

---

# Lebih Mudah Mencari Uang daripada Bertahan Hidup Persoalan Perempuan Buruh Migran

Sita Aripurnami

---

## I. Pengantar

Pada 2004 ILO Jakarta menyusun sebuah dokumen yang bertujuan untuk menyediakan sebuah pemetaan terhadap isu-isu buruh migran guna membantu ILO Jakarta mengembangkan program pekerja migran untuk 2004-2005 (Aripurnami, 2004). Tulisan ini dibuat berdasarkan dokumen tersebut. Secara khusus tulisan ini akan lebih memberi uraian yang berfokus pada analisis masalah isu-isu buruh migran, terutama perempuan buruh migran yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga.

Dalam mencermati masalah isu-isu buruh migran ini akan digunakan kerangka analisis gender yang secara spesifik merujuk pada informasi mengenai perbedaan dan persamaan antara buruh migran perempuan dan laki-laki, baik mengenai jenis kerja yang dilakukan, akses dan kontrol atas sumber daya, serta partisipasi mereka dalam proses pengambilan keputusan (Jensen, 2001:vi). Meskipun demikian, karena pada kenyataan-

nya 72%<sup>1</sup> dari buruh migran adalah perempuan, analisis akan lebih menekankan pada ketidakberdayaan<sup>2</sup> mereka.

Secara umum, tulisan ini memang cukup banyak menuturkan persoalan yang dihadapi oleh buruh migran. Harapannya, dengan mencoba memaparkan persoalan-persoalan yang dihadapi oleh buruh migran, pembaca akan dapat memahami bahwa di tengah-tengah kerumitan masalah buruh migran, perempuan yang bekerja sebagai buruh migran dan bekerja sebagai pekerja rumah tangga adalah pihak yang paling tidak diuntungkan. Sementara itu, negara telah memperoleh devisa yang tidak sedikit dari para buruh migran ini. Harapannya pula, tulisan ini dapat mendorong penelitian lebih lanjut mengenai buruh migran dan bahkan kegiatan yang dapat bermuara pada upaya penyelesaian masalah (setidaknya mengurangi masalah) yang dihadapi oleh buruh migran di Indonesia, terutama perempuan buruh migran.

## II. Perempuan Buruh Migran yang Bekerja sebagai Pekerja Rumah Tangga

### 1. Latar Belakang

*“Mencari uang lebih mudah daripada bertahan hidup” (P, 20 tahun, Batam)*

Kutipan di atas secara tepat menggambarkan situasi yang dihadapi oleh sebagian besar, bahkan hampir seluruh buruh migran, terutama perempuan, yang bekerja di luar negeri. Pada kasus ini, P (20 tahun) dari Sangir Talaud, Sulawesi Utara, dipukuli oleh ibu majikannya dan kemudian meminta bantuan dari sebuah agen di Singapura untuk memulangkan dirinya ke kampung halamannya di Sulawesi Utara. Namun, P yang baru bekerja

---

<sup>1</sup>. Data 2003 dari Migrant Care; diskusi dengan Aris Hidayah, 17 Maret, 2004.

<sup>2</sup>. Anti ketidakberdayaan pekerja migran, terutama perempuan, seperti yang dijelaskan dalam “Information Guide. Booklet 1. Introduction: Why the Focus on Women International Migrant Workers,” hal. 1, mencakup mengalami diskriminasi, eksploitasi dan penganiayaan sepanjang proses tahapan untuk menjadi pekerja migran ke luar negeri.

selama dua minggu dikirim ke Batam awal April 2004 yang lalu. Untuk sementara P tinggal pada salah satu pusat krisis untuk perempuan buruh migran di Batam. Dia ditemukan terlihat sangat ketakutan serta kebingungan di tempat penyeberangan *ferry* oleh salah seorang pekerja sosial dari pusat krisis itu. P sangat sedih ketika mengetahui dirinya tidak dapat pulang ke kampung halamannya. Masalahnya, agen pengirim tenaga kerja di kampung halamannya sedang mencari-cari dirinya karena belum membayar biaya pelatihan prakerja senilai tujuh bulan gaji di Singapura. Kalau tidak membayar, P tidak pernah akan mendapatkan kembali ijazah SMA-nya yang saat ini ada di tangan agen pengirim tenaga kerja tersebut. Salah satu jalan keluar yang dipikirkan P sekarang adalah untuk mencari kerja sebagai pembantu rumah tangga di Batam. Paling tidak, P berpikir, dirinya dapat mulai mencari uang agar dapat menebus ijazah SMA-nya pada agen pengirim tenaga kerja di kampung halamannya itu.

