senjata api dan kewenangan lain yang berkaitan dengan imigrasi, membuat praktek kesewenang-wenangan mudah terjadi. Mereka sering memasuki dan menggeledah tempat-

memeriksa dan menangkap orang asing yang tidak membawa dokumen lengkap.

Pasukan yang oleh *Amnesty International* disebut sebagai “*a body that has been known to act in an arbitrary and overzealous manner*” ini keberadaannya menuai polemik, terutama mengenai kewenangan yang terlalu besar dalam menangani pekerja migran. Kelonggaran dalam perekrutan dan proses pendidikan yang mapan menjadi sorotan, terlebih dengan banyaknya kasus pelanggaran HAM dan tindak kekerasan yang dilakukan oleh pasukan RELA tersebut. *Human Rights Watch*, kelompok hak asasi manusia yang berbasis di New York juga menyoroti hal ini. Mereka menyalahkan RELA yang dinilai telah melakukan tindakan brutal dalam menangani imigran gelap selama ini.⁷⁵

5. Kekerasan Diskursif

Media masa Malaysia kebanyakan menempatkan pekerja migran dalam wacana-wacana negatif. Pemberitaan mengenai pekerja migran antara lain mengenai tindak kriminal oleh pekerja migran laki-laki, korban kekerasan majikan yang dialami pekerja migran perempuan, tidak menghormati hukum, mengganggu perekonomian domestik, dan berkontribusi besar pada masalah sosial Malaysia. Pemberitaan tenaga migran di media masa juga digunakan sebagai saling mendiskreditkan antara ideologi media masa yang ada. Media yang dimiliki etnis China

⁷⁵ *RELA Malaysia dikecam* (diakses pada 23 Oktober 2011); diunduh dari:

seperti *Metro Daily* dan *The Stars* banyak menambahkan kata *Moslem* dalam pemberitaan negatif terhadap pekerja migran.⁷⁶

Adapun menurut Devadason dan Chan Wai Meng (2010) dari Universitas Malaya, ringkasan praktek eksploitasi terhadap pekerja migran antara lain sebagai berikut:

Tabel 4: Summary of Abuses toward Foreign Workers

No	Abuses and Restrictions
1	<i>Absence of employment contracts or contracts that are not honoured given that the terms and conditions become less favourable as that which was agreed upon before their departure from their homeland.</i>
2	<i>Outsourcing system that denies workers the benefits of collective bargaining agreements given that the terms are agreed upon between recruitment agents and employers.</i>
3	<i>Discouraged to join unions by unscrupulous employers (violation of the Trade Union Act, 1959). In practical terms, the Ministry of Home Affairs has set an absolute prohibition on migrant workers from joining any sort of association.</i>
4	<i>Discouraged to contribute to the EPF as the employer merely contributes RM5 per worker instead of the rate applicable for a local worker. Further, a foreign worker is not allowed to make a nomination under the Employees Provident Fund Act 1991.</i>
5	<i>Inferior benefits accorded under the Workmen's Compensation Act 1952 that is applicable to foreign workers relative to the protection of local workers under the SOCSO scheme.</i>
6	<i>Non-payment of wages and unfair dismissal.</i>
7	<i>Wrongful deduction of wages to cover the cost of the work permits (though it has been mandated in April 2009 that employers have to bear the cost).</i>
8	<i>Substandard living conditions and lack of workplace protection against industrial injuries.</i>
9	<i>Workers not insured (violation of the Workmen's Compensation Act 1952) and insurance compensation not meted out in the case of occupational injuries.</i>
<i>Other Abuses</i>	
10	<i>Employers that do not renew their permits, leaving migrants to lose their legal status.</i>
11	<i>Passports withheld by employers and recruiting agents leaves them vulnerable to arrest, ill-treatment and extortion by police (violation of the Passport Act 1964).</i>
12	<i>Loss of status as documented workers when their rights are violated and are waiting for their matters to be resolved by the Labour Department or Industrial Relations Department (or even the Labour Court). At present, a 3-month special pass is issued by the Immigration Department at RM100 per month which forbids them to work.</i>
13	<i>Some outsourcing companies recruit, transport and receive workers through fraud and deception (e.g.: jobs that do not exist; different economic sectors; different destination of work) mainly to exploit them, resulting in migrant workers becoming victims of trafficking in persons (violation of the Anti Trafficking in Persons Act 2007). The Malaysian border</i>

⁷⁶ Representations of migrant workers in Malaysian Newspapers (diakses pada 10 Juli 2012);

police and immigration authorities are said to be directly involved in trafficking

Sumber: *Compiled from press releases.*⁷⁷

Bahkan dari sumber yang sama, mereka menyebutkan bahwa hukum yang dijalankan terhadap pekerja migran adalah hukum rimba. Ketiadaan payung hukum yang protektif yang disertai kebijakan yang eksploitatif menjadi faktor utama keadaan pekerja migran. Subbab selanjutnya akan membahas bentuk kebijakan ini.

C. Kebijakan Eksploitatif Terhadap Pekerja Migran

Meskipun pekerja migran mempunyai andil yang sangat besar dalam pembangunan dan perekonomian Malaysia, kebijakan dan peraturan yang mengatur kontras dengan apa yang mereka sumbangkan. Kebijakan yang ada dibuat hanya untuk jangka pendek, parsial, dan terkesan eksploitatif terhadap pekerja migran.

Menurut Amarjit.Kaur (2009), ada empat fase kebijakan peraturan pekerja migran yang ada di Malaysia. Fase pertama adalah antara tahun 1970-1980. Kebijakan yang diambil pada fase ini relatif liberal. Kebutuhan akan pekerja migran yang tinggi di sektor perkebunan dan konstruksi, membuat banyak pengusaha Malaysia mendatangkan dan mengontrak terutama warga Indonesia melalui broker swasta. Fase kedua adalah antara tahun 1981 hingga 1988. Semakin banyaknya pekerja migran yang datang

⁷⁷ *A Critical Appraisal of Policies and Laws Regulating Migrant Workers in Malaysia*, (diakses

dan meningkatnya sosialisasi dengan penduduk lokal membuat Malaysia mulai membuat peraturan mengenai perekrutan pekerja migran (tahun 1982) dan perjanjian bilateral dengan negara sahabat. Pada tahun 1984, Malaysia menandatangani perjanjian bilateral dengan Indonesia mengenai pengiriman tenaga kerja di sektor pertanian dan domestik (*Medan Agreement*). Selanjutnya MoU dengan Filipina mengenai pengiriman tenaga kerja domestik. Meningkatnya permintaan pekerja konstruksi dari Bangladesh dan Thailand dari para pengusaha membuat pemerintah membuat juga perjanjian pekerja migran dengan kedua negara tersebut. Meskipun telah ada peraturan tersebut, cukup banyak pekerja migran yang datang karena hubungan kekerabatan tanpa melalui jalur resmi. Hal inilah yang membuat peraturan pekerja migran fase selanjutnya berfokus pada penanganan imigran ilegal.

Fase ketiga ini seiring dengan berakhirnya NEP pada tahun 1991 sehingga kebijakan yang diambil mulai lebih futuristik dengan menyesuaikan dengan kebijakan ekonomi Malaysia yang baru (*Malaysia Vision 2020*). Pada era ini pekerja migran ilegal mulai dibatasi. Pemerintah Malaysia mengambil kebijakan amnesti bagi pekerja migran ilegal untuk mendaftarkan diri menjadi pekerja migran legal. Kawasan pantai juga diperketat mengingat mekanisme perekrutan banyak yang melalui sistem kontrak di pantai/ atas kapal. Fase selanjutnya dari tahun 1997, ditandai dengan krisis ekonomi sehingga kedatangan pekerja migran sempat

seperti pembatasan ijin kerja (*work permit*), pengetatan pengawasan, dan mendirikan tempat penahanan (*detention camp*) untuk pekerja migran ilegal. Amandemen UU imigrasi tahun 2002 juga semakin menguatkan kemungkinan kriminalisasi terhadap pekerja migran. Namun diantara peraturan-peraturan yang ada, sedikit sekali yang berpihak terhadap pekerja migran tersebut sehingga eksploitasi semakin meningkat.

Selengkapnya mengenai daftar peraturan mengenai pekerja migran tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 5: Chronology of Policies Related to Migrant Workers, 1980-2010

Year	Policy/ Regulation
1982	<i>Formation of Committee for the Recruitment of Foreign Workers.</i>
1984	<i>Medan Agreement with Indonesia – for agri-plantation and domestic workers.</i>
1985-86	<i>Signing of the MoU between Malaysia and the Philippines – for domestic workers; Permission given for employers to recruit workers from Bangladesh and Thailand for the plantation and construction sectors.</i>
1987	<i>Legalized the use of Indonesian workers in the plantation sector.</i>
1989	<i>Regularization programme.</i>
Jan-90	<i>Freeze on labor importation from Indonesia.</i>
1991	<i>Formation of Cabinet Committee on Foreign Workers.</i>
Oct-91	<i>Introduction of an annual migrant-worker levy, which varies by sector and skill category (general, semi skilled and unskilled). Agriculture (RM360, RM540 and RM720); Construction (RM420, RM600 and RM900); Manufacturing (RM420, RM600 and RM900); Services (RM360, RM540 and RM720).</i>
Dec-91	<i>Launching of Ops Nyah I (Operation Expunge I - to stop illegal infiltration). Launching of Ops Nyah II (Operation Expunge II - to weed out illegal immigrants).</i>
Juni-92	<i>Permission given for employers to recruit workers from Indonesia, Thailand, Philippines,</i>
Jul-92	<i>Bangladesh and Pakistan for manufacturing and services sectors.</i>
Apr-93 – Jan-94	<i>Ban on unskilled worker recruitment. Ban lifted for manufacturing sector. Ban re implemented on unskilled and semi-skilled workers for all sectors.</i>
Oct-95	<i>Special Task Force on Foreign Labor (the sole agency for recruitment - a one-stop-agency to deal with the processing of immigrants).</i>
Dec-95	<i>All levies increased by 100% except for agriculture and domestic service. It was raised to RM1200 for construction and manufacturing and RM720 for services.</i>
Jan-96	<i>Freeze on the importation of skilled and unskilled labor except for critical sectors in manufacturing and recreation/ tourist industries.</i>
Anr-96	<i>Hari Rava Amnesty for Indonesian illegal workers.</i>

Aug-96 – Jan-97	<i>Freeze on labor importation (employers were instructed to recruit directly from the immigration detention depots) – eventually cancelled the exercise due to the lukewarm response from employers.</i>
Mac-97	<i>Task Force disbanded – functions taken over by the Foreign Workers Division of the Immigration Department.</i>
Aug-97	<i>Ban on new recruitment on migrant workers due to the AFC. Second regularization exercise for illegal migrants from Indonesia, Thailand, the Philippines, Bangladesh and Pakistan.</i>
Jan-98	<i>Annual levy per worker raised to RM1500 for the construction, manufacturing and services sector. It was maintained at RM360 for the plantation and domestic services sector. Mandatory contribution to EPF (12% and 11% of monthly wages by employers and employees respectively).</i>
Jul-98	<i>Ban on the renewal of work permits for the services sector lifted.</i>
Oct-98	<i>Ban on new recruitment lifted – 120,000 new work permits approved for migrant workers in plantation and construction sectors.</i>
Nov-Dec-98	<i>Freeze on the importation of migrant workers lifted.</i>
Feb-99	<i>Levies are lowered for all categories (from RM1500 to RM1200), except domestic workers. New hirings of mostly Indonesian workers.</i>
Oct-99	<i>Recruitment of Sri Lankans in the manufacturing sector.</i>
2001	<i>Mandatory contribution to EPF revoked.</i>
May-01	<i>Ban on intake of Bangladeshis – following clashes with locals.</i>
Oct-01	<i>Maximum limit of temporary work pass limited from 5 years to 3 years.</i>
Feb-02	<i>Maximum work permit extended to a 3+1+1 ruling (except for domestic services). Ban on new recruitment of Indonesian workers in all sectors, except for domestic services.</i>
Mac-Jul-02	<i>Amnesty programme.</i>
Jul-02	<i>Recruitment of Cambodians in the agri-plantation, manufacturing and construction sectors.</i>
Jan-03	<i>Restrictions lifted on Indonesian workers in the manufacturing and construction sectors.</i>
Apr-03	<i>Freeze on hiring of migrant workers from SARs related countries.</i>
Sept-03	<i>Signing of MoU between Malaysia and China – for workers in ceramics and furniture.</i>
Oct-03	<i>Amendment to Immigration Act 2002 – higher penalty for illegal immigration. Mandatory whipping of up to six strokes of the cane for irregular migrants and their employers.</i>
Dec-03	<i>Signing of the MoU between Malaysia and Vietnam.</i>
Mac-04	<i>New requirement – migrant workers to attend classes on Malaysian language and culture.</i>
Oct-04	<i>Illegal workers allowed to return on official permits.</i>
2005	<i>Permission granted to migrant workers whose contracts have expired to change employers within the same economic sector as long as their work permits are still valid.</i>
Mac-05	<i>Signing of the MoU between Malaysia and Pakistan.</i>
Aug-05	<ul style="list-style-type: none"> (i) <i>RELA, or the People's Volunteer Corps given power to arrest unauthorized migrants until mid-2009 - provided opportunities for extortion.</i> (ii) <i>Levies are revised: RM1200 (RM960) for manufacturing and construction in Peninsular (East Malaysia); RM540 for plantations;</i>

	<i>and RM1800 (RM1440) for non-domestic services in Peninsular (East Malaysia).</i>
2006	(i) <i>Ministry of Home Affairs licensed 270 outsourcing companies to recruit mainly South Asian migrants.</i> (ii) <i>Electronic Labour Exchange (ELX) created at the MOHR – mandatory for employers in plantation, construction, manufacturing and services to advertise vacancies in the ELX before they can apply to bring in migrant workers.</i>
Nov-06	<i>Signing of the MoU between Malaysia and Indonesia – Malaysian employers are asked to pay RM2,415 to a local agent while the domestic worker has to pay her Indonesia-based agent RM1,228.</i>
2007	<i>New outsourcing system that does not attach workers permits to a particular employer – dilutes the control of the government.</i>
Jul-07	<i>Major operation to round up an estimated 500,000 irregular migrants.</i>
Oct-07	<i>Ban on the recruitment of Bangladeshi workers because of problems arising from agents (both recruiting agencies in their home country and outsourcing companies in Malaysia).</i>
Jan-08	<i>Unskilled migrant workers will not have their work permits extended if they have been in the country for five years or more.</i>
2009	<i>Freeze on the issuance of new licenses for labour outsourcing companies.</i>
Jan-09	<i>Freeze on labour importation to the manufacturing sector.</i>
Apr-09	<i>Cost of levy to be borne by employers, instead of workers.</i>
Oct-09	<i>Protests by migrant workers that employers continued deducting wages to cover the levy charges.</i>
Jul-09	<i>Freeze on the importation of migrant workers lifted for specific industries.</i>
Nov-10	<i>Compulsory medical insurance policy for migrant workers (excluding domestic maids) effective Jan 2011 - annual premium of RM120 per worker.</i>

Sumber: (1) Chin (2002); Kanapathy (2004); Scalabrini Migration Center, *Asian Migration Atlas*.
(2) Updated from official publications and press releases.⁷⁸

Dari data pada tabel diatas dapat dilihat bahwa selama 20 tahun perkembangan kebijakan yang diambil oleh pemerintah Malaysia, seperti perluasan wewenang terhadap pasukan RELA, operasi penangkapan besar-besaran, serta peningkatan hukuman bagi pekerja ilegal, tidak mengindikasikan adanya perbaikan dan mengarah ke retriksi serta pengasingan. Peraturan-peraturan yang ada mengabaikan hak pekerja migran. *Malaysian Trade Union Congress* (MTUC) memperkirakan 15-20 % dari total pekerja migran yang berdokumen diperlakukan secara

⁷⁸ *Asian Migration Atlas*, Scalabrini Migration Center, 2004.

sewenang-wenang (*mistreated*).⁷⁹ Seperti yang dikatakan Irene Fernandez, aktifis Tenaganita Malaysia, peraturan yang ada tidak mencakup perlindungan terhadap pekerja migran. Dalam wawancaranya dengan harian *The Jakarta Post* tanggal 7 Mei 2012:

"Malaysia has no legal framework nor a particular law to protect workers. Even worse, the Malaysian government has upheld discrimination against housemaids and plantation workers, both of whom are excluded from the newly-issued regulation on minimum wages. Migrant workers have been objects of exploitation, physical abuse, violence and rape in line with the emergence of care giving industries and the privatization of health care, which are part of the neo-liberal capitalism which has damaged Malaysia's economic system and raised inequalities among migrant workers, mostly women."

Masih menurut Irene Fernandez, terjadi peningkatan peraturan yang melembagakan praktek yang melumpuhkan hak dan harga diri pekerja migran.⁸⁰ Amandemen UU Pekerja (*Employment Act*) pada Desember 2011 yang juga mendefinisikan *outsourcing companies* dan *labour contractors* sebagai pekerja, secara tidak langsung melegitimasi perdagangan pekerja di Malaysia. Meskipun pemerintah sadar bahwa kedua aktor ini merupakan faktor utama dalam perdagangan manusia dan disertai protes yang kuat dari serikat kerja dan *civil society*, amandemen tetap disahkan yang menjadi kasus klasik kegagalan pemerintah mengelola perdagangan manusia dan melindungi hak pekerja.⁸¹

⁷⁹ *A Critical Appraisal of Policies and Laws Regulating Migrant Workers in Malaysia, op.cit*

⁸⁰ Irene Fernandez, Clearing Misconceptions: The Truth About Migrants In Malaysia (diunduh pada 10 Juli 2012) diakses dari [http://www.malaysianmirror.com/media-buzz-detail/136-letters-to-](http://www.malaysianmirror.com/media-buzz-detail/136-letters-to)

D. Pekerja Migran Sebagai Kelompok Subaltern

Sebagaimana konsepsi tentang hitam, konsepsi migran juga merupakan hasil dari konstruksi identitas poskolonial. Otoritas politik melalui kekuasaan media berperan penting dalam membentuk, meminggirkan, dan melainkan (*other-ing*) migran baik dalam diskursus maupun praksis. Keterpinggiran dan kelainan ini, oleh Antonio Gramsci disebut sebagai subaltern. *Oxford English Dictionary* menyebut istilah subaltern memiliki tiga arti berbeda: secara konvensional ia dipahami sebagai sinonim dari subordinat, namun bisa juga berarti kelas rendahan dalam ketentaraan, atau contoh khusus yang mendukung proposisi universal dalam logika filsafat.⁸²

Dalam bukunya *Prisoner Notebook (1929-1935)*, Gramsci memakai istilah ini secara bergantian dengan subordinat dan instrumental untuk mendeskripsikan kelompok atau kelas non hegemonik.⁸³ Berbeda dengan konsep proletar Karl Mark, subaltern lebih kompleks karena posisi subordinat yang disandang juga menyangkup subordinasi yang lebih intristik secara ide dan gagasan baik sadar maupun tidak sadar. Dalam kontestasi identitas etnis yang menjadi ciri identitas poskolonial di Malaysia, identitas pekerja migran menjadi kelas subordinat paling bawah. Hal inilah yang menjadikan baik secara politik (pembuat kebijakan) yang dikuasai etnis Melayu, maupun oleh masyarakat Malaysia pada umumnya, pekerja migran sering mendapatkan perlakuan yang sewenang-wenang.

⁸² Morton, *op cit.* hal: 156

Praktek restriksi dan *enclosure* baik oleh agen, pihak yang mempekerjakan, maupun pemerintah Malaysia menjadikan kesadaran pekerja untuk memperjuangkan hak-haknya sendiri nyaris tertutup. Jam kerja yang panjang dan ketat bagi pekerja pabrik maupun perkebunan serta ketiadaan hari libur bagi pekerja rumah tangga menyebabkan keterasingan akibat ketiadaan sosialisasi (mobilitas) yang intensif. Menurut Spivak, kurangnya akses terhadap mobilitas inilah yang menjelaskan terjadinya subalternitas dan mencegah terjadinya generalisasi menurut logika hegemonik.⁸⁴ Meskipun ada usaha diplomasi oleh negara pengirim untuk memperjuangkan nasib mereka, namun usaha ini tidak maksimal.

Pekerja migran sebagai kelompok subaltern tidak memiliki basis ontologis, kecuali representasi dari kelas berkuasa. Kekerasan diskursif oleh media Malaysia menunjukkan hal ini. Belum lagi istilah Indon dan Bangla, maupun Filipina yang ditujukan pada perempuan pekerja malam di Malaysia Timur memperlihatkan bahwa pekerja migran tidak mampu merepresentasikan diri mereka sendiri. Perepresentasian pekerja migran sebagai kelas subaltern ini berakar pada pelebagaan identitas poskolonial yang telah melembaga dalam formasi sosial-politik Malaysia. Pelebagaan ini menempatkan identitas pekerja migran sebagai ancaman identitas bagi identitas lain yang telah mapan.

⁸⁴ *Scattered Speculation on TheSubaltern and the Popular, Postcolonial Studies*, 8 (4), 2005, hal: 475 dalam Morton, *op.cit*, hal: 168

BAB IV

PELEMBAGAAN IDENTITAS POSKOLONIAL, SEKURITISASI ETNIS MELAYU, DAN PEKERJA MIGRAN SEBAGAI ANCAMAN IDENTITAS

Struktur dan kelembagaan politik mencerminkan konsepsi mengenai model kebangsaan. Model kebangsaan Malaysia merupakan model kebangsaan yang berlandaskan pada fragmentasi identitas, dengan kekuasaan politik terletak pada otoritas UMNO (identitas Melayu). Otoritas inilah yang paling bertanggungjawab dalam pembuatan kebijakan yang menciptakan pekerja migran sebagai kelompok subaltern. Kebijakan ini, alih-alih dipengaruhi oleh kepentingan politik sesaat, dikonstruksi oleh adanya identitas poskolonial, dimana etnis Melayu berusaha untuk mengamankan (sekuritisasi) dirinya. Lembaga politik negara dengan berbagai satuan-satuan institusinya berperan besar sebagai *steering* yang mengontrol pemosisian ini. Ketertutupan pers dan hegemoni media pemerintah terus memposisikan pekerja migran sebagai *yang lain, yang terpinggirkan*, dan menjadi kelas subaltern yang tidak bisa merepresentasikan dirinya. Keberadaan *yang lain* harus disingkirkan sebagai salah satu strategi sekuritisasi Melayu. Bab ini akan membahas mengenai pelebagaan identitas poskolonial ini serta sekuritisasi etnis Melayu yang berimplikasi sikap dan tindakan yang diskriminatif terhadap

A. Pelembagaan (*Institutionalization*) Identitas Poskolonial dalam Formasi Sosial dan Politik Malaysia

Secara sederhana, institusionalisasi adalah proses menjadikan sesuatu (konsep, aturan sosial, norma, identitas) menjadi mapan dan melekat satu sama lain dalam suatu tatanan sistem atau organisasi. Secara teoritis, institusionalisasi adalah mengkoordinasikan dan mempolakan tingkah laku, dan menghubungkannya secara satu arah yang dimungkinkan secara teori dan empiris.⁸⁵ Identitas yang masih abstrak dan bersifat intristik dimapankan dan dipolakan keberadaannya dalam sistem politik. Dalam konteks Malaysia, yang dimaksud dalam sistem ini adalah lembaga politik, dimana di dalamnya melekat identitas poskolonial berada. Kemampuan identitas dalam sebuah lembaga dalam menentukan kebijakan yang diambil negara sangat ditentukan oleh agensi dari aktor negara tersebut.

Ada keterkaitan yang sangat erat antara keberadaan identitas dan agensi aktor pengambil kebijakan. Identitas sebagai sebuah struktur, berperan dalam menentukan agensi aktor dalam bertindak. Faktor entitas politik sangat penting dalam melanggengkan keberadaan identitas tersebut. Hal ini menjadikan proses penyusunan sistem pemerintahan menjadi indikator penting untuk mengerti bagaimana kita mengenali identitas apa yang sebenarnya berperan yang akhirnya menentukan kepentingan yang dimiliki dan macam kebijakan yang diambil.

⁸⁵ Rugie, John Gerard, *Constructing the World Polity: Essay on an International Institutionalization*, New York: Routledge, 1998, hal: 53

Di Malaysia, awal institusionalisasi identitas poskolonial ini terjadi saat era transisi dari saat berakhirnya masa penjajahan Inggris hingga penyerahan kedaulatan secara total. Masa ini sangat krusial dan menjadi titik simpang kritis bagi pembentukan model kebangsaan. Hal ini dikarenakan pada saat itulah konstitusi sebagai sebuah kontrak sosial dibentuk dan dipermanenkan. Era ini diwarnai dengan perubahan konstelasi politik yang sangat dinamis. Paska hengkangnya Jepang, tawaran dibentuknya Uni Malaya yang merupakan bentuk usaha Inggris dalam mempengaruhi kelembagaan negara baru dan melanggengkan hegemoninya secara tidak langsung. Dalam konteks ini, Uni Malaya juga berarti usaha pelegitimasi feodalisme kekuasaan kesultanan (Melayu) meskipun nantinya berada di bawah kekuasaan residen dan kerajaan Inggris. Usaha Inggris ini dilakukan termasuk dengan memaksa dengan ancaman para sultan untuk menandatangani kesepakatan Uni Malayan. Seperti yang dilakukan terhadap terhadap sultan Kedah Badlishah:

"I was presented with a verbal ultimatum with a time limit, and in the event of my refusing to sign the new agreement, which I call the instrument of surrender, a successor, who could sign it, would be appointed sultan. Members of the State Council were compelled to sign it. I was (not) allowed to tell people what had taken place."⁸⁶

Saat itu karakteristik Malaysia sudah sangat berbeda dibandingkan ketika sebelum Inggris datang. Kontur masyarakat yang plural, serta disertai dengan polarisasi sosial dan ekonomi menjadikan polarisasi juga

⁸⁶ J. de V. Allen, *Malayan Union*, monograph series No.10, Southeast Asian Studies, Yale

berlanjut ke ranah politik. Polarisasi ini terlihat dari keberadaan partai-partai saat itu yang sangat berbau etnis. Meskipun ada juga yang berkepentingan ideologi, namun hingga saat kemerdekaan penuh Malaysia tahun 1957 partai politik etnislah yang berhasil mempertahankan kekuasaan dan hegemoninya. Indikasi mulai terinstitusionalisasikannya identitas ini terlihat dalam pidato Abdul Rahman, perdana menteri pertama Malaysia:

As in any multi-racial independent country, the duty of this Government of ours must be to narrow the gaps of any differences and not to widen them (Chinese and Indian businessmen) must contribute their help to the Government and not seek new pastures by moving their businesses away from Malaysia. They should not desert a 'sinking ship' like rats, but must play their parts like true Malaysians.⁸⁷

Faktor lain yang menentukan keberhasilan institusionalisasi adalah keberadaan komunitas epistemik (*epistemic community*), yang akan melegitimasi dalam hal pembentukan pengetahuan.⁸⁸ Banyak grup pemikir (*think tank*) tidak bisa independen seperti di negara demokrasi. Keberadaan mereka terikat untuk pembangunan kebangsaan (*nation building*), pembangunan dan modernisasi dari BN.⁸⁹ Produk-produk pemikiran dari mereka juga merupakan propaganda untuk membentuk habitus publik yang mendukung modernisasi dan pembangunan Malaysia serta mengabaikan epistemologi kritis yang hanya akan mendelegitimasi posisi penguasa. Peran landasan pemikiran ini, seperti yang ditulis

⁸⁷ *Malaysian Dilemma: The Enduring Cancer of Affirmative Action* (diakses pada 11 Juli 2012); diunduh dari <http://www.cis.org.au/images/stories/foreign-policy-analysis/fpa-6.pdf>

⁸⁸ Rugie, *ibid*, hal: 55

⁸⁹ *Malaysian Dilemma: The Enduring Cancer of Affirmative Action* (diakses pada 11 Juli 2012); diunduh dari <http://www.cis.org.au/images/stories/foreign-policy-analysis/fpa-6.pdf>

Mahathir Mohamad dalam bukunya *The Malay Dilemma* (1970). Ia mengklaim jika *Melayu Sense* terutama dalam bidang pendidikan dan dagang yang telah diambil alih oleh non Melayu di tanah mereka sendiri sehingga menjadikannya akar dari dilemma. Ia dalam buku tersebut juga percaya bahwa proteksi melalui kebijakan yang diambil pemerintah sangat penting untuk keberlangsungan etnis Melayu. Propoganda pro Melayu yang dilakukan Biro Tata Negara Malaysia lewat lagu *Anak Kecil Main Api* juga mencerminkan politik keberpihakan ini:

*kini kita cuma tinggal kuasa
yang akan menentukan bangsa
hasil mengalir, ke tangan yang lain
pribumi merintah sendiri...*⁹⁰

Propoganda yang muncul tahun 1980 an ini, seperti dikatakan Harold Laswel, merupakan sebuah manajemen dari tingkah laku kolektif dengan cara memanipulasi sejumlah simbol signifikan.⁹¹ Buku sejarah tingkat 4 (*Form Four Text Book*) yang diprotes partai oposisi China DAP (*Democratic Action Party*) juga menunjukkan adanya usaha konstruksi Melayu. Buku tersebut banyak dinilai terlalu berpihak pada Islam.⁹² Dalam buku *Form Five Text Book* yang menyebutkan mengenai *ketuanan Melayu* yang diprotes oleh Lim Guan Eng, Sekretaris Jenderal DAP. Jawaban Kementerian Pendidikan Malaysia terhadap protes tersebut

⁹⁰ *A Malay View of Ketuanan Melayu* (diakses pada 11 Juli 2012); diunduh dari <http://azlyrahman-illuminations.blogspot.com/2008/02/155-malay-view-of-ketuanan-melayu.html>

⁹¹ Propoganda kuasa dan pengetahuan (diakses pada 11 juli 2012); diunduh dari <http://kajian-indoprogress.blogspot.com/2007/11/propaganda-kuasa-dan-pengetahuan.html>

⁹² Ting, Helen, *Malaysian history textbooks and the discourse of ketuanan Melayu* dalam Goh, Daniel P. S. (ed), *Race and Multiculturalism in Malaysia and Singapore*. New York: Routledge

bahwa *Keketuaaan Melayu* adalah konsepsi penting dalam pembentukan kebangsaan Malaysia.⁹³

Sampai disini terlihat bahwa institusionalisasi identitas poskolonial tidak hanya terjadi pada kelembagaan politik saja, melainkan juga terjadi dalam ranah budaya dan diskursus.

B. Politik Etnis dan Kegagalan Demokrasi Konsosiasional Malaysia

Malaysia merupakan negara yang menganut demokrasi parlementer serta sistem pemerintahan monarki konstitusional. Keberadaan monarki (*Yang Dipertuan Agung*) sebagai kepala negara, meskipun tidak memiliki kekuasaan pengambilan kebijakan penuh, merupakan salah satu indikator penting kekuasaan Melayu yang tidak tergoyahkan di Malaysia. *Yang Dipertuan Agung* dipilih dari dan oleh sembilan Sultan Negeri-Negeri Malaya, untuk menjabat selama lima tahun secara bergiliran. Sementara demokrasi parlementer Malaysia meniru sistem parlementer *Westminster*, yang merupakan warisan Penguasa Kolonial Britania. Tetapi dalam prakteknya, kekuasaan lebih terpusat di eksekutif daripada di legislatif. Yudikatif diperlemah oleh tekanan berkelanjutan dari pemerintah. Praktek dominasi eksekutif ini tidak lepas dari dominasi UMNO dan koalisi Barisan Nasional. Koalisi ini sering dianggap sebagai bentuk demokrasi konsosiasional yang merupakan variabel penting dalam penapisan pemerintahan yang stabil di Malaysia

Demokrasi konsosiasional sendiri sering dianggap sebagai solusi alternatif bagi negara dengan anggota masyarakat plural (Arend Lijphart, 1968). Dalam demokrasi jenis ini terbentuk pengaturan kekuasaan yang mencakup semua kelompok etnis yang besar, kekuasaan veto, representasi proporsional dalam kabinet dan parlemen, serta otonomi kewilayahan ataupun federalisme. Harapan dari implementasinya adalah konsolidasi dalam level elit akan diikuti konsolidasi level masa. Malaysia mencoba mengimplementasikan demokrasi ini. Namun permasalahan yang ada di Malaysia tidak semudah itu. Pluralisme yang ada tidak sekedar perbedaan identitas secara horizontal, melainkan juga vertikal. Belum lagi faktor sejarah dan keberadaan identitas poskolonial, yang menjadikan secara sosial etnis Melayu harus selalu di'aku'kan dan dispesialkan. Meskipun secara eksplisit tidak terdapat pengistimewaan politik dalam konstitusi Malaysia, namun realitanya etnis Melayu yang diwakili UMNO selalu memegang kekuasaan dari era Perdana Menteri Abdul Rahman hingga Najib Razak saat ini.

Etnis dalam sistem kepartaian Malaysia, bukan sekedar berperan sebagai alat mobilisasi massa semata, melainkan sebagai wujud penjelmaan identitas poskolonial. Sejak masa awal konsolidasi sistem politik Malaysia, sudah terlihat adanya fragmentasi partai politik berdasarkan identitas etnis tertentu. Kelompok etnis Melayu mendirikan UMNO, MNP, dan PAS, kelompok etnis China mendirikan MCP, IMP, dan MCA sementara kelompok etnis India mendirikan MIC. Saat ini

UMNO, MCA, dan MIC kemudian membentuk aliansi yang kemudian di tahun 1973 berubah menjadi koalisi Barisan Nasional (Barnas) yang hingga kini terus memegang kekuasaan di Malaysia. Meskipun Barnas merupakan koalisi partai multietnik, namun hegemoni politik UMNO di dalam koalisi tetap menjadikan etnis Melayu yang memegang kekuasaan Malaysia. MCA dan MIC yang ada di dalam koalisi dianggap hanya diwakili aristokrat China dan India yang tidak mewakili kepentingan etnis secara keseluruhan.

Awalnya aliansi dari ketiga kelompok identitas besar di Malaysia diharapkan bisa menstabilkan perpolitikan. Namun, konsosiasi ini dianggap hanya sebagai kamuflesi dari aristokrasi Malaysia. Hanya UMNO yang benar-benar berorientasi politik, sementara partai lain hanya ingin mengamankan posisi ekonominya.

When the Alliance was formed two years before Independence in 1957, the leaders were primarily concerned with capturing power – the aristocratic Malays were keen to secure political power, while the Chinese bourgeoisie leading the MCA wanted to preserve and enhance their economic base. The Alliance members did not share a common political ideology, while Brown has described the objectives of the UMNO, MCA and MIC as being based on 'ethnic ideologies'. In view of the bourgeois orientation of these party leaders, ethno-populism has camouflaged class dominance. This has also enabled these parties to represent their leaders as ethnic patrons.⁹⁴

Pandangan ini sekaligus memperlihatkan bahwa identitas poskolonial Malaysia tidak hanya sekedar segregasi vertikal dan horizontal antar etnis, namun di dalam satu identitas etnis itu sendiri sesungguhnya juga terbagi secara ekonomi. Namun menurut penulis, pertimbangan ini

⁹⁴ Gomez, Edmund Terence, *Politics in Malaysia: The Malay Dimension*, New York: Routledge

sama sekali tidak membantah hipotesis mengenai keberadaan identitas poskolonial di Malaysia. Serta mengindikasikan bahwa sebenarnya Malaysia bukanlah Demokrasi melainkan Aristokrasi.

Perkembangan terakhir politik Malaysia dimana terjadi perpecahan di tubuh UMNO dan koalisi Barisan Nasional, tidak menunjukkan melunturnya politik etnis dalam sistem perpolitikan Malaysia. Perpecahan yang terjadi lebih didasari oleh perpecahan elit UMNO serta kekecewaan tentang maraknya korupsi dalam praktek pemerintahan. Barisan Alternatif (BA) yang menjadi oposisi pemerintah, meskipun dalam beberapa propagandanya menyerukan adanya persatuan Malaysia dan penghentian konflik etnis, tapi keberadaan PAS di dalam koalisi oposisi memperlihatkan bahwa seruan itu sekedar sebagai alat kohesi untuk kepentingan konsolidasi masa dan menjadikan pemerintah sebagai musuh bersama. Bukti lain bahwa politik etnis ini tidak luntur adalah propaganda UMNO mengenai keberadaan oposisi tersebut. Pemimpin UMNO takut perpecahan yang ada dalam komunitas Melayu karena kemunculan koalisi oposisi Bumiputera akan melemahkan atau bahkan menghilangkan hegemoni Melayu di Malaysia.⁹⁵

C. Hegemoni dan Kekuatan Agensi (*Agential Power*) Politik UMNO

UMNO didirikan pada Mei 1946 oleh asosiasi, organisasi, dan kelompok politik yang pada saat pendiriannya bertujuan untuk melawan

⁹⁵ Gomez, Edmund Terence, *The State of Malaysia: Ethnicity, Equity, and Reform*, New York: Routledge, 2004, hal: 106

implementasi Uni Malaya oleh kolonial Inggris. Selanjutnya UMNO menjadi salah satu kekuatan politik penting dan bersama MCA dan MIC membentuk koalisi Barisan Nasional. Posisi kekuasaan dalam koalisi menjadikan UMNO etnis Melayu Aristokrat yang menjadi penguasa Malaysia. Kekuasaan ini beriringan dengan hegemoni sehingga terus mendapatkan perolehan suara terbanyak dalam setiap pemilihan umum.

Menurut Gramsci, paling tidak ada dua pengertian hegemoni dalam pelaksanaan politik. *Pertama*, yaitu dalam arti pelaksanaan politik yang melibatkan tindak kekerasan, penindasan, dengan senjata, penyiksaan fisik, dan intimidasi dengan tangan besi. *Kedua*, pelaksanaan politik tampil dalam upaya penguasaan intelektual dan moral. Yaitu, penguasaan melibatkan cara-cara kultural dan intelektual untuk meninabobokan kesadaran kritis rakyat yang dikuasai.⁹⁶ Cara pertama dilakukan UMNO dengan adanya kebijakan ISA sebagai untuk mengganjal lawan politiknya. Undang-undang ini melegitimasi pemerintah menahan siapapun yang mengancam keamanan nasional tanpa alasan. Wacana publik juga dibatasi dengan *the Official Secret Act* yang melarang diskusi publik yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah. *Sedition Act* juga mengindikasikan hak kriminalisasi terhadap siapa saja yang mempertanyakan apapun yang berkaitan dengan Melayu (hak spesial dan kekuasaan monarki). *Societies Act* membatasi hak konstitusi warga untuk berorganisasi. *Police Act* mensyaratkan perijinan yang cukup ketat untuk

menyelenggarakan *public gathering*, dengan waktu perijinan minimal 14 hari. *Universities Act* melarang semua aktivitas politik oleh mahasiswa.⁹⁷ Sementara cara kedua dilakukan dengan pencitraan terus menerus mengenai keunggulan etnis Melayu dan Islam, dan merendahkan etnis China dan India. Media dan penerbitan dikendalikan untuk menjaga hegemoni ini terus terjaga. Informasi yang timpang menjadikan diskursus yang ada tetap berpihak pada pemerintah.

Selain cara tersebut, basis ekonomi sebagai salah satu prasyarat kekuasaan diperoleh dengan akumulasi kapital selama berkuasa. NEP yang diimplementasikan, tidak sepenuhnya murni untuk kepentingan etnis Melayu, melainkan juga kepentingan untuk elit dan aristokrat Melayu. Kewenangan konstitusional untuk mengistimewakan etnis Melayu, dalam prakteknya beriringan dengan kolusi antara pemerintah dengan kroni ekonominya, serta munculnya pemburu rente (*rent seeking*) Melayu.

Pada akhir 1970an hingga awal 1980an, sekitar 70% asset korporasi yang ditujukan untuk kelompok Melayu dikelola oleh badan terpercaya sementara 30% dikelola oleh individu. Namun setelah itu sebagian besar diserahkan untuk dikelola oleh individu. Pada tahun 1990, individu Melayu mengelola 73% dari keseluruhan asset milik etnis Melayu, dan ini meningkat menjadi 91,2% pada tahun 2002.⁹⁸ Kepemilikan individual ini menjadikan strata sosial etnis Melayu melebar

⁹⁷ *Malaysia's Democratic Deficit* (diakses pada 11 Juli 2012); diunduh dari <http://www.eastasiaforum.org/2009/11/22/malaysias-democratic-deficit/>

⁹⁸ John Lee, *Malaysian Dilemma: The Enduring Cancer of Affirmative Action*, hal: 9 (diakses pada

dengan kepemilikan harta dimiliki oleh sekelompok kecil elit. Sumber yang sama menyebutkan bahwa etnis Melayu yang mendapatkan distribusi ekonomi ini adalah mereka yang memiliki kedekatan dengan UMNO dan pemerintah.

Elaborasi dari subbab sebelumnya menunjukkan kaitan yang erat antara sistem politik etnis yang ada dengan hegemoni UMNO. Kaitan ini sangat menentukan kekuatan agensi dari UMNO sebagai aktor politik dalam pengambilan kebijakan. Agensi yang cukup besar yang dikonotasikan sikap politik yang otoriter ini, terus didukung dengan kekuasaan diskursus dan epistemis, yang menjadikan antar struktur kelembagaan dan ide identitas poskolonial saling mengkonstruksi. Salah satu bentuk kebijakan yang diambil adalah perlindungan keamanan (sekuritisasi) etnis Melayu dari ancaman pekerja migran.

D. Sekuritisasi Etnis Melayu dan Pekerja Migran Sebagai Ancaman

Identitas

Salah satu implikasi dari adanya fragmentasi dan persaingan kontestasi identitas etnis adalah tidak terakomodasinya identitas kelompok subaltern. Ruang Publik telah habis diokupasi oleh wacana identitas ordinar baik yang berupa persaingan antar pihak yang bersaing maupun usaha untuk mengamankan identitasnya masing-masing. Pengamanan atau sekuritisasi diri inilah yang dilakukan oleh etnis Melayu melalui sarana

UMNO sebagai partai pemerintah. Dalam sebuah proses sekuritisasi, ada

hubungan timbal balik antara aktor dan audien. Kebijakan diskriminatif otoritas etnis Melayu (baca: UMNO) terhadap pekerja migran merupakan salah satu bentuk aksi sekuritisasi identitas Melayu, karena menganggap pekerja migran sebagai ancaman identitas (*existensial threat*).

Untuk memahami adanya ancaman ini, kita bisa melihatnya dari tabel data perkembangan jumlah pekerja migran dari di bab sebelumnya yang dielaborasi dengan semakin banyaknya kebijakan eksploitatif yang diambil. Dari data tersebut terlihat dari tahun 1991 hingga 2007 terjadi peningkatan jumlah pekerja migran terdaftar dari 66.576 ke 2.106.116. Selama kurun waktu itu pula, kebijakan-kebijakan yang diambil tidak semakin memperbaiki nasib pekerja migran tersebut yang ditandai dengan tidak adanya kebijakan yang secara jelas dan tegas melindungi hak pekerja migran. Indikasi ini bukanlah permasalahan ekonomi semata. Indikasi lain mulai yaitu melemahnya hegemoni UMNO dan kemunculan oposisi baik di pemerintahan maupun masyarakat yang menjadi alasan pemberlakuan UU yang restriktif terhadap warga Malaysia secara umum, menjadikan identitas pekerja migran semakin tenggelam dan menjadikannya kelompok subaltern. Selain hal tersebut, kita bisa memahami identitas pekerja migran sebagai ancaman bisa dari bahasa (*speech art*) yang digunakan oleh pemimpin Malaysia. Pendatang

(*immigrant*) yang digunakan oleh elemen konservatif dalam kepemimpinan

Malaysia menunjukkan adanya pembedaan *kita* dan *imigran* sebagai yang lain.⁹⁹

Ancaman eksistensi disini, selain karena posisi ordinaritas identitas Melayu yang diwakili UMNO, juga diselubungi oleh faktor ekonomi disana. Kelas aristokrat Melayu yang mendominasi kekuasaan UMNO merasa akan lebih baik jika perlindungan dan gaji para pekerja migran tetap rendah.