

Kebijakan Perlindungan
Buruh Migran Perempuan
di Malaysia

Kebijakan Perlindungan **Buruh Migran Perempuan** *di Malaysia*

Oleh :

Jaleswari Pramodhawardani
Widjajanti M. Santoso
Leolita Mashun
Endang Retnowati

Editor :

Jaleswari Pramodhawardani



Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

© 2009 Indonesian Institute of Sciences (LIPI)
Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan*

Katalog dalam Terbitan

Kebijakan Perlindungan Buruh Migran Perempuan di Malaysia/Jaleswari
Pramodhawardani, Widjajanti, Leolita Masnun, Endang Retnowati, Jakarta:
LIPI Press, 2009.

iii + 137 hlm; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-979-799-597-3

0000

Diterbitkan oleh :
LIPI Press, anggota IKAPI



LIPI

*Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Widya Graha Lt. VI dan IX,
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10
Jakarta, 12710
Telp.: 021-5701232 Faks.: 021-5701232

KATA PENGANTAR

Penelitian berjudul “Kebijakan Perlindungan Buruh Migran Perempuan di Malaysia” pada tahun 2009 ini berupaya untuk menganalisa bentuk-bentuk perlindungan yang diberikan pada Buruh Migran Perempuan Indonesia yang bekerja di Malaysia. Di sini, tim menggunakan empat indikator perlindungan untuk buruh migran yang dibuat oleh Joseph Liow yaitu: unsur *humanitarian, politics, diplomatics, economy*.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa elemen kemanusiaan (*humanitarian*) dari perlindungan hukum yang ada saat ini masih minim. Hal ini terjadi karena adanya persoalan mendasar yaitu kurangnya representasi BMIP di dalam data (dokumen tertulis) dan juga dalam produk peraturan hukum. “Tidak hadirnya” mereka dalam kedua hal itu saja memperlihatkan kurangnya perhatian pada persoalan perlindungan hukum pada BMIP. Dari segi politik dan diplomatik, perlindungan untuk BMIP pun dirasakan masih kurang. Meskipun *political will* pemerintah tampaknya sudah ada, diantaranya bisa dilihat telah adanya perjanjian bilateral antara pemerintah Indonesia dan Malaysia di bidang MoU *domestic worker* dan juga telah terbitnya produk-produk hukum dan kebijakan di tingkat nasional dan yang terkait dengan buruh migran dan juga perlindungan terhadapnya, namun realitas menunjukkan hingga saat ini kita masih melihat dan menemukan berbagai persoalan terjadi pada buruh migran perempuan tersebut. Dari aspek ekonomi, perlindungan untuk BMIP tidak hanya mencakup sepek terjang BMIP ketika mereka mempersiapkan keberangkatan maupun masa penyelesaian kerja. Selain tingkah laku ekonomi dan keuangan mereka sebelum berangkat bekerja ke luar negeri dan selama bekerja mempengaruhi tingkat perekonomian mereka, penting juga kiranya mempertimbangkan persoalan yang mereka hadapi yang justru disebabkan oleh pihak yang lain di setiap fase migrasi nya tersebut.

Sebagai laporan hasil penelitian, tentunya buku ini tidak luput dari kekurangan. Segala kritik dan saran sangat diharapkan untuk penyempurnaan buku ini. Tim Peneliti mengucapkan terima kasih terhadap pihak-pihak yang membantu berjalannya proses penelitian hingga terbitnya buku ini.

Jakarta, Desember 2009

Kepala Puslit Kemasyarakatan dan
Kebudayaan LIPI

Ttd

Drs. Abdul Rachman Patji, MA

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I PERLINDUNGAN HUKUM BURUH MIGRAN PEREMPUAN INDONESIA DI MALAYSIA	1
Oleh <i>Tim Peneliti</i>	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Permasalahan Penelitian	4
1.3 Tujuan dan Sasaran	9
1.4 Ruang Lingkup	11
1.5 Kerangka Konseptual	12
1.6 Pendekatan Feminis	17
1.7 Metode Pengumpulan Data dan Narasumber	18
1.8 Lokasi Penelitian	19
BAB II PERLINDUNGAN TERHADAP KEMANUSIAAN BMIP	21
Oleh <i>Widjajanti M. Santoso</i>	
2.1 Pendahuluan	21
2.2 Kerangka Humanitarian dalam Persoalan Buruh	23
2.3 Persoalan Pengiriman dan Pemulangan BMIP	26
2.4 Representasi Buruh Migran	27
2.5 Institusi Komunitas Lokal	31
2.6 Keragaman Pandangan tentang Buruh Migran	39
2.7 Keterkaitan Institutional dalam Masalah Perlindungan Hukum	43
2.8 Simpulan	47
BAB III PERLINDUNGAN DALAM KEBIJAKAN POLITIK	51
Oleh <i>Jaleswari Pramodhawardani</i>	
3.1 Kebijakan Politik Internasional, Nasional dan Lokal tentang PRT Buruh Migran	52

3.2	Meratifikasi Konvensi PBB tentang Buruh Migran	56
3.3	Standar Perburuhan sebagai Hak Azasi Manusia	58
3.4	Standar Perburuhan Melalui Lensa Feminis	60
3.5	Peraturan-peraturan yang Berperspektif Gender	63
3.6	Indonesia dan Kebijakan Politik Buruh Migran Perempuan	67
BAB IV	PERLINDUNGAN TERHADAP BMI/BMIP DALAM HUBUNGAN DIPLOMASI ANTARA INDONESIA DAN MALAYSIA.....	73
	Oleh <i>Leolita Masnun</i>	
4.1	Kondisi Ketenagakerjaan Pekerja Asing di Malaysia	74
4.2	Persoalan-Persoalan BMI/BMIP di Dalam Negeri dan di Luar Negeri	81
4.2.1	Persoalan Pembiayaan	81
4.2.2	Persoalan Kekerasan, Penyiksaan, dan Pelanggaran Hak Asasi yang Menimpa BMI/BMIP	83
4.2.3	Persoalan Kerawanan <i>Trafficking</i>	84
4.3	<i>MoU 2006 tentang Domestic Workers</i> dan Kondisi Terkini Relasi Ketenagakerjaan antara Indonesia – Malaysia dalam Perspektif Diplomasi	85
4.4	Standar Perlindungan Minimum untuk Buruh Migran Perempuan Indonesia dan Alternatifnya	90
BAB V	PERLINDUNGAN TERHADAP EKONOMI BURUH MIGRAN.....	93
	Oleh <i>Endang Retnowati</i>	
5.1	Latar Belakang	93
5.2	Model Perlindungan Hukum	94

BAB I

PERLINDUNGAN HUKUM BURUH MIGRAN PEREMPUAN INDONESIA DI MALAYSIA

Oleh Tim Peneliti

1.1 Latar Belakang

Berdasarkan data UNFPA tahun 2006, Indonesia termasuk dalam sembilan negara Asia pengirim tenaga kerja terbesar di dunia, yaitu diantaranya: Bangladesh, China, India, Indonesia, Myanmar, Pakistan, Philippina, Srilangka, dan Thailand (Ananta 2009). Jumlah Buruh Migran Indonesia (BMI) yang berangkat ke luar negeri mencapai angka 474.310 pada tahun 2005, kemudian meningkat menjadi 646.548 di tahun 2006, dan menurun sedikit pada tahun 2007 menjadi 488.807. Pada tahun 2005, dari total 474.310 BMI yang berangkat ke luar negeri, 72% nya adalah Buruh Migran Indonesia Perempuan (BMIP) yang hampir 90 persennya bekerja di sektor domestik di Malaysia, Singapura, Hongkong, Taiwan, Korea Selatan, dan negara-negara Timur Tengah. Mengenai hal ini Tirtosudarmo (2009), menerangkan bahwa sebagian besar BMI memiliki pendidikan rendah dan bekerja di bidang pekerjaan rendah atau *semi-skilled occupations*. BMI laki-laki sebagian besar bekerja di sektor pertanian, konstruksi atau manufaktur, sementara mayoritas BMIP bekerja pada sektor domestik atau sebagai perawat.

Tahun 2005, dari total 474.310 BMI yang berangkat ke luar negeri, 201.887 berangkat dan bekerja ke Malaysia (42.56%). Jumlah ini menurun menjadi 32.08% atau sekitar 207.426 dari total 646.548 BMI di tahun 2006, dan menjadi 31.1% atau sekitar 151.998 dari 488.807 BMI yang berangkat ke Malaysia di tahun 2008. Terkait dengan BMI yang ada di Malaysia, dari sekitar 2 juta warga negara Indonesia yang tinggal di sana, 1,1 juta adalah BMI, 380.000 bekerja di sektor domestik, 5000 ekspatriat (pekerja profesional), 11.300 pelajar, dan hampir 10.000 diantaranya adalah pemegang status

Permanent Resident (<http://www.kbrikualalumpur.org/id/download/info-praktis-tki.pdf>). Data WNI dan BHI yang dikeluarkan oleh Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia/WNI dan Badan Hukum Indonesia/BHI – Departemen Luar Negeri menyebutkan bahwa jumlah TKI sektor formal di Malaysia yang tercatat di Perwakilan pada tahun 2009 mencapai 483.604 orang dan sekitar 716.704 bekerja di sektor informal sebagai *domestic workers* (Penata Laksana Rumah Tangga/PLRT).¹

Data di atas menunjukkan bahwa hingga kini pasar kerja di luar negeri, terutama ke Malaysia, masih menjadi salah satu andalan BMI. Permasalahan utama BMI, yang notabene merupakan pekerja transnasional, adalah mengenai perlindungan karena pergerakan mereka tidak hanya melintasi batas negara namun juga melintasi wilayah area sosial budaya yang berbeda. Hal ini tentu saja berimplikasi pada kondisi kerja dan lingkungan kerja karena dengan berada di wilayah negara lain maka mereka harus tunduk pada sistem hukum yang berbeda. Situasi tunduk pada sistem hukum negara lain yang berbeda ini lebih lanjut menjadi kompleks karena dalam kehidupan sehari-hari mereka juga berada pada lingkungan yang berbeda dengan latar belakang sosial budaya masing-masing BMI.

¹ Berikut adalah Data WNI dan BHI Luar Negeri yang dikeluarkan oleh Dir. Perlindungan WNI dan BHI Deplu:

- (1) KBRI KL, data per-Oktober 04: 809.901 jiwa; 150 staf KBRI dan keluarga; 252419 TKI formal; 492827 TKI informal; 27.303 mahasiswa; 5346 WNI Bermasalah
- (2) KJRI Johor Bahru, data per-Agustus 04: 276.971 jiwa; 25 staf dan keluarga; 165.133 TKI formal, 111.593 TKI informal; 15 karyasiswa, 475 mahasiswa, 20 WNI Bermasalah
- (3) KJRI Kota Kinibalu, data per-Januari 06: 512342 jiwa; 18staf dan keluarga; 28071 TKI formal; 112284 TKI informal,, 32 profesional; 2 mahasiswa, 1805 WNI Bermasalah
- (4) KJRI Kuching tidak ada data
- (5) KJRI Penang, data per-Oktober 07: 43132 jiwa; 29 staf dan keluarga; 37970 TKI formal; tak ada data TKI informal; 67 profesional; 31 pengusaha; 1 karyasiswa; 687 pelajar; 885 WNI Bermasalah

Sebagai contoh negara Malaysia secara eksplisit mengatur dalam *Policy on Employment of Foreign Workers/Kebijakan Memerkerjakan Tenaga Asing* bahwa '*foreign domestic helper/PRA must observe the laws of Malaysia and the culture of her people*' (lihat kembali laporan tim PMB LIPI 2007). Bahkan pengaturan tentang ini juga terdapat di dalam *Memorandum of Understanding (MoU) 2006 on the Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers*, Appendix A section D on number vii, dan, Appendix B regarding Contract of Employment article 3 letter f (untuk lebih jelasnya lihat di lampiran 2 dan 3).

Persoalan pemberian dan penjaminan perlindungan BMI/BMIP ini yang tampaknya masih jauh dari harapan. Ini dapat dilihat dari masih maraknya kasus-kasus eksploitasi, penyiksaan, pelanggaran hak asasi, bahkan pembunuhan BMI/BMIP yang terjadi dalam berbagai tahap migrasi kerja mereka (pra pemberangkatan – pemberangkatan – masa penempatan – pemulangan – ketibaan), dan ironisnya masih terjadi hingga kini. Persoalan perlindungan pada BMI/BMIP inilah yang difokuskan oleh tim peneliti selama empat tahun terakhir dimulai tahun 2006.

Pada tahap pertama penelitian tahun 2006 tersebut, fokus penelitiannya ditujukan kepada kondisi perempuan buruh migran Indonesia perempuan yang bekerja di Malaysia. Disana dipetakan secara rinci persoalan-persoalan, penyebabnya, dan strategi buruh perempuan menghadapi persoalan-persoalannya tersebut. Dalam konteks ini penekanannya lebih kepada faktor budaya yang mempunyai pengaruh besar terhadap kehidupan dan cara buruh migran perempuan menghadapi persoalannya.

Tahap kedua penelitian tim yang dilakukan pada tahun 2007, berfokus pada upaya untuk melihat perlindungan yang diberikan terhadap BMIP yang dilakukan oleh para *stakeholders* lokal dan sekaligus juga melihat apakah perangkat hukum dan kebijakan yang ada telah memadai untuk pemberian perlindungan yang dimaksud; ini termasuk juga melihat berbagai aturan hukum dan kebijakan negara

Malaysia yang berkaitan dengan pengaturan tentang BMIP ketika bekerja di negaranya. Pada penelitian tahap ini, tim melihat bagaimana masalah struktural akibat lemahnya "bargaining position" atau masalah kultural akibat kentalnya budaya patriarki ikut mengkonstruksikan realitas atas perlakuan diskriminatif terhadap pekerja perempuan di luar negeri ini (yaitu di Malaysia). Penelitian di tahun tersebut sekaligus melihat persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pengiriman buruh migran perempuan ke luar negeri.

Tahap ketiga penelitian yang dilakukan pada tahun 2008, berfokus pada pemetaan atas perencanaan dan pelaksanaan program perlindungan BMIP yang dilakukan oleh *stakeholders* di tingkat lokal, yaitu di tingkat provinsi, dalam kerangka otonomi daerah, sesuai dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota (sebagaimana diatur oleh Dirjen Otonomi Daerah dalam Pengelolaan Migrasi ke Luar Negeri dan Perlindungan Buruh Migran Indonesia).

Bertitik tolak pada hasil penelitian tim yang dilakukan tiga tahun itulah, pada tahun 2009 tim mencoba untuk menawarkan sebuah mekanisme perlindungan untuk BMI/BMIP dengan berpijak pada empat indikator perlindungan buruh sebagaimana yang diungkapkan oleh Joseph Liow (2003: 56). Ke empat indikator itu adalah sebagai berikut: *humanitarian, politics, diplomatics, dan economics*.

1.2 Permasalahan Penelitian

Berikut ini adalah pemetaan persoalan-persoalan yang dialami oleh BMI/BMIP berdasarkan data yang dihasilkan oleh tim mulai tahun 2006 hingga pertengahan 2009, yaitu sebagai berikut:

- *Pertama*, buruh migran perempuan Indonesia sering diperlakukan secara tidak adil, sesuai dengan hak dan martabatnya sebagai manusia. Misalnya, tidak diaturnya secara tegas jam istirahat bagi buruh migran perempuan ini (baca Penata Laksana Rumah Tangga/PLRT), adanya pelecehan seksual di tempat kerja, tidak

sedikit PLRT yang tidur kurang dari lima jam sehari dan tidak mendapatkan istirahat siang. PLRT dilarang keluar rumah, tidak boleh mengontak keluarga atau berkirim surat ke negara asal. Bahkan menurut *Human Rights Watch*, meskipun pemerintah memiliki MoU dan undang-undang perburuhan, namun tidak memadai untuk perlindungan PLRT. Anehnya PLRT yang bekerja di Malaysia yang berasal dari Filipina, Kamboja dan Sri Lanka tidak mendapatkan perlakuan seperti buruh migran perempuan Indonesia. Rupanya sebagian dari negara itu mengeluarkan kontrak kerja yang membatasi jumlah maksimum jam kerja, melarang majikan memperlakukan PLRT secara kasar, serta memperingatkan majikan untuk bersikap adil pada PLRT. Saat ini, terkait dengan masih banyaknya kasus penyiksaan dan pelanggaran hak pekerja para BMI/BMIP di Malaysia, salah satu respon negara Indonesia dalam menyikapi berbagai kasus-kasus tersebut adalah dengan memberlakukan moratorium pengiriman BMIP sektor informal (baca Penata Laksana Rumah Tangga/PLRT) ke negara tersebut sejak tanggal 26 Juni 2009. Moratorium ini baru akan dicabut oleh pemerintah Indonesia setelah revisi MoU 2006 dilakukan dan mempunyai kekuatan hukum.

- *Kedua*, dalam kasus pengiriman buruh migran ke luar negeri inilah menimbulkan persoalan *trafficking*/perdagangan perempuan dan anak di Indonesia.
- *Ketiga*, yang berkaitan dengan perjanjian antar negara. Diantaranya, adalah perlunya mendesakkan kepada Malaysia maupun negara-negara tujuan lainnya untuk melakukan perubahan atau memperbaiki peraturan ketenagakerjaannya yang mempunyai potensi untuk membuka peluang terjadinya diskriminasi, ketidakadilan, kekerasan oleh majikan kepada PLRT.
- *Keempat*, meskipun beberapa perundingan dan pembicaraan sebuah kesepakatan bilateral antara Indonesia dan Malaysia

mengenai pekerja rumah tangga telah dilakukan, namun dapat dilihat bahwa hal itu belum memberi perlindungan yang cukup bagi para pekerja perempuan Indonesia. Hal-hal yang harusnya ada dalam standar kontrak diantaranya ketentuan-ketentuan mengenai jam kerja, hari libur, dan besaran upah/gaji, kebebasan bergerak dan berserikat, belum terlihat dicantumkan di dalam kontrak kerja. Hal lainnya yang belum ada adalah kesepakatan untuk membuat sistem pemantauan pusat-pusat pelatihan dan tempat-tempat kerja; serta rencana-rencana tentang adanya kerjasama untuk menyediakan layanan bagi yang selamat dari tindak pelecehan.

- *Kelima*, yang berkaitan dengan regulasi dan kebijakan dalam negeri. Belum dibuatnya perundangan yang mengatur secara khusus tentang buruh migran, diperkirakan menjadi salah satu kendala untuk memberikan perlindungan maksimal bagi para pekerja perempuan migran Indonesia.
- *Keenam*, tampaknya pemerintah masih "kedodoran" dalam mengontrol agen-agen pengerah jasa tenaga kerja ke luar negeri. Selain itu pula, hingga kini belum terlihat adanya suatu kurikulum khusus untuk training para buruh migran ini dalam mengisi *cultural gap* ketika mereka hidup di negara tujuan.

Sejauh ini, kita telah mendengar adanya berbagai program atau paling tidak perencanaan program atas perlindungan terhadap para tenaga kerja kita yang bekerja di luar negeri (buruh migran perempuan juga termasuk didalamnya) dari berbagai pihak yang terlibat dalam upaya ini. Pemerintah Indonesia, misalnya, telah mengeluarkan Undang-Undang No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, ditindaklanjuti dalam Peraturan Presiden No.81 tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) serta Instruksi Presiden No.6 tahun 2006 tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia; dan juga program-program dari instansi

lainnya seperti dari Departemen Sosial, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Kaukus Buruh di Parlemen; dan juga peraturan-peraturan daerah yang terbit di tingkat lokal, seperti misalnya Provinsi Kepulauan Riau yang telah menerbitkan dan memberlakukan Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 2007 tentang Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak (Perda P3A). Belum lagi program-program yang telah dan juga sedang dibuat oleh elemen *civil society*, sebut saja dari Konfederasi Buruh Migran.

Beberapa penelitian yang pernah ada juga telah mencoba untuk menemukan formula yang dianggap ideal dalam perbaikan penanganan buruh migran perempuan mulai dari hulu sampai hilir. Yakni mulai dari pengiriman, penempatan, pemantauan dan perlindungan selama mereka bekerja dalam luar negeri. Diantaranya adalah penelitian yang dilakukan oleh tim Pusat Penelitian Kependudukan LIPI dengan judul Kebutuhan Informasi Bagi Tenaga Kerja Migran di Indonesia. Penelitian yang dilakukan pada tahun 2001 ini lebih menitikberatkan kepada persoalan pengiriman TKI keluar negeri yang berhubungan dengan kurang tersedianya informasi bagi para tenaga kerja migran dalam proses bekerja di luar negeri. Dalam laporan tersebut dipaparkan bahwa kurangnya informasi bagi para TKI ke luar negeri inilah salah satu faktor utama yang berpengaruh terhadap masalah-masalah yang dihadapi oleh TKI mulai dari sebelum berangkat, pada saat bekerja di luar negeri dan setelah kembali ke Indonesia. Penelitian ini memang tidak memfokuskan diri kepada buruh migran perempuan semata, melainkan juga buruh migran laki-laki dan lebih menitikberatkan kepada buruh migran dengan negara tujuan Saudi Arabia. Selain itu Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dalam penelitiannya tentang Penghapusan Perdagangan Orang (*Trafficking in Persons*) yang dilakukan pada tahun 2004-2005 melaporkan tentang terjadinya *human trafficking* dalam kasus pengiriman buruh migran ke negara

tujuan.² Kajian serupa juga telah banyak dilakukan oleh lembaga-lembaga non pemerintah diantaranya Kopbumi, Migrant Care, Solidaritas Perempuan, Setara Kita, Kalyanamitra, LBH Apik, dan lain-lain yang intinya hampir sama mempertanyakan nasib buruh migran Indonesia di negara tujuan, baik mulai dari perekrutan hingga pemulangan dan sikap dan tindakan pemerintah dalam upaya perlindungannya.

Namun, meskipun berbagai macam program perlindungan buruh migran perempuan telah dibuat oleh berbagai pihak di Indonesia, mengapa hingga saat ini kita masih melihat dan menemukan berbagai persoalan terjadi pada buruh migran perempuan tersebut.

Jika kita mau melihat apa-apa saja yang telah dikerjakan oleh pemerintah dari negara lain, termasuk juga organisasi-organisasi akar rumput lainnya yang ada di Asia Tenggara, mungkin akan didapatkan suatu alternatif mekanisme perlindungan yang lebih efektif dan maksimal. Organisasi-organisasi akar rumput dan LSM-LSM lainnya merupakan satu kekuatan potensial untuk perubahan dramatis untuk hak-hak buruh migran perempuan. Philipina misalnya, negara ini telah memulai dengan langkah-langkah komprehensif untuk melindungi buruh migrannya, khususnya dalam hukum. Yaitu melalui aturan-aturan, dan regulasi yang menyediakan perlindungan pekerja,

² Dalam laporan tersebut dikatakan bahwa sepanjang tahun 2004 sampai 14 Maret 2005, Pemerintah telah memulangkan sedikitnya 120 orang korban perdagangan orang dari Malaysia, dan 347.696 tenaga kerja Indonesia (TKI) bermasalah dari Malaysia. Beberapa pihak berpendapat bahwa para TKI tersebut banyak di antaranya yang terjebak dalam praktek-praktek perdagangan orang. Mereka dikirim ke Malaysia menggunakan paspor dan visa kunjungan atau wisata untuk bekerja di sana. Dengan tidak adanya visa kerja, telah menyebabkan banyak di antaranya yang dieksploitasi dalam bentuk penahanan paspor, upah rendah, penyekapan, bahkan perlakuan-perlakuan yang tidak manusiawi. Ketika visa kunjungan telah habis, TKI tersebut menjadi tidak berdokumen karena *overstay*, dan hal ini menjadikannya semakin rentan untuk dieksploitasi.

bahkan di negara-negara dimana terjadi kekosongan hukum tenaga kerja dan perlindungan tenaga kerjanya tidak ada. Sebagai contoh adalah kerja yang dilakukan oleh Migrante. Organisasi ini adalah salah satu LSM buruh migran yang dianggap paling berhasil di Philipina. Migrante berbasis akar rumput serta diorganisir oleh mantan buruh migran. Organisasi ini memfokuskan pada akar persoalan [dari] migrasi di Philipina, sementara para anggotanya di luar negeri melindungi para pekerja ekspatriatnya.³

Jika kita bercermin pada pengalaman negara lain seperti Philipina maka tim berpendapat bahwa masih terjadinya berbagai problema yang menimpa buruh migran perempuan Indonesia tersebut mungkin disebabkan karena berbagai *stakeholder* yang terlibat dalam upaya perlindungan terhadap buruh migran ini memiliki logikanya sendiri-sendiri dalam merencanakan dan menjalankan program kerjanya; atau bahkan seringkali mungkin malah tidak ada keinginan untuk melindungi atau memberdayakan buruh migrannya. Dengan demikian permasalahan dalam penelitian ini adalah belum adanya suatu mekanisme perlindungan hukum yang efektif terhadap BMI/BMIP.

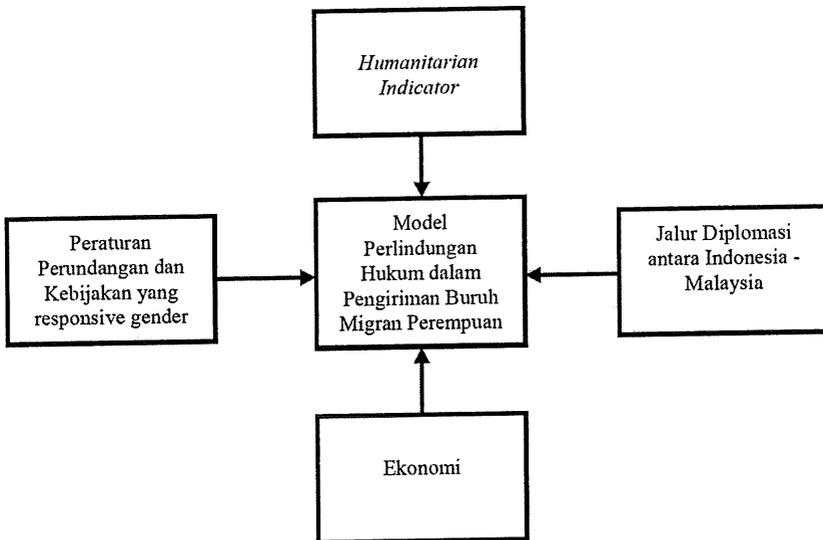
1.3 Tujuan dan Sasaran

Dari permasalahan yang telah disebutkan di atas, pada tahap akhir penelitian keempat ini tujuan tim adalah memberi masukan berupa suatu model perlindungan hukum terhadap pengiriman buruh migran perempuan ke Malaysia dari perspektif agensi dan pemberdayaan. Model ini akan dirumuskan oleh tim berdasarkan indikator perlindungan untuk buruh migran yang dibuat oleh Joseph

³ LSM atau NGO yang aktif memperjuangkan hak-hak BMI/BMIP di Indonesia juga tidak sedikit jumlahnya. Di tingkat nasional seperti: MigrantCare, Serikat Buruh Migran Indonesia, Kopbumi, dan lainnya; di tingkat lokal jumlahnya lebih banyak lagi, sebut saja Setara Kita, Sirih Besar di Kepulauan Riau, Jaringan Mekarwangi di Pulau Jawa, Seruni di Banyumas, Pakubumi di Cirebon, dan lain-lain.

Liow (2003: 56) yaitu: unsur *humanitarian, politics, diplomatics, economy*.

Unsur *humanitarian* mengacu pada bagaimana proses pengiriman para buruh migran itu memadai dan memenuhi hak-hak dasar. Masalah pengiriman ini bisa melibatkan bagaimana alat transportasi yang dipakai, apakah memadai dan manusiawi, selain juga apakah dalam perjalanan tersebut mereka mendapatkan makanan bergizi, bagaimana jika dalam perjalanan ada perempuan yang sakit, menstruasi, dan sebagainya. Sedangkan masalah politik melingkupi apakah para buruh migran tersebut terlindungi oleh Undang-Undang atau tidak; apakah mereka terlindungi oleh program asuransi ketika sakit dalam perjalanan, termasuk juga asuransi kecelakaan, dan asuransi kematian. Selain itu juga merancang hukuman yang memadai bagi mereka yang tertuduh sebagai pihak yang memanfaatkan para buruh dalam proses pengiriman tersebut (*traffickers/penjual*). Selain itu juga masalah perbatasan dan bagaimana menjaganya serta kebijakan negara perlu berhati-hati seperti kebijakan yang tidak mempekerjakan orang Indonesia ternyata berdampak buruk bagi perekonomian Malaysia sendiri. Masalah diplomatik diperlihatkan dengan hubungan bilateral yang memandang dan memperhitungkan bahwa masalah buruh migran adalah masalah penting di dalam hubungan diplomatik. Masalah penting antara Indonesia - Malaysia adalah masalah yang disebut 'securitization' yang memperlihatkan bahwa masalahnya tidak sekedar mengenai buruh migran dan pekerjaan akan tetapi juga persepsi dalam negeri Malaysia tentang apa yang disebut sebagai masalah keamanannya.



1.4 Ruang Lingkup

Kegiatan utama tim di tahap keempat ini adalah pada upaya merumuskan suatu model perlindungan hukum terhadap pengiriman buruh migran perempuan ke Malaysia. Model tersebut akan dirancang berdasarkan hasil kegiatan tim yang sedang berjalan di tahun 2008 ini. Dari hasil *mapping* tersebut, tentu saja tim akan menarik suatu pertimbangan yang dirumuskan dalam sebuah usulan tentang model perlindungan hukum seperti apa yang semaksimal mungkin dinilai tim dapat memberikan perlindungan. Pada proses perumusan model, tim juga akan berkonsultasi dengan para stakeholder tersebut.

Dari beberapa tahapan penelitian yang sudah dan sedang dijalani, tim ini memilih untuk melihat atau memperlakukan isu/problema yang dihadapi oleh buruh migran perempuan ini melalui perspektif korban dan melalui perspektif pemberdayaan. Disini, tim berupaya untuk mengintegrasikan kedua konsep tersebut, seperti agensi dan pemberdayaan dalam wacana buruh migran perempuan. Selain memasukkan perspektif pemberdayaan, juga memberikan label pendekatan hak-hak dasar. Pendekatan hak-hak dasar ini mencakup

"suatu proses yang memungkinkan dan memberdayakan tidak saja menyangkut ekonomi mereka, tetapi juga hak sosial, dan budaya, untuk mengakui hak mereka". Institusi-institusi hukum dan produk kebijakan, sosial dan lainnya harus menghormati hak-hak manusia, dan memastikan hal ini berjalan serta memungkinkan penyelenggaraan serta mekanisme pengawasan untuk memberikan efek hukum pada hak-hak dasar itu. Dalam pandangan tim peneliti ini, satu perspektif pemberdayaan memerlukan tidak hanya tindakan advokasi dari LSM buruh migran perempuan. Dalam hubungannya dengan hak asasi manusia, harus ada kebijakan-kebijakan atau mekanisme yang memungkinkan mereka (buruh migran perempuan) bisa menuntut hak mereka.

1.5 Kerangka Konseptual

Teori-teori feminis mengenai kerja (*work*) menyatakan bahwa relasi sosial dari kerja, domain kognitif dan afektifnya, dan pembagian seksualnya distrukturkan di seputar gender (Ensiklopedia Feminisme 2002: 518). Hal ini dibuktikan melalui beberapa penelitian yang dilakukan oleh sejarawan feminis yang menunjukkan bahwa kerja perempuan telah menopang kehidupan komunitas dan industri. Dalam penelitian misalnya, feminis yang menganalisis kerja perempuan di Inggris dan Perancis dari tahun 1500-1700 membantah pandangan tradisional bahwa industrialisasi memisahkan keluarga dari kerja dan menunjukkan bahwa keluarga mempunyai peran dalam produksi.⁴

Menurut para feminis kerja perempuan selama ini harus dilihat dalam konteks ekonomi keluarga. Karena hal tersebut juga akan menjelaskan pembagian kerja berdasarkan seksual yang menempatkan pekerjaan perempuan berbeda dengan laki-laki dengan segala implikasinya sering ditemukan selama ini. Implikasi tersebut diantaranya adalah pandangan yang meremehkan tentang nilai kerja

⁴ Lebih lanjut dapat dilihat dalam tulisan Tilly dan Scott, *Women, Work and The Family*, 1978

bagi perempuan, pembagian kerja yang diskriminatif, upah yang rendah dibandingkan laki-laki untuk pekerjaan yang sama, juga bentuk kekerasan dalam bekerja.⁵ Hal tersebut tidak saja ditemukan dalam ranah domestik versus publik tetapi juga dalam skala yang lebih makro lagi, di tingkat global. Salah satunya adalah kasus buruh migran perempuan yang bekerja di negara tujuan di luar negeri.

Bahwa perempuan berbeda, dan bahwa mereka mempunyai prioritas yang berbeda, adalah doktrin feminisme global. Prinsip lainnya adalah pandangan bahwa bergantung dimana, kapan, bagaimana, dan dengan siapa perempuan itu hidup akan membentuk operasi yang unik terhadap seorang perempuan yang berbeda dengan operasi yang dialami perempuan lain yang hidup dalam lingkungan yang sama.

Hal senada juga ditegaskan para pemikir dari tradisi postkolonial seperti Gayatri Spivak, Talpade Mohanty dan sebagainya. Teks-teks dan praktik politik feminis, menurut Mohanty (1984), sering ditandai batas ideologis yaitu menggambarkan “perempuan” sebagai sebuah kategori yang monolitik, *an always-already constituted group*. Seolah-olah semua perempuan mengalami nasib sama. Padahal, perempuan adalah kategori dan hirarki yang sangat kompleks, baik karena kelas, usia, seksualitas, identitas dan peran gender, suku, warna kulit, Dunia Ketiga dan sebagainya.⁶

⁵ Dalam konteks ini Catharine Hakim dalam *Occupational Segregation* (1979), menyatakan bahwa perempuan secara pekerjaan terbagi ke dalam segregasi (pemisahan) horizontal dan vertikal. Segregasi pekerjaan horizontal muncul ketika perempuan dan laki-laki sama-sama bekerja dalam dua sektor pekerjaan atau industri yang berbeda. Segregasi pekerjaan secara vertikal muncul karena laki-laki cenderung untuk bekerja dalam tingkatannya lebih tinggi dan perempuan dalam tingkatan yang lebih rendah. Hal ini membawa kepada diskriminasi ganda terhadap perempuan pekerja.

⁶ Mohanty menulis, “*The assumption of women as an already constituted, coherent group with identical interest and desires, regardless of class, ethnic or racial locations or contradictions, implies a notion of gender or*

Dalam konteks buruh migran perempuan, perbedaan inilah yang menjadi persoalan dalam kaitannya dengan pengalaman opresi yang dialaminya. Kenyataan obyektif di lapangan yang memperlihatkan betapa buruh migran perempuan Indonesia mengalami perlakuan diskriminatif di dalam negeri melalui proses pengiriman hingga kepulangan mereka, dan selain itu juga perlakuan yang berbeda dibandingkan dengan rekan-rekannya yang lain negara bahkan satu kawasan sekalipun, menunjukkan kepada kita tentang beberapa hal.

Pertama, bahkan dalam satu negarapun, semua perempuan tidak diciptakan atau dikonstruksi secara setara. Bergantung kepada ras dan kelas, dan juga kecenderungan seksual, usia, agama, pencapaian pendidikan, pekerjaan, status perkawinan, kondisi kesehatan, dan sebagainya.

Kedua, sebagai penekanan kondisi diatas, maka opresi yang berbeda tersebut juga tergantung apakah seorang perempuan merupakan warga negara dunia kesatu, atau dunia ketiga, negara industri maju atau negara berkembang, negara yang menjajah atau dijajah, karenanya setiap perempuan Indonesia akan mengalami opresi terhadap mereka secara berbeda pula berdasarkan kategori-kategori yang telah dikonstruksikan secara politik, ekonomi, sosial, budaya (Tong, 1998: 310), dan global.

Disinilah, para feminis postkolonial juga beranggapan bahwa perempuan bukan hanya tertindas karena patriarki saja, tapi juga pada saat yang sama; imperialisme, nasionalisme, patriarki, rasisme, patriarki dan heteronormativitas yang saling tumpang tindih secara kompleks.

Melihat kompleksitas persoalan perempuan ini, salah satu tujuan penelitian adalah ingin mendengarkan “suara” para

sexual difference or even patriarchy (as male dominance—men as a correspondingly coherent group (which can be applied universally and cross-culturally.”

stakeholders dengan segenap perangkat kebijakan yang ditelurkan yang selama ini menjadi sorotan banyak pihak akibat nasib malang buruh migran perempuan di luar negeri. Feminis marxis percaya bahwa untuk memahami mengapa perempuan teropresi, sementara laki-laki tidak, kita perlu menganalisis hubungan antara status pekerjaan perempuan dan citra diri perempuan (Holmstrom, 1984:464).

Ada beberapa hal yang ingin dilihat. Pertama, persoalan yang bersifat internal, yaitu persoalan-persoalan yang berhubungan dengan persepsi para *stakeholders* yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap pengiriman buruh migran perempuan ke luar negeri. Ini berarti melihat bagaimana mereka mengidentifikasi persoalan-persoalan tersebut. Kedua, persoalan yang bersifat eksternal, perangkat kebijakan apa saja yang telah dilahirkan dalam rangka perlindungan buruh migran perempuan ini? Apakah perangkat kebijakan ini masih bias gender atau sudah responsif gender?

Dalam konteks ini, akan di analisa melalui 4 unsur tentang perlindungan buruh yang dikemukakan oleh Joseph Liow (2003: 56), yang terdiri dari unsur *humanitarian, politics, diplomatics* and *economics*. Unsur *humanitarian* mengacu pada bagaimana tempat penampungan dan penahanan para buruh yang memadai. Masalah tempat ini bisa melibatkan apakah lokasinya memadai dan manusiawi, selain juga apakah mereka mendapatkan makanan bergizi, bagaimana perempuan yang melahirkan, menstruasi, memiliki anak dan sebagainya. Sedangkan masalah politik melingkupi apakah para buruh migran tersebut terlindungi oleh Undang-Undang atau tidak. Selain itu juga merancang hukuman yang memadai bagi mereka yang tertuduh sebagai penjual. Selain itu juga masalah perbatasan dan bagaimana menjaganya serta kebijakan negara perlu berhati-hati seperti kebijakan yang tidak mempekerjakan orang Indonesia ternyata berdampak buruk bagi perekonomian Malaysia sendiri. Masalah diplomatik diperlihatkan dengan hubungan bilateral yang memandang dan memperhitungkan bahwa masalah buruh migran adalah masalah

penting di dalam hubungan diplomatik. Masalah penting antara Indonesia- Malaysia adalah masalah yang disebut 'securitization' yang memperlihatkan bahwa masalahnya tidak sekedar mengenai buruh migran dan pekerjaan akan tetapi juga persepsi dalam negeri Malaysia tentang apa yang disebut sebagai masalah keamanannya. Masalah ekonomi merupakan masalah yang pelik karena buruh migran berkembang di Indonesia adalah ketika kondisi perekonomian Indonesia ketika itu baik. Selain itu masuknya buruh migran ke Malaysia berhubungan dengan kebijakan dalam negeri Malaysia juga tentang keamanan.

Pembahasan masalah buruh migran dalam skala multidimensi, dalam skala internasional masalah buruh migran diangkat menjadi pembahasan penting. Seperti yang dijelaskan pada Lembar Info 3 (Komnas Perempuan, Lembar Info 3, 2006: 1) yang menjelaskan tentang sidang ke-3 tentang Upaya Perlindungan Buruh Migran. Sidang tersebut membahas tentang *Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* yang akan membentuk *Committee of the Migrant Workers* (CMW). Pengembangan masalah buruh migran di dalam lembaga internasional merupakan pengakuan dunia internasional tentang pentingnya memperhatikan masalah ini. Tujuan dari konvensi migran ini adalah mengangkat masalah perlindungan buruh migran sebagai elemen penting karena terdapat kecenderungan marginalisasi keberadaan mereka.

Perlindungan buruh migran berdasarkan pandangan dari bahan ini memperlihatkan bahwa masalah HAM menjadi penting tidak hanya karena prinsip universalitasnya, akan tetapi juga perangkat hukum yang universal. Posisi buruh migran adalah posisi yang penting namun keberadaan mereka diperlakukan sebagai kriminal, dengan mudah diperkara karena status ilegal mereka dan posisi komodifikasi mereka yang dibutuhkan oleh pasar tenaga kerja yang ada.

1.6 Pendekatan Feminis

Penelitian ini menggunakan pendekatan feminis yang lebih relevan daripada observasi sederhana mengenai perempuan. Ini dilakukan dengan cara memanfaatkan sumber-sumber empiris dan teoritis yang menggabungkan rangkaian penuh pengalaman-pengalaman perempuan, termasuk pengalaman perempuan dari berbagai ras, kebudayaan, kelas dan sebagainya.

Demikian juga secara kultural dominasi budaya patriarki di duga ikut mempengaruhi proses marjinalisasi itu. Oleh karena itu untuk melakukan pembebasan "diskriminasi" struktural dan kultural itu, perlu dilakukan rekonstruksi atas seluruh proses eksploitasi yang menimpa tenaga kerja perempuan itu secara lebih komprehensif. Selain itu peneliti dilihat dalam lingkungan yang sama sebagaimana subyek penelitian yakni, kelas, ras, kebudayaan, serta asumsi-asumsi jenis kelamin, kepercayaan dan perilaku peneliti sendiri harus ditempatkan di dalam kerangka lukisan yang hendak digambarkan (Harding, 1987: 9). Fakta-fakta empiris itu sendiri meliputi kepercayaan, sikap dan juga perilaku peneliti.

Metodologi feminis bukanlah suatu kesatuan yang terpisah dari metodologi-metodologi lain, tapi lebih merupakan penerapan prinsip-prinsip feminis pada kegiatan ilmiah. Tidak ada suatu pendekatan metodologi tunggal yang dapat kita definisikan sebagai feminis. Boleh jadi benar-benar ditemukan suatu eksperimen kuantitatif feminis (Wallston, 1985:226-233) bersama-sama penelitian kualitatif berdasarkan jenis kelamin (Nebraska Sociological Feminist Collective, 1983-543).

Feminisme, adalah konsep yang sangat potensial untuk dibaca dengan kecurigaan, dengan asumsi-asumsi yang tidak lengkap dan dalam banyak hal menimbulkan kerancuan memahaminya. Penelitian ini sekaligus juga menegaskan bahwa proses pelanggaran hak asasi manusia yang menimpa tenaga kerja perempuan di luar negeri ini, berkaitan dengan perspektif pembangunan yang bias jender. Ada kontruksi ideologis, yang di sadari atau tidak, berkaitan

dengan "diskriminasi" yang memperlakukan perempuan sebagai "obyek" pembangunan daripada peletakkan sebagai "subyek" yang sejajar dengan laki-laki.

Melanjutkan penelitian di tahun sebelumnya, pada tahun ini tim tetap memfokuskan diri kepada analisis tentang perlindungan hukum yang dilakukan terhadap buruh migran perempuan. Tidak bisa dihindari bahwa kami melihat beberapa kebijakan dan produk hukum yang ada yang diduga memiliki implikasi bagi perlindungan buruh migran terutama perempuan. Dalam konteks inilah kami menggunakan *Feminist Legal Theory (FLT)* untuk melihat apakah produk hukum dan kebijakan yang ada sudah berpihak kepada kepentingan dan perlindungan buruh migran perempuan. Apakah perlakuan diskriminatif yang diterima oleh buruh migran perempuan selama ini terkait dengan persoalan gendernya yang mungkin melekat pada struktur yang *sexist*?

1.7 Metode Pengumpulan Data dan Narasumber

Wawancara semi terstruktur yang dipandu oleh pedoman wawancara dan *checklist* dilakukan dalam proses pengumpulan data. Di samping itu, tim melakukan kajian literatur atas program-program atau rencana program perlindungan --khususnya dalam proses pengiriman-- terhadap buruh migran perempuan yang dilakukan oleh stakeholder terkait. Disini, tim melihat mekanisme kerja (dari berbagai instansi tersebut) dan juga mempelajari perlindungan buruh migran dari negara pengirim lainnya.

Adapun nara sumber yang ditemui di lokasi penelitian adalah sebagai berikut: narasumber yang bekerja pada instansi terkait dengan persoalan pengiriman buruh migran perempuan ke luar negeri, yaitu: BP2TKI (Balai Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, Dinas Tenaga Kerja, Dinas Sosial, Kantor Pemberdayaan Perempuan, Biro Pemberdayaan Perempuan, akademisi, Lembaga Swadaya Masyarakat (NGO), dan, beberapa narasumber independen lainnya.

1.8 Lokasi Penelitian

Mengingat penelitian tahap keempat ini merupakan pendalaman dari penelitian sebelumnya, yang ingin memberi masukan untuk model perlindungan yang responsif gender dalam pengiriman buruh migran perempuan ke luar negeri, maka penelitian tahap ini dilakukan di Kepulauan Riau dan Jawa Barat. Kepulauan Riau dianggap sebagai salah satu daerah transit yang penting dalam proses pengiriman maupun pemulangan buruh migran perempuan ini. Sedangkan Jawa Barat dipilih karena merupakan daerah sumber pengiriman (*sending area*) buruh migran perempuan yang terbesar dan telah mengadakan perjanjian MoU dengan pemerintahan Kepri dalam persoalan penanganan buruh migran perempuan ini.

BAB II

PERLINDUNGAN TERHADAP KEMANUSIAAN BMIP

Oleh Widjajanti M. Santoso

*“Sehabis musim panen, waktu itu, aku jadi pergi ke Saudi.
Bapak menjual beberapa ternak kami untuk mengurus kepergianku.
Kang Min dan Mbak Rubi yang membantu mengantarkanku
kesana-kemari untuk mencari syarat-syarat;
mengurus paspor, membuat surat keterangan ini dan itu.
Hatiku deg-degan menantikan hari itu tiba.
Perasaanmu bercampur gembira sekaligus sedih.
Gembira karena akhirnya aku akan bisa bekerja
meskipun cuma jadi pembantu di Saudi.
Aku akan mendapatkan uang yang cukup
untuk mengganti ternak bapak yang telah dijual,
mengirim uang ke rumah dan aku yakin
aku juga bisa membeli sawah barang sepetak
sekembalinnya aku dari Saudi.”¹*

2.1 Pendahuluan

Pendekatan yang dipergunakan di dalam bagian ini merupakan deskripsi tentang perlindungan kemanusiaan. Berdasar pada pola perlindungan masalah humanitarian, ternyata perlindungan ini tidak dapat dipisahkan dengan rigid antara perlindungan hukum dan perlindungan kemanusiaan. Perlindungan hukum yang diangkat disini, merupakan upaya untuk memahami masalah hukum dan masyarakat khususnya dengan memasukkan elemen gender sebagai pertimbangan. Perspektif yang dipergunakan adalah pendekatan sosiologis dengan melihat masalah yang terkait

¹ Kalimat diambil dari “Sum Demi Sebuah Konvensi Migran yang Terabaikan (<http://www.komnasperempuan.or.id/2009/10/20/sum-demi-sebuah-konvensi-migran-yang-terabaikan/>), diakses 10 November 2009. Pementasan oleh Teater Garasi, peran oleh Bernadetta Very Handayani.

dengan hukum. Masalah yang diangkat disini adalah masalah perlindungan kemanusiaan yang terkait dengan masalah hukum. Masalah ini merupakan salah satu unsur yang menjadi perhatian sosiologi, meskipun di Indonesia, pendekatan ini kurang populer baik di kalangan sosiologi maupun di kalangan ahli hukum sendiri.

Paparan ini memperlihatkan tantangan yang dihadapi di lapangan yang berkaitan dengan mengangkat isu perempuan dan buruh migran. Cianjur dipilih bukan tanpa alasan karena berdasarkan keterangan Cianjur adalah daerah pengirim ke dua di Provinsi Jawa Barat. Daerah ini menjadi perhatian karena pada umumnya perhatian adalah pada daerah pengirim daerah nomor satu yaitu Indramayu. Pilihan ini dijalankan berdasarkan informasi awal bahwa Cianjur memiliki lembaga yang sudah difokuskan untuk menggarap isu perempuan yaitu KPP – Kelompok Pemberdayaan Perempuan. Berdasarkan informasi awal kelompok ini memiliki data yang cukup baik, dalam hal ini data tentang buruh migran. Disamping itu akan disampaikan juga beberapa permasalahan yang dihadapi BMIP di daerah transit seperti di Kepulauan Riau. Meskipun bukan sebuah perbandingan, paparan ini dibutuhkan untuk memperlihatkan adanya perbedaan problematika BMIP. Selain itu paparan ini memperlihatkan kaitan yang erat antara daerah pengirim dan penerima dari buruh migran.

Laporan ini merupakan upaya untuk memperlihatkan tantangan di dalam upaya untuk perlindungan untuk BMIP. Informasi yang diperoleh dari lapangan adalah data melalui daftar pertanyaan dalam penelitian awal di daerah Cianjur. Cianjur sendiri adalah kabupaten yang sangat luas dan terdiri dari daerah perkotaan seperti kota Cianjur dan Cipanas, tetapi juga ada daerah yang sangat jauh jaraknya dari Cianjur seperti daerah pedesaan di Cianjur Selatan. Laporan dari Kepri merupakan kombinasi antara wawancara dengan stakeholder dan paparan yang diperoleh melalui bahan sekunder.

2.2 Kerangka Humanitarian dalam Persoalan Buruh

Kerangka humanitarian ini tidak dapat dilepaskan dari bagaimana produk hukum mendudukan masalah buruh. Hal ini menjadi perhatian karena pendekatan justice for the poor, telah menjadi perhatian untuk melihat sejauhmana hukum melindungi warganegaranya. Hal ini sesuai pula dengann pendekatan sosiologi hukum yang melihat bahwa penekanan sosiologi hukum adalah;

The main object of legal theory is legal doctrine, the set of concepts and categories that law students learn in law schools: constitutional provisions, statutory enactments, administrative regulations, precedents. But sociology is itself increasingly focused on cultural products as well: representations, mentality, texts, and images. The ways in which legal theorists think about legal doctrine may be of more than passing interest to sociologists who are thinking through cultural formations².

Dalam paparan ini terlihat bahwa kajian tentang sosiologi hukum dapat dimulai dari dua arah, yang pertama adalah kajian tentang teks hukum dan sesuatu yang terkait pada proses hukum. Sedangkan arah yang kedua adalah kajian yang mulai dari bentukan budaya yang mempengaruhi sebuah proses hukum atau produk hukum. Berdasarkan pendekatan ini, maka kasus atau masalah tentang perlindungan hukum dapat dilihat dengan lebih luas, dengan mengkaitkan pada hal-hal yang terlihat 'bukan' seperti produk hukum.

“between the written word and social practices, between structure and agency, between the normative and the descriptive, between formal elegance and descriptive adequacy”³

² *Annu. Rev. Sociol.* 1994. 20: 383406, Kim Lane Scheppele, *legal theory and social theory*, hlm. 384.

³ *Ibid* Scheppele, hlm. 384.

Artinya keduanya membahas masalah di dalam masyarakat antara yang tersirat dan yang tersurat, dan bagaimana pelaksanaan hukum di dalam masyarakat.

Dalam perspektif perempuan, masalah perempuan dilihat sebagai masalah yang kurang direpresentasikan di dalam kebijakan atau upaya perlindungan hukum. Dalam arti produk hukum tentang buruh dan buruh migran sudah mulai dibahas, akan tetapi bagi mereka yang bergiat di masalah buruh migran perempuan, masalah gender dianggap kurang diperhitungkan sebagai masalah yang penting. Seperti yang disebut dibawah ini

*“These gender gaps in law, scientific knowledge, and lay understandings will most likely be bridged only if the makers, participants in, and interpreters of law, legal institutions, and everyday activity are drawn from both genders in all their diversity. This is our major hope for crafting a joint culture in which all genders (and human beings) can expect to experience justice and safety”.*⁴

Pendapat di atas diperoleh atas beberapa pandangan tentang gender, pertama membahas perspektif dengan menggunakan gender memperlihatkan bahwa representasi kepentingan perempuan tidak tertampung⁵. Salah satu alasan yang diketengahkan adalah yang membuat aturan adalah laki-laki yang tidak memiliki pemahaman tentang apa yang dihadapi dan dibutuhkan oleh perempuan. Yang kedua adalah menekankan pada gender dianggap mengangkat masalah perempuan saja, seperti juga pendekatan yang menekankan pada masalah ras di Amerika, cenderung diartikan sebagai masalah kulit hitam saja.

⁴ Carrie Menkel-Meadow; Shari Seidman Diamond, *Introduction, The Content methods and Epistemology of Gender in Sociolegal Studies*, dalam, *Law & Society Review*, Vol. 25, No. 2, Special Issue on Gender and Sociolegal Studies. (1991) hlm. 14 (<http://links.jstor.org/sici?sici=0023-9216%281991%2925%3A2%3C221%3AITCMAE%3E2.0.CO%3B2-G>).

⁵ *Ibid*, hlm. 222-224.

Penjelasan di atas memperlihatkan adanya gender system atau sistem gender, yaitu pemikiran yang masih sangat ditentukan oleh pandangan yang menggunakan pandangan laki-laki di dalam melihat masalah. Di dalam sistem gender tersebut, pemangku pandangan tersebut tidak hanya laki-laki, akan tetapi juga perempuan. Sebagai sebuah cara pandang, sistem gender mempengaruhi cara berpikir dan cara pandang yang ada pada komunitas tersebut. Sehingga tentu saja produk pemikiran, seperti hukum atau masalah perlindungan hukum dipengaruhi oleh cara pandang tersebut. Dalam pandangan seperti itu maka kepentingan perempuan akan cenderung tidak terwakili.

Berdasarkan pemikiran seperti itu maka dibutuhkan sebuah kajian untuk memperlihatkan gender gap, yaitu kesenjangan gender. Kesenjangan gender adalah sebuah situasi di mana kepentingan dan kebutuhan perempuan cenderung kurang terwakili. Gender gap akan memperlihatkan adanya gender sistem yang berpengaruh di dalam masyarakat, melalui paparan tentang kesenjangan gender maka masalah keterwakilan gender dapat diwujudkan.

Fokus makalah ini adalah masih dalam tahapan awal yaitu melihat apa yang terjadi di lapangan di mana mempengaruhi apakah masalah gender dapat diangkat ke pada masalah publik yang lebih luas. Di dalam hal ini model binari merupakan salah satu dari sistem gender yang berpengaruh. Binari adalah sebuah sistem berfikir yang membedakan bahwa lelaki mewakili masalah publik dan perempuan mewakili masalah privat. Masalah privat merupakan sebuah pemahaman bahwa perempuan berada di wilayah domestik, personal, dan oleh karena itu tabu untuk mengangkat masalah tersebut ke wilayah publik. Di lain pihak perbedaan ini membuat mereka yang berada di wilayah publik akan sulit melihat masalah yang dihadapi oleh mereka yang berada di wilayah privat.

Pemikiran binari ini adalah salah satu yang membuat masalah perempuan sulit dipahami dan diterima. Selain itu di lain pihak selalu terjadi resistansi dari mereka yang berada di wilayah publik untuk menerima pandangan dari wilayah privat. Artinya tantangan yang

harus dihadapi oleh mereka yang berada di wilayah privat memang besar jika dihadapkan pada kebiasaan yang ada dan berkembang di wilayah publik.

2.3 Persoalan Pengiriman dan Pemulangan BMIP

Penelitian awal ini dilakukan di Cianjur, dengan dasar yang berkaitan dengan masalah Buruh Migran Perempuan atau masalah buruh migran secara umum yaitu Cianjur adalah daerah pengirim no 2 setelah Indramayu. Pertanyaan penelitiannya tidak muluk, yaitu ingin tahu sejauh mana masalah buruh migran perempuan menjadi perhatian. Penjelajahan pada situs resmi pemerintah Cianjur tentang kependudukan memperlihatkan perkembangan penduduk dan data statistik biasa. Sehingga agak terlihat aneh bahwa masalah buruh migran tidak terpampang di sana, paling tidak dalam bentuk data.

Meski data tentang buruh migran di Cianjur tidak tertera pada situs resmi pemerintah daerah, akan tetapi keterangan tentang buruh migran Cianjur terdapat pada situs pemerintah daerah Sumbawa. Di dalam situs tersebut ada berita tentang studi banding anggota DPRD tentang penanganan masalah buruh migran. Pada berita tersebut DPRD Cianjur peduli terhadap penanganan buruh migran karena “Cianjur merupakan salah satu daerah pemasok buruh migran terbesar di Indonesia”⁶. Pemerintah daerah Cianjur sendiri merasa bahwa masalah yang berkaitan dengan hukum merupakan hal yang penting oleh karena itu Pemerintah daerah merancang Perda untuk mengatur buruh migran. Akan tetapi progres mengenai hal ini memang membutuhkan waktu⁷. Dari pihak Pemerintah daerah, membuat perda adalah sebuah kebutuhan, karena mereka tidak dapat mendata warga mereka yang pergi dan datang.

⁶ <http://www.sumbawakab.go.id/lihatBerita.php?idNya=1677>, diakses 10 November 2009.

⁷ Antisipasi Penipuan TKI/TKW, Pemkab Cianjur Akan Buat Perda Tentang TKI/TKW, Cianjur, 13 Maret 2002 <http://www.gatra.com/2002-03-13/artikel.php?id=16078>, diakses 25 Desember 2009.

Pemerintah daerah belajar dari daerah lain di Indonesia. Seperti belajar dari Sumbawa, yang menjadi sumber informasi karena beberapa hal, antara lain karena kerjasama dengan pihak terkait seperti polisi, kemudian keberadaan PJTKI jelas dan mereka memantau keberadaan buruh migran hingga di tempat mereka bekerja. Situs resmi pemerintah daerah Sumbawa juga memiliki data cukup baik tentang keberadaan dan jumlah buruh migran mereka. Pemda juga mendapatkan desakan dari masyarakat sipil yang pada tahun 2009 ini menggelar aksi anti kekerasan yang digelar selama 16 hari⁸. Desakan ini merupakan momentum yang baik tidak hanya untuk memberi penekanan pada Pemerintah daerah untuk memperhatikan masalah daerah, akan tetapi juga untuk memberikan sosialisasi pada masyarakat untuk semakin memperhatikan masalah sosial yang ada.

Peneliti memiliki perhatian terhadap lembaga P2TP2A yaitu singkatan dari Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak. Perhatian tersebut disebabkan karena mereka memiliki kader kecamatan, seorang yang bertanggungjawab untuk pendataan dan pemantauan untuk setiap kecamatan. Peneliti bertemu dengan beberapa dari mereka, perempuan yang bertanggung jawab dan memiliki latar belakang pendidikan sarjana. Mereka memperlihatkan tanggungjawab dan kepedulian pada lembaga dan daerah serta masalahnya. Paparan di bawah ini merupakan upaya untuk mengangkat apa yang terjadi di lapangan dengan harapan bahwa data lapangan adalah potensi yang dapat dikembangkan lebih lanjut.

2.4 Representasi Buruh Migran

Representasi dalam hal ini adalah seberapa jauh buruh migran di dalam data atau catatan. Representasi ini menjadi hal yang sangat penting, sebagai bagian dari menyadari adanya masalah buruh migran

⁸ Puluhan Wanita Gelar Aksi Damai Di Cianjur, Sabtu, 12 Desember 2009, <http://antarajawabarat.com/lihat/berita/19523/puluhan-wanita-gelar-aksi-damai-di-cianjur>, 25 Desember 2009.

pada lokasi tertentu. Di atas telah disebutkan bahwa di dalam situs resmi pemerintah daerah Cianjur tidak terekpose masalah buruh migran. Pada sisi lain tanpa representasi masalah buruh migran harus dilihat sebagai masalah yang tidak terwakili atau kurang terwakili. Dibawah ini adalah pernyataan yang memperlihatkan seberapa jauh ketidakterwakilan masalah buruh migran ini.

“Ironinya, tak sedikit pula dari kasus-kasus tersebut, mulai kekerasan, atau bahkan pelecehan seksual yang dialami para TKW/TKI ini, tidak tercatat pada dinas/instansi itu”⁹.

Pada dinas terkait, jumlah buruh migran yang tercatat hanya 87 orang, dapat dibandingkan dengan catatan yang ada pada BNP2TKI yang memiliki data hingga 1000 orang perbulan. Data dari PJTKI akan lain lagi. Terlepas dari jumlah TKI yang tercatat tersebut saling berbeda, gambaran ini memperlihatkan kelemahan mendasar dari keinginan di dalam skema perlindungan hukum. Jika dilihat dari dasar sosiologi hukum, maka ketidakjelasan di dalam pencatatan merupakan kelemahan hukum yang pertama, yaitu diakui sebagai warganegara dan sebagai sebuah ‘masalah’ di dalam negara ini.

Hal ini searah dengan apa yang telah ditemukan pada tahun sebelumnya yang mengambil data yang kurang lebih serupa di propinsi Bandung. Ketika itu dinas terkait di propinsi Bandung memperlihatkan bahwa data di tingkat kabupaten akan lebih baik dibandingkan dengan propinsi karena masyarakat melaporkan diri pada pemerintah daerah setempat. Ternyata pada kenyataannya, pemerintah daerah tidak memiliki data tentang buruh migran yang berasal dari daerah tersebut.

Padahal artikel yang sama mengabarkan bahwa remitans dari buruh migran dari Cianjur bisa mencapai 10-15 Milyard setiap bulannya. Selain itu berdasarkan informasi dari pihak pemerintah daerah, penggunaan uang tersebut masih untuk konsumsi seperti

⁹ Jurnal Bogor, 10 Mei 2009, Mengurai Benang Kusut Buruh Migran, <http://www.jurnalbogor.com/?p=26024>, diakses 10 November 2009.

membangun rumah dan belum menggunakannya untuk kebutuhan produksi. Dari pihak dinas terkait dipaparkan bahwa keinginan membuat rumah menjadi pendorong dari perginya penduduk sebagai buruh migran.

Dalam penanganan masalah berdasarkan informasi dari artikel tersebut di atas, selalu menyatakan bahwa akan 'berkoordinasi' dengan dinas terkait. Dalam masalah penanganan masalah buruh migran, berdasarkan catatan LSM Solidaritas Buruh Migran Cianjur mereka menangani 7-8 kasus setiap minggunya terutama mengenai gaji yang tidak dibayarkan oleh majikan. Untuk menangani masalah tersebut dibutuhkan waktu sekitar 1 hingga 2 tahun untuk menyelesaikannya. Meskipun bermaksud membantu akan tetapi kapasitas dari lembaga ini terbatas untuk menangani masalah yang banyak dan beragam tersebut.

Permasalahan yang dihadapi oleh Provinsi Kepulauan Riau dan terutama Kota Batam adalah yang berhubungan dengan pemulangan TKI ilegal, dan tentu saja yang berhubungan dengan pemberangkatan. Berdasarkan penjelasan dari pemerintah daerah Provinsi Kepri, di daerah tersebut terdapat 4 penampungan yang katanya dapat menampung sekitar 2.000 orang¹⁰. Akan tetapi berdasarkan keterangan, fasilitas tersebut diperuntukkan bagi penduduk yang terjaring operasi dokumen, dan tidak diperuntukkan bagi masalah buruh migran. Padahal kita mengetahui dari koran dan media lainnya, akan adanya pemulangan buruh migran ilegal, yang datang tanpa uang, dalam kondisi sakit atau menderita gangguan kejiwaan. Belum lagi masalah yang berhubungan dengan *trafficking*. Kedatangan buruh migran ilegal ini mendatangkan masalah bagi pemerintah daerah, karena mereka harus memulangkan BMIP secepatnya untuk mengurangi masalah *trafficking* yang akan mengancam para buruh yang dipulangkan tersebut.

¹⁰ Pemda Kepri Sediakan Empat Penampungan TKI, Minggu, 31 Oktober 2004 (<http://www.temppointeractive.com/hg/nusa/sumatera/2004/10/31/brk,20041031-04,id.html>), diakses 25 Desember 2009.

Dari sisi hukum, berdasarkan pengamatan Valentina Sagala, UU juga kurang membela kepentingan buruh migran seperti yang tertera pada UU No 39 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja¹¹. UU tersebut belum memperhatikan kepentingan buruh migran. Hal yang serupa juga menjadi perhatian yaitu apa yang tertera pada Perda Kab Cianjur No 15 tahun 2002 yang cenderung memperhatikan masalah kendali alokasi dan penempatan tenaga kerja¹². Ilustrasi dengan menggunakan produk hukum seperti ini kembali memperlihatkan bahwa perhatian pada masalah kepentingan BMIP masih kurang digarap untuk kepentingan buruh migran yang bersangkutan. Kelemahan yang dilihat dari sisi kepentingan warganegara kab Cianjur menjadi lebih signifikan lagi jika digabungkan dengan apa yang terjadi di provinsi Kepulauan Riau. Beberapa kasus *trafficking* yang digarap oleh Pemda Kepri memperlihatkan bahwa beberapa perempuan asal Cianjur telah menjadi korbannya¹³. Sehingga keberadaan ini memperlihatkan bahwa masalah BMIP asal Cianjur menjadi masalah paling tidak jika dilihat dari kedua Provinsi ini. Dalam kasus tersebut diperlihatkan bahwa sanksi bagi mereka yang melakukan atau terlibat pada kasus *trafficking*, kurang memberi efek jera pada mereka. Meskipun demikian dalam taraf tertentu masalah *trafficking* sudah mulai ditangani, terutama setelah keluarnya UU tentang penjualan orang. Akan tetapi bagi buruh migran peraturan seperti ini belum banyak, karena dianggap sebagai wanita dewasa yang sudah dapat menentukan dirinya sendiri. Sehingga masalah BMIP dalam hal ini kurang terlihat sebagai sebuah masalah dibandingkan dengan *trafficking*, walaupun sebenarnya masalah BMIP sangat dekat kaitannya dengan masalah *trafficking*.

¹¹ <http://cetak.kompas.com/read/xml/2009/06/19/15364083/Siti.Hajar>, 25 Desember 2009.

¹² *Perda-Perda yang Bertebaran di Mana-mana*. Juni 24, 2006 (<http://retnanda.multiply.com/journal/item/479>), 25 Desember 2009

¹³ Imam Suyono (<http://opiniseputarcianjur.blogspot.com/2006/08/cianjur-trafficking-dan-praktik.html>), 25 Desember 2009.

2.5 Institusi Komunitas Lokal

a. Cianjur

Di dalam proses penelitian ini informasi diperoleh melalui fasilitator kecamatan yang bertanggung jawab di dalam penanganan data dan informasi yang spesifik kecamatan tersebut. Akan tetapi di dalam prosesnya, penelitian ini menekankan perolehan data dari buruh migran yang (akan) pergi (lagi), pernah ke Malaysia akan tetapi ternyata daerah Cianjur cenderung merupakan pemasok buruh migran perempuan untuk daerah Arab. Oleh karena itu informasi dari eks buruh migran yang diangkat sebagai kasus adalah melalui mereka.

Cianjur memiliki inisiatif untuk mengembangkan P2TP2A. Inisiatif ini diluncurkan oleh istri Bupati Cianjur ibu Hj Yaya Rosdiana, sebuah inisiatif yang dapat dikategorikan sebagai perempuan yang aktif didalam kegiatannya. Kunci utama dari apa yang dia kerjakan adalah pemahaman bahwa ibu atau perempuan merupakan kunci utama yang dapat dilihat dari jargon surga berada di bawah telapak kaki ibu, mengapa Allah menurunkan surat Annisa dan bukan Al Rijal. Jargon seperti ini menimbulkan pertanyaan mengapa perempuan yang diangkat sebagai sesuatu yang murni, berharga, namun yang lebih penting adalah apa yang terjadi pada perempuan.

Sebagai istri Bupati dia memiliki posisi yang bagus untuk memahami apa yang terjadi di Cianjur, oleh karena itu dia meminta individu yang memiliki posisi yang bagus untuk menemani dan menunjukkan pada dirinya apa yang menjadi masalah bagi Cianjur. Oleh beberapa orang, seperti dari LSM dan dinas-dinas yang ada di Cianjur, dia diajak melihat ke lapangan untuk melihat sendiri apa yang terjadi. Sehingga dia secara langsung melihat kenyataan di lapangan dan juga melakukan wawancara dengan mereka. Karena posisinya, dia dapat membuat program langsung yang ditujukan untuk membantu, misalnya setelah dia berbicara dengan PSK, kebanyakan alasan yang dikemukakan adalah masalah ekonomi dan kemiskinan. Oleh karena itu dengan bantuan dari dinas terkait dia mengangkat masalah ini dan kemudian dinas memberikan pelatihan salon yang

ditujukan untuk menyediakan keahlian untuk membuka pekerjaan yang baru. Akan tetapi masalah memang tidak mudah karena mereka kemudian kembali lagi menjadi PSK.

Berdasarkan informasi dari dinas sosial, PSK tidak selalu muda usia, karena ada PSK yang sudah berumur 56 tahun dan tetap diingini oleh masyarakat. Bahkan ada PSK yang menikah dengan seorang laki-laki yang tidak memiliki pekerjaan tetap. Sehingga sang suami akan menunggu di depan bilik perempuan tersebut dan bahkan akan langsung menghitung hasil kerja dari PSK yang bersangkutan, tidak jarang dia sendiri melakukan kekerasan pada istrinya yang berkaitan dengan uang yang diberikan oleh istrinya. Ibu Bupati juga menyadari bahwa konsumen laki-laki memiliki selera yang tidak terpikirkan oleh perempuan, seperti mencari PSK yang sedang hamil dsb. Bagi perempuan pekerjaan seperti ini adalah pekerjaan yang berat, karena sebagai istri kadang ada capek dan berbagai alasan lainnya. Namun bagi PSK adalah sebuah pekerjaan yang harus dilakukannya.

Dia sebagai istri adalah ketua dari P2TP2A, yang sehari-hari operasional dari badan ini dilakukan oleh sekretaris Ibu Sadeli. Pada awalnya badan ini adalah bagian dari kegelisahan dari ibu Bupati sehingga dia memikirkan sebuah lembaga yang dapat bergerak dan membantu masyarakat. Pekerjaan lembaga ini menjadi banyak, karena lembaga ini kemudian menjadi koordinator dan menjadi rujukan dari berbagai dinas yang bersangkutan. Di lembaga ini ada penitipan anak, rumah singgah, PAUD, katering yang dikelola oleh istri tukang becak, ruang konsultasi hukum, psikologi, sedangkan psikiater dan dokter masih merujuk pada RSUD Cianjur. Lembaga ini memiliki tempat yang cukup bagus, awalnya bangunan ini adalah milik dinas yang dipergunakan sebagai gudang. Dengan bantuan dari pemerintah daerah, bangunan ini diperbaiki dan dikembangkan. Kedudukan lembaga ini juga didukung oleh keputusan dari pemda.

Salah satu keutamaan yang menjadi penting bagi kajian buruh migran adalah mereka memiliki data hingga tingkat desa yang dikumpulkan oleh Kader Pemberdayaan Perempuan. Kader ini diambil melalui proses rekrutmen, ada pengumuman di mana yang berminat bisa mendaftarkan diri, salah satu syaratnya adalah pendidikan S1. Setiap kader bertanggungjawab atas satu kecamatan, pada umumnya mereka yang menjadi kader berdiam pada kecamatan tersebut

Informan yang dipergunakan adalah informan dari P2TP2A, pada umumnya mereka cukup tanggap untuk diajak berpikir dan berbicara. Mereka awalnya adalah kader dari kader pemberdayaan perempuan, mereka dibentuk atas inisiatif dari istri bupati Cianjur. Pada awalnya sekitar 3 bulan pertama, program ini belum memiliki bentuk yang khusus dan program yang fokus. Mereka mendapatkan banyak masukan seperti workshop dan pelatihan. Akan tetapi kemudian kegiatan mereka mendapatkan cukup fokus seperti membuat data basebuta huruf, buruh migran, trafiking, HAM, potensi desa dsb. Mereka pada umumnya adalah sarjana dan memiliki basis pada tingkat kecamatan.

Mereka merasa bahwa mereka berfungsi seperti *one stop for all*, dalam arti mereka harus siap dengan pengetahuan dan inisiatif sendiri, karena permintaan bisa terjadi secara tiba-tiba. Menurut pendapat saya kerja pada kader pemberdayaan perempuan ini luar biasa karena mereka membuat data yang cukup baik hingga ke tingkat pedesaan. Setiap kader memiliki tanggung jawab terhadap beberapa desa. Pada awalnya mereka datang ke desa untuk meminta data, namun pada kenyataannya desa tidak memiliki data, oleh karena itu mereka harus datang langsung untuk menanyakan tentang anggota di desa tersebut yang menjadi buruh migran dsb. Mereka mengakui bahwa data yang sulit dicari adalah data tentang trafiking, karena mereka harus menanyakan dan kemudian melakukan *cross check* pada keluarga yang bersangkutan. Ada beberapa kasus yang ada tetapi ternyata bukan karena anggota keluarga tersebut memang ingin menjadi BMI akan tetapi anggota keluarganya tidak menyetujui

sehingga melaporkan hal tersebut pada yang berwenang. Ada pula yang memang ingin menjadi buruh migran.

Namun lama kelamaan, masyarakat sendiri yang datang ke P2TP2 untuk melaporkan kasusnya. Salah satu yang dilakukan oleh lembaga ini adalah melakukan sosialisasi ke dalam masyarakat tentang UU seperti KDRT atau PPTOK, sehingga masyarakat mulai memahami tentang esensi dari undang-undang tersebut.

Mereka mendapatkan gaji sebesar Rp750.000 dan uang itu merupakan uang yang mereka harus gunakan untuk datang dan mendatangi desa. Ada desa yang letaknya sangat jauh seperti di Cianjur Selatan yang membutuhkan ojek dengan biaya Rp100.000 sekali jalan sehingga untuk pulang dan pergi mereka membutuhkan sekitar Rp200.000. Ada pula yang sampai mengeluarkan biaya transportasi hingga Rp500.000. Daerah Cianjur Selatan memang cenderung terbelakang dan letaknya sangat jauh harus melalui Bandung dahulu. Daerah Cianjur Selatan adalah daerah yang cenderung memiliki jumlah penduduk yang pergi sebagai buruh migran.

Mereka memiliki data yang bagus akan tetapi belum dalam bentuk di komputer sehingga kebutuhan rekapitulasinya harus dilakukan secara manual. Kantor ini awalnya adalah gudang, yang kemudian dengan dana APBD direhabilitasi dan dijadikan pusat kegiatan. Di kantor ini ada rumah singgah, yang sebenarnya adalah sebuah kamar dengan kamar mandi di dalam. Ada beberapa kasur yang ditumpuk dan beberapa furniture seperti lemari. Selain itu ada ruang yang dipergunakan untuk catering. Ada ruang yang dipergunakan untuk penitipan anak yang juga memiliki beberapa tempat tidur. Selain itu ada fasilitas PAUD yang menampung sekitar 40 orang anak. Di kantor ini juga ada ruang pertemuan yang cukup bagus dan cukup luas. Kebutuhan makan dan minum di dalam acara yang mempergunakan tempat ini harus menggunakan fasilitas dari catering yang ada di dalam. Mereka yang bekerja di dalam catering adalah bagian dari para ibu tukang becak dan mereka yang

diperdayakan di dalam program yang dimiliki oleh lembaga ini. Kantor ini juga memiliki ruangan untuk konsultasi, Bu Sadeli yang bertanggung jawab di dalam operasi sehari-hari dari lembaga ini mengatakan bahwa mereka mendapatkan bantuan kedokteran dan masalah psikologis dari para dokter dan psikolog yang bekerja di RSUD.

Ketua dari lembaga ini adalah ibu Bupati dan dalam hal ini inisiatif dari ibu Bupati perlu diacungkan jempol karena program ada dalam bentuk real dan juga mampu menjangkau masalah yang dimiliki oleh kabupaten Cianjur. Selain itu di dalam kesempatan ini juga berjumpa dengan ketua pemberdayaan perempuan yang sekarang menjadi badan yang sama dengan badan BKKBN. Ketua badan pemberdayaan perempuan datang untuk mendapatkan data tentang buta huruf, dan harus melakukan rekapitulasi secara manual dengan dibantu oleh para kader pemberdayaan perempuan yang kebetulan datang ke tempat tersebut.

Mereka yang aktif di dalam lembaga ini sebagai pengurus adalah istri eks camat. Seperti ibu Sadeli dan beberapa stafnya adalah istri camat. Pada awalnya ibu Sadeli sebagai mantan camat memiliki pengalaman untuk berhadapan dengan masyarakat, hal ini menjadi bagian dari pola yang dikembangkan oleh ibu Sadeli di dalam membuat program kerja mereka. Salah satu staf dari lembaga ini bercerita bahwa dirinya menikah dengan seorang camat dan hampir saja ingin bercerai karena mereka harus berhadapan dengan situasi yang bisa jadi tidak ada listrik dan mendapatkan fasilitas yang sangat minim. Selain itu sebagai ibu camat dia harus berhadapan dengan tugas seperti membuka rapat dengan dinas-dinas. Sang ibu bercerita bahwa dirinya menangis pada suaminya karena merasa tidak tahu apa yang akan dihadapinya keesokan harinya. Sang suami berkata membesarkan hati istrinya dengan mengatakan bahwa bayangkan saja mereka adalah monyet. Keesokan harinya ternyata dia merasa bisa dan herannya lagi dia juga merasa heran bahwa dia bisa memutuskan sebuah keputusan yang diambilnya dari masukan yang berkembang di dalam rapat tersebut.

Jadi sebagai bagian dari kegiatan dan inisiatif mereka, maka yang mendorong mereka untuk bekerja adalah paham mengalir bagai air. Ruang belajar mereka adalah di dalam masyarakat yang nilainya 1000, jika di sekolah nilai hanya sampai 10 atau 100, akan tetapi pengalaman di dalam masyarakat tidak dapat dinilai harganya. Ibu Sadeli berprinsip ada kemauan, ada kemampuan dan ada tanggung jawab, karena ada yang mampu tetapi tidak mau, ada yang mau tetapi tidak mampu dan ada yang mau dan mampu tetapi tidak mau bertanggung jawab. Hal yang mendorong ibu Sadeli untuk bekerja semampu mungkin adalah dia tidak ingin mengkhianati organisasinya. Kegiatannya ini adalah tabungan untuk akherat. Di dalam menjalani organisasi ini ibu Sadeli dan teman-temannya tidak henti untuk menyatakan rasa syukur yang mereka miliki, karena korban datang dengan beberapa kasus, seperti tidak ada kuping, disiram porstek dsb. Kasus yang masuk berbagai macam dan sangat menyentuh hati. Belum lagi adalah korban yang masuk di rumah sakit karena gejala sakit jiwa. Ada korban yang menjadi korban perkosaan dan hingga saat ini masih di rumah sakit karena keluarga korban sudah menyatakan tidak memiliki kemampuan untuk menjaganya. Ada beberapa kasus seperti anak idiot yang diperkosa hingga memiliki dua anak, sekarang perempuan tersebut terpaksa disterilkan, untuk menjaga dirinya tidak memiliki anak yang akan sulit dipelihara.

b. Kepulauan Riau

Bagian yang memaparkan informasi tentang Provinsi Kepri merupakan cuplikan yang diambil dari laporan pada tahun yang sudah lewat. Hal ini merupakan bagian dari rangkaian pemikiran yang melihat rangkaian proses dari daerah pengirim dan daerah penerima atau transit seperti Kepri dan sekitarnya. Lagipula pada kesempatan ini pembahasan adalah pada sistem perlindungan buruh migrannya, sehingga paparan lapangan menjadi penting untuk memperlihatkan kondisi nyata dari masalah perlindungan buruh migran.

Masalah di daerah transit adalah bahwa di dalam masalah data, mereka lebih sulit melakukan pendataan. Kesulitan tersebut

adalah karena tidak ada mekanisme untuk mendata, mereka yang datang hanya untuk transit saja, sebelum dikirim ke Malaysia. Ataukan mereka datang untuk mencari kesempatan. Yang terakhir ini membuat mereka adalah individu dengan masalah dokumen. Posisi daerah transit kemudian juga membawa masalah, karena memberikan kesempatan untuk terjadinya *trafficking*. Dalam proses ini kembali pada konsep melihat buruh migran sebagai industri merupakan konteks yang penting untuk melihat tahapan atau step-step yang ada baik di dalam kesempatannya menjadi bagian yang lemah jika dilihat dari kepentingan perlindungan hukum, maupun melihatnya di dalam konteks untuk memperkuat perlindungan buruh migran.

Posisi daerah transit yang berhadapan dengan daerah penerima seperti Malaysia, selalu disibukkan dengan masalah pengembalian BMIP ilegal. Dalam konteks Malaysia, pengembalian buruh migran ini sangat ditentukan dan dipengaruhi oleh keputusan internal Malaysia di dalam menangani masalah buruh migran. Konteks di mana ilegal menjadi pertaruhan dari kondisi buruh migran tersebut harus menjadi perhatian yang penting. Di dalam hal ini, yang terjadi adalah buruh migran datang dengan dokumen yang lengkap. Namun di dalam proses pekerjaan, majikan 'berhak' mengambil dan menyimpan paspor, sehingga status buruh migran dengan mudah menjadi buruh ilegal. Ketika dia menjadi ilegal, maka di dalam bab yang lain telah disebutkan bahwa Malaysia menggunakan pendekatan security di dalam melihat masalah perburuhan ini.

Tindakan ini membuat posisi daerah transit menjadi sangat rentan oleh pengembalian buruh migran. Dalam beberapa hal jumlah buruh migran yang dipulangkan dapat terjadi dalam jumlah yang sangat besar. Di mana sebagian besar dari mereka sudah terkena pendekatan security yang membuat mereka mendekam di penjara dan kehilangan penghasilan yang mereka dapatkan. Dalam hal ini masalah menjadi semakin besar karena tidak jarang mereka datang dalam kondisi sakit, atau mengalami gangguan kejiwaan. Tidak jarang mereka datang dengan membawa anak atau sedang dalam kondisi mengandung.

Dalam kondisi yang ‘biasa’ saja di daerah tersebut, selalu ada hari di mana buruh migran dipulangkan dalam jumlah yang terbatas. Artinya daerah transit berhadapan dengan masalah buruh migran baik dalam jumlah terbatas maupun dalam jumlah besar. Konteks yang seperti ini juga membutuhkan pemikiran yang berkaitan dengan masalah kemanusiaan. Seperti telah disinggung di atas, bahwa pemulangan ini membutuhkan dana yang tidak sedikit, terutama mereka yang tidak memiliki harta baik karena hilang maupun karena sudah disita. Dengan demikian daerah transit tidak hanya disibukkan dengan masalah proses pengembalian tersebut, tetapi juga penampungan, akomodasi dan konsumsi serta kebutuhan lainnya, juga akan disibukkan dengan masalah ongkos pulang yang tidak murah.

Sebagai sebuah daerah yang memiliki penduduk yang sudah bermukim dan menjadi bagian dari warga di tempat tersebut, pemerintah daerah membutuhkan fokus bagi penduduknya sendiri. Sehingga kemudian tidak jarang ada pertanyaan tentang siapa penduduk atau warga daerah tersebut. Atas nama kemanusiaan, bantuan pada buruh migran merupakan bantuan yang sangat berarti. Akan tetapi dibalik itu jika kemampuan keuangan ‘habis’ untuk masalah buruh migran, maka pemerintah daerah akan digugat oleh pihak warga mereka sendiri. Sebagai akibatnya masalah buruh migran dilihat separo mata karena tidak mungkin memberi perhatian yang sepenuhnya.

Selain itu telah diperlihatkan bahwa pemerintah daerah ingin mengatur masalah yang berhubungan dengan kependudukan dengan aturan daerah. Akan tetapi di dalam aturan tersebut tidak dikaitkan dengan masalah BMIP. Sehingga fasilitas yang diperuntukkan bagi penanganan buruh migran tidak bisa disamakan dengan bantuan bagi mereka yang diketahui melanggar aturan kependudukan, misalnya yang tidak memiliki dokumen. Sebagai sebuah masalah kemasyarakatan, buruh migran masih dilihat dalam kaitannya dengan warga daerah lain. Hal ini menjadi masalah, karena di lain pihak daerah pengirim juga tidak memiliki data tentang mereka. Data ini

memang menjadi masalah karena proses perekuitan langsung dilakukan di perjalanan, seperti di lakukan di Jakarta. Dengan cara seperti itu, maka masalah data adalah masalah awal yang sangat penting, yang kedua tentu saja adalah masalah finansial dan juga masalah penganganan yang manusiawi.

2.6 Keragaman Pandangan tentang Buruh Migran

Wawancara dengan buruh migran merupakan elemen yang penting untuk mengetahui sejauhmana pendapat mereka perlindungan perempuan. Di dalam hal ini di Cianjur agak sulit mendapatkan BMI yang pernah ke Malaysia, karena pada umumnya BMI yang ada adalah dari Saudi. Wawancara ini dibantu oleh keberadaan dari P2TP2A, yang merupakan badan independen yang diketuai oleh istri Bupati Cianjur

Informan dari Dinsos melihat fungsi institusi ini adalah sebagai keranjang sampah, karena mereka menangani dampaknya dari masalah sosialnya. Mereka mendapatkan masalah karena adanya laporan dari masyarakat tentang adanya kasus BMI. Pada umumnya memang masalah utama adalah masalah BMI dimana masalah trafiking adalah salah satu bagian dari masalah tersebut.

Di Cianjur tidak memiliki rumah singgah sehingga masalah yang berhubungan dengan perempuan masih dititipkan di pesantren. Namun demikian bagi Dinsos hal ini juga masalah karena mereka harus memikirkan tentang biaya pembiayaannya. Bagi ibu Rita agak sulit untuk berinisiatif karena birokrasi punya keterbatasan dan memiliki kepentingan tertentu. Sehingga jika terlalu berinisiatif justru yang terjadi adalah posisi yang tidak menyenangkan di dalam pekerjaan. Selain itu memang terjadi perubahan besar-besaran di alam struktur birokrasi yang ada. Sebagai contoh ada asisten bupati yang harus mengawasi banyak masalah yang menjadi representasi dari berbagai masalah sampai 20an. Jadi bisa dibayangkan bahwa akan sulit bagi individu yang bersangkutan untuk melakukan tugasnya, karena terlalu banyak yang ditangani. Padahal dinas yang

bersangkutan mengerjakan pekerjaan tersebut dengan tertatih-tatih. Hal ini terjadi karena ada kepentingan politik untuk memberikan tugas pada orang tertentu, karena perubahan struktur mengakibatkan terjadinya mutasi dan perubahan pekerjaan, yang memungkinkan orang untuk jobless- tidak memiliki pekerjaan. Sehingga struktur ini merupakan salah satu cara untuk menyelamatkan penghasilan seseorang.

Dinsos merupakan lembaga yang paling terbuka, dalam kaitannya dengan kerjasama dengan LSM. Kepala Dinsos seringkali mengajak para LSM bergerak bersama, karena melalui cara inilah beliau dapat mengembangkan pemikirannya untuk maju. Jika hanya mengandalkan apa yang dilakukan oleh kantornya maka dia akan pusing.

Yang menjadi fokus adalah kegiatan yang berhubungan dengan ekonomi. Kegiatan sebaiknya memiliki hubungan dengan masalah pemasaran, jika tidak maka kelompok yang akan dibina tidak akan mereasakan manfaatnya. Kelompok binaan hanya akan merasa bahwa bantuan yang diberikan terlalu kecil dan hasil dari pekerjaan mereka tidak mendapatkan pemasaran yang baik sehingga tidak ada penghasilan namun yang mereka dapatkan hanyalah rasa capek saja. Memang diakui bahwa menggarap buruh migran untuk berusaha memang sulit, karena daya tarik untuk pergi menjadi TKW sangat tinggi dibandingkan dengan upaya untuk mengembangkan usaha di dalam negeri. Dinsos mengharapkan ada konsep pemberdayaan dari LIPI untuk mengembangkan konsep yang dapat dikembangkan oleh Cianjur. Kader pemberdayaan perempuan diakui memiliki karakteristik yang baik, namun tidak dimengerti mengapa tidak ada kelanjutan dari kegiatan tersebut. Saat ini Dinsos sedang menggarap pendamping kecamatan untuk keluarga sejahtera. Mengapa tidak menggunakan tenaga kecamatan yang sudah ada seperti kader pemberdayaan perempuan. Ya mengapa tidak ya... karena mereka sudah bagus kinerjanya. Ya inilah masalahnya koordinasi itu tidak mudah, dan banyak informasi yang tidak diketahui.

Dinsos memiliki aktifitas seperti forum buruh migran yang dikembangkan dari pertemuan kepala desa untuk mengatasi masalah buruh migran. Forum ini terdiri dari buruh migran yang dikumpulkan di dalam kelompok. Forum ini terdapat di tingkat pedesaan, karena tingkat desa ingin memberdayakan mereka sesuai dengan pemahaman yang dikembangkan.

Informan dari Forum Buruh Migran ini dari desa Cibaregeb, Cibeber. Desa ini cukup jauh letaknya dari Cianjur. Rumah di desa ini tampak permanen dengan bentuk yang moderen seperti yang terdapat di real estate dengan warna yang bagus. Meskipun ada beberapa rumah yang tidak tampak bagus. Sebagai bagian dari aparat Desa, informan ingin bahwa desa menjadi ujung tombak dari pengurusan masalah buruh migran, karena dengan menjadi pengurus maka desa dapat mendapatkan sebagian dari devisa atau fee dari buruh migran tersebut. Menurut sang informan jumlah dari perempuan dan laki-laki, dari desa tersebut, yang pergi sebagai buruh migran saat ini sekitar 300 orang. Bisa dibayangkan bahwa jika satu orang membayar sekitar Rp300.000 maka desa akan mendapatkan uang sekitar Rp9.000.000. Uang ini dapat dipergunakan oleh desa untuk mengembangkan kondisi desa.

Prosedur untuk mengurus keberangkatan dari penduduk desa seringkali melewati desa dan langsung diproses di Tangerang untuk imigrasinya dan juga kebutuhan akan paspor dan keterangan lainnya yang dapat diperoleh di Cipayung dengan mudah. Akan lebih baik lagi pengurusan dapat dilakukan di Cianjur saja.

Bagi informan, pengurusan yang lebih baik karena proses dan pelacakan menjadi lebih jelas. Bagi desa ini juga baik karena keinginan penduduk untuk pergi memang sangat besar. Pergi menjadi buruh migran memang menjanjikan. Aparat desa tidak bisa menghalangi karena pekerjaan juga sangat sulit diperoleh di daerah pedesaan dan sekitarnya. Lagi pula agak sulit untuk menghalangi mereka aparat desa tidak bisa memberikan alternatif penghasilan.

Di desa sekarang ini sponsor mencari calon buruh migran, dan bahkan kekurangan orang yang dapat diajukan sebagai buruh migran. Penduduk menyukai adanya sponsor ini yang melihat mereka sebagai mekanisme yang mempermudah perjalanan menjadi BM, penduduk merasa bahwa prosedur pemberangkatan menyulitkan mereka. Informan bahkan berharap bahwa pemerintah bisa memberikan kredit untuk mereka yang ingin pergi menjadi BM. Pinjaman dengan agunan yang jelas, karena mereka pergi membutuhkan biaya sekitar 7 juta yang mereka dapatkan dengan meminjam, atau hal ini dipinjamkan oleh sponsor. Mekanisme ini yang membuat para BM tersebut harus merelakan potongan gaji mereka. Lagipula dengan cara kredit, para BM ini menjadi lebih jelas juga.

A pergi sebagai buruh migran ke Saudi sekitar 2001, ketika itu dia menghubungi sponsor tertentu. Mengapa demikian karena sponsor tersebut sudah terbukti dan berdasarkan rekomendasi dari teman bahwa orang tersebut tidak bermasalah dan lancar. Ketika itu dia hanya membayar 1 juta yang dibayar ketika dia berangkat ke Arab. Dia bekerja pada keluarga sebagai pembantu, tetapi dia tidak bekerja pada orang yang menyewanya, tetapi mengirimkannya ke Ryad sebagai orang yang akan mengurus ibunya.

Pekerjaan tidak sulit dan tidak berat, kecuali jika ada acara keluarga yang bisa dua hari dua malam bekerja terus menerus. Majikannya baik dan dia tidur di dalam kamar yang sama dengan majikannya. Dia tidak mengirimkan uangnya akan tetapi membawa uang tersebut di dalam tasnya. Dia tidak membawa dan membeli apapun, dia hanya membawa uang. Uang tersebut dipergunakan untuk membangun rumahnya. Apakah *di sana* sulit? Tampaknya, bagi yang bersangkutan, tidak, karena dia menceritakan bahwa dengan bekerja tiba-tiba hari sudah sore sehingga waktu cepat berlalu. Dia juga tidak memiliki waktu dan kesempatan untuk memikirkan masalah keluarganya.

Paparan di atas ini, memperlihatkan adanya posisi lemah dari pemerintah daerah di dalam pendataan dan memahami masalah warganya sendiri. Kelemahan institutional tersebut semakin memperlihatkan kelemahan individual dari buruh migran tersebut. Kelemahan institutional tersebut semakin memperlihatkan kelemahan dalam posisi hukum di dalam melindungi buruh migran. Padahal di dalam konteks kepentingan individu, masyarakat melihat bahwa menjadi buruh migran adalah kesempatan ekonomis yang dapat mengatasi masalah finansial keluarganya. Kasus dari BMIP yang pergi sebagai buruh migran, mampu melunasi hutang untuk membeli sebidang tanah garapan dan juga dapat dipergunakan untuk memperbaiki rumah milik mereka. Artinya dalam konteks ketahanan finansial dari rumah tangga buruh migran tersebut, kebutuhan keuangan sangat berguna dalam pengeluaran yang bersifat kapital, seperti membeli tanah atau untuk pendidikan.

Selain itu, jika melihat konteks kebutuhan finansial, menjadi buruh migran adalah kebutuhan yang sudah menjadi jaringan sistem yang bertumpu pada aktivitas buruh migran. Dalam konteks seperti ini perlindungan buruh migran menjadi penting, karena aktivitas buruh migran sudah menjadi aktivitas keseharian dari masyarakat yang bersangkutan. Pada kebutuhan ini, kegiatan ini dapat dikatakan merupakan sebuah rangkaian kegiatan industri yang terpecah-pecah apa kegiatan yang beragam. Rangkaian ini jika tidak diperhatikan merupakan kaitan yang tiada henti dari proses eksploitasi yang melihat bahwa kegiatan ini merupakan aktivitas ekonomi yang prospektif.

2.7 Keterkaitan Institutional dalam Masalah Perlindungan Hukum

Paparan di atas memperlihatkan bahwa masalah perempuan dan hukum seringkali tidak dilihat sebagai masalah. Hal ini bisa dilihat dari isi produk hukum yang tidak secara khusus mensasar perempuan di didalam aturan hukum atau aturan yang mengatur masalah yang berkaitan dengan perempuan. Mengapa demikian? Sementara ini artikel ini mengacu pada sistem gender yang berlaku di

dalam masyarakat. Secara umum dapat dikatakan bahwa sistem gender yang mempengaruhi masyarakat adalah patriarki yaitu sistem gender yang mendahulukan kepentingan, pemikiran, kebutuhan dan pertimbangan laki-laki. Sistem ini disebut patriarki oleh mereka yang mempelajari sistem gender dari sisi perempuan, dan sistem ini tidak terdeteksi oleh individu ataupun masyarakat. Sistem yang berdasar patriarki ini dianggap biasa saja dan dianggap sebagai sesuatu yang netral.

Dalam masalah penanganan perlindungan hukum, berdasarkan informasi dari pihak KPP seharusnya buruh migran mendapat paket lengkap masalah perlindungan. Mekanisme ini merupakan salah satu dari kewajiban negara juga untuk membekali warganegara¹⁴.

Jika melihat masalah UU yang melindungi buruh migran, berdasarkan paparan dari Valentina Sagala, UU no 39 Thn 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja belum dapat dipergunakan untuk melindungi buruh migran, kecuali mengatur masalah penempatan¹⁵. Sedangkan UU dibawahnya seperti Perda juga belum mengupas masalah ini dengan baik, walaupun berdasarkan pendapatnya perda Cianjur seyogyanya dapat dipergunakan untuk melindungi buruh migran.

Dalam upaya untuk melindungi buruh migran, pembahasan pada umumnya membahas masalah penempatan, upah, istirahat dan kemudian masalah perlindungan buruh migran. Akan tetapi dari sisi lain perlindungan buruh migran juga menyentuh masalah lain, masalah yang umumnya dilihat sebagai masalah privat yaitu masalah seksual. Dalam hal ini terdapat beberapa hal yang penting yang cenderung kurang dibahas, pertama adalah masalah buruh migran

¹⁴ Kompas.com, 2008, Lambat Pebangunan Kasus Pekerja Migran Tidak Dibayar, 17 Desember 2008 (http://www.forumsdm.org/index.php?option=com_content&task=view&id=200&Itemid=1), diakses 10 Oktober 2009.

¹⁵ Valentine Sagala (<http://cetak.kompas.com/read/xml/2009/06/19/15364083/Siti.Hajar>), 10 September 2009.

yang datang dalam keadaan hamil atau membawa pulang bayi atau anak, yang kedua adalah masalah infeksi penyakit seperti HIV/AIDS.

Tidak banyak yang membahas masalah ini, salah satunya adalah pelatihan yang dilakukan oleh KSBSI – Konfederasi Serikat Buruh Sejahtera Indonesia di Kalbar tentang isu ini¹⁶. Isu seperti ini cenderung terabaikan, karena fokus pembahasan mengenai masalah ini adalah pada masalah buruh dan perburuhan. Seperti yang dinyatakan oleh pemberitaan tentang pelatihan tersebut;

“Diantara berbagai pelanggaran hak yang dialami buruh perempuan, pelanggaran atas hak kesehatan dan rentannya mereka terinfeksi HIV/AIDS merupakan pelanggaran hak yang paling diabaikan selama ini. Yayasan Pelita Ilmu melaporkan di tahun 2003 terdapat 69 kasus buruh migran yang HIV positif”.¹⁷

Pelatihan tersebut menyebutkan bahwa masalah ini merupakan isu yang muncul tidak hanya pada negara penerima buruh migran akan tetapi merupakan masalah yang rentan bagi keseluruhan proses menjadi buruh migran. Selain itu masalah ini menjadi rentan adalah karena jumlah buruh migran perempuan terus meningkat. Ditambah lagi para buruh migran pada umumnya bekerja pada tempat yang rentan pelecehan seksual seperti di rumah tangga, entertainment dan sektor jasa lainnya.

Penanganan kelembagaan memperlihatkan bahwa perlindungan tenaga kerja membutuhkan mekanisme untuk mendukung perlindungan. Dari beberapa permasalahan yang berhubungan dengan kelembagaan diperoleh informasi sebagai berikut, seperti masalah asuransi. Asuransi merupakan elemen penting di dalam ketenagakerjaan dan merupakan komponen penting dari perlindungan tenaga kerja. Akan tetapi hasil penelitian yang dapat diakses dari web *depnakertrans* memperlihatkan:

¹⁶ <http://arsip.pontianakpost.com/berita/index.asp?Berita=Metropolis&id=126770>, diakses 10/11/2009.

¹⁷ *Ibid* Arsip Pontianak.

- (1) Kepesertaan asuransi tidak disebutkan secara tegas dalam Kepmenakertrans No. 157/MEN/2003, sedangkan peraturan sebelumnya (Kepmenaker No. 92/Men/1988) telah disebutkan secara jelas, termasuk dalam hal pembayaran premi.
- (2) Ruang lingkup jaminan asuransi yang tertuang dalam Kepmen 157/MEN/2003 maupun Kepmen sebelumnya belum dapat mengantisipasi dan menyelesaikan permasalahan yang terjadi pada TKI di luar negeri karena identifikasi permasalahan yang dihadapi TKI belum termasuk dalam ruang lingkup asuransi tersebut.
- (3) Penunjukan perusahaan sebagai penyelenggara asuransi yang diatur dalam Kepmen No. 157/MEN/2003 relatif lebih rinci daripada Kepmen sebelumnya, khususnya tentang persyaratan menjadi penyelenggara. Namun selanjutnya belum diatur tentang hak dan tanggung jawab masing-masing pihak yang ditunjuk yaitu koordinator dan petugas pelayanan program asuransi.
- (4) Sebagaimana diketahui bahwa sebagian TKI berpendidikan rendah sedangkan permasalahan yang dihadapi oleh TKI khususnya di luar negeri relatif banyak dan beragam, maka informasi tentang mekanisme dan tata cara klaim harus disosialisasikan. Sementara kedua Kepmenakertrans yang mengatur tentang asuransi belum secara rinci mengatur mekanisme dan tata cara yang meliputi kepada siapa, dimana dan bagaimana mengurus klaim tersebut bila TKI mengalami musibah, termasuk program perlindungan asuransi selain program asuransi TKI.¹⁸

Asuransi adalah salah satu elemen penting di dalam penanganan masalah perlindungan humanitarian yang masih perlu mendapatkan perhatian yang layak. Potensi ini masih belum tergarap di dalam konteks penanganan masalah kemanusiaan. Asuransi menjadi penting tidak hanya karena urusan pekerjaan akan tetapi juga

¹⁸ Web Depnakertrans, Pengkajian Asuransi Tenaga Kerja Indonesia.

alasan lain yang terjadi ketika buruh migran mendapatkan masalah di dalam proses dan di dalam pekerjaannya di negara penerima.

Masalah yang menyangkut BMIP yang paling lengkap adalah yang dikumpulkan pada masa kampanye. Masa kampanye adalah masa di mana masyarakat sipil mendapatkan kesempatannya untuk mengutarakan penilaian terhadap pemerintahan yang sedang berlangsung. Terlepas dari masalah politik yang menyelimutinya, informasi yang diangkat yang berhubungan dengan BMIP memberikan gambaran yang lebih menyeluruh. Masalah yang diangkat adalah, pertama kepentingan perlindungan dinomor duakan dibandingkan dengan kebutuhan investasi pada bidang ini. Yang kedua adalah kebijakan bilateral dalam masalah buruh migran ternyata tidak memihak pada kepentingan buruh migran. Yang ketiga, MoU antara Indonesia dan Malaysia ternyata melanggar HAM karena memperbolehkan majikan memegang paspor dari buruh migran yang bersangkutan. Keempat, pemerintah tidak memiliki agenda untuk meratifikasi konvensi yang berkaitan dengan buruh migran. Kelima, yang paling penting di dalam penanganan buruh migran seperti masalah perlindungan ternyata kurang mendapatkan perhatian. Keenam, meskipun telah mengetahui praktek pemerasan yang berlangsung di terminal 3, namun upaya untuk mengatasinya belum dapat dirasakan. Ketujuh, pemerintah tidak berhasil mengatasi masalah hukum (hukuman mati) yang diterakan pada buruh migran asal Indonesia. Kegagalan ini adalah kegagalan diplomasi yang membela kepentingan Indonesia. Kedelapan, meskipun Indonesia adalah anggota dewan HAM di PBB, namun tidak memasukkan agenda perlindungan terhadap buruh migran.

2.8 Simpulan

Kelompok ini menjadi menarik untuk diangkat sebagai kelompok pemberdayaan perempuan ini perlu diacungkan jempol karena mereka memiliki dan berhasil mengumpulkan data yang cukup bagus tentang buruh migran. Mereka harus datang sendiri ke kecamatan untuk mendapatkan data, satu kecamatan kira-kira terdiri

dari sekitar 18 desa. Ternyata di desa mereka tidak mendapatkan data, desa tidak memiliki data tentang isu seperti itu. Mereka harus datang door to door untuk mendata tentang buruh migran yang ada. Paparan ini memperlihatkan bahwa data sudah menjadi masalah mendasar sejak proses awal. Kemudian mereka yang sudah menjadi bagian dari proses pendataan ternyata tidak dapat mempertahankan pekerjaannya. Keberadaan mereka sangat rentan karena mereka juga ditentukan oleh bantuan proyek yang keberadaannya juga terbatas. Dalam sisi lain ada program yang lain yang juga merekrut tenaga kerja dengan tingkat pendidikan yang setara mereka. Artinya dilapangan terdapat perbedaan dan penekanan dalam program yang berbeda-beda, dan kurang memperhatikan kebutuhan pendataan di lapangan yang sangat penting namun sulit diwujudkan.

Di lapangan di daerah transit, data ternyata juga tetap sulit diperoleh penekanan juga berbeda. Selain tentu saja mereka yang berada di daerah transit akan berhadapan dengan pengembalian buruh migran baik yang terjadi pada skala kecil maupun pada skala yang terbatas. Permasalahan tidak hanya dalam bentuk penampungan yang manusiawi, tetapi juga biaya pengembalian buruh migran ke tempat asalnya yang tidak murah karena jarak. Secara finansial daerah transit kurang memiliki dana yang memadai untuk mengirim mereka kembali ke daerah asal.

Dari sisi representasi masalah buruh migran di dalam peraturan masih menjadi potensi yang bisa diperbaiki. Hal ini terlihat dari kurang dimasukkannya masalah perlindungan buruh migran sebagai elemen penting di dalam aturan hukum baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat daerah. Aturan yang ada masih memperhatikan masalah penempatan yang jika dilihat dari kepentingan buruh migran adalah aturan yang tidak memperhatikan kepentingan buruh migran yang bersangkutan. Sehingga masalah penderitaan yang muncul selalu ditangani sebagai kasus yang sporadis saja. Dalam hal ini penanganan tersebut tidak memperhatikan kenyataan bahwa buruh migran adalah sebuah industri jasa yang sangat besar dan bersifat global.

Dalam konteks humanitarian, masalah perlindungan ini tidak terbatas pada masalah hukum saja tetapi juga masalah yang berhubungan dengan kesehatan reproduksi. Dalam hal ini beberapa kasus penyebaran HIV/AIDS merupakan masalah yang perlu diperhatikan. Lingkaran migrasi adalah lingkaran yang rentan masalah yang berkaitan dengan reproduksi. Dalam konteks seperti ini masalah yang lebih besar adalah masalah kesehatan termasuk kesehatan jiwa yang dibutuhkan di dalam penanganan masalah ini secara mendasar.

BAB III

PERLINDUNGAN DALAM KEBIJAKAN POLITIK

Oleh Jaleswari Pramodhawardani

Fakta di lapangan berdasarkan Sasaran Kerja Nasional Badan Pusat Statistik (Sakernas BPS) 2008, data dari Migrant Care dan estimasi ILO tahun 2009, saat ini terdapat lebih dari 3 juta Pekerja Rumah Tangga (PRT) di Indonesia dan lebih dari 6 juta PRT Indonesia yang bekerja di luar negeri. Bahkan, pekerjaan sebagai PRT menempati posisi teratas sebagai tujuan tenaga kerja Indonesia (TKI) di luar negeri.

Bahkan dari catatan migrant care, angka kematian buruh migran Indonesia mencapai 1018 sepanjang tahun 2009. Dari jumlah tersebut sebanyak 63% (683 orang) meninggal di Malaysia. Tak hanya kematian, angka kekerasan mencapai 2878 orang hingga penghujung 2009. Bahkan Departemen Luar Negeri Amerika mengeluarkan laporan tahunannya Juni 2009 tentang “Trafficking in Persons”, yang menetapkan 17 negara termasuk Malaysia sebagai pelanggar paling buruk menyusul Korea Utara, Myanmar dan Fiji. Laporan itu mengatakan Malaysia adalah tujuan perempuan dan anak-anak yang diperdagangkan untuk perdagangan sex, juga perempuan dan anak-anak yang diperdagangkan untuk tenaga kerja paksa.

Hal ini ditegaskan pula oleh Irwan dari NGO Setara Kita, yang fokus terhadap penanganan buruh migran di Batam ini:

“...kekerasan dengan berbagai bentuk eksploitasi terhadap buruh migran Indonesia yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga di Malaysia dan negara-lain, sesungguhnya tidak hanya dialami pada saat bekerja, tetapi juga ketika masih berada di dalam negeri, sebelum berangkat, saat berangkat ke luar negeri, serta pada saat pemulangan ke Tanah Air. Mereka

berada pada posisi yang sangat lemah. Daerah pengirim harus ikut bertanggung jawab...”¹

Pertanyaan yang ingin dijawab dalam bab ini adalah bagaimana bentuk perlindungan yang ingin ditawarkan dalam bidang politik? Jika mengacu pada Buku Panduan Buruh Migran di Malaysia terbitan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM), Indonesia telah memiliki banyak peraturan perundang-undangan yang secara langsung maupun tidak langsung mengatur perlindungan dan penghormatan hak-hak pekerja migran termasuk lima pengesahan konvensi PBB. Yang terdiri dari 31 Undang-Undang, enam peraturan pemerintah, satu Keputusan Pemerintah, empat Peraturan Menteri, empat Keputusan Menteri, satu instruksi menteri, dua surat edaran menteri, satu Keputusan Direktorat Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja dan 10 Konevensi ILO yang telah di ratifikasi pemerintah Indonesia yang relevan dengan konvensi perlindungan atas hak pekerja migran dan anggota keluarganya.²

Penelitian Tim ini pada tahun 2007 misalnya telah menunjukkan beberapa persoalan yang berkaitan dengan penerapan kebijakan tersebut di lapangan. Ada kesenjangan yang tajam antara perlindungan yang harus diberikan dan diterima oleh para buruh migran perempuan ini

3.1 Kebijakan Politik Internasional, Nasional dan Lokal tentang PRT Buruh Migran

Persoalan perlindungan buruh migran, terutama buruh migran perempuan yang menjadi pekerja rumah tangga (PRT) dan kerap menjadi korban kekerasan menjadi topik yang serius dibicarakan beberapa tahun terakhir ini. Dua pembicaraan menarik tersebut mengerucut kepada dua persoalan penting, pertama, urgensi

¹ Wawancara dengan Irwan dari NGO Setara Kita di kantornya,

² Lihat, laporan penelitian Perlindungan Buruh Migran Perempuan Indonesia di Malaysia, 2008

terbitnya regulasi kebijakan yang mengatur perlindungan terhadap pekerja rumah tangga dan kedua meratifikasi Konvensi PBB tahun 1990 tentang Perlindungan Hak Buruh Migran dan Keluarganya.

Hal ini melingkupi apakah para buruh migran tersebut terlindungi oleh Undang-Undang atau tidak. Selain itu juga merancang hukuman yang memadai bagi mereka yang tertuduh sebagai penjual. Juga masalah perbatasan dan bagaimana menjaganya serta kebijakan negara perlu berhati-hati seperti kebijakan yang tidak mempekerjakan orang Indonesia ternyata berdampak buruk bagi perekonomian Malaysia sendiri.

ILO telah menyusun standar pekerjaan rumah tangga, dengan dasar pemikiran bahwa sebagian besar pekerja perempuan adalah PRT. Sayangnya, PRT tidak diakui sebagai pekerja, karena pekerjaan rumah tangga tidak dianggap sebagai pekerjaan yang sesungguhnya. Padahal, PRT merupakan kelompok pekerja yang rentan terhadap eksploitasi karena kurangnya perlindungan ketenagakerjaan, terisolasi di rumah majikan, dilarang berorganisasi, dan diperlakukan secara diskriminatif.

Dalam bab ini akan disampaikan bagaimana perlindungan yang terimplementasi dalam kebijakan publik berupa UU, peraturan pemerintah maupun peraturan daerah dilakukan. Bagian ini akan menelusuri kebijakan yang tidak hanya bersifat nasional, melainkan kebijakan maupun aturan-aturan yang berskala Internasional misalnya oleh rezim standar perburuhan, yang dicontohkan oleh *Core Labor Standards (CLS)* Organisasi Perburuhan Internasional (ILO), telah gagal untuk menangani isu-isu dan masalah yang dihadapi oleh tenaga kerja perempuan yang paling terpinggirkan dalam bentuk pekerjaan dalam ekonomi global.

CLS adalah seperangkat prinsip tentang hak-hak dasar di tempat kerja yang diakui secara internasional yaitu.³

³ Sumber: Reports on ILO Declaration; <http://www.ilo.org/declaration>.

- (1) Penghapusan segala bentuk kerja paksa atau kerja wajib;
- (2) Efektif penghapusan pekerja anak, dengan prioritas pada bentuk-bentuk terburuk;
- (3) Kesempatan yang sama dan non-diskriminasi dalam pekerjaan, dan;
- (4) Kebebasan berserikat dan hak untuk tawar-menawar kolektif.

Kendatipun ada banyak jenis standar ketenaga kerjaan, namun empat yang tercantum di atas telah mencapai konsensus internasional sebagai "inti" standar tenaga kerja. Dukungan internasional untuk hal ini khususnya tentang "standarisasi" mencerminkan pemahaman bahwa hal tersebut berlaku untuk semua negara tanpa memandang tingkat perkembangan ekonomi negara tersebut.

CLS ini memang tidak membentuk suatu tingkatan tertentu tentang kondisi kerja, upah, atau kesehatan dan keselamatan yang diterapkan dengan standar internasional. Mereka tidak dimaksudkan untuk mengubah keunggulan komparatif negara manapun. Hak-hak dasar ini telah berkali-kali diartikulasikan dalam instrumen hak asasi manusia internasional dan deklarasi seperti *Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia* pada tahun 1948 dan Konvensi tentang Hak Anak 1989.

Yang paling menonjol ekspresi terakhir dari keempat prinsip-prinsip inti dalam menetapkan standar tenaga kerja dapat dilacak melalui the Declaration of the 1995 Copenhagen Summit on Social Development. CLS itu dibuktikan lebih lanjut dalam Deklarasi tahun 1998 tentang prinsip-prinsip dasar dan Hak-hak di Tempat Kerja oleh ILO. Deklarasi menyerukan setiap negara anggota untuk memenuhi empat prinsip, terlepas dari apakah Negara tersebut telah meratifikasi yang relevan dengan konvensi.

Sampai saat ini Konvensi ILO mengenai rencana pengaturan standar ILO tentang Pekerja Rumah Tangga (PRT) belum ada. ILO baru sampai pada tahap menyampaikan kuesioner terkait dengan rencana pengaturan pekerja rumah tangga kepada negara anggotanya

yang isinya meminta kepada negara anggota untuk memberikan tanggapan dan opsi apakah pengaturan tersebut dalam bentuk konvensi, rekomendasi atau konvensi dilengkapi dengan rekomendasi.⁴

Untuk memenuhi permintaan ILO tersebut, sejauh ini Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans) telah melakukan pembahasan dengan Departemen Kesehatan (Depkes), BAPPENAS, Menko Kesra, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, dan hasilnya sepakat mengusulkan dukungan terhadap standar internasional di bidang Pekerja Rumah Tangga dalam bentuk Rekomendasi.

Di satu sisi keputusan ini menunjukkan kepada dunia internasional mengenai adanya *political will* pemerintah Indonesia dalam hal pengaturan dan perlindungan Pekerja Rumah Tangga secara internasional. Adapun pertimbangan standar internasional PRT dalam bentuk rekomendasi karena rekomendasi ILO merupakan pedoman bagi negara anggota untuk menyusun kebijakan nasionalnya. Sehingga apabila disepakati suatu pengaturan nasional bagi perlindungan pekerja rumah tangga kita dapat menjadikan rekomendasi ILO itu sebagai acuan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan nasional, dengan demikian standar dalam bentuk rekomendasi ini tidak mengikat.

Namun apabila standar tersebut dalam bentuk konvensi, walaupun tidak ada kewajiban untuk meratifikasinya namun tujuan konvensi itu diadopsi dengan harapan agar negara anggota dapat meratifikasinya, dan hal ini memiliki konsekuensi logis menjadikannya hukum positif di Indonesia. Rencana dibuatnya standar internasional PRT bukan semata merupakan domain depnakertrans, melainkan lintas departemen, antara lain: Departemen

⁴ Lihat <http://www.nakertrans.go.id/news.html,277,naker> diunduh pada tanggal 29 Desember 2009.

Hukum dan HAM, Departemen luar negeri, Departemen dalam negeri, Meneg pemberdayaan perempuan, dan Departemen sosial.

3.2 Meratifikasi Konvensi PBB tentang Buruh Migran

Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Buruh Migran dan Anggota keluarganya di deklarasikan di New York pada tanggal 18 Desember 1990 dan diberlakukan sebagai hukum pada tanggal 1 Juli 2003. Sebagai bagian dari anggota PBB, Indonesia ikut serta menandatangani Konvensi ini pada tanggal 22 September 2004. Namun penandatanganan bukan berarti meratifikasi. Sampai saat ini negara yang meratifikasi konvensi buruh migran baru sekitar 35 (tigapuluh lima) negara.

Di Indonesia perdebatan tentang penting tidaknya meratifikasi konvensi ini telah berlangsung lama. Menurut pihak pemerintah ketentuan yang diatur dalam Konvensi Buruh Migran antara lain perlindungan hak berserikat bagi pekerja migran, tidak boleh memPHK pekerja migran, akses untuk mencari dan mendapatkan pekerjaan dan akses untuk pindah bekerja dan dapat bekerja mandiri bagi pekerja migran. Dengan demikian substansi Konvensi Buruh Migran tidak sejalan dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan.

salah satu alasan inilah yang membuat pemerintah Indonesia belum meratifikasi konvensi ini melalui pertimbangan apabila konvensi ini diratifikasi maka hanya akan melindungi pekerja migran dan keluarganya di Indonesia. Dan pengesahan ini tidak bisa menjangkau perlindungan bagi TKI di negara tujuan penempatan. Konvensi ini akan memiliki makna apabila negara tujuan penempatan juga meratifikasi konvensi ini sehingga berlaku asas resiprokal.

Selain itu Konvensi Buruh Migran juga memiliki kelemahan yang tidak mengatur perlindungan kepada tenaga kerja perempuan, sedangkan tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri sebagian besar adalah tenaga kerja perempuan. Sehingga dalam

melakukan pemahaman terhadap ketentuan Konvensi Buruh Migran harus lebih hati-hati.

Depnakertrans telah melakukan pertemuan antar departemen membahas Konvensi Perlindungan Buruh Migran dan Anggota Keluarganya dengan mengundang Departemen Luar Negeri, Departemen Hukum dan HAM, sekretariat kabinet dan Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan. Rekomendasi yang disampaikan Rekomendasi yang disampaikan bahwa Konvensi Buruh Migran masih belum mendesakmemerlukan kajian lebih mendalam dengan tetap mempertimbangkan prinsip kehati-hatian sebelum dilakukan pengesahan.

Dalam draft Rencana Aksi Nasional (RAN)-HAM yang ke-3 (ketiga) Tahun 2010 sampai dengan 2014, konvensi buruh migran kembali dicantumkan untuk diratifikasi, namun dalam urutan terakhir dan tidak prioritas untuk diratifikasi. Persoalan diatas setidaknya ikut menjelaskan mengapa karut marut persoalan buruh migran perempuan di Indonesia belum mendapatkan pemecahanannya yang memadai, kendatipun banyak regulasi kebijakan, baik berskala internasional maupun nasional telah diterbitkan.

Perhatian khusus untuk argumen yang dikembangkan dalam bab ini adalah cara CLS berakar dalam komitmen neoliberal yang kompatibel untuk pekerja 'hak asasi manusia' (Shaw L. Hale, 2002; 101-112). Di awal kami berusaha untuk mengembangkan kritik feminis terhadap hak asasi manusia ini melalui perspektif standar perburuhan. Akademisi feminis telah lama mengangkat isu ini melalui pembacaan terhadap konsepsi hak asasi manusia yang bias laki-laki dan telah berusaha membawa keprihatinan perempuan ke agenda hak asasi manusia internasional (Peters J. Wolper, 1995).

Akademisi feminis memberikan landasan penting untuk memahami secara implisit bias gender yang telah dibangun ke rezim standar perburuhan kontemporer (Elias, 2007). Para CLS dirancang

untuk bekerja dalam model pembangunan neoliberal secara luas : sebuah model tergantung pada peningkatan kerentanan dan fleksibilisasi dari pekerjaan. Sesuai dengan model ini, CLS mendorong pendekatan voluntaris peraturan tenaga kerja yang menempatkan tanggung jawab utama untuk mempromosikan standar perburuhan

Dalam bab ini kita akan mengkaji bagaimana rezim standar perburuhan kontemporer, yang dicontohkan oleh Organisasi Perburuhan Internasional (ILO), Core Labor standards Perburuhan (CLS), telah gagal untuk menangani isu-isu dan masalah yang dihadapi oleh tenaga kerja perempuan di beberapa tempat paling terpinggirkan dalam bentuk pekerjaan ekonomi global.

Seperti telah dibicarakan sebelumnya, masalah dengan CLS adalah cara di mana mereka mendukung suatu modus voluntaris peraturan kerja, yaitu bagaimana CLS mencoba menjembatani kesenjangan yang terjadi antara standar perburuhan kerja yang diterapkan oleh perusahaan/tempat bekerja dengan mempertimbangkan persoalan-persoalan yang menunjukkan posisi perempuan dalam dunia kerja.

3.3 Standar Perburuhan sebagai Hak Azasi Manusia

Dengan peluncuran Deklarasi Prinsip-prinsip dan Hak-hak Mendasar di Tempat Kerja (1998), ILO berupaya untuk bekerja secara terbuka dengan mempromosikan dan mengakui hak asasi manusia didalamnya. (Mertus 2005, 142).

Salah satu kerangka acuan dominan dalam ILO adalah dengan diadopsinya hak asasi manusia dalam CLS yang berhubungan dengan hak-hak dasar serikat buruh (tawar-menawar kolektif dan kebebasan berserikat), pelarangan paksa dan pekerja anak dan non-diskriminasi⁵. Tentu saja, peran ILO dalam mempromosikan hak-hak

⁵ CLS berhubungan dengan konvensi ILO berikut: Konvensi No.87, freedom of association and protection of the right to organise, 1948;

ekonomi sebagaimana yang dikeluarkan di Perserikatan Bangsa-Bangsa Kovenan Internasional tentang Ekonomi Sosial dan Budaya telah lama diakui. Namun, sejak 1998 ini kumpulan kecil 'inti' standar ini telah semakin didefinisikan sebagai 'hak asasi manusia' (Pangalangan 2002, Petersmann 2004, Valticos 1998).

Namun, penandaan CLS sebagai 'hak asasi manusia' cukup bermasalah. As Alston has argued, Seperti pendapat Alston, the CLS do not represent anything like 'universal' human standards, but were rather based CLS tidak mewakili standar manusia yang "universal", tetapi lebih didasarkan pada pilihan politik pragmatis tentang apa yang dapat diterima oleh Amerikaon 'a pragmatic political selection of what would be acceptable at the time to the UnitedStates' (Alston 2004, 485). Serikat '(Alston 2004, 485)⁶. The CLS emerged out of a period of crisis within the ILO CLS muncul dari masa krisis di tubuh ILO following the end of the Cold War and the failure of calls for a 'social clause' within the setelah berakhirnya perang dingin dan kegagalan untuk memunculkan 'klausu sosial' dalam trade dispute mechanism of the WTO. mekanisme perselisihan perdagangan WTO. Alston notes the declining US commitment towards Alston mencatat penurunan komitmen AS terhadap the ILO, suggesting that the US was keen to establish a labour standards regime thaILO, menunjukkan bahwa Amerika Serikat sangat ingin mendirikan sebuah rezim standar perburuhan yang bergerak away from a ratification model (2004, 485). menjauh dari model ratifikasi (2004, 485). Traditionally the ILO has

konvensi No.98, the right to organise and collective bargaining, 1949; konvensi No.29, forced labour, 1930, berkaitan dengan penindasan kekuatan buruh; konvensi No.105, the abolition of forced labour, 1957; konvensi No. 100, equal remuneration, 1951; konvensi No.111, discrimination (employment and occupation), 1958; konvensi No.138, minimum age, 1973; konvensi No.182, worst forms of child labour convention, 1999.

⁶ Alston, P., (2004) "Core Labour Standards" and the transformation of the international labour rights regime', *European Journal of International Law*, 15: 3, 485.

operated on the Biasanya ILO beroperasi berdasarkan principle that states that have signed up to its various conventions would then ratify them prinsip bahwa negara yang telah menandatangani berbagai konvensi kemudian akan meratifikasi into domestic law. dalam hukum domestik mereka. The US's poor record on ratification left it exposed to criticism Amerika Amerika miskin dengan catatan ratifikasi, sehingga menimbulkan banyak kecaman terhadapnya.

Ini bisa jadi sebagai upaya menyarankan bahwa pembicaraan CLS dalam pengertian 'hak asasi manusia' mewakili lebih dari sekedar upaya oleh ILO (dan memang pemerintah AS) untuk kembali menangkap "substansi moral" pada standar perburuhan setelah runtuhnya perdebatan standar perburuhan di WTO.

3.4 Standar Perburuhan Melalui Lensa Feminis

Kami berpendapat bahwa kemajuan promosi CLS tentang pandangan hak pekerja sebagai hak azasi manusia merupakan marjinalisasi persoalan khusus dan keprihatinan pekerja perempuan. Sebagai contoh, hal ini menjadi perdebatan bahwa pendekatan hak azasi manusia mungkin tidak banyak menguntungkan karena isu-isu seperti upah rendah dan pelecehan di tempat kerja, secara umum tidak dianggap sebagai isu-isu 'hak asasi manusia' (Shaw dan Hale 2002, 109).

Namun, kritik ini dapat ditindaklanjuti dengan saran bahwa CLS mendukung secara luas Kesetaraan gender. Sebagai contoh, komitmen untuk non-diskriminasi atas dasar jender dalam pekerjaan mungkin juga berperan dalam memberikan ruang privat perempuan seperti reproduksi, domestik dan rumah-bekerja terlihat. Mengingat bahwa pekerja perempuan mendominasi pembayaran upah terendah disektor industri dan ekonomi global, salah satu hal penting dari ketidakhadiran CLS adalah masalah hak untuk mencari upah nafkah (Alben 2001; Blackett 1999).

Kelalaian seperti ini tidak mengherankan karena menekankan pada model pembangunan ekonomi berdasarkan pada daya tarik

Investasi Asing secara Langsung (Foreign Direct Investment (FDI), atas dasar pembiayaan tenaga kerja, yang telah mendominasi pembangunan arus utama berpikir selama ini.

Dari penelitiannya di industri garmen di Bangladesh Kabeer menunjukkan bahwa ketidakpuasan perempuan di tempat kerja muncul dari kewajiban lembur, pembayaran upah yang tidak teratur, pembatasan istirahat untuk ke kamar kecil/toilet, pelecehan seksual di tempat kerja dan selama perjalanan ke dan dari tempat kerja, kurangnya fasilitas perawatan anak, dan kurangnya rasa hormat dari supervisor (Kabir 2004, 16-17).

Kekhawatiran semacam itu jelas absen dari pendekatan 'hak asasi manusia' ke standar perburuhan. Yang mungkin bermanfaat, CLS diidentifikasi sebagai contoh dari "*gender-neutral treaty language*", (Kaufman dan Lindquist 1995, 121-122). Tidak ada pengakuan spesifik masalah "wajah" tenaga kerja perempuan dan banyak CLS mungkin lebih memiliki efek menguntungkan bagi laki-laki pekerja. Para CLS telah ditafsirkan sebagai standar yang paling berlaku untuk (terutama laki-laki) pekerja di lapangan kerja formal – kemudian femininisasi pekerjaan di sektor informal, domestik dan rumah-sektor kerja yang terlupakan.

Penulis feminis telah menunjuk asumsi jender pada dasarnya berkaitan dengan 'domestik' dan/atau peran 'sekunder' perempuan sebagai ciri hampir semua kegiatan ILO. Hitworth, misalnya, mencatat bahwa selama tahun-tahun awal ILO, undang-undang mengenai status khusus pekerja perempuan terbatas pada perlindungan kesehatan reproduksi mereka: kaum perempuan dilindungi hanya untuk memenuhi peran mereka melahirkan anak-anak.

Sepanjang tahun 1950-an dan 1960-an, kesetaraan isu perempuan memperoleh arti yang lebih besar dan penting dalam ILO, namun alih-alih menggusur perkumpulan tradisional perempuan di wilayah domestik, kampanye justru dilakukan untuk mempromosikan kesetaraan dengan menyesuaikan struktur hubungan

domestik yang tidak seimbang dalam relasi kekuasaan daripada menantang struktur ini (Whitworth 1994, 134-140).

Namun, dengan konvensi-konvensi seperti konvensi pekerjaan rumah, ILO telah mengevaluasi kembali penekanannya pada pekerjaan sektor formal (Prügl 1999). Dalam pengertian ini bahwa pembentukan pendekatan CLS adalah penegasan kembali yang sangat signifikan dari status sekunder perempuan pekerja di ekonomi global.

Turner (2004) mengamati bahwa CLS dirancang dengan fokus pada pekerja laki-laki dalam pekerjaan permanen. Ini mungkin tak terelakkan mengingat sifat dominan laki-laki dari ILO dan utamanya konstituensi (yaitu, negara, serikat pekerja, dan pengusaha). Pengamatan Schattschneider bahwa '(politik) organisasi adalah mobilisasi bias' adalah relevan di sini (1960, 105; Gelb dan Palley 1979).

Seperti lembaga-lembaga internasional lain, pemikiran maskulin dilembagakan di ILO; berpikir seperti itu, menurut Peterson (2005, 507), cenderung menjadi top-down, dekontekstualisasi, dan sibuk dengan pertumbuhan yang diukur melalui indikator. Diduga bahwa perempuan pekerja yang paling potensial untuk memperoleh Perbaikan standar perburuhan (Brasted 2004). Mekanisme untuk melindungi buruh yang standar sering ditujukan pada pekerja di industri yang menerima upah dasar yang rendah dengan kondisi kerja yang buruk, jenis pekerjaan yang memiliki nilai tambah yang rendah, industri bagian bawah dari rantai pasokan global yang terletak di negara berkembang.

Peneliti feminis telah lama tertarik perhatiannya pada sifat gender produksi global (Elson & Pearson, 1981; Mitter 1986), namun perkembangan perdebatan standar perburuhan tidak memadai dalam Keprihatinan persoalan ini. Secara khusus, penelitian ini menunjuk pada feminisasi buruh: sebuah proses yang telah dikembangkan bersama industrialisasi di bagian global Selatan sejak tahun 1970-an (Standing, 1999). Grown et al menjelaskan hal ini sebagai proses

ganda: 'pertama sebagai peningkatan substansial yang cepat dalam pangsa pekerjaan perempuan yang dibayar, dan kedua sebagai transformasi dari kondisi pekerjaan yang dibayar, sehingga pekerjaan lebih santai, tidak teratur, fleksibel dan berbahaya, sampai sekarang karakteristik yang lebih khas dari "pekerjaan perempuan" daripada "pekerjaan laki-laki" '(1999, 1147). Meningkatnya konsentrasi perempuan dalam kerja - industri yang intensif berorientasi ekspor sebagian besar disebabkan oleh representasi perempuan yang meresap sebagai yang pasif dan patuh, dan sebagai berprestasi yang sekunder, yang akan diam-diam mentolerir kondisi kerja yang buruk (Peterson 2003, 62).

Sejak tahun 1970-an, ketika perusahaan-perusahaan multinasional mulai memindahkan operasi mereka ke selatan, posisi bawahan perempuan telah dianggap sebagai keunggulan komparatif di pasar global (Kabeer 2004, 14-15). Memang, globalisasi produksi bergantung pada ketersediaan feminisasi upah yang rendah, pekerjaan pabrik. Kerentanan perempuan yang bekerja di produksi formal juga tercermin (dan barangkali lebih akut) di sektor informal, yang mencakup pekerjaan rumahan dan bersifat sementara dan kontrak buruh dengan pengaturan formal.

UNIFEM (*United Nations Development Fund for Women*) mengungkapkan bahwa, di Selatan, sektor informal merupakan sumber kesempatan kerja yang lebih besar bagi perempuan daripada sektor formal, dan bahwa perempuan lebih mungkin daripada laki-laki yang bisa ditemukan dalam bentuk kerja informal (Chen 2005, 39). Dikotomi publik – privat yang kaku menjadikan perempuan (dan laki-laki) yang bekerja di sektor informal tidak terlihat dan di luar lingkup serikat buruh, perlindungan perundang-undangan, dan etika kerja.

4.5 Peraturan-peraturan yang Berperspektif Gender

Masalah peraturan/kebijakan menjadi perhatian yang mendalam dalam berbagai studi feminis. Di sini kami menyajikan

ringkasan dari beberapa studi terbaru yang secara kolektif menunjukkan bagaimana komitmen terhadap hak asasi manusia melalui peraturan-peraturan perusahaan/korporasi yang gagal menghadapi masalah sehari-hari yang dihadapi oleh pekerja perempuan. Penelitian ini juga mempertanyakan kesesuaian paradigma pembangunan neoliberal dengan kebutuhan kelompok-kelompok marjinal pekerja perempuan yang dipekerjakan di bidang-bidang seperti pengolahan ekspor, pekerjaan rumah dan sektor informal. Dalam hal ini kami berpendapat bahwa isu jenis pekerjaan yang disahkan di CLS dan tercermin dalam peraturan-peraturan cenderung menyokong neoliberal, sebuah paradigma pembangunan tanpa peningkatan status pekerja perempuan.

Penelitian Carr, Chen, dan Tate mengenai dampak dari globalisasi terhadap perempuan di pekerjaan rumah tangga⁷ menggambarkan perhatian mereka terhadap *voluntary codes of conduct* untuk mengatasi kekhawatiran dari para pekerja ini (2000).

Kekuatan struktural yang dimiliki perusahaan transnasional melalui integrasi global telah memungkinkan mereka untuk membangun kondisi-kondisi kerja yang paling menguntungkan untuk memaksimalkan keuntungan. Akibatnya, peningkatan jumlah perempuan dalam sektor ekspor dipekerjakan sebagai pekerja rumahan, menempatkan mereka di luar jangkauan kode etik dan mentransfer banyak risiko dan biaya dari perusahaan atau subkontraktor ke pekerja (Carr et al 2000, 129). Meskipun ILO membuat langkah signifikan dengan mengakui hak-hak pekerja rumah tangga dengan mengadopsi Konvensi Pekerja Rumah Tangga tahun 1996 (Prügl 1999, 100-120),

⁷ Istilah 'pekerja rumah tangga' merujuk kepada produsen independen atau tergantung pekerja subkontrak; itu tidak termasuk pekerjaan rumah tangga yang tidak dibayar atau produksi subsistensi. Tersedia bukti-bukti menunjukkan bahwa mayoritas pekerja rumahan adalah perempuan (Carr et al 2000, pp.127-128).

Konvensi tersebut hanya memiliki dampak minimal terhadap mayoritas pemerintah di dunia yang telah menolak untuk meratifikasi itu.⁸

Prügl mengidentifikasi dengan tepat Konvensi sebagai kemenangan bagi gerakan feminis dalam hal melemahnya dikotomi pekerjaan publik-privat dan pekerjaan rumahan (1999, 108-120). Namun, karena sifat sukarela meratifikasi konvensi internasional dan mengadopsi peraturan ini, kemenangan simbolik ini telah digagalkan dalam praktek, perempuan yang bekerja di lingkungan rumah tetap rentan terhadap pekerjaan berjam-jam, upah rendah, miskin pencahayaan, dan ketidakamanan pekerjaan.

Tantangan yang menyatukan alam produksi dan reproduksi juga diambil dalam karya terbaru Robinson (2006) dan Pearson (2007). Pearson berpendapat bahwa kode perilaku sukarela didasarkan pada konsep sempit tentang tanggung jawab sosial perusahaan yang berlebihan, ia mengusulkan, seharusnya digantikan oleh konsepsi sensitif gender yang holistik. Berbeda dengan kode etik yang masih ada, yang berlaku hanya untuk individu pekerja dalam tempat kerja, yang peka konsep gender bertanggung jawab akan menampung dan mendukung peran produktif dan reproduktif perempuan dalam masyarakat; dengan demikian, tanggung jawab akan melampaui individu pekerja untuk menarik 'seluruh pengikut populasi tenaga kerja yang murah' (2007, 735-736).

Dengan memasukkan kondisi yang lebih luas di mana tenaga kerja yang dihasilkan, konsepsi gender CSR sebagai tempat tanggung jawab atas keselamatan perempuan tersebut dalam perusahaan yang mendapatkan manfaat dari reproduksi tenaga kerja.

Dalam nada yang sama, Robinson telah menyarankan bahwa kekhawatiran tenaga kerja perempuan hanya dapat diatasi dengan mengganti pendekatan dominan berbasis hak untuk standar perburuhan dengan *a feminist political ethics of care* (2006).

⁸ Hanya empat negara telah meratifikasi Konvensi itu: Albania, Finlandia, Irlandia, dan Belanda.

Robinson mengatakan dalam etika politik tersebut 'mengasumsikan bahwa semua orang berada dalam hubungan jaringan, dan secara fundamental saling bergantung daripada berfokus pada hak-hak individu, kewajiban timbal-balik, atau keadilan universal, yang menekankan kemampuan reaksi, tanggung jawab, perhatian, kompetensi dan kepercayaan sebagai nilai-nilai moral'. Oleh karena itu sifat kode etik harus berkembang untuk mengenali dan mengakomodasi kenyataan bahwa pekerja laki-laki dan perempuan ada dalam hubungan dan jaringan tanggung jawab (2006, 332-333). Jelas ini menimbulkan tantangan yang signifikan terhadap orientasi moral secara sosial dan etika yang tidak melekat dalam paradigma pembangunan sebagai ekonomi pasar neoliberal. Tapi Robinson percaya bahwa perhatian yang lebih besar terhadap peran perempuan sebagai pekerja mungkin berhasil menyuntikkan *ethics of care* ke lembaga tata kelola ekonomi global yang saat ini didominasi oleh cara berpikir neoliberal netral gender.

Code of Conduct sering disajikan sebagai tawaran kesempatan bagi perempuan aktivis - sebuah ruang yang memungkinkan perempuan untuk mendorong perubahan positif pada tingkat praktis. Ini diterima secara umum dalam literatur dimana kode-kode yang akhirnya ada mungkin untuk memainkan peran penting dalam menetapkan standar kerja yang bermanfaat bagi pekerja perempuan.

Tulisan-tulisan ini mengharapakan peraturan-peraturan untuk dikembangkan dalam kerjasama dengan para perempuan pekerja itu sendiri (Prieto-Carron dan Bendell 2002). Penggunaan wacana hak asasi manusia di berbagai wilayah seperti CLS telah meminjamkan legitimasinya untuk sebuah paradigma pembangunan neoliberal dan merongrong upaya untuk mengatasi ketidaksetaraan gender dalam ekonomi global. Perhatian harus ditarik karena itu pentingnya mengejar kesetaraan perempuan di luar batas-batas ekonomi pasar. Memang, perlu memajukan argumen bahwa 'hak' melampaui lingkup publik dari 'formal' ekonomi pasar ke 'privat' lingkup rumah tangga dan reproduksi, dan *ethics of care* nya Robinson dapat memberikan alternatif jalan keluar masalah ini.

4.6 Indonesia dan Kebijakan Politik Buruh Migran Perempuan

Data BNP2TKI yang dihimpun dari Gedung Pendataan Kepulangan Selapajang atau lebih dikenal dengan terminal IV pada tahun 2008 menunjukkan terjadi 45.250 kasus pelanggaran dan kekerasan yang dilaporkan. Sebanyak 18.789 merupakan pemutusan kerja sepihak, 8.742 karena sakit akibat kerja 8.742 dan 1.889 adalah pelecehan seksual.⁹

Minimnya upaya perlindungan terhadap buruh migran yang diberikan pemerintah Indonesia menjadi faktor dominan kerap terjadinya kekerasan terhadap mereka. Padahal para buruh migran ini setiap tahun menyumbang devisa terbesar setelah migas yakni 82,4 triliun. Namun jasa dari pahlawan devisa ini kurang mendapat perhatian serius dari pemerintah Indonesia untuk melakukan perlindungan terhadap mereka dalam beragam pelanggaran dan kekerasan. Terbukti pemerintah Indonesia lebih memilih menyelesaikan masalah buruh migran ini dengan cara sporadis yakni menangani kasus perkasus daripada menyelesaikan berdasarkan akar persoalan yang ada.

Cara penyelesaian seperti ini karena pemerintah Indonesia masih melihat buruh migran bukan sebagai entitas manusia yang memiliki hak-hak setara dengan warga lainnya yang harus dilindungi, namun lebih sebagai entitas ekonomi. Akibatnya seluruh kebijakan yang dibuat pemerintah jauh dari upaya perlindungan buruh migran.

Undang-Undang No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, merupakan satu-satunya instrumen HAM yang kini dimiliki pemerintah Indonesia untuk memberikan perlindungan kepada mereka. Sayangnya dari 109 pasal yang ada dalam UU tersebut, tidak lebih dari 8 pasal yang memuat tentang perlindungan.

Selain itu penandatanganan nota kesepahaman mengenai rekrutmen dan penempatan Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT)

⁹ <http://www.komnasperempuan.or.id/2009/06/19/konferensi-pers>

antara Pemerintah Indonesia dan Malaysia yang diteken 13 Mei 2006 di Nusa Dua Bali 4 tahun yang lalu, juga bermasalah. Penandatanganan yang dilakukan oleh kedua kepala pemerintahan tersebut sejak awal diharapkan dapat menguntungkan kedua belah pihak.

Saat itu kebutuhan untuk melindungi tenaga kerja Indonesia di Malaysia dianggap mendesak mengingat belum ada satupun instrumen hukum yang melindungi tenaga kerja informal Indonesia, yang bekerja di kerajaan Malaysia. Untuk itu, penandatanganan itu diharapkan menjadi bukti dari komitmen dan kepedulian kedua negara dalam memberikan perlindungan serta jaminan bagi para buruh migran pekerja rumah tangga, agar mendapatkan hak-haknya. Sehingga, berbagai masalah yang selama ini menimpa buruh migran Indonesia di negeri jiran itu, diharapkan tidak lagi terulang.

Langkah positif pemerintah itu, ternyata memiliki beberapa kelemahan yang tertuang dalam isi MoU tersebut. Karena MoU yang ditandatangani justru membuka peluang terjadinya perbudakan modern. Banyak isi MoU masih sangat jauh dari upaya melindungi hak asasi buruh migran pekerja rumah tangga. MOU tersebut justru memuat pandangan yang melanggar prinsip-prinsip hak asasi manusia. Bahkan memberikan legitimasi yang kuat, bagi sistem perdagangan buruh migran dan membiarkan terjadinya perbudakan modern berlangsung. Karena prinsip dasar penetapan MoU itu sudah bermasalah, maka yang diuntungkan dalam MOU itu, justru para agen tenaga kerja dan pemerintah Malaysia semata.

Prinsip dasar dari MoU ini adalah tentang rekrutmen dan penempatan tenaga kerja. Dengan cara berfikir yang meletakkan posisi buruh sebagai obyek perdagangan seperti itu, peluang keuntungan adalah rekrutmen *agency* dan pemerintah Malaysia. Bahkan, dari sejak awal dipasal pertama dari konsideran MOU ini.

Seharusnya MoU itu mengatur dengan rinci hak-hak dasar buruh. Diantaranya mengenai minimal pendapatan buruh, jam kerja, hari libur, kebebasan menjalankan ibadah, termasuk soal standar akomodasi, seperti kamar tidur yang mempunyai kunci, berventilasi,

dan beralaskan tempat tidur. Selain itu, mengenai rekening bank dan passport seharusnya juga tegas dinyatakan dalam MoU yang dipegang pekerja yang bersangkutan. Sebab, ketidak pastian terhadap semua hak-hak pekerja dapat menjadi salah satu pokok perselisihan antara majikan dan pekerja rumah tangga Indonesia di Malaysia.

Mou itu tidak dengan jelas mengatur tentang perlindungan kepada pekerja. Dari sejumlah pasal yang ada, hanya empat yang mengatur kepentingan pekerja rumah tangga. Sedangkan sisanya justru untuk kepentingan majikan., selain itu yang menjadi masalah adalah dalam akte pekerja Malaysia tidak dikenal istilah pekerja rumah tangga, melainkan dengan sebutan pembantu, yang berarti tidak mempunyai hak-hak sebagai pekerja.

Lemahnya posisi tawar Indonesia dalam Mou saat itu itu memang menuai banyak kritik, karena banyak kesepakatan yang ternyata justru memberikan ijin kepada majikan di Malaysia untuk memperlakukan pekerja rumah tangga mereka, layaknya budak belian. Hal itu terlihat jelas ketika kita membandingkan kesepakatan Indonesia-Malaysia dengan kesepakatan yang dibuat oleh pemerintah Malaysia dengan Hongkong ataupun Filipina, yang jauh lebih baik.¹⁰

Dalam memorandum yang di tandatangani menegaskan kesan kuat bahwa perjanjian tersebut memang lebih berpihak kepada majikan dan pemerintah Malaysia daripada buruh migran Indonesia. Buruh migran Indonesia masuk kedalam satu sistem yang mengeksploitasi mereka. Karena itulah banyak pihak selama beberapa tahun terakhir ini mendesak pemerintah untuk segera melakukan revisi terhadap Mou yang akan menambah panjang catatan persoalan kekerasan terhadap pekerja rumah tangga Indonesia di negri jiran ini.

Akhirnya setelah menuai banyak kritik substansi nota kesepahaman (Memorandum of Understanding/MoU) Indonesia-Malaysia mengenai perlindungan TKI telah selesai dibahas dan direvisi pada bulan Maret 2010. Bahkan Wakil RI dan pejabat

¹⁰ Lihat hasil penelitian tim, tahun 2007

Kementerian Dalam Negeri Malaysia telah sepakat dengan keseluruhan substansi yang akan dituangkan dalam draft MoU. MoU Indonesia-Malaysia ini memang akan mengubah substansi MoU yang lama yang ditandatangani pada 2006 lalu. Dalam MoU yang lalu disebutkan, paspor TKI dipegang majikan dan tidak ada hari libur dalam sepekan. Berbagai kasus kekerasan dan penganiayaan TKI selama ini dituding sebagai akibat dari kedua persoalan tersebut.

Substansi MoU tersebut meliputi empat hal penting yaitu paspor, hari libur, *join task force*, dan biaya penempatan, dengan MoU ini pemerintah berharap bahwa buruh migran yang tidak berdokumen resmi akan semakin kecil jumlahnya dan dengan demikian perlindungan akan lebih mudah dilakukan. Sebagaimana kerap terjadi, TKI yang lari dari majikan atau bermasalah selalu tidak memiliki dokumentasi resmi karena selama ini paspor berada ditangan majikan. Dan ini pulalah yang memungkinkan buruh migran/pekerja tata laksana rumah tangga tidak memiliki posisi tawar. Kedutaan Besar RI di Kuala Lumpur setiap harinya memproses sedikitnya 200 TKI yang memohon SPLP (Surat Perjalanan Laksana Paspor) karena paspor mereka dipegang majikan. Khusus mengenai upah, kedua belah pihak menyerahkan ketentuannya sesuai dengan kebutuhan pasar. Pihak Depnakertrans dalam hal ini akan memperketat proses pemberian rekomendasi job order dan kontrak kerja antara perusahaan pengerah tenaga kerja maupun majikan dengan buruh.

Namun hal inipun tidak mudah. Pertama mengingat posisi tawar buruh yang lemah dalam transaksi pengupahan tersebut, apalagi dalam sistem ketenagakerjaan Malaysia tidak dikenal istilah pekerja rumah tangga melainkan dengan sebutan pembantu yang memiliki implikasi tidak memiliki hak-hak sebagai pekerja. Kedua, ketentuan upah minimum juga tidak dikenal dalam sistem ketenagakerjaan Malaysia, sehingga sulit untuk memperkirakan apakah jumlah upah yang diterima sesuai dengan kelayakan kerja yang telah dilakukan. Ketiga, MoU ini secara spesifik tidak menyebutkan buruh migran perempuan yang sebagian besar bekerja sebagai penata laksana rumah

tangga yang tentu berbeda dengan pekerja laki-laki. Perlindungan terhadap pelecehan seksual dan kekerasan lainnya dalam kerja tidak diatur secara eksplisit dalam MoU tersebut. Karena berdasarkan kasus-kasus yang ada setiap tahunnya, justru kekerasan seksual dan penganiayaan sering dialami oleh buruh migran perempuan ketimbang laki-laki. Perlindungan terhadap hak-hak dasar terhadap keamanan kerja inilah kurang mendapatkan perhatian dari pemerintah.

Jika mengacu pada Buku Panduan Buruh Migran di Malaysia terbitan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM), Indonesia telah memiliki banyak peraturan perundang-undangan yang secara langsung maupun tidak langsung mengatur perlindungan dan penghormatan hak-hak pekerja migran termasuk lima pengesahan konvensi PBB. Yang terdiri dari 31 Undang-Undang, enam peraturan pemerintah, satu Keputusan Pemerintah, empat Peraturan Menteri, empat Keputusan Menteri, satu instruksi menteri, dua surat edaran menteri, satu Keputusan Direktorat Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja dan 10 Konevensi ILO yang telah di ratifikasi pemerintah Indonesia yang relevan dengan konvensi perlindungan atas hak pekerja migran dan anggota keluarganya. Penelitian Tim ini paada tahun 2007 misalnya telah menunjukkan beberapa persoalan yang berkaitan dengan penerapan kebijakan tersebut di lapangan. Ada kesenjangan yang tajam antara perlindungan yang harus diberikan dan diterima oleh para buruh migran perempuan ini.

Selain itu di tingkat lokal, cara pandang pemerintah daerah terhadap para korban ini tidak lebih dari beban yang harus ditanggung terutama dalam persoalan ketertiban dan kenyamanan, yang ukurannya adalah keindahan fisik kota dan moralitas lingkungan sosial yang dangkal. Dengan cara pandang demikian, maka pemerintah daerah lebih melihat persoalan buruh migran sebagai “limbah ” yang mengotori daerahnya ketimbang sebagai subyek yang harus diberikan perlindungan.

Pada akhirnya akses dari otonomi daerah merembes kepada persoalan buruh migran perempuan ini. Apalagi di tingkat pusat kebijakan yang ada tidak menyediakan untuk menampung persoalan-persoalan yang muncul baik di daerah pengiriman, transit maupun pemulangan, dimana ketiganya melahirkan persoalan yang sangat problematik.

Melihat persoalan diatas, penting kiranya bagi pemerintah untuk segera meratifikasi konvensi buruh migran agar perlindungan terhadap buruh migran ini dapat dikuatkan.

BAB IV

PERLINDUNGAN TERHADAP BMI/BMIP DALAM HUBUNGAN DIPLOMASI ANTARA INDONESIA DAN MALAYSIA

Oleh: Leolita Masnun

Sebagaimana telah disebutkan di bagian pendahuluan laporan ini, permasalahan utama BMI/BMIP yang merupakan pekerja migran transnasional adalah persoalan perlindungan karena pergerakan mereka tidak hanya melintasi batas negara namun juga melintasi wilayah area sosial budaya yang berbeda. Perbedaan sistem hukum (baca peraturan hukum) dan lingkungan sosial budaya ini yang diduga berkontribusi pada kekerasan dan pelanggaran hak yang dialami oleh BMI, khususnya BMIP. Persoalan lainnya menyangkut isu keamanan di dalam negara penerima BMI/BMIP. Selain itu, proses migrasi dari BMI/BMIP itu sendiri memicu banyak persoalan, terutama terkait dengan pemberian dan penjaminan perlindungannya.

Bentuk perlindungan yang dapat diberikan terkait dengan lintas batas antar negara ini adalah melalui pembukaan saluran diplomasi antara Indonesia–Malaysia. Dalam konteks ini, mekanisme perlindungan BMI/BMIP yang merupakan warga negara Indonesia di luar negeri yang dapat dilakukan oleh pemerintah Indonesia adalah melalui diplomasi, khususnya dengan perjanjian bilateral yang berbentuk *Memorandum of Understanding/MoU*. Selain jalur diplomasi, dikenal juga kerjasama regional di tingkat ASEAN yang menghasilkan sebuah ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers yang ditandatangani di Cebu–Philippines pada pertemuan tingkat tinggi Kepala negara-negara ASEAN KTT ASEAN ke-12 tanggal 13 Februari 2007.¹ Pun

¹ Untuk detail deklarasi tersebut dapat dilihat di lampiran

demikian, karena bentuknya yang hanya berupa deklarasi maka tidak mengikat (*non binding*) negara-negara anggota ASEAN tersebut meskipun telah ditandatangani kepala-kepala negara peserta KTT ASEAN ke-12.

Untuk mencapai kesepakatan dalam negosiasi perundingan sebuah MoU dengan negara lain, pemerintah Indonesia perlu memperhatikan, mengenali, dan mempelajari peraturan perundangan dan kebijakan di negara penerima BMI/BMIP yang melingkupi BMI/BMIP selama bekerja di negara tersebut. Untuk itu, bab laporan ini akan diawali dengan pembahasan mengenai situasi dan kondisi ketenagakerjaan (khususnya tentang pekerja asing) di negara Malaysia.

4.1 Kondisi Ketenagakerjaan Pekerja Asing di Malaysia

Perkembangan terakhir memperlihatkan telah terjadi beberapa perubahan pada perundangan dan kebijakan tentang tenaga kerja asing di Malaysia. Faktor pemicunya tentu saja tidak tunggal. Beberapa hal yang kiranya berpengaruh pada perubahan tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:

- (1) Soal *securitization*² negara Malaysia, dimana Pemerintah Malaysia memandang bahwa arus migrasi internasional (khususnya arus pencari kerja dari Indonesia) berdampak pada munculnya ancaman keamanan terhadap negara dan warganegaranya;
- (2) Krisis ekonomi global yang berawal di Amerika Serikat dan dalam waktu yang relatif cepat menyebar ke berbagai belahan dunia. Krisis global ini berpengaruh langsung pada situasi dan kondisi pekerja migran transnasional;

² Tindakan menjadikan sebuah isu sebagai isu keamanan biasanya dilakukan oleh elit pemerintah. Hal ini terjadi karena pegawai pemerintah memiliki keuntungan dibandingkan dengan aktor non-pemerintah dalam hal mempengaruhi masyarakat dengan cara menggunakan kekuasaan kantornya, legitimasi publik, dan "retorika"nya dalam mengkomunikasikan pesan mereka (Collins, 2005).

- (3) Pemerintah Indonesia melakukan penghentian pengiriman BMIP (khususnya PLRT) ke Malaysia melalui moratorium sejak tanggal 26 Juni 2009³;
- (4) Tingginya tekanan dunia internasional mengenai persoalan *trafficking* di negaranya. Hal ini dapat dilihat dari pemeringkatan negara Malaysia ke dalam tier 3 (level 3) dalam *US Trafficking in Persons Report 2009*⁴.

Yang pertama terkait dengan soal sekuritisasi. Di dalam laporan yang ditulis tim tahun 2007 diperlihatkan bahwa masalah pekerja Indonesia di Malaysia tidak sekedar mengenai buruh migran dan pekerjaannya, tetapi juga timbul akibat persepsi pemerintah Malaysia tentang apa yang disebut sebagai masalah keamanan di dalam negaranya. Salah satu tindakan Pemerintah Malaysia dalam menjaga keamanan di dalam negaranya adalah dengan mengeluarkan suatu kebijakan yang disebut sebagai kebijakan sekuritisasi. Persoalan sekuritisasi ini terjadi ketika sebuah negara (baca pemerintah) berada

³ Moratorium ini akan dicabut setelah revisi MoU 2006 dilakukan dan mempunyai kekuatan hukum

⁴ Berdasarkan laporan Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons - The Secretary of the States United Nations of America yang mengeluarkan laporan tahunan Trafficking in Persons Report, status Tier 3 diberikan kepada negara-negara yang pemerintahannya dianggap tidak sepenuhnya mematuhi aturan standar dan bahkan tidak membuat upaya signifikan untuk pemenuhan monitor dan pemberantasan trafficking itu. Terkait dengan Malaysia, pada dasarnya pemberian status ini merupakan sebuah anggapan bahwa Malaysia adalah negara yang mempraktekkan perbudakan atau tindakan-tindakan mirip perbudakan. Selain Malaysia, negara-negara lain yang masuk dalam daftar Tier 3 ini adalah Burma, Chad, Cuba, Eritrea, Iran, Kuwait, Mauritania, Korea Utara, Papua Nugini, Arab Saudi, Syria, dan Zimbabwe. ([www.Trafficking in Persons Report 2009 Tier Placements.mht](http://www.TraffickinginPersonsReport2009TierPlacements.mht)). Sedangkan Indonesia berada dalam status tier 2, yang berarti dianggap bahwa pemerintah nya tidak sepenuhnya memenuhi standar minimum dalam pemberantasan trafficking tetapi melakukan upaya yang signifikan untuk mencapai standar tindakan tersebut.

pada sebuah situasi yang menempatkannya pada posisi untuk bertindak di luar mekanisme *ordinary politics* (Collins 2005: 570 sebagaimana dikutip oleh Arifianto 2009: 615).⁵

Sebagai negara berdaulat, Malaysia memiliki hak untuk melindungi wilayahnya dan warga negaranya. Liow dalam artikel nya (2003:16) telah menguraikan dengan cukup jelas bahwa Malaysia memiliki hak untuk menghukum siapapun yang melanggar perbatasannya, baik itu dengan denda, penjara, pemukulan, atau deportasi, namun ada persoalan diplomasi yang terlibat di dalamnya.

Kebijakan *securitization* ini menimbulkan beberapa masalah bagi warga negara Indonesia di Malaysia, baik yang berstatus pekerja, mahasiswa, dan lainnya. Sebut saja insiden penangkapan isteri diplomat Indonesia oleh pasukan Rela, penggerebekan apartemen mahasiswa Indonesia juga oleh pasukan Rela, dan tentu saja yang fenomenal adalah deportasi besar-besaran pekerja Indonesia oleh pemerintah Malaysia pada tahun 2002 yang kemudian hingga kini pemulangan pekerja “ilegal” asal Indonesia ini menjadi agenda rutin mingguan pemerintah Malaysia; itu semua berawal pada pandangan pemerintah Malaysia tentang soal sekuritisasi di dalam negara nya.

Dua dekade terakhir, persoalan *securitization* dan pembatasan *flow of migration* BMI/BMIP oleh Malaysia ke dalam negaranya telah mengalami perubahan, menurut Arifianto (2009: 613-630), politisi Malaysia merubah pandangan terhadap migran dari Indonesia. Kebijakan toleransi yang awalnya diberlakukan terhadap migran

⁵ Menurut Collins (2005, 570), *securitization* terjadi dalam tiga tahap:

- a. Adanya aktor (biasanya anggota elit politik) yang menempatkan isu ancaman eksistensial bagi masyarakat
- b. Agar isu tersebut dianggap sebagai sebuah isu keamanan, anggota masyarakat harus mengadopsi interpretasi elit bahwa ancaman tersebut cukup berbahaya dan harus diatasi dengan cara diluar kebiasaan;
- c. Setelah isu tersebut diterima sebagai isu keamanan, negara harus menggerakkan segala sumber daya yang dimiliki untuk mengatasinya.

Indonesia kemudian berubah menjadi anggapan bahwa kaum migran adalah ancaman tak hanya bagi keamanan masyarakat tetapi juga ancaman dalam kehidupan sosial non-keamanan masyarakat Malaysia (dalam bidang ekonomi khususnya peluang pekerjaan).

Dampak yang dirasakan oleh pekerja migran transnasional terkait dengan krisis keuangan global adalah pemutusan kontrak kerja dan pemulangan ke negara asal. Di Jepang misalnya, dalam merespon krisis keuangan yang terjadi di dalam negaranya Pemerintah Jepang mengeluarkan suatu kebijakan “emergency program” yang mengatur ‘pemulangan’ pekerja migran, khususnya yang disebut sebagai orang-orang *Nikkei*⁶ Brazilian, untuk kembali ke negara asalnya yaitu Brazil. Pemulangan pekerja asal Brazil ini dilakukan dengan skema pemberian kompensasi yang sejumlah US \$3000 untuk biaya pesawat (*airfare*), ditambah dengan uang sejumlah US \$2000 untuk masing-masing anggota keluarganya yang bergantung pada pekerja tersebut (dalam hal ini spouse/suami atau isteri dan juga anak-anak). Tentu saja hal ini menimbulkan pro dan kontra di dalam negeri Jepang sendiri, di kalangan pekerja migran *Nikkei Brazilian*, dan juga di pihak negara Brazil sebagai sumber pengirim tenaga kerja ke Jepang.

Begitu juga Pemerintah Malaysia, dalam merespon krisis global ini langkah yang diambil adalah dengan mengeluarkan kebijakan FWFO ‘*foreign workers first out*’, yang artinya bahwa

⁶ *Nikkei* adalah orang-orang keturunan warga negara Jepang yang kurang lebih seabad lalu beremigrasi ke Brazil dan negara sekitarnya untuk bekerja di perkebunan-perkebunan kopi. Pada tahun 1990an, dengan berkembangnya industri namun terjadi kekurangan tenaga kerja di dalam negeri Jepang, pemerintah Jepang mengeluarkan ribuan visa kerja khusus untuk para keturunan Jepang ini. Saat ini sekitar 366.000 orang Brazil dan Peru tinggal di Jepang, dan dengan cepat menjadi kelompok pekerja kasar dengan jumlah terbesar diantara pekerja migran lainnya yang ada di Jepang. Kelompok ini menjadi pekerja di sektor yang disebut dengan *three-K jobs* (*kitsui, kitanai, kiken* – kasar, kotor, berbahaya) (*Japan Pays Foreign Workers to Go Home*; <http://finance.yahoo.com/career-work/article/106964/Japan-Pays-Foreign-Workers-to-Go-Home>)

pemerintah Malaysia membuat suatu kondisi dimana perusahaan-perusahaan yang terancam *collapse* dapat me'rumahkan' karyawannya, dan kelompok pertama yang 'dirumahkan' ini adalah dari kelompok pekerja migran. Hal ini tentu saja berdampak langsung pada keberadaan buruh migran transnasional di negaranya.

Bagi pihak yang kontra, kebijakan FWFO meskipun bertujuan untuk melindungi hak kerja warga negara Malaysia, namun di sisi yang lain diskriminatif pada pekerja asing karena seolah-olah *employer* (majikan) didukung untuk memutuskan hubungan kerja dengan pekerja asingnya dalam rangka penghematan (http://www.apwld.org/malacias_foreign.html). Lebih lanjut menurut kelompok ini, pemutusan kontrak kerja sebelum waktunya dapat membuat pekerja asing mengalami kondisi yang lebih buruk dibandingkan dengan kondisi sebelum mereka bekerja di Malaysia, dan tentu saja ini adalah ketidakadilan dan tidak manusiawi. FWFO sendiri menurut kelompok ini menjadi inkonstitusional karena bertentangan dengan Pasal 8 dari Malaysian Federal Constitution (Konstitusi Federal Malaysia) yang menyebutkan bahwa "*all persons are equal before the law and entitled to the equal protection of the law...*". Oleh karena itu, terkait dengan pekerjaan, tak ada satu pun aturan di dalam Konstitusi tersebut yang membolehkan diskriminasi diberlakukan terhadap non-warga negara demi kepentingan warga negara Malaysia. Dengan demikian, *section 60N* dari the *Employment Act 1955*, yang digunakan sebagian untuk landasan kebijakan FWFO ini menjadi *ultra vires* (*beyond powers*) dan invalid (tidak valid) dengan Konstitusi Federal (*ibid*).

Selain kebijakan FWFO tersebut, Pemerintah Malaysia di dalam *Malaysia Plan 2006-2010* menyebutkan bahwa Malaysia akan mengurangi ketergantungan pada pekerja asing (*reduce dependency on foreign labor*). Bahkan pada tahun 2008, rencana ini telah diungkapkan oleh Secretary General Raja Azhar Manop dari Kantor *Home Ministry* (Menteri Dalam Negeri) Malaysia yang merencanakan bahwa pada tahun 2009 dari sekitar 2,1 juta pekerja asing di Malaysia

akan dikurangi menjadi 1,8 juta dan diharapkan jumlah tersebut akan menurun menjadi 1,5 juta pada tahun 2015.

Faktor berikutnya yang turut mempengaruhi perubahan kondisi ketenagakerjaan pekerja asing di Malaysia adalah penghentian pengiriman BMIP (khususnya PLRT) melalui moratorium. Hal ini tentunya mendorong pemerintah Malaysia untuk melakukan perubahan kebijakan penggunaan pekerja asing di negaranya.

Di dalam negara Malaysia ada kelompok yang berupaya mendorong perubahan kebijakan pemerintah Malaysia dalam hal penggunaan tenaga kerja asing. Kelompok ini berharap adanya keberpihakan perlindungan pada pekerja asing, khususnya pekerja domestik. Salah satunya seperti yang disampaikan oleh Joachim Francis Xavier dari Penang Office for Human Development (POHD) yang *concern* dengan upaya memikirkan perlindungan untuk pekerja migran di sektor domestik, yaitu dengan melakukan advokasi untuk mengamandemen *the Employment Act 1955* (undang-undang ketenagakerjaan Malaysia) khususnya yang terkait dengan pengaturan tentang pekerja domestik (*domestic workers*).

Pemerintah Malaysia, melalui Menteri Sumber Daya Manusia YB Datuk Dr. S. Subramaniam, telah mengeluarkan pernyataan bahwa terkait dengan MoU 2006 tentang *domestic workers* Pemerintah Malaysia setuju untuk melakukan revisi pada beberapa hal, yaitu: untuk pengaturan tentang libur 1 hari yang akan diatur kemudian antara majikan-pekerja, pengaturan tentang pemberian upah pada pekerja ketika cuti, pengaturan tentang dibolehkannya pekerja mengambil cuti dengan cara akumulatif.

Di luar upaya perubahan pada MoU 2006 tersebut, ada beberapa hal yang juga direncanakan oleh pemerintah Malaysia untuk merubah pengaturan tentang *domestic workers*, diantaranya: pembuatan kontrak standar/baku untuk kontrak kerja pekerja domestik, upaya untuk mengakui pekerja domestik sebagai pekerja dengan cara memberlakukan *Workmen Compensation Scheme* dan mencabut ketentuan EPF/SOCSO (*the Employees Social Security*

General Regulations 1971), pembuatan *booklet* tentang hak dan kewajiban pekerja domestik, penentuan harga flat (*fixed rate*) untuk agensi Indonesia dalam mengatasi efek-efek yang timbul dalam pengiriman. Selain itu upaya lain adalah pengaturan kembali tentang upah minimum untuk pekerja domestik, dan perubahan besaran pajak tahunan (*annual levy*) untuk majikan yang memperkerjakan PLRT Indonesia dalam rangka mengurangi beban majikan.

Faktor lain yang kiranya berpengaruh pada upaya pemerintah Malaysia untuk melakukan perubahan pada kondisi ketenagakerjaan pekerja asing di negaranya adalah terkait dengan status negara Malaysia yang berada pada Tier 3 pemberantasan *trafficking*. Tentu saja, pemberian status ini membuat citra Malaysia di dunia internasional menjadi buruk karena dengan menyandang status tier 3 dapat dikatakan bahwa negara ini adalah 'sarang' terjadinya *trafficking*, disisi lain negara Malaysia termasuk sebagai salah satu negara di dunia yang paling banyak memperkerjakan pekerja domestik untuk melakukan pekerjaan rumah tangga yang memang rentan dan rawan menjadi korban *trafficking*. Jika status ini terus berkelanjutan tanpa ada upaya perubahan dari pemerintah nya sendiri, maka Malaysia menghadapi ancaman penghentian pekerja domestik dari beberapa negara pengirim seperti Indonesia, Philipina, Bangladesh, Srilangka, Kamboja, dan lain sebagainya.

Demikian beberapa poin yang harus dipertimbangkan oleh pihak pemerintah Indonesia yang berwenang untuk melakukan negosiasi dalam proses diplomasi pada pemerintah negara Malaysia. Untuk itu, sebelum memasuki bagian pembahasan tentang hubungan diplomatik antara Indonesia – Malaysia dalam konteks kerjasama pengiriman dan penerimaan BMI/BMIP ini, pembahasan tentang persoalan-persoalan yang dihadapi oleh BMI/BMIP di dalam negeri dan juga selama masa bekerja di luar negeri, akan dipaparkan terlebih dulu.

4.2 Persoalan-Persoalan BMI/BMIP di Dalam Negeri dan di Luar Negeri

Membicarakan persoalan yang dihadapi oleh BMI/BMIP di dalam negeri berarti mengurai situasi dan kondisi mereka dalam proses migrasi yang dialami. Namun, dalam konteks hubungan diplomasi tentu saja hanya hal-hal terkait secara langsung yang dapat dinegosiasikan dalam proses diplomasi antara Indonesia–Malaysia yang tertuang dalam bentuk MoU, yang dibahas di sini.

Berikut ini adalah tiga persoalan para BMI/BMIP mulai dari proses perekrutan, pengiriman, dan dalam masa penempatan kerja di luar negeri:

- (1) Persoalan pembiayaan BMI/BMIP ke luar negeri: proses rekrutmen, proses pengiriman,
- (2) Persoalan kekerasan, penyiksaan, dan pelanggaran hak asasi yang menimpa BMI/BMIP.
- (3) Persoalan kerawanan BMI/BMIP menjadi korban *trafficking*.

4.2.1 Persoalan Pembiayaan

Sebagaimana telah diidentifikasi oleh tim pada penelitian sebelumnya, proses rekrutmen BMI/BMIP di dalam negeri sendiri hingga kini merupakan persoalan pelik yang kemudian berdampak pada kondisi kerentanan mereka terhadap tindakan-tindakan eksploitasi maupun penyiksaan selama masa penempatan kerja di luar negeri. Persoalan ini kemudian menjadi persoalan ‘bawaan’ dari dalam negeri yang kemudian berlanjut pada perlakuan eksploitatif terhadap para BMI/BMIP.

Salah satunya adalah adanya biaya perekrutan yang mau tidak mau ditanggung oleh BMI/BMIP. Sebut saja ‘kewajiban’ membayar – atau diperhalus dengan sebutan ‘uang terima kasih’- pada tenaga perekrut individual yang disebut sebagai calo atau lebih populer dengan sebutan ‘sponsor’. Dari beberapa wawancara yang dilakukan terhadap BMIP, biasanya bagi calon BMI/BMIP yang tidak memiliki uang untuk membayar ‘jasa’ ini akan ditawarkan untuk dipotong gajinya setelah berangkat bekerja di luar negeri. Padahal, pengeluaran

semacam ini tidak masuk dalam pengeluaran resmi yang harus ditanggung oleh seseorang calon pekerja yang ingin bekerja ke luar negeri.

Hal lain terkait biaya, yang harus ditanggung dan dikeluarkan oleh calon BMI/BMIP dan diatur dalam resmi diatur dalam produk peraturan hukum (misalnya dalam hal ini MoU 2006) adalah biaya pembuatan paspor, pembuatan visa kerja dan dokumen perjalanan lainnya, pemeriksaan kesehatan, biaya akomodasi dan ongkos lainnya sebelum berangkat ke luar negeri, biaya ongkos dari rumah ke *exit point* (bandara internasional ataupun pelabuhan internasional) menuju luar negeri, dan biaya-biaya lain yang harus dikeluarkan selama masih di Indonesia.⁷ Sama halnya dengan pengeluaran untuk membayar sponsor, yang biasanya ditawarkan oleh perekrut untuk dibayar dengan mekanisme “potong uang gaji” tersebut, pembiayaan-pembiayaan resmi itupun seringkali ditawarkan dibayar dengan mekanisme yang sama, yaitu dengan cara potong gaji.

“Kesepakatan potong uang gaji” inilah yang kemudian menambah beban BMI/BMIP ketika mereka bekerja dan hidup sehari-hari di luar negeri. Beberapa wawancara yang dilakukan mengindikasikan bahwa hampir seluruh BMIP (PLRT) yang bekerja di Malaysia mengalami pemotongan gaji selama berbulan-bulan, bahkan ada juga yang mengalami sama sekali belum dibayarkan gajinya selama bekerja di rumah majikan di Malaysia.

Bentuk eksploitasi lainnya yang masih ditemui adalah adanya praktik-praktik kerja ‘paksa’ atau kerja ‘wajib’ dalam proses

⁷ Sedangkan biaya dan ongkos yang harus ditanggung oleh majikan, berdasarkan MoU 2006 tersebut adalah sebagai berikut: ongkos transportasi dari exit point di Indonesia menuju tempat kerja (yaitu majikan) di Malaysia, uang jaminan keamanan (*security deposits*) sebagaimana disyaratkan oleh Departemen Imigrasi Malaysia, biaya-biaya pemrosesan, ijin kerja (*work pass*), pemeriksaan kesehatan dalam rangka pembaruan ijin kerja (*renewal of work pass*), dan, pajak tahunan (*annual levy*)

rekrutmen tenaga kerja migran (khususnya calon BMIP) ketika dalam tahap pra-keberangkatan. Sebagaimana yang tertulis dalam Laporan Tahunan Tentang Praktek Hak Asasi Manusia 2008 yang dibuat oleh Biro Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Perburuhan Kedutaan Besar Amerika Serikat, http://jakarta.usembassy.gov/bhs/Laporan/HR08_ham.html),

“...Praktek tak bermoral agen-agen pencari tenaga kerja, dan penegakan hukum buruk seringkali menjurus pada jeratan hutang dan penyekapan yang tidak sah. Menurut laporan-laporan media dan penelitian oleh Solidarity Center, agen-agen pencari tenaga kerja seringkali menahan para calon tenaga kerja migran di pusat-pusat penampungan, dalam beberapa kasus, hingga selama 14 bulan, sebelum mengirimkan mereka ke luar negeri. Selama di penampungan, para calon tenaga kerja biasanya tidak menerima bayaran, dan perekrut sering tidak mengizinkan mereka meninggalkan pusat penampungan tersebut. Dalam sebagian besar contoh, para pekerja dipaksa membayarkan kepada perusahaan perekrut biaya tinggal yang dipaksakan itu, yang berakibat pada jumlah hutang dalam jumlah besar kepada agen tadi...”

4.2.2 Persoalan Kekerasan, Penyiksaan, dan Pelanggaran Hak Asasi yang Menimpa BMI/BMIP

Belum lama berselang, kasus kekerasan dan penyiksaan yang dilakukan oleh majikan Siti Hajar selama bertahun-tahun di Malaysia dan baru terungkap sekitar bulan Juni 2009, kemudian juga kasus almarhum Muntik yang mengalami penyiksaan hingga meninggal oleh majikannya di Malaysia bulan Oktober 2009 ini, semakin menambah perbendaharaan kalam nya kehidupan menjadi PLRT di negara Malaysia.

Berdasarkan wawancara yang tim lakukan, memang hampir semua informan yang ditemui menceritakan pelanggaran-pelanggaran dan juga penyiksaan yang dilakukan oleh majikan mereka selama bekerja di Malaysia. Sebut saja, persoalan tidak dibolehkannya PLRT

muslim untuk melakukan ibadah lima waktu. ”majikan saya bilang, dia takut kalau lihat orang sholat...oleh karena itu saya dilarang untuk melakukan ibadah sholat tersebut”, tutur salah seorang informan yang bekerja di Johor Bahru dan kebetulan bekerja pada majikan non-muslim. Selain itu, pelanggaran lainnya adalah eksploitasi tenaga PLRT ini untuk dipekerjakan oleh majikan di luar pekerjaan rumah tangga, seperti menjaga kedai (toko), restoran, dan lainnya. Bentuk pelanggaran hak dasar lainnya adalah waktu istirahat yang tidak jelas, tidak ada hari libur, tidak bisa keluar rumah majikan karena tidak memegang paspor maupun kartu identitas lainnya sebagai pekerja domestik, dan lain-lain.

4.2.3 Persoalan Kerawanan *Trafficking*

Dari hasil penelitian tim, persoalan *trafficking* menjadi salah satu ancaman besar bagi para BMI/BMIP. Jika dicari sumber utama rawannya BMI/BMIP menjadi korban *trafficking*, tentu nya terkait juga dengan persoalan pembiayaan yang tadi telah disebutkan; “iming-iming” bisa bekerja ke luar negeri tanpa mengeluarkan biaya lebih dahulu dan bisa dipotong uang gaji adalah salah satu sumber terjadinya eksploitasi pada BMI/BMIP selama bekerja di luar negeri. Mereka menjadi ‘pasrah’ pada keadaan karena mengingat hutang yang harus dibayar lewat gaji yang akan diterimanya jika bekerja. Eksploitasi ini tidak hanya dapat dilakukan oleh majikan namun juga oleh perusahaan pengerah tenaga kerja (perekrut) baik yang ada di Indonesia maupun yang ada di Malaysia, dan lebih lanjut lama-kelamaan karena seolah-olah bentuk eksploitasi ini wajar, terjadilah transformasi dari hubungan kerja berdasarkan ‘kesepakatan potong gaji’ menjadi hubungan kerja perbudakan, dan sebagai produk berikutnya terjadilah *trafficking in person*.

Bentuk eksploitasi lain yang mengarah pada terjadinya *trafficking* pada pekerja domestik adalah sifat dari pekerjaan domestik itu sendiri yang menempatkan BMIP dalam situasi dan kondisi ‘prifat’. Hasil wawancara menunjukkan bahwa hampir semua BMIP (PLRT) yang ditemui oleh tim, bekerja dengan jam kerja di luar batas

kewajaran. Rata-rata mereka bekerja antara 18-20 jam per hari. Bahkan hampir semuanya mengerjakan dua jenis pekerjaan yang berbeda, yaitu pekerjaan di rumah tangga majikan sebagai Penata Laksana Rumah Tangga, sesuai dengan *working permit* nya; dan melakukan pekerjaan lainnya yang diperintah oleh majikan, misalnya bekerja di kedai milik majikan. (Tim PMB LIPI, 2007).

Selain itu, faktor-faktor lain yang menempatkan mereka pada posisi rentan menjadi korban *trafficking* adalah tindakan yang dilakukan oleh mereka sendiri namun hal ini bisa terjadi karena pengaruh dan eksploitasi pihak lain. Sebagai contoh perekrutan calon pekerja migran yang dilakukan oleh pihak yang tidak mempunyai kewenangan rekrut, dengan kata lain calon pekerja migran ini menjadi korban penipuan pihak perekrut. Lebih lanjut, mereka yang ditipu ini rawan menjadi pekerja ilegal di luar negeri karena bekerja tanpa dokumen kerja yang resmi, rawan menjadi korban perbudakan, dan rawan dijadikan pekerja seks komersial. Hal yang terakhir inilah yang kasusnya banyak ditemukan oleh tim di lokasi penelitian, yaitu di Kepulauan Riau dan Jawa Barat.

4.3 *MoU 2006 tentang Domestic Workers* dan Kondisi Terkini Relasi Ketenagakerjaan antara Indonesia – Malaysia dalam Perspektif Diplomasi

Upaya perlindungan terhadap BMI/BMIP dalam konteks hubungan bilateral antara Indonesia dan Malaysia memang ditekankan pada efektivitas *Memorandum of Understanding* yang dibuat oleh kedua negara. Khusus untuk pengaturan tentang pekerja asal Indonesia secara umum (tidak hanya pekerja perempuan) yang bekerja di Malaysia, diplomasi antar kedua negara ini telah dimulai secara resmi sejak tahun 1993 yaitu berupa *Memorandum of Agreement on Recruitment of Indonesian Workers* dan *Memorandum of Understanding on the Recruitment of Indonesian Workers* yang ditandatangani pada tahun 2004. Perjanjian bilateral yang khusus mengatur tentang pekerja domestik baru dimulai pada tahun 2006 yaitu berupa penandatanganan *Memorandum of Understanding*

Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia on the Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers (Memorandum Saling Pengertian antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia mengenai Rekrutmen dan Penempatan Tenaga Kerja Domestik Indonesia) 13 Mei 2006.

Pertanyaannya adalah apakah MoU yang ada saat ini (MoU 2006) telah memberikan perlindungan maksimal bagi BMI/BMIP?

Dari penjabaran kondisi terkini di negara Malaysia, dan juga persoalan-persoalan yang dihadapi BMI/BMIP di dalam negeri dan selama bekerja di luar negeri, dapat dianalisis beberapa hal berikut ini:

Terkait dengan kebijakan pembatasan migrasi oleh pemerintah Malaysia, ada beberapa aspek yang saling berbenturan dengan kepentingan memberikan perlindungan bagi BMIP. Pertama, adanya benturan antara prinsip hak asasi manusia – misalnya: prinsip yang menyatakan bahwa semua orang memiliki kebebasan untuk meninggalkan negaranya dan untuk kembali ke negaranya tersebut, prinsip yang menyatakan bahwa semua orang berhak untuk bekerja dan memilih pekerjaan serta dilindungi dari kondisi pengangguran –, dengan prinsip kedaulatan negara yang membatasi orang sebagai subyek hukum nasional negaranya. Memang dalam pembatasan arus migrasi manusia ke dalam sebuah negara adalah kewenangan negara berdaulat tersebut apapun rational dibelakang kebijakan pembatasan yang dilakukan.⁸

Dengan demikian, apa yang bisa diupayakan oleh pemerintah Indonesia untuk membuka jalur diplomasi dengan pemerintah

⁸ Bagi negara Malaysia, misalnya, pemerintah Malaysia menganggap bahwa saat ini kaum migran adalah ancaman bagi keselamatan warga negara Malaysia oleh karena itu lah dikeluarkan kebijakan sekuritisasi dalam rangka memberi perlindungan warga negara nya dari ancaman warga negara

Malaysia untuk mengurangi akses negatif kebijakan keamanan Malaysia terhadap warga negara Indonesia (khususnya pekerja) selama berada di wilayah teritori negara Malaysia?

Terkait dengan kondisi global (dalam hal ini adalah krisis keuangan global) yang mempengaruhi keberlangsungan pekerjaan para BMI/BMIP, khususnya pekerja domestik di Malaysia, hingga kini dapat dilihat bahwa tampaknya belum ada pengaturan yang jelas dan mengikat yang mampu memberikan perlindungan bagi pekerja Indonesia dari potensi pemutusan kontrak sepihak oleh majikan.

Sebagai contoh, MoU 2006 tidak memuat sebuah aturan yang memihak pekerja domestik ketika majikan memutuskan kontrak sepihak, meskipun di dalam MoU 2006 appendix A Bagian A tentang *Responsibilities of Employer* angka xx huruf b disebutkan bahwa majikan menanggung biaya/ongkos pemulangan pekerja domestik yang bekerja padanya dari tempat kerjanya (baca: rumah majikan) ke tempat pemberangkatan semula. Tidak adanya rambu-rambu yang jelas tentang hal-hal apa saja yang dibolehkan pada majikan ketika melakukan pemutusan kontrak kerja ini, membuat posisi pekerja domestik sangat rentan. Ia setiap saat bisa dipulangkan kembali ke Indonesia, tanpa posisi tawar yang jelas. Padahal seperti sudah diuraikan di bagian lain tulisan ini, persoalan yang dihadapi oleh BMI/BMIP ini untuk menjadi pekerja migran di Malaysia pun tidaklah sederhana. Bagaimana jika BMIP yang terkena pemutusan kontrak kerja sepihak oleh majikan ini berangkat kerja ke Malaysia lewat jalur “kesepakatan potong gaji” atau bahkan melalui mekanisme hutang uang agar bisa menyiapkan seluruh persyaratan untuk bisa berangkat bekerja ke Malaysia? Bagaimana mereka bisa melunasi hutang nya? Bagaimana mereka bisa menghasilkan pendapatan yang notabenenya merupakan hak pekerja? Lebih lanjut, dilema ini kemudian juga terkait dengan soal pembiayaan dan hak pekerja domestik mendapatkan gaji/upah. Mengenai hal ini, Pemerintah Indonesia telah meminta adanya kenaikan standar gaji yaitu menjadi 800 ringgit per bulan.

Persoalan lainnya, yang berupa pelanggaran hak, penyiksaan, eksploitasi tenaga kerja yang seringkali menimpa BMIP, sebetulnya telah diupayakan untuk diatur perlingkungannya dalam MoU 2006. Jika majikan BMIP di Malaysia tunduk pada aturan tersebut, dan seandainya tindakan majikan itu juga diikuti oleh tindakan pemerintah Malaysia –dalam hal ini otoritas yang berwenang untuk menegakkan aturan penggunaan jasa pekerja asing– yang tegas memberikan sanksi, dan jika didukung juga oleh *joint working group* di Malaysia dalam pelaksanaan MoU 2006 ini, seharusnya tidak ada lagi kasus-kasus penyiksaan pada BMIP kita.

Catatan khusus soal penyimpanan paspor yang dalam appendix A section A numbers xii disebutkan di simpan oleh majikan, "*the employer shall be responsible for the safe keeping of the domestic worker's passport and to surrender such passport to the Indonesian Mission in the event of abscondment or death of the domestic workers*", ini adalah peminggiran terhadap hak bergerak BMIP dan jelas-jelas melanggar hak dasar BMIP sebagai manusia. Khusus mengenai pengaturan penyimpanan paspor ini, sudah banyak pihak yang kontra – terutama aktivis-aktivis buruh migran di Indonesia – yang meminta agar aturan ini di cabut dari MoU 2006 (lihat kembali laporan Tim PMB LIPI 2007)

Kembali ke pelanggaran dan penyiksaan yang dialami oleh BMIP yang berarti juga melanggar isi MoU 2006 inilah pemerintah Indonesia (dalam hal ini Departemen Luar Negeri), menyatakan bahwa hingga kini *level of compliance* pihak Malaysia terhadap MoU 2006 rendah dan adanya keenganan Malaysia untuk mengoperasikan *joint working group* yang merupakan mekanisme monitoring pelaksanaan MoU 2006 (bahan masukan butir wicara kunjungan resmi Presiden RI ke Malaysia terkait isu ketenagakerjaan, November 2009). Hal ini kiranya juga yang merupakan latar belakangnya

dilakukan moratorium pengiriman BMIP ke Malaysia sejak Juni 2009.⁹

Joint working group yang dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan MoU tersebut hingga satu bulan sebelum penghujung tahun 2009 ini telah melakukan beberapa kali pertemuan untuk membicarakan kesepakatan baru yang diharapkan dapat memberikan perlindungan pada PLRT, yaitu: pemberian 1 hari libur dalam seminggu, penetapan angka 'starting point' gaji PLRT dalam suatu *range* tertentu dimana pihak Indonesia meminta minimum upah 800 ringgit sedangkan pihak Malaysia mengajukan sejumlah 600 ringgit,¹⁰ pengaturan penyimpanan paspor oleh BMIP/PLRT, dan penyempurnaan materi *pre-departure training*.¹¹

Terkait dengan *trafficking*, hingga saat ini belum ada kerjasama antar pihak Indonesia – Malaysia dalam pencegahan dan pemberantasan *trafficking*; padahal dari data yang ada BMI/BMIP

⁹ Perlu juga jadi catatan bahwa moratorium ini pun menuai pro dan kontra di Indonesia. Bagi pihak yang kontra, alasan utama menentang penghentian pengiriman pekerja domestik ke Malaysia adalah karena migrasi kerja adalah hak setiap orang dan pelarangan bermigrasi ke luar negeri untuk bekerja berarti melanggar hak asasi.

¹⁰ Menanggapi permintaan Pemerintah Indonesia ini, Pemerintah Malaysia meminta agar kenaikan tersebut hanya menjadi sebesar 600 ringgit per bulan. Bahkan kabar terakhir memperlihatkan kecenderungan negatif atas upaya menaikkan standar minimum gaji pekerja domestik Indonesia. Diantaranya adalah yang disampaikan oleh Datuk Seri Shahrizat Abdul Jalil, Menteri Perempuan, Keluarga dan Pembangunan Masyarakat Malaysia, yaitu bahwa penetapan gaji minimum itu tidak memungkinkan (*Minimum wage not feasible Star*, Juni 2009); dan pernyataan yang disampaikan oleh Menteri Sumber Daya Manusia S. Subramaniam, bahwa gaji minimum pekerja domestik selayaknya diserahkan pada tawaran pasar.

¹¹ Menurut keterangan Departemen Luar Negeri, kesepakatan di tingkat teknis ini belum dituangkan dalam MoU karena Malaysia belum sepakat pada tingkat kabinet.

rentan menjadi korban *trafficking* ketika dalam proses pengiriman menuju Malaysia dan juga selama bekerja di Malaysia. Indonesia sendiri dalam hal ini, lebih maju dalam upaya pemberantasan *trafficking*. Hal ini dapat dilihat dari status Indonesia yang berada di Tier 2 pada pemeringkatan yang diberikan oleh *Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons*, The Secretary of the States United Nations of America. Selain itu pula, Indonesia telah mengeluarkan Undang Undang No. 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Orang. Berdasarkan data yang tim temukan di lokasi penelitian yaitu di Kepulauan Riau dan di Jawa Barat, beberapa upaya telah dilakukan. Di Kepulauan Riau, pemerintah provinsi nya telah mengeluarkan Perda No. 12 tahun 2007 tentang Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak, dan saat ini telah menjajaki kerjasama penanganan pemulangan TKIB (Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah) dari Malaysia yang berasal dari provinsi Jawa Barat. Pertanyaannya, apakah kerjasama di tingkat provinsi di dalam negara Indonesia, akan mampu dibuat dan dicapai di tingkat hubungan bilateral antar Indonesia dan Malaysia?

4.4 Standar Perlindungan Minimum untuk Buruh Migran Perempuan Indonesia dan Alternatifnya

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa ada beberapa hal yang seharusnya dan sepatutnya dilakukan dalam upaya memberikan perlindungan bagi BMI/BMIP yang bekerja di Malaysia, yaitu:

- (1) Melalui mekanisme perlindungan hukum yang terkait dengan diplomasi langsung antara pemerintah Indonesia dan Malaysia, dan, perjanjian bilateral antara Indonesia dan Malaysia.
 - a. Yang terkait dengan perjanjian bilateral tentang *domestic workers*, berikut ini poin-poin perlindungan yang idealnya masuk dalam MoU antara pemerintah Indonesia dan Malaysia tentang *domestic workers* yaitu sebagai berikut:
 - Memuat hak dan kewajiban *domestic workers* dengan tetap mengindahkan latar belakang budaya dan asal

negara si pekerja. Hak yang perlu dielaborasi dalam kontrak kerja adalah seluruh hak pekerja yang terbit dari perjanjian kerja dengan majikan, yaitu adanya standar gaji/upah yang sesuai dengan beban kerja, hak cuti/libur, hak yang terkait dengan persiapan keberangkatan kerja, hak yang terkait dengan persiapan pemulangan setelah kontrak berakhir, hak untuk mendapatkan informasi tentang peraturan ketenagakerjaan di Malaysia. Perlu juga diatur tentang jaminan perlindungan pelaksanaan hak individu dan hak sipil *domestic workers*, diantaranya: untuk menjalankan keyakinan agama yang dianutnya, hak untuk tetap hidup layak (termasuk dalam hal jaminan tercukupinya kebutuhan pokok pangan, sandang, papan), hak untuk memegang dokumen sipil (paspor, surat keterangan penduduk sementara/atau lainnya sebagaimana diatur oleh hukum negara Malaysia);

- Memuat hak dan kewajiban pengguna jasa *domestic workers* dengan mengindahkan sistem hukum di negaranya. Hak pengguna jasa ini dibatasi pada jenis pekerjaan rumah tangga yang telah ditetapkan dan disepakati dalam perjanjian bilateral;
 - Menyiapkan klausul preventif untuk mengantisipasi pemutusan kontrak sepihak oleh pengguna jasa/majikan;
 - Membuat kesepakatan antar *joint working group* untuk membuat aturan main berupa “sanksi” (atau apapun yang disepakati), jika salah satu pihak beranggapan bahwa pihak lainnya tidak melakukan pengawasan pelaksanaan mou padahal terjadi pelanggaran-pelanggaran terhadap bmip.
- b. Yang terkait dengan diplomasi langsung antar Indonesia dan Malaysia untuk memberikan perlindungan pada seluruh pekerja migran Indonesia di Malaysia dilakukan melalui pembukaan peluang kerjasama dan jika dimungkinkan dalam

bentuk perjanjian bilateral antar kedua negara untuk pencegahan, penanganan, dan pemberantasan *trafficking*.

- (2) Melalui mekanisme kerjasama kawasan/regional, salah satunya melalui ASEAN, dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:
- Mendorong efektivitas kerja dari ASEAN Intergovernmental Committee on Human Rights (AICHR) dalam rangka memberikan perlindungan bagi pekerja migran di wilayah ASEAN;
 - Melakukan kampanye/advokasi pada negara anggota ASEAN, baik negara pengirim tenaga kerja maupun negara penerima tenaga kerja asing (Singapura, Malaysia, Brunei Darusalam) untuk segera meratifikasi Konvensi Internasional mengenai Pekerja Migran 1990

BAB V

PERLINDUNGAN TERHADAP EKONOMI BURUH MIGRAN

Oleh Endang Retnowati

Menurut sejarah masalah buruh sudah sejak lama menjadi perhatian ilmuwan dan filsuf. Ini karena berkaitan dengan masalah hak dan kewajiban yang dinilai kurang seimbang. Misalnya menjelang abad 19, Karl Marx (1818-1883) telah menelaah soal kapitalisme melalui kajian mengenai ekonomi politik. Menurut Marx, di bawah sistem produksi kapitalis telah terjadi dehumanisasi yang disebut 'keterasingan'. Dalam kondisi keterasingan, buruh bekerja bagi kekuasaan yang asing bagi dirinya sendiri, yaitu pemilik modal. Oleh karena itu pekerjaannya adalah kerja paksa di bawah komando modal yang menghasilkan keterasingan pada dirinya sendiri.¹

Dalam perjalanan waktu, kesempatan buruh untuk menggapai persamaan hak kepada majikan pada masa sekarang cenderung tercapai sebagian. Misalnya, pada masa sekarang buruh mampu mengunjungi tempat-tempat di mana pada masa lalu hanya majikan yang mampu, buruh berkesempatan membaca koran seperti yang dibaca majikan, buruh mampu memiliki mobil yang pada masa lalu hanya majikan yang mampu, dan sebagainya. Ini berarti, hak asasi di bidang ekonomi, di antaranya kebebasan memiliki sesuatu dan memanfaatkannya, kebebasan untuk membeli dan menjual sesuatu, bagi mereka telah diperolehnya.

Akan tetapi di sisi lain, pada masa sekarang masalah buruh migran, terutama buruh migran perempuan, sepertinya tidak pernah

¹ Franz Magnis-Suseno. 1995. *Filsafat Sebagai Ilmu Kritis*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 130.

kunjung selesai meskipun di sisi lain hak asasi buruh (tenaga kerja) sudah banyak diwacanakan dan dibuatkan hukumnya. Barangkali sudah menjadi kodrat bahwa existensi kaum buruh masih disubordinasikan. Terlebih buruh perempuan, sehingga pada umumnya buruh perempuan banyak mengalami ketidakadilan, seperti pelecehan seksual, penipuan, kekerasan, dan sebagainya. Dan secara umum, banyak hal yang menambah kesulitan TKI, misalnya paspor ditahan oleh majikan, pembantu rumah tangga tidak memiliki hari libur, gaji rendah, mengalami diskriminasi gaji, dan sebagainya. Selain itu, sebenarnya subordinasi terhadap buruh migran atau TKI bukan hanya dilakukan oleh majikan atau perusahaan, tetapi juga dilakukan oleh pemerintah Indonesia terhadap TKI. Ini dapat dilihat dalam realitas faktual bahwa pada tahun 2008 TKI menyumbang devisa sebesar Rp82 triliun tetapi pemerintah tidak secara tegas membela hak asasi manusia TKI yang dilanggar oleh pemakai jasa di luar negeri.²

Atas dasar hal-hal di atas, *bagaimana seharusnya bentuk perlindungan hukum untuk melindungi buruh migran perempuan?*

6.2 Model Perlindungan Hukum

Penelitian ini bertujuan mencari dan menyumbangkan pemikiran bagi terbentuknya model perlindungan hukum bagi buruh migran. Yosep Liow³ mengusulkan perlindungan hukum bagi buruh migran, meliputi empat unsur, yaitu humanitarian, politik, diplomasi, dan ekonomi. Membangun bentuk perlindungan hukum bagi buruh migran tentu tidak terlepas dari kondisi negara tujuan pengiriman, seperti kondisi budaya, kondisi hukum, maupun kondisi geografis. Pada bab ini fokus pembahasan menekankan pada perlindungan hukum terhadap ekonomi buruh migran.

² <http://cetak.kompas.com/printnews/xml/2009/06/16/03012088/tki.butuh.ketegasan>

³ Joseph Liow. 2003. *Malaysia's Illegal Indonesian Migrant Labour Problem In Search of Solution*, In *Journal Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25 No. 1, April 2003, hlm. 56.

Salah satu sebab mengapa perempuan memutuskan untuk bekerja di luar negeri bermacam-macam. Dalam kasus Ibu Hasnah, 50 tahun, dari Lombok, ia mengaku niatnya bekerja karena didorong oleh kondisi ekonomi keluarganya yang minim. Terlebih lagi ia memiliki hutang yang besar untuk menyekolahkan anaknya di kampung. Ibu Hasnah mengetahui informasi tentang kerja di Malaysia ini ia dapatkan dari sponsor yang merekrutnya. Iming-iming tanpa membayar sesenpun menjadi pendorong untuk pergi.

Ibu Hasnah bekerja di Malaysia sejak tahun 2005. Selama 4 tahun 8 bln, ia menghasilkan 5000 ringgit yang telah ia kirimkan ke kampungnya. Namun ketika ia ingin pulang, majikannya menahannya dan memintanya untuk memperpanjangnya, akhirnya ia bekerja di rumah saudara majikannya selama 4 bulan lebih 2 minggu. Setelah itu ia kembali meminta ijin majikannya untuk pulang, namun hal ini ditanggapi majikannya sebatas janji-janji belaka. Paspornya ditahan majikan yang tidak kunjung pulang dari Singapura. Dan ia pun tidak dibayar selama 4 bulan dua minggu tersebut. Akhirnya ia lari ke KJRI minta perlindungan hingga tinggal selama 11 bulan di KJRI. Setelah tidak ada hasil dalam menyelesaikan persoalannya ini, akhirnya ia memutuskan untuk melupakan persoalannya tersebut.

Kisah Yuniati, 22 tahun dari Purwokerto hampir mirip. Ia ditawarkan pekerjaan melalui agen/sponsor, orang karawang. Bujukan tentang pekerjaan dengan gaji tinggi, dan uang modal untuk keluarganya sebanyak Rp1 juta rupiah membuat ia tergiur untuk meninggalkan kampung halamannya. Terutama cerita dari kawan-kannya yang pulang mendulang sukses sebagai buruh migran di negeri orang. Danang, laki-laki asal Karawang itu akhirnya membawanya bersama lima orang dari kampungnya ke Purbalingga. Ia akhirnya tinggal disana.

Di penampungan selama 1,5 bulan, disana ia diajari untuk menggunakan peralatan rumah tangga. Akhirnya ia menempuh perjalanan Purbalingga-jakarta-Batam dengan very. Di Batam sudah ada yang menjemput, yaitu agen dari Malaysia. Ia tidak mengenalnya. Begitu sampai di Malaysia ia langsung diantarkan kepada majikannya. Gajinya

sejumlah 500 ringgit. Namun ia tidak betah, karena beban kerja yang sangat tinggi, apalagi sebagai muslim ia harus dipaksa mengurus dua ekor anjing peliharaan

Setelah bekerja selama 2,5 bulan, ia memutuskan pergi tanpa sempat menerima gajinya. Karena gajinya dipotong selama 4 bulan pertama. Sedangkan paspor ditahan oleh agen. Ia akhirnya melarikan diri ke KJRI, diantar seorang polisi Malaysia. Awalnya ia ditanya tentang paspor, ia bilang ditahan majikan. Di KJRI ia menetap selama 1 bulan lebih sebelum akhirnya dipulangkan ke Indonesia.

Dalam bidang ekonomi, tentu saja buruh migran mampu menyumbang devisa bagi negara, mengurangi beban pengangguran dan turut berpartisipasi dalam aktivitas internasional di mana aturan kebebasan memilih pekerjaan dan tempat bekerja menjadi dasarnya. Dalam hal negara hendaknya dengan cara profesional mengatasi masalah-masalah yang dihadapi oleh buruh migran di negara tujuan, sementara itu negara harus memikirkan hak warga negara di tanah airnya sendiri, misalnya hak memperoleh kesejahteraan atas hasil bumi. Selama ini hasil bumi yang berupa hasil tambang, seperti tambang emas, minyak dan sebagainya lebih banyak dinikmati dan dibawa ke negara asing oleh investor asing. Hanya sebagian kecil dari warga Indonesia yang menikmati, yaitu mereka yang terkait dengan pengelolaan investasi.

Apabila dilihat dari kekayaan alam yang dimiliki oleh Indonesia, maka sebenarnya rakyat tidak perlu menjadi tenaga kerja migran dalam jumlah banyak. Sementara itu semakin lama Indonesia semakin mengalami dan memiliki pengangguran dalam jumlah banyak sehingga memerlukan lapangan kerja yang banyak pula. Hal ini antara lain disebabkan oleh pengelolaan pembangunan di masa Orde Baru yang memprioritaskan pembangunan ekonomi tetapi sebenarnya hanya terarah pada kepentingan individu dan kelompok⁴ sehingga lama

⁴ Endang Retnowati, 2006, *Kritik terhadap Wacana Politik Orde Baru, Menelusuri Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Soeharto 16 Agustus 1985-1997*, Disertasi, Universitas Indonesia, Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya, Program Studi Ilmu Filsafat, 2006, hlm. 163.

kelamaan, seiring dengan masuknya investor asing ke Indonesia, pengangguran dan kemiskinan semakin bertambah.

Pembangunan bidang ekonomi pada masa pemerintahan Orde Baru pada akhirnya membentuk sistem ekonomi kapitalis melalui KKN yang hingga sekarang masih sulit berubah, yaitu sistem ekonomi kapitalis atas dasar pertemanan.⁵ Istilah lain dari kapitalisme pertemanan adalah kapitalisme kroni. Sistem itu berisi penyimpangan norma moral dan hukum yang tentunya sulit dirubah.⁶ Contohnya sejumlah 70% pelaku bisnis atau pengusaha Indonesia terbentuk atas dasar hubungan patronase dengan birokrat dan pejabat.

Operasionalisasi sistem ekonomi kapitalis kroni dalam kegiatan bisnis di masa Orde Baru terlihat sangat mencolok dalam oligarki berkaki tiga. Kaki pertama adalah istana, yaitu keluarga besar Presiden, termasuk kerabat dan keluarga besar yang tinggal di luar istana.⁷ Hal ini memperlihatkan bahwa kekuasaan politik Soeharto cenderung terarah pada kepentingan ekonomi, dalam hal ini kepentingan ekonomi keluarga.

Kaki kedua adalah tangsi, yaitu komunitas militer dan polisi dari para purnawirawan, perwira tinggi sampai para prajurit, yang bertugas mengamankan modal besar. Tugas ini bukan hanya merupakan keharusan bagi mereka untuk setia dan taat pada atasan, tetapi juga dikarenakan adanya ikatan kesetiaan pada keluarga batih Soeharto melalui perkongsian bisnis perusahaan milik keluarga Soeharto dengan yayasan-yayasan milik satuan TNI dan Polri. Caranya adalah mengangkat para eks-Pangdam, KASAD, KASAL, KASAU dan Kapolri menjadi komisaris di berbagai perusahaan keluarga Soeharto sesudah mereka menyelesaikan tugasnya sebagai ajudan pribadi Soeharto, atau peran lain dalam keluarga. Kadang-kadang para mantan komandan TNI dan Polri mewakili saham yayasan-yayasan milik TNI dan Polri di

⁵ *Ibid*, hlm. 140.

⁶ *Ibid*, hlm. 160-161.

⁷ George Junus Aditjondro. 2007. *Korupsi Kepresidenan, Reproduksi Oligarki Berkaki Tiga: Istana, Tangsi, dan Partai Penguasa*, Yogyakarta: LKiS, hlm. 7-23.

perusahaan-perusahaan milik Soeharto. Selain itu, ada pula yang mewakili dirinya sendiri. Misalnya mantan KASAD, Jenderal Wismoyo Arismunandar, adik Ny. Tien Soeharto, menjadi dewan komisaris perusahaan penerbangan milik keluarga Soeharto, Mandala Airlines. Di samping itu, kerjasama bisnis keluarga dan kroni Soeharto juga dibentuk sebagai kerjasama dengan pihak Polri. Misalnya PT Citra Permata Persada milik Tutut dan Sudwikatmono serta PT Wenang Sakti milik Eka Tjipta Widjaja mendapat monopoli pembuatan SIM di sebelas kota besar, bekerjasama dengan Inkud Polri dan mantan Kapolri Jenderal Koenarto. Kerjasama itu berlanjut dalam bentuk monopoli pembuatan KTP oleh perusahaan keluarga Soeharto yang lain, yaitu PT Solusindo Mitra Sejati pimpinan Nyonya Elsy Sigit.⁸

Keterikatan antara berbagai bidang perusahaan negara, perusahaan militer dan perusahaan milik keluarga Soeharto menyebabkan seluruh sektor ekonomi negara dan swasta di Indonesia dapat diatur bagaikan satu keluarga besar, di mana hubungan antara militer dan sipil sangat mesra, sejauh taat pada Soeharto.⁹ Dalam hal ini kekuasaan politik Soeharto terarah pada kepentingan ekonomi individu dan kelompok.

Kaki ketiga adalah Golongan Karya pada era Orde Baru. Partai penguasa ini menjadi pelindung bagi bisnis istana dan sekaligus mensipilkan bisnis keluarga Soeharto dengan ketiga jalurnya yaitu ABRI, birokrasi, dan kader Golkar asli (MKGR, KOSGORO dan SOSKI).

Tiga elemen tersebut, yaitu ABRI, birokrasi, dan kader Golkar asli dalam pemerintahan Orde Baru menjadi jalur bisnis yang membentuk sistem ekonomi kapitalis kroni. Cara-cara berbisnis yang terjadi dan didukung oleh ketiga jalur tersebut menjadi pola dan model berbisnis dan berpolitik di masa pasca Orde Baru sebagaimana dikatakan oleh George Junus Aditjandra, yaitu bahwa di bawah rezim

⁸ George Junus Aditjondro. 2007. *Korupsi Kepresidenan, Reproduksi Oligarki Berkaki Tiga: Istana, Tangsi, dan Partai Penguasa*, hlm. 8-9.

⁹ *Ibid*, hlm. 11-13.

SBY-MJK kebijakan ekonomi praktis didominasi oleh politisi kapitalis, seperti Yusuf Kalla, Ginanjar Kartasasmita, Aburizal Bakrie, Mooryati Sudibyo.¹⁰

Apabila dilihat dari perspektif hukum, bisnis keluarga Soeharto beserta para kroninya telah membentuk sistem, dan mengondisikan perilaku individu dan kelompok berperilaku serupa, tidak mencerminkan adanya dasar kekeluargaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 33 UUD '45 meskipun dasar ekonomi Indonesia dalam pasal tersebut adalah ekonomi kekeluargaan. Salah satu contoh adalah kepemilikan hak konsesi yang diberikan oleh Soeharto kepada Bob Hasan dan Sudono Salim jauh sebelum putra-putri Soeharto memperolehnya. Sudono Salim menerima hak monopoli atas penggilingan tepung terigu, sedangkan Bob Hasan menerima hak konsesi pengelolaan kekayaan alam, khususnya hutan.¹¹

Sistem ekonomi kapitalis kroni di masa Orde Baru cenderung melahirkan ketidakadilan dan kesulitan bagi rakyat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Hal itu dapat dilihat dalam proses ekonomi di masa Orde Baru. Menurut Sritua Arief¹² ciri proses ekonomi di Indonesia adalah yang kuat bertambah kuat dan yang lemah bertambah lemah melalui hubungan eksploitatif yang menghasilkan rente ekonomi yang diterima oleh konglomerat dari buruh, pengusaha kecil dan konsumen. Hubungan eksploitatif terutama terjadi dalam bidang pertanian, yaitu antara unit-unit ekonomi formal dan informal, antara pemodal besar terhadap buruh. Sementara itu beban petani bertambah berat dengan naiknya harga barang yang disebabkan oleh beban pajak tak langsung. Secara proporsional beban itu lebih ditanggung oleh golongan penduduk yang berpenghasilan rendah. Maksudnya, penentuan harga barang

¹⁰ *Ibid*, hlm. 412.

¹¹ Indra, Ismawan. 1998. *Pengusutan Harta Soeharto & Trik Pencucian Uang Haram*. Yogyakarta: Media Pressindo, 73-74.

¹² Sritua Arief. 1998. *Pembangunanisme dan Ekonomi Indonesia, Pembeerdayaan Rakyat dalam Arus Globalisasi*. Bandung: Zaman, hlm. 226-227.

mengikutsertakan perhitungan ongkos, seperti biaya ijin usaha, biaya *deal* dengan pegawai pajak, dan sebagainya. Dengan kata lain, penentuan harga barang dikaitkan dengan biaya yang dikeluarkan oleh perusahaan sehubungan dengan banyaknya pengeluaran ketika menyelesaikan urusan dengan birokrat dan elit kekuasaan. Semua itu dihitung dan dibebankan pada harga produk.

Kemiskinan yang lahir di masa Orde Baru semakin bertambah di masa sekarang menyusul situasi dunia yang mengalami krisis. Kondisi ini sangat menyulitkan rakyat yang hidup di bawah standar, artinya rakyat yang sulit untuk menyukupi kebutuhan sehari-hari, membiayai sekolah anak, dan lain sebagainya. Sementara itu perkembangan kapitalisme global telah menyebabkan perusahaan negara industri maju mampu memproduksi barang secara berlebih dan menjualnya dengan harga murah. Maka, di Indonesia kita banyak menemui barang impor yang lebih murah harganya dari jenis barang buatan dalam negeri. Persaingan ini menyebabkan beberapa perusahaan nasional gulung tikar, lalu pengangguran bertambah. Dalam situasi ini tentu lapangan kerja di Indonesia menjadi sulit sementara banyak penduduk membutuhkan lapangan kerja.

Dengan demikian, ketidakadilan selalu dialami oleh kalangan di luar kelompok yang mampu menentukan proses kehidupan. Dalam kasus tenaga kerja ini, meskipun nasibnya tidak selalu seperti harapannya, namun dalam sejarah, buruh selalu sebagai pihak yang lemah karena posisinya yang selalu tersubordinasi.

Atas dasar hal-hal di atas persoalan perlindungan buruh migran dari segi ekonomi sangat tergantung oleh situasi politik dan sistem ekonomi global yang berkembang. Dalam konteks kapitalisme global seperti sekarang, perekonomian Indonesia tidak memungkinkan mampu menjamin kehidupan rakyat secara adil. Apalagi implikasi praktik korupsi yang berlangsung bersama praktik sistem ekonomi kapitalis di Indonesia, nasib buruh sangatlah sulit diangkat lebih baik karena dalam proses kehidupan selalu ada kelompok yang menentukan, dalam hal ini para pemodal (pengusaha) yang mampu mengendalikan dan menyandra

pemerintah. Sementara itu buruh migran memiliki kewajiban mengisi devisa tetapi pada umumnya jaminan yang sebenarnya, maksudnya kemungkinan kecelakaan menimpa buruh migran, tidak ditanggung oleh pemerintah melalui antisipasi politik, atau diplomasi.

Para Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang bekerja di luar negeri telah memberikan pemasukan devisa yang signifikan bagi negara sepanjang tahun 2008. Berdasarkan data Pusat Penelitian dan Informasi (Puslitfo) BNP2TKI, pemasukan devisa dari TKI (remitansi) sepanjang tahun 2008 telah mencapai 8,24 milyar dolar AS (Rp80,24 trilyun).

“Dibandingkan tahun 2007 remitansi TKI terdapat kenaikan sampai 37,3 persen (dari Rp60 trilyun), dan bila dibandingkan dengan remitansi tahun 2006 terdapat kenaikan 48,26 persen (dari Rp50,56 trilyun). Peningkatan remitansi itu terkait dengan upaya-upaya BNP2TKI baik dalam kenaikan penempatan TKI formal di pelbagai negara maupun dalam kenaikan gaji di negara-negara Timur Tengah (33 persen), Singapura (25 persen), dan kenaikan di negara-negara lain.

Data remitansi itu yang termonitor melalui pengiriman dari perbankan, kenyataannya selain menggunakan jasa perbankan Buruh Migran Indonesia juga banyak yang mengirimkan uang melalui kawan dan kerabat dari luar negeri. Umumnya mereka masih kirim uang dengan jalur informal bahkan jumlah devisa yang diterima negara bisa tiga kali jumlah dari yang tercatat.

Dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) 2009, BNP2TKI memperoleh Rp262,515 milyar atau naik sekitar 15 persen dibanding anggaran tahun 2008 sebesar Rp246,232 milyar. Kenaikan anggaran itu diperlukan untuk perlindungan TKI, pelayanan, penempatan dan perlindungan di BP3TKI, pelayanan kepulangan TKI di Terminal IV dan Embarkasi, dan untuk melengkapi pembangunan gedung kantor pusat BNP2TKI, dan penambahan sarana di Terminal IV.

Data BNP2TKI khusus untuk anggaran penempatan TKI 2009 dipatok sebesar 500.000 ribu orang TKI atau sekitar Rp39 miliar. Selain

itu dalam tahun anggaran 2009, BNP2TKI juga melakukan beberapa program pembenahan, seperti sistem penempatan dan perlindungan, peningkatan kualitas pelayanan TKI, Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP), serta kebutuhan penerbitan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN).

Kontribusi Buruh Migran Indonesia pada devisa negara meningkat dari tahun ke tahun: 1,1 miliar dollar AS (2001), 3,1 miliar dollar (2002), 1,741.5 (2003), 2,376.9 (2004), 3,578.7 (2005), 5,606.3 (2006), 6,304.5 (2007). Dari peningkatan diatas, pemerintah selalu menargetkan kenaikan dua kali lipat dari capaian yang ada, misalnya pada tahun 2004 diharapkan mencapai 5 miliar dollar dalam menyumbang devisa negara.

Namun jika kita melihat pos anggaran perlindungan buruh migran, jumlah tersebut sangatlah tidak signifikan dibandingkan dengan kontribusi yang telah disumbangkan buruh migran Indonesia melalui remitansi. Menurut Depnakertrans RI, hingga semester I tahun 2006 ini saja remitansi buruh migran sudah mencapai 15 trilyun rupiah. Dalam APBN 2006, pos anggaran yang terdeteksi langsung untuk perlindungan buruh migran hanyalah berjumlah Rp40.500.000 saja (dengan rincian Rp13.900.000 untuk penanganan kasus mediasi, Rp13.300.000 untuk penanganan kasus litigasi dan Rp13.300.000 untuk sweeping. Tentu jumlah ini tidaklah memadai untuk penanganan masalah buruh migran Indonesia yang jumlahnya telah mencapai kurang lebih 4,5 juta yang bekerja di berbagai negara.

Reformasi Penempatan dan Perlindungan TKI dan menyerukan agar ada perampingan birokrasi penempatan buruh migran Indonesia. Di samping itu terdapat wacana tentang pembentukan institusi baru dalam pengelolaan penempatan dan perlindungan buruh migran Indonesia. Badan baru ini, sesuai mandat UU No. 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar negeri, akan bernama Badan nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNPPTKI). Namun demikian, hingga saat ini wacana tersebut belum terwujud secara konkrit. Permasalahan perlindungan hukum terkait dengan buruh migran sulit

dipecahkan karena permasalahan itu tidak hanya muncul atau bersumber pada hubungan antara kedua negara, negara pengirim dengan negara penerima atau negara tujuan. Masalah buruh migran terkait dengan bisnis global dan kemampuan atau ketrampilan, pengetahuan pihak buruh itu sendiri.

Sistem ekonomi kapitalis asing yang berasal dari negara industri maju secara jelas telah mempengaruhi kondidi sosisl politik kita. Tujuan kapitalisme adalah mencari untung dan mengakumulasi modal. Mereka memiliki modal raksasa yang mampu menguasai negara berkembang seperti negara kita, sehingga negara industri maju dengan regulasi yang dibuat oleh WTO berhasil menguasai perekonomian dunia. Bisnis berbagai komodite yang dilakukan sebenarnya membuat Indonesia memiliki ketergantungan pada negara industri maju, misalnya ketergantungan kita pada impor pangan, padahal negara kita negara agraris dan kaya dengan sumberdaya alam. Salah satu implikasinya adalah banyaknya pengangguran dan kemiskinan. Dalam hal ini terlihat dalam banyaknya tenaga kerja kita yang bekerja di luar negeri yang secara otomatis membuka lapangan berbisnis tenaga kerja bagi pihak-tertentu.

Pihak yang terkait dengan bisnis, seperti perusahaan agen tenaga kerja baik dari dalam negeri maupun yang ada di luar negeri, calo dan perantara sejenisnya, sudah tentu hanya bertujuan mencari untung berupa uang. Maka, sebenarnya hingga sekarang hubungan sosial antara majikan dengan buruh, atau pengusaha (termasuk para calo dan perantara lainnya) dengan buruh, adalah merupakan bentuk hubungan yang terjadi antara manusia dengan alam, yaitu hubungan antara yang menguasai dengan yang dikuasai.

Atas dasar itu semua maka dalam bidang humanitarian, pemerintah, dalam hal ini pemerintah daerah, harus secara ketat dan terencana mengawasi lokasi penampungan calon tenaga kerja di daerah masing-masing. Sanksi pelanggaran harus secara tegas diterapkan. Dalam bidang politik, pemerintah tidak hanya selalu memperbaiki aturan-aturan yang sudah ada, tetapi pemerintah, misalnya melalui

bagian imigrasi, departemen luar negeri atau kedutaan di negara tujuan pengiriman, dengan secara terencana dan teratur memantau buruh igran di negara di mana ia bertugas. Dalam bidang diplomasi, pemerintah juga harus secara terencana dan ketat memantau melalui jalur diplomasi dengan negara di mana ada buruh migran dari Indonesia, terutama berkaitan dengan TKI ilegal. Dalam bidang ekonomi, pemerintah jangan hanya memantau TKI terkait dengan pembayaran devisa tetapi juga melakukan hal-hal seperti tersebut, yaitu memantau hal ikhwal TKI secara terencana dan ketat.

Dengan cara-cara seperti tersebut pemerintah sudah mengantisipasi hal-hal yang tidak diinginkan. Dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan BAB VI Pasal 31 disebutkan bahwa Setiap tenaga kerja mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk memilih, mendapatkan, atau pindah pekerjaan dan memperoleh penghasilan yang layak di dalam atau di luar negeri. Hak dan kesempatan inilah sering disalah gunakan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab, khususnya terhadap para pekerja yang akan dikerjakan atau ditempatkan untuk bekerja di luar negeri, Buruh Migran Indonesia.

Data yang menyebutkan mulai sebelum pemberangkatan, mereka disekap dalam kamar atau rumah, seolah seperti barang yang akan diperjual belikan. Bahkan ada buruh yang mengisahkan dianiaya di tempat penampungan mereka sebelum mereka berangkat. Setelah diberangkatkan ke luar negeri, belum tentu mereka mendapat pekerjaan yang sesuai dengan janji penyelenggara sebelum diberangkatkan. Dan lebih parah lagi setelah mereka diperkerjakan, misalnya sebagai buruh rumah tangga, mereka tidak mendapat gaji dan perlakuan yang layak. Sampai sekarang masih ada saja berita tentang buruh yang pulang ke Indonesia dalam keadaan babak belur tanpa gaji, dan bahkan ada yang pulang dengan nama dan jasadnya saja. Hal ini sangat memprihatinkan, mengingat mereka adalah salah satu penyumbang pendapatan Negara melalui kerjanya di luar negeri (devisa).

Sejak UU ini resmi diundangkan dalam Lembaran Negara pada akhir Oktober 2004 hingga saat ini, belum ada satupun Peraturan

Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden dibuat sebagai instrument pelaksana UU ini. Yang baru dibuat hanyalah Peraturan Menteri yang didalam hirarki perundang-undangan bukan merupakan produk hukum yang mengikat. Keanehannya adalah UU yang mandatnya mengikat seluruh wilayah hukum Indonesia, hanya diimplementasikan dalam bentuk Keputusan Menteri yang hanya mengingat di Departemen teknis.

Instrument pokok yang seharusnya segera disusun adalah pengikatan secara hukum internasional dalam kebijakan penempatan buruh migran, baik dalam bentuk bilateral agreement dan penyepakatan instrument multilateral. Tanpa instrument ini, BNPPTKI hanya merupakan institusi tanpa gegret. Dilihat dari polanya, pendirian BNPPTKI ini mengacu pada migrant workers governance yang diterapkan Philipina. Di negara tetangga ini memiliki institusi khusus yaitu POEA (Philippines Overseas Employment Agency) dan institusi ini dilengkapi instrument proteksi yang terlembagakan dalam aktivitas perwakilan di luar negeri (Atase Ketenagakerjaan dan Crisis centre) dan juga komitmen multilateral dengan meratifikasi UN Convention on the Protection of The Rights of All migrant Workers and Members of their Families dan aktif menjadi anggota UN Committee of Protection on Migrant Workers.

Keberadaan Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Tenaga Kerja Luar Negeri yang sudah berjalan hampir enam tahun sekedar memberi legitimasi hukum. Kecenderungan yang ada selama ini menyangkal keberadaan para pekerja yang bermigrasi tanpa dokumen resmi. Proses migrasi dari tenaga kerja kita dianggap sebagai permasalahan prosedural belaka dan bukan sebagai persoalan HAM. Untuk itu diperlukan hokum positif yang mempunyai kekuatan internasional, baik melalui perjanjian bilateral dan multilateral, dan mengikuti ratifikasi konvensi-konvensi yang dipelopori oleh International Labor Organization

DAFTAR PUSTAKA

- Aditjondro, George Junus. 2007. *Korupsi Kepresidenan, Reproduksi Oligarki Berkaki Tiga: Istana, Tangsi, dan Partai Penguasa*, Yogyakarta: LkiS.
- Alexander R. Arifianto, The Securitization of Transnational labor Migration: the Case of Malaysia and Indonesia, Asia Politics and Policy – Volume 1, Number 4 pages 613-630
- Ananta, Aris, 2009. *Estimating the Value of the Business of Sending Low-Skilled Workers Abroad: an Indonesian Case*, paper presented at XXVI IUSSP International Population Conference, Marrakech, Morocco 27 September – 2 October 2009, <http://iussp2009.princeton.edu/download.aspx?submissionId=91804>
- Arief, Sritua. 1998. *Pembangunanisme dan Ekonomi Indonesia, Pembedayaan Rakyat Dalam Arus Globalisasi*. Bandung: Zaman.
- Carr, M., Chen, M.A. Tate, J., 2000. 'Globalization and Home-Based Workers', *Feminist Economics*, 6: 3, 123–42.
- Drijarkara. 1966. *Pertjikan Filsafat*, Jakarta: PT Pembangunan Djakarta.
- Elias, J., 2007. 'Women workers and labour standards: the problem of human rights', *Review of International Studies*, 33: 1, 45–57.
- Elias, Juanita, 2007. Struggles over the rights of foreign domestic workers in Malaysia: The possibilities and limitations of 'rights talk', Paper presented at the ISA Convention, Chicago
- Fraser, Nancy. 1995. "What's Critical About Critical Theory? The case of Habermas and Gender" on *Feminism and Philosophy; Essential Readings*, Nancy Tuana and Rosemarie Tong, ed. Colorado Westview press

- Giddens, Anthony. 2000. *Jalan Ketiga, Pembaruan Demokrasi Sosial*, (diterjemahkan oleh Ketut Arya Mahardika), Jakarta: Gramedia.
- Humm Maggie, 2002. *Ensiklopedia Feminisme*, Yogyakarta: Fajar Pustaka Baru
- Inwood, Michael. 1977. *Heidegger*. New York: Oxford University Press.
- Ismawan, Indra. 1998. *Pengusutan Harta Soeharto & Trik Pencucian Uang Haram*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- ILO & ADB 2006. *Core Labor Standards Handbook*, Asian Development Bank, Manila.
- Joseph, Liow. 2003. "Malaysia's Illegal Indonesian Migrant Labour Problem In Search of Solution" in *Journal Contemporary Southeast Asia*, Vol 25 No 1, April 2003.
- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, 2005. *Penghapusan Perdagangan Orang (Trafficking in Persons) tahun 2004-2005*.
- Komnas Perempuan. 2006. *Kertas Kerja. Pedoman Menyusun Peraturan Daerah tentang Buruh Migran Indonesia Berperspektif Hak Asasi Manusia dan Keadilan Gender*.
- Komnas Perempuan. 2008. *Refleksi 10 tahun Reformasi Kebijakan Perlindungan Perempuan dan Anak*.
- Komnas Perempuan, *Lembar Info* No.4, edisi 4, September 2006
- _____, *Lembar Info* No.3, edisi 3, Februari 2006
- Laporan Tahunan Tentang Praktek Hak Asasi Manusia-2008, Indonesia Laporan Negara tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia, Dikeluarkan oleh Biro Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Perburuhan, 25 Februari 2009, http://jakarta.usembassy.gov/bhs/Laporan/HR08_ham.html

- Liow, Joseph, 2003. "Malaysia's Illegal Indonesian Migrant Labour Problem: In Search of Solutions", *Journal Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, page 16.
- Magnis-Suseno, Franz.1995. *Filsafat Sebagai Ilmu Kritis*, Yogyakarta: Kanisius.
- , 1999. *Pemikiran Karl Marx, Dari Sosialisme Utopis ke Perselisihan Revisionisme*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Pramodhawardani, Jaleswari. 2006. *Kesetaraan dan Keadilan Gender dalam Budaya Patriarkhi, Kasus Tenaga Kerja Perempuan di Luar Negeri*, Jakarta: LIPI Press.
- Pramodhawardani, J., Masnun, L. dan Widjajanti M.S., 2007. "Perlindungan Hukum" Terhadap Pengiriman Buruh Migran Perempuan Indonesia Ke Malaysia, Jakarta: LIPI Press.
- , 2008. *Model Perlindungan Hukum Terhadap Pengiriman Buruh Migran Perempuan ke Malaysia*, Jakarta: LIPI Press.
- Peters, J., Wolper, A., 2001. *Women's Rights, Human Rights: International Feminist Perspectives*, (London: Routledge).
- Prügl, E., 1999. *The Global Construction of Gender: Home-Based Work in the Political Economy of the 20th Century*, (New York: Columbia University Press).
- Rich, A. 1976. *Of Women Born: Motherhood as Experience and Institution*, New York: W.W Norton
- Robinson, F., 2006. 'Beyond Labour Rights: The Ethics of Care and Women's Work in the Global Economy', *International Feminist Journal of Politics*, 8: 3, 321–42.
- Rosenberg, Ruth. 2003. "Overview" dalam *Trafficking in Women and Children*. Diterbitkan oleh ICMC (International Catholic

Migration Commission) dan ACILS (American Center for International Labor Solidarity)

- Sadikin, Ali. 1995. *Tantangan Demokrasi*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Sasaran Kerja Nasional Badan Pusat Statistik (Sakernas BPS), Jakarta, tahun 2008.
- Shaw, L., Hale, A., 2002. 'The emperor's new clothes: what codes mean for workers in the garment industry', in R. Jenkins et al (eds.), Corporate responsibility and labour rights: codes of conduct in the global economy, (London: Earthscan), 101–112.
- Standing, G., 1999. 'Global Feminization through Flexible Labour: A theme revisited', *World Development*, 27: 3, 583–602.
- Tirtosudarmo, Riwanto, 2009. *Mobility and Human Development in Indonesia*, in Human Development Research Paper 2009/19, UNDP.
- Turner, J., 2004. 'A gender perspective on core labour standards in global export industries and an analysis of implementation in ETI company supply chains', in Women Working Worldwide, Core Labour Standards and the Rights of Women Workers in International Supply Chains: Seminar Report November 2004, (Manchester: Women Working Worldwide).
- Tong, Rosemarie Putnam, 1998. *Feminist Thought: A More Comprehensive Introduction*, Second Edition, Colorado: Westview Press

Website:

Available online: <<http://www.adb.org/Documents/Handbooks/Core-Labor-Standards/default.asp>>, accessed November 2007.

Kedutaan Besar Republik Indonesia Kuala Lumpur, 2008. *Petunjuk Praktis Mengenai Hak dan Kewajiban TKI*, <http://www.kbrikuallumpur.org/id/download/info-praktis-tki.pdf>

www:\\Trafficking in Persons Report 2009 Tier Placements.mht
<http://cetak.kompas.com/printnews/xml/2009/06/16/03012088/tki.butuh.ketegasan>

Susan George, 1999. *A Short History of Neo-Liberalism*, Conference on Economic Sovereignty in a Globalising World March 24-26,
<http://www.globalpolicy.org/globaliz/econ/histneol.htm>

<http://cetak.kompas.com/printnews/xml/2009/06/16/02594361/merekayang.tergadai>

Koran:

Harian Sinar Harapan, 3 Agustus 2001.

Jurnal:

Joseph Liow, Malaysia's Illegal Indonesian Migrant Labour Problem In Search of Solution, In *Journal Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25 No. 1, April 2003.

Buklet:

Pemerintah Provinsi Jawa Barat, *Peluang dan Tantangan Implementasi UU 39 Tahun 2004*, Bandung: Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, 2009.

Skripsi/Disertasi:

Subuh Hariyanto, 2003. *Pengaruh Tenaga Kerja Indonesia Ilegal dan Per uahan Sosial Ekonomi Malaysia Terhadap Keijakan Luar Negeri Malaysia ke Indonesia1998-2000*), skripsi,. Universitas Padjadjaran, Fakultas Ilmu Sosial & Ilmu Politik, Jurusan Hubungan Internasional, Program Extension Bandung.

Lampiran A

ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers

WE, the Heads of State/Government of the Member Countries of the Association of Southeast Asian Nations (hereinafter referred to as ASEAN), attending the 12th ASEAN Summit on 13 January 2007 in Cebu, Philippines;

RECALLING the Declaration of ASEAN Concord II adopted at the 9th ASEAN Summit in Bali, Indonesia, which stipulated the establishment of an ASEAN Community resting on three pillars: an ASEAN Security Community, an ASEAN Economic Community and an ASEAN Socio-Cultural Community;

RECALLING also the Universal Declaration on Human Rights adopted and proclaimed by General Assembly Resolution 217(A)(III) of 10 December 1948, as well as other appropriate international instruments which all the ASEAN Member Countries have acceded to, in order to safeguard the human rights and fundamental freedoms of individuals such as the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child;

RECALLING further the Vientiane Action Programme adopted at the 10th ASEAN Summit in Vientiane, Lao PDR, which provides for, inter alia, the promotion of human rights and obligations to realise an open, dynamic and resilient ASEAN Community;

CONFIRMING our shared responsibility to realise a common vision for a secure and prosperous ASEAN Community by improving the quality of life of its people and strengthening its cultural identity towards a people-centered ASEAN through, among others, measures on the protection and promotion of the rights of migrant workers;

RECOGNISING the contributions of migrant workers to the society and economy of both receiving states and sending states of ASEAN;

RECOGNISING further the sovereignty of states in determining their own migration policy relating to migrant workers, including determining entry into their territory and under which conditions migrant workers may remain;

ACKNOWLEDGING the legitimate concerns of the receiving and sending states over migrant workers, as well as the need to adopt appropriate and comprehensive migration policies on migrant workers;

ACKNOWLEDGING also the need to address cases of abuse and violence against migrant workers whenever such cases occur;

REITERATING that ASEAN should make further progress as a cohesive and caring society committed to enhancing the quality of life and well being of its people, especially those in the vulnerable and disadvantaged sectors;

Hereby Declare as Follows:

General Principles

1. Both the receiving states and sending states shall strengthen the political, economic and social pillars of the ASEAN Community by promoting the full potential and dignity of migrant workers in a climate of freedom, equity, and stability in accordance with the laws, regulations, and policies of respective ASEAN Member Countries;
2. The receiving states and the sending states shall, for humanitarian reasons, closely cooperate to resolve the cases of migrant workers who, through no fault of their own, have subsequently become undocumented;
3. The receiving states and the sending states shall take into account the fundamental rights and dignity of migrant workers and family

members already residing with them without undermining the application by the receiving states of their laws, regulations and policies; and

4. Nothing in the present Declaration shall be interpreted as implying the regularisation of the situation of migrant workers who are undocumented.

Obligations of Receiving States

Pursuant to the prevailing laws, regulations and policies of the respective receiving states, the receiving states will:

5. Intensify efforts to protect the fundamental human rights, promote the welfare and uphold human dignity of migrant workers;
6. Work towards the achievement of harmony and tolerance between receiving states and migrant workers;
7. Facilitate access to resources and remedies through information, training and education, access to justice, and social welfare services as appropriate and in accordance with the legislation of the receiving state, provided that they fulfill the requirements under applicable laws, regulations and policies of the said state, bilateral agreements and multilateral treaties;
8. Promote fair and appropriate employment protection, payment of wages, and adequate access to decent working and living conditions for migrant workers;
9. Provide migrant workers, who may be victims of discrimination, abuse, exploitation, violence, with adequate access to the legal and judicial system of the receiving states; and
10. Facilitate the exercise of consular functions to consular or diplomatic authorities of states of origin when a migrant worker is arrested or committed to prison or custody or detained in any other manner, under the laws and regulations of the receiving

state and in accordance with the Vienna Convention on Consular Relations.

OBLIGATIONS OF SENDING STATES

Pursuant to the prevailing laws, regulations and policies of the respective sending states, the sending states will:

11. Enhance measures related to the promotion and protection of the rights of migrant workers;
12. Ensure access to employment and livelihood opportunities for their citizens as sustainable alternatives to migration of workers;
13. Set up policies and procedures to facilitate aspects of migration of workers, including recruitment, preparation for deployment overseas and protection of the migrant workers when abroad as well as repatriation and reintegration to the countries of origin; and
14. Establish and promote legal practices to regulate recruitment of migrant workers and adopt mechanisms to eliminate recruitment malpractices through legal and valid contracts, regulation and accreditation of recruitment agencies and employers, and blacklisting of negligent/unlawful agencies.

Commitments by ASEAN

For purposes of protecting and promoting the rights of migrant workers, ASEAN Member Countries in accordance with national laws, regulations and policies, will:

15. Promote decent, humane, productive, dignified and remunerative employment for migrant workers;
16. Establish and implement human resource development programmes and reintegration programmes for migrant workers in their countries of origin;

17. Take concrete measures to prevent or curb the smuggling and trafficking in persons by, among others, introducing stiffer penalties for those who are involved in these activities;
18. Facilitate data-sharing on matters related to migrant workers, for the purpose of enhancing policies and programmes concerning migrant workers in both sending and receiving states;
19. Promote capacity building by sharing of information, best practices as well as opportunities and challenges encountered by ASEAN Member Countries in relation to protection and promotion of migrant workers' rights and welfare;
20. Extend assistance to migrant workers of ASEAN Member Countries who are caught in conflict or crisis situations outside ASEAN in the event of need and based on the capacities and resources of the Embassies and Consular Offices of the relevant ASEAN Member Countries, based on bilateral consultations and arrangements;
21. Encourage international organisations, ASEAN dialogue partners and other countries to respect the principles and extend support and assistance to the implementation of the measures contained in this Declaration; and
22. Task the relevant ASEAN bodies to follow up on the Declaration and to develop an ASEAN instrument on the protection and promotion of the rights of migrant workers, consistent with ASEAN's vision of a caring and sharing Community, and direct the Secretary-General of ASEAN to submit annually a report on the progress of the implementation of the Declaration to the Summit through the ASEAN Ministerial Meeting.

DONE at Cebu, Philippines, this Thirteenth Day of January in the Year Two Thousand and Seven, in a single original copy in the English Language.

For Brunei Darussalam:
HAJI HASSANAL BOLKIAH
Sultan of Brunei Darussalam

For the Kingdom of Cambodia:

SAMDECH HUN SEN
Prime Minister

For the Republic of Indonesia:
DR. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO
President

For the Lao People's Democratic Republic:
BOUASONE BOUPHAVANH
Prime Minister

For Malaysia:
DATO' SERI ABDULLAH AHMAD BADAWI
Prime Minister

For the Union of Myanmar:
GENERAL SOE WIN
Prime Minister

For the Republic of the Philippines:
GLORIA MACAPAGAL-ARROYO
President

For the Republic of Singapore:
LEE HSIEN LOONG
Prime Minister

For the Kingdom of Thailand:
GENERAL SURAYUD CHULANONT (RET.)
Prime Minister

For the Socialist Republic of Viet Nam:
NGUYEN TAN DUNG
Prime Minister

Lampiran B

MoU

Memorandum of Agreement on Recruitment of Indonesian Workers between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Kingdom of Malaysia. 15 December 1993.

Record of Discussion

Record of Discussion on the Recruitment of Indonesia Workers Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia, Putrajaya, Malaysia, 2-3 January 2003 (Catatan Hasil Perbincangan mengenai Penyediaan Tenaga Kerja Indonesia antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia, Putrajaya, Malaysia, 2-3 Januari 2003).

MoU

Memorandum of Understanding on the Recruitment of Indonesian Workers between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia (Memorandum Saling Pengertian Mengenai Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia) 10 mei 2004.

Agreed Minutes

Agreed Minutes of Meeting Between the Minister of Manpower and Transmigration of the Republic of Indonesia and the Minister of Home Affairs of Malaysia on Indonesian Workers, Putrajaya, 8 February 2005 (Butir-butir Kesepakatan antara Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia dan Menteri Urusan Perumahan Malaysia mengenai Pekerja Indonesia, Putrajaya, 8 February 2005).

Agreed Minutes

Agreed Minutes of the Technical Committee Meeting on the Proposed Memorandum of Understanding Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia on the Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers (Butir-butir Kesepakatan Pertemuan Komite Teknik atas Usulan Memorandum Saling Pengertian antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia mengenai Pengerahan dan Penempatan Tenaga Kerja Dalam Negeri Indonesia). 4 maret 2006.

Agreed Minutes

Agreed Minutes Second Senior Officials Meeting on the Proposed Memorandum of Understanding Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia on the Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers. (Butir-butir Kesepakatan Pertemuan Pejabat Senior Kedua mengenai Pengusulan Memorandum Saling Pengertian antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia tentang Perekrutan dan Penempatan Pekerja Domestik Indonesia). 17 April 2006.

MoU

Memorandum of Understanding Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia on the Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers (Memorandum Saling Pengertian antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia mengenai Rekrutmen dan Penempatan Tenaga Kerja Domestik Indonesia) 13 may 2006.

Agreed Minutes

Agreed Minutes of the First Joint Working Group Meeting for the Implementation of the Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of the Indonesia and the Government of Malaysia on the Recruitment and Placement of Indonesian Domestic

Workers. (Butir-butir Kesepakatan Pertemuan Pertama Kelompok Kerja Bersama untuk Pelaksanaan Memorandum Saling Pengertian antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia mengenai Pengerahan dan Penempatan Tenaga Kerja Dalam Negeri Indonesia). 20 juli 2006.

MoU

Annex to the Memorandum of Understanding Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia on the Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers done at Bali, Indonesia on May 13, 2006. (Lampiran pada Memorandum Saling Pengertian Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia Mengenai Rekrutmen dan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia yang ditandatangani di Bali, Indonesia pada 13 Mei 2006). 20 november 2006.