P adalah satu dari ribuan orang yang mencari pekerjaan ke luar negeri. Sejak awal 1970-an, jumlah warga negara Indonesia yang bekerja sebagai pekerja migran meningkat. Menurut data dari Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, sejak 1999 tercatat ada 400,000 orang yang meninggalkan Indonesia untuk bekerja ke luar negeri setiap tahunnya dan 72% di antaranya adalah perempuan. Tabel 1 memberi gambaran mengenai jumlah orang yang bekerja ke luar negeri secara terpilah menurut jenis kelamin (Susilo et al, 2003: 1).

**Tabel 1.**  
**Data Terpilah mengenai Buruh Migran Indonesia**

Periode	Perempuan	Laki-laki	Total
1969 – 1974	—	—	5,624
1974 – 1979	3,817	12,235	16,052
1979 – 1984	55,000	41,410	96,410
1984 – 1989	198,735	93,527	292,262
1989 – 1994	442,310	209,962	652,272
1994 – 1997*	503,980	310,372	814,352
1999 – 2002	972,198	383,496	1,355,694

Sumber: Susilo et. al. (2003)

\*Data tahun 1998 tidak tersedia.

Tabel 1 menunjukkan bahwa perempuan merupakan mayoritas dari tenaga kerja ke luar negeri dalam kurun waktu dua dekade ini. Dalam diskusi dengan Anis Hidayah dari Migrant Care (17 Maret 2004), disebutkan bahwa pada 1999-2002, lebih dari 72% buruh migran adalah perempuan dan 95% dari 72% perempuan buruh migran bekerja sebagai pekerja rumah tangga. Terdapat delapan negara yang menerima buruh migran pekerja rumah tangga, yaitu Saudi Arabia, Malaysia, Taiwan, Hong Kong, Kuwait, Singapore, Emirat Arab, dan Brunei Darussalam.

Di antara kedelapan negara tersebut, hanya Hong Kong yang menyediakan peraturan formal mengenai jam kerja, upah standar, dan kewajiban-kewajiban lain yang perlu disediakan oleh majikan bagi pekerja rumah tangganya. Sementara itu, negara-negara lainnya tidak menyediakan perlindungan bagi buruh migran.

Sekalipun demikian, perempuan buruh migran di Hong Kong juga masih mengalami persoalan upah yang lebih rendah dari standar upah yang telah ditetapkan di Hongkong untuk pekerja migran. Tampaknya, persoalan yang masih dialami perempuan buruh migran Indonesia sejak tahun 1980-an adalah penggajian yang lebih rendah dari standar. Di Hong Kong misalnya, pada tahun 1997-an standar gaji mencapai HK \$3.670 atau setara dengan Rp. 4,752,650,- dan berubah menjadi HK \$3.270 atau setara dengan Rp. 4,234,650,- pada tahun-tahun setelahnya. Saat ini, standar gaji dinaikkan sedikit menjadi HK \$3.320 atau sebesar Rp. 4,299,400,-. Sementara itu, berdasarkan pantauan *Indonesian Migran Workers Union* (IMWU), tercatat dari 95,000 orang perempuan buruh migran di Hong Kong, 30% di antaranya dibayar di bawah standar upah yang berlaku (*Kompas*, 24 September 2005). Masih ada sampai saat ini perempuan buruh migran yang diupah sebesar HK \$2.500 atau Rp. 3,237,500,-. Selisih Rp. 1,061,900,- lebih rendah dari standar upah yang semestinya.

Sebagaimana yang telah dikatakan, Hong Kong adalah satu-satunya negara yang menyediakan peraturan untuk melindungi pekerja migran di negaranya. Namun, seperti yang diamati oleh Forum Komunikasi Mukminat Peduli Umat (FKMPU), sekalipun pemerintah Hong Kong mempunyai aturan yang baik, belum tentu diikuti oleh pelaksanaan yang konsisten (*Kompas*, 24 September 2005). Peraturan baru akan terimplemen-

tasi atau mampu melindungi apabila buruh migran berani mengajukan tuntutan. Menurut peraturannya, apabila diketahui majikan telah memberikan upah di bawah standar, maka majikan itu harus membayar denda antara HK \$50,000-60,000 kepada buruh migran yang dirugikan. Sejauh ini, denda yang biasanya dikabulkan atas kasus upah rendah yang diajukan ke pengadilan adalah HK \$20,000.

Buruh migran Indonesia, terutama perempuan buruh migran yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga, menghadapi eksploitasi dan kekerasan yang sistematis sepanjang proses penempatan kerjanya ke luar negeri. Hal ini merupakan akibat dari lemahnya peraturan, kontrak kerja dan perjanjian internasional antara negara pengirim dan penerima. Kegagalan peraturan untuk melindungi buruh migran ini pada akhirnya juga gagal memperkuat posisi mereka. Sebagai konsekuensinya, sekitar 20,000 buruh migran Indonesia kembali ke Indonesia setiap tahunnya dengan beragam masalah yang tidak terselesaikan, dari mengalami pelecehan seksual, penganiayaan psikologis dan fisik, sampai kekerasan seksual dan perkosaan, bahkan kematian (Susilo et al, 2003: 4). Kebanyakan dari mereka yang mengalami masalah yang tidak terselesaikan ini adalah perempuan. Di Hong Kong, dalam kurun waktu satu setengah tahun terakhir ini, telah terjadi tujuh kasus bunuh diri perempuan buruh migran dengan cara meloncat dari jendela apartemen akibat depresi. Kasus mereka hingga saat ini masih belum tuntas diselesaikan, hanya jenazahnya dipulangkan ke kampung halamannya.

## **2. Permasalahan yang Dihadapi Buruh Migran Indonesia<sup>3</sup>**

Hampir semua pihak sepakat bahwa persoalan yang dihadapi oleh buruh migran di Indonesia adalah lemahnya peraturan dan pelaksanaan peraturan di Indonesia, di samping perjanjian bilateral antara pemerintah Indonesia dengan negara penerima buruh migran yang tidak melindungi buruh migran.<sup>4</sup> Lebih jauh lagi, posisi perempuan buruh migran hampir selalu

---

<sup>3</sup>. Bagian ini disusun berdasarkan hasil FGD dengan LSM dan organisasi-organisasi Internasional, Maret-April 2004.

<sup>4</sup>. Wawancara dengan Muji Handoyo, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Nina Tursina,

lebih rendah dibandingkan dengan buruh migran laki-laki. Hal ini disebabkan oleh nilai-nilai dalam masyarakat yang cenderung mengasosiasikan pekerjaan-pekerjaan yang tidak membutuhkan keahlian atau keterampilan khusus dengan pekerjaan perempuan. Perempuan menjadi tersisihkan ke dalam pekerjaan yang dianggap pantas dihargai dengan murah. Selain itu, kebanyakan dari perempuan buruh migran ini tidak memiliki akses dan kontrol atas informasi yang benar yang mereka butuhkan untuk melindungi diri sebagai pekerja.

**Tabel 2.**  
**Kontribusi Buruh Migran pada Devisa Negara**

Tahun	Jumlah
2001	US \$ 1.1 miliar
2002	US \$ 3.1 miliar
2004	US \$ 5 miliar

Sumber: *Kompas*, 3 November 2003 & 12 Januari 2004

Kondisi buruh migran sebagai pihak yang membutuhkan pekerjaan di luar negeri (agar mendapatkan uang untuk hidup), menempatkan mereka pada posisi yang terpaksa menerima apapun yang ditawarkan agen pencari tenaga kerja. Sehubungan dengan hal ini, isu yang paling penting untuk membantu buruh migran, terutama perempuan buruh migran, adalah adanya undang-undang atau peraturan yang melindungi mereka.

*a. Undang-Undang atau Peraturan yang Melindungi Buruh Migran, termasuk Perempuan Buruh Migran*

Adalah mutlak hukumnya bagi negara untuk menyediakan peraturan atau undang-undang sebagai upaya perlindungan buruh migran. Kontribusi buruh migran terhadap ekonomi nasional sangatlah besar. Berdasarkan laporan

---

APINDO, Adrie Nelwan, PJTKI, Syahwien Adenan, Direktorat Perlindungan WNI dan Bantuan Hukum Luar Negeri, Departemen Luar Negeri, dan FGD bersama LSM serta organisasi-organisasi Internasional, Maret-April 2004.

an buruh migran yang dibuat oleh 60 lembaga swadaya masyarakat (LSM), tercatat bahwa remitansi buruh migran memberikan kontribusi yang berarti kepada ekonomi nasional, yakni sekitar US\$ 2.5 miliar per tahun (*Kompas*, 3 November 2003; *Kompas*, 12 Januari 2004). Kontribusi buruh migran pada devisa negara yang secara resmi dicatat pemerintah dapat dilihat pada Tabel 2.

Melihat besarnya kontribusi buruh migran pada ekonomi nasional Indonesia, sepatutnya negara memikirkan upaya perlindungan yang sungguh-sungguh dapat diterapkan bagi kesejahteraan para pahlawan devisa negara ini. Setelah melalui proses diskusi yang panjang, sejak tahun 1998, undang-undang yang diharapkan dapat melindungi buruh migran disahkan oleh Presiden RI pada tanggal 18 Oktober 2004. Undang-undang tersebut adalah Undang-Undang (UU) No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (PPTKILN).

Sejak disahkan satu tahun yang lalu, pemerintah baru melakukan sosialisasi atas undang-undang tersebut. Hingga saat ini, pemerintah belum membuat Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang tersebut. Hal ini cukup menyulitkan, karena tidak ada pegangan ketika akan menerapkan undang-undang ini.

Sejak perumusannya, undang-undang ini sudah memperoleh sorotan dari berbagai pihak yang bahkan juga menawarkan rumusan alternatif mengenai undang-undang tersebut. Berbagai kalangan tersebut terutama terdiri dari kalangan akademisi (Universitas Brawidjaja), DPR (Badan Legislatif) dan aktivis LSM (Kopbumi). Khususnya kalangan LSM dan akademisi menyoroti empat hal, yakni:

1. UU No. 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri dipandang terlalu menempatkan pemerintah, dalam hal ini Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, sebagai regulator, pembina, pengawas dan sekaligus pelaksana. Keadaan ini mencerminkan adanya pelbagai konflik kepentingan seperti yang tertuang dalam pasal 5 ayat 1: "Pemerintah bertugas mengatur, membina, melaksanakan, dan mengawasi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri." Menjadi

pertanyaan bagaimana pemerintah bisa bersikap obyektif bila pada saat yang sama mempunyai kepentingan sebagai pelaksana penempatan tenaga kerja (*Kompas*, 30 Oktober 2004).

Pasal 51<sup>5</sup> yang merinci pengurusan dokumen agar calon TKI dapat ditempatkan di luar negeri dipandang justru menempatkan buruh migran sebagai komoditas dan harus menanggung seluruh biaya yang dibutuhkan. Dalam pasal ini dirincikan perlunya memiliki dokumen dari Kartu Tanda Penduduk, ijazah, akte kelahiran atau surat kenal lahir, surat keterangan status perkawinan, fotokopi buku nikah, surat keterangan izin suami atau istri, orang tua, sertifikat kompetensi kerja, hingga penempatan kerja dan perjanjian kerja (UU No. 39/2004: 21). Demikian pula dengan pasal 76<sup>6</sup> ayat 2 dan 3, yang menyebutkan bahwa ada biaya lain selain biaya penempatan calon TKI, yakni: (1) pengurusan jati diri; (2) pemeriksaan kesehatan dan psikologi dan pelatihan kerja; dan (3) sertifikasi kompetensi kerja diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri. Walau komponen biaya 1 hingga 3 dikenakan pada buruh migran, namun kenyataannya buruh migran menanggung seluruh biaya dokumen penempatan (*Kompas*, 30 Oktober 2004). Pasal ini jelas sekali melegalkan posisi pelaksana untuk mengambil biaya penempatan.

Perlindungan buruh migran dalam undang-undang ini dijalankan sebagai program dan bukan sebagai tanggung jawab negara kepada

- 
- <sup>5</sup> Pasal 51 mengenai pengurusan dokumen. Menyebutkan bahwa untuk dapat ditempatkan di luar negeri, calon TKI harus memiliki dokumen yang meliputi: a. Kartu Tanda Penduduk, Ijazah pendidikan terakhir, akte kelahiran atau surat keterangan kenal lahir; b. surat keterangan status perkawinan bagi yang telah menikah melampirkan copy buku nikah; c. surat keterangan izin suami atau istri, izin orang tua, atau izin wali; d. sertifikat kompetensi kerja; e. surat keterangan sehat berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dan psikologi; f. paspor yang diterbitkan oleh Kantor Imigrasi setempat; g. visa kerja; h. perjanjian penempatan kerja; i. Perjanjian kerja, dan j. KTKLN.
- <sup>6</sup> Pasal 76 mengenai pembiayaan. (1) Pelaksana penempatan TKI swasta hanya dapat membebaskan biaya penempatan kepada calon TKI untuk komponen biaya: a. pengurusan dokumen jati diri; b. pemeriksaan kesehatan dan psikologi; dan c. pelatihan kerja dan sertifikasi kompetensi kerja. (2) Biaya selain biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri. (3) Komponen biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) harus transparan dan memenuhi asas akuntabilitas.

warganya sesuai dengan amanat UUD 1945. Perlindungan diperlukan mulai dari tahap rekrutmen, prakeberangkatan/penampungan, keberangkatan, masa kerja dan kepulangan, serta pascapemulangan sebagaimana yang disampaikan oleh Tina Suprihatin (*Kompas*, 30 Oktober 2004).

2. Kewenangan setiap kabupaten/kota atas perusahaan Penyalur Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI). Dalam undang-undang ini, dinyatakan bahwa kabupaten/kota mempunyai kewenangan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan tenaga kerja ke luar negeri, dengan kata lain, berhubungan dengan PJTKI, bila mendapat pelimpahan sebagian wewenang dan diminta melakukan perbantuan dari pemerintah di Jakarta. Hal ini jelas terlihat pada Pasal 5 ayat 2 (UU No. 39/2004: 6).

Kewenangan penuh tetap terletak pada pemerintah di Jakarta, dalam hal ini Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Seperti juga yang dapat dilihat pada Bab IV tentang Pelaksana Penempatan TKI di Luar Negeri, pasal 10 – 18 UU No. 39/2004. Pada intinya, untuk semua persyaratan administrasi, PJTKI sama sekali tidak berurusan dengan pemerintah daerah. Dalam undang-undang ini tampak bahwa biaya administratif yang dikenakan bagi PJTKI menjadi pemasukan bagi pemerintah di tingkat nasional. Dengan demikian, pemerintah daerah kabupaten/kota tidak mempunyai kewenangan untuk mengenakan biaya administratif dari PJTKI untuk APBD daerah tersebut. Dalam era desentralisasi setiap daerah harus meningkatkan pendapatannya. Dalam konteks ini, mengenakan biaya administrasi bagi PJTKI memang dapat dilihat sebagai salah satu cara yang dapat digunakan untuk memperoleh pendapatan bagi daerah. Dengan memiliki wewenang untuk mengenakan biaya administrasi bagi PJTKI di daerahnya, dana tersebut dapat digunakan, antara lain sebagai upaya pelayanan pemerintah daerah bagi para buruh migran yang berasal dari daerahnya. Meskipun demikian, perlu untuk mengingat bahwa transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dana adalah hal utama yang harus ditegakkan.

Sebetulnya, di Kabupaten Sumbawa, Nusa Tenggara Barat, ada sebuah perda yang mengakui kontribusi buruh migran bagi pemasukan daerah. Perda ini secara jelas mengatur hubungan antara tiga pihak, yaitu pemerintah daerah, perusahaan penyalur tenaga kerja, dan buruh migran. Peraturan ini memperkuat posisi buruh migran dan dapat melindungi mereka dari kemungkinan perusahaan mencari keuntungan dari mereka. Perda ini dipandang oleh para pembela hak-hak buruh migran sebagai salah satu contoh perda yang baik tentang pengaturan pengiriman tenaga kerja ke luar negeri dari salah satu daerah pengirim buruh migran ke luar negeri.

Hal ini penting karena seringkali pengaturan terhadap PJTKI membuat banyak pemerintah daerah merasa tidak bertanggung jawab atas persoalan-persoalan yang muncul sehubungan dengan PJTKI dan pengiriman buruh migran. Seringkali terjadi bahwa urusan seperti ini dilimpahkan kepada Kantor Dinas Tenaga Kerja untuk dikoordinasikan dengan Departemen Tenaga Kerja di tingkat pusat. Para aktivis LSM yang bekerja dalam isu buruh migran memandang hal tersebut sebagai isu yang perlu dibicarakan antara Departemen dan Dinas Tenaga Kerja dengan pemerintah daerah agar upaya perlindungan dan penyelesaian masalah buruh migran dapat lebih efektif dilakukan. Mengingat ada kecenderungan dari pihak pemerintah daerah untuk lepas tangan dengan adanya pengaturan mengenai biaya administrasi yang ditetapkan seperti yang tertera sekarang dalam UU No. 39/2004.

3. Hal ketiga yang mendapat sorotan adalah pentingnya para buruh migran untuk memegang dokumen resmi yang asli, seperti paspor dan kontrak kerja. Jadi, apabila seseorang tidak memegang sendiri dokumen resminya karena majikan atau PJTKI menahannya, maka buruh migran ini berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum. Apalagi kondisi ini sejalan dengan peraturan tentang Hubungan Luar Negeri ayat 18/19. Dalam UU No. 39/2004 dinyatakan secara jelas dalam paragraf 5 mengenai Pengurusan Dokumen pada pasal 51 bahwa untuk dapat ditempatkan di luar negeri, calon tenaga kerja

di luar negeri harus memiliki dokumen resmi secara lengkap, termasuk paspor yang dikeluarkan oleh Kantor Imigrasi setempat (UU No. 39/2004:21).

Pada kenyataan banyak buruh migran Indonesia yang berangkat tidak dengan membawa dokumen resmi yang asli. Mereka cenderung berangkat dengan menggunakan jalur tidak resmi dan seringkali buruh migran seperti ini tidak terdaftar keberadaannya. Mereka ini kerap disebut dengan istilah *undocumented workers* atau pekerja yang tidak tercatat. Menurut catatan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi pada tahun 2002, terdapat 3.5 juta buruh migran, angka ini hampir tiga kali jumlah buruh migran yang terdaftar (*Kompas*, 29 Mei 2004.) Meskipun demikian, tetap terjadi kasus seorang pekerja migran yang melalui jalur resmi dan terdaftar, tetapi berangkat tanpa membawa dokumen resmi yang asli, seperti kasus yang dialami P di Batam di awal tulisan ini.

4. Hal yang juga dipandang penting adalah pengaturan biaya yang dikenakan kepada buruh migran. Sepatutnya besaran biaya ini dinyatakan secara eksplisit dalam undang-undang ini. Perlu juga diatur mengenai akuntabilitas dan transparansi proses penarikan biaya tersebut. Sayang sekali, dalam UU No. 39/2004 ini disebutkan dalam pasal 9 bagian c bahwa buruh migran memang ditentukan harus membayar biaya pelayanan penempatan kerja mereka, tetapi besarnya sama sekali tidak disebutkan (UU No. 39/2004:7). Selain itu, pada bagian ke tujuh pasal 76 tentang pembiayaan memang dinyatakan bahwa pelaksana penempatan tenaga kerja hanya bisa membebankan biaya calon tenaga kerja untuk tiga hal saja, yakni, (1) pengurusan dokumen jati diri; (2) pemeriksaan kesehatan dan psikologis, dan (3) pelatihan kerja dan sertifikasi kerja (UU No. 39/2004: 30). Hal ini perlu dicermati dan diusulkan untuk ditetapkan melalui undang-undang, agar menjadi jelas serta dapat menghindari tindakan-tindakan yang merugikan buruh migran.

Persoalan biaya ini ternyata menjadi persoalan paling utama dalam sistem pemulangan buruh migran (Palupi & Buntoro, 2004:

52–54). Dalam hal ini, ada ketetapan resmi biaya pelayanan oleh pemerintah, yaitu, sebesar Rp. 25,000,- untuk biaya pemulangan (harus) lewat Terminal III. Namun, biaya yang harus dibayar oleh setiap buruh migran yang kembali pada kenyataannya tidaklah seragam. Karena, selain harus membayar biaya pelayanan yang telah diatur dan ditetapkan secara resmi, buruh migran juga dipungut beberapa biaya lain yang sebenarnya tidak ada dalam ketentuan yang berlaku.

Celakanya, besaran biaya yang dikenakan kepada buruh migran ini amat tergantung dengan keberanian buruh migran tersebut untuk menolak atau menegosiasi dengan pihak-pihak yang meminta bayaran pada mereka. Buruh migran serta keluarganya yang tidak berani menolak untuk membayar beberapa komponen biaya yang dipaksakan kepada mereka akan mengeluarkan biaya yang lebih besar daripada mereka yang berani menolak atau mampu bernegosiasi. Bahkan, ada buruh migran yang harus membayar sepuluh kali lipat besarnya dari biaya resmi, yakni, sebesar Rp. 250,000,- karena tidak mengetahui biaya resmi yang sebenarnya harus mereka bayarkan. Mereka yang kerap tidak tahu dan mengalami kerugian (akibat tidak berani menolak atau bernegosiasi) adalah buruh migran yang perempuan. Bagi kebanyakan buruh migran, terutama yang perempuan, membayar beragam biaya yang nilainya tinggi tidak begitu penting asalkan mereka dapat segera kembali ke kampung halamannya (Palupi & Buntoro, 2004).

Salah satu keprihatinan para pemerhati buruh migran dalam hubungannya dengan masalah biaya adalah, sebagaimana telah disebutkan di atas, soal transparansi dan akuntabilitas. Sebagai gambaran saja, mengenai pengelolaan biaya pemulangan di Terminal III. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan selama dua semester 2004 oleh Institute for ECOSOC Rights tercatat setiap bulannya rata-rata 25,472 orang yang pulang ke tanah air melalui Terminal III (Palupi & Buntoro, 2004: 66–67). Bila setiap buruh migran yang kembali itu membayar biaya resmi pelayanan sebesar Rp. 25,000,- per orangnya, maka Terminal III mendapatkan pemasukan dari buruh migran setiap bulannya rata-rata sebesar Rp. 636,800,000,-. Dengan

biaya sebesar itu, buruh migran patut mendapatkan pelayanan yang jauh lebih baik dari sekarang. Faktanya, para buruh migran ini justru dikenakan biaya yang lebih tinggi daripada biaya resmi yang telah ditetapkan. Upaya yang awalnya ditetapkan untuk membantu dan melindungi buruh migran, telah bergeser menjadi bisnis berselubung pelayanan.

Kurang transparannya informasi yang disediakan membuat buruh migran dan seringkali juga keluarganya, membayar biaya yang sebetulnya tidak perlu mereka keluarkan.

Selain itu, beberapa LSM yang bekerja untuk mengadvokasikan hak-hak perempuan buruh migran memandang bahwa undang-undang ini kurang mengatur persoalan kekerasan terhadap perempuan. Persoalan ini amat kerap menimpa perempuan buruh migran, terutama yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga. Betul, bahwa undang-undang ini telah secara eksplisit menimbang, sebagaimana tertulis pada bagian d, bahwa:

...negara wajib menjamin dan melindungi hak asasi warga negaranya yang bekerja baik di dalam maupun di luar negeri berdasarkan prinsip persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, antidiskriminasi, dan anti perdagangan manusia. (UU No. 39/2004:1)

UU No. 39/2004 ini juga telah menyebutkan dalam pasal 2 bahwa penempatan dan perlindungan calon tenaga kerja dan tenaga kerja di luar negeri berasaskan persamaan hak dan kesetaraan serta keadilan gender (UU No. 39/2004:5). Seperti halnya pelecehan seksual dan perkosaan, juga perlu didefinisikan arti kekerasan dengan jelas pada bagian dan pasal yang secara eksplisit menjelaskan mengenai istilah kekerasan, termasuk kekerasan seksual, hal yang sangat mungkin dialami oleh para buruh migran, terutama yang perempuan.<sup>7</sup> Apabila definisi yang jelas mengenai

---

<sup>7</sup> Sebagaimana yang disampaikan oleh wakil dari Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan yang hadir dalam FGD yang diselenggarakan oleh Yayasan TIFA, 3 Maret, 2004.

kekerasan terhadap perempuan dimasukkan ke dalam UU No. 39/2004, hal ini dapat menjadi dasar bagi apa yang dimaksud sebagai tindakan kekerasan seksual serta cara penanganannya.

Sebenarnya, dengan hadirnya UU No. 39/2004 ini, perlindungan bagi buruh migran secara resmi telah disediakan oleh negara. Dengan demikian, ada peluang untuk mengakhiri impunitas para pelaku kejahatan terhadap buruh migran. Beberapa catatan yang telah diberikan di atas bisa menjadi landasan untuk membantu menyiapkan peraturan pelaksanaan undang-undang ini agar lebih efektif melindungi buruh migran.

#### *b. Advokasi Kasus Perempuan Buruh Migran*

Sehubungan dengan advokasi kasus perempuan buruh migran, adalah penting untuk menyadari bahwa keberhasilan advokasi didasarkan pada data yang baik dan valid. Sebelum kita lebih dalam membicarakan mengenai data yang baik dan valid, perlu disadari bahwa isu-isu kekerasan terhadap perempuan, dari pelecehan seksual hingga perkosaan, penipuan, pemerasan dan pandangan bahwa pekerjaan rumah tangga adalah jenis kerja yang rendah, hampir selalu muncul dalam semua kasus yang dialami oleh perempuan buruh migran. Isu-isu tersebut, melintasi kasus-kasus yang muncul sejak proses rekrutmen, prakeberangkatan dan keberangkatan, masa kerja dan masa kembali dari kerja di luar negeri. Tampaknya, dalam setiap langkah pekerja migran, terutama perempuan buruh migran, isu kekerasan terhadap perempuan hampir selalu muncul. Karena kebanyakan dari pekerja migran adalah perempuan dan kebanyakan dari perempuan buruh migran itu bekerja sebagai pekerja rumah tangga, persoalan yang dialami oleh perempuan menjadi lebih sering muncul.

Hal yang cukup mengejutkan adalah kenyataan bahwa sampai sekarang kebanyakan kasus buruh migran itu diselesaikan hanya sampai proses mediasi. Kebanyakan dari kasus itu tidak diselesaikan hingga proses pengadilan, karena memang dalam rumusan UU No. 39/2004 pasal 85 mengenai Penyelesaian Perselisihan, dianjurkan untuk mengupayakan penyelesaian secara damai dan musyawarah (UU No. 39/2004: 33). Hal ini serupa dengan yang tertuang dalam Kepmenakertrans No. 104A/Men/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri.

Memang, sebagaimana yang diamati oleh para aktivis LSM<sup>8</sup> yang bekerja untuk isu buruh migran, UU No. 39/2004 merupakan pengulangan dari Kepmenakertrans No. 104A/Men/2002. Tampaknya, peraturan yang ada lebih mengatur mekanisme penempatan tenaga kerja di luar negeri, seperti pembentukan PJTKI.

Sementara itu, kebanyakan dari kasus yang muncul merupakan kasus kekerasan terhadap perempuan. Kenyataan ini mencerminkan relasi yang tidak setara bukan saja antara majikan dengan pekerjanya, tetapi juga menggambarkan ketidakberdayaan buruh migran sebagai perempuan yang berasal dari desa yang bekerja dalam sebuah negara asing dan kebanyakan merupakan negara yang besar dan modern. Pada titik ini menjadi penting untuk dipahami bahwa mengadvokasikan kasus buruh migran berkaitan bukan saja dengan peraturan yang kuat untuk melindungi mereka, tetapi juga dengan pengorganisasian data yang baik dan valid guna menyediakan informasi yang akurat serta lengkap bagi upaya pemberdayaan serta penyelesaian persoalan buruh migran di Indonesia. Data dan informasi merupakan hal yang mendasar untuk mendukung aktivitas advokasi penyelesaian persoalan buruh migran yang kuat dan solid.

### *c. Informasi dan Basis Data mengenai Buruh Migran*

Sistem informasi dan basis data yang ada saat ini dirasakan masih amat lemah. Sudah banyak yang melakukan upaya berkaitan dengan pengadaan informasi dan pengembangan basis data. Namun, upaya ini masih terkesan berdiri sendiri dan sporadis, sementara persoalan buruh migran amat rumit dan wilayahnya luas sekali. Hal ini menyulitkan bagi berbagai pihak, pemerintah maupun kalangan masyarakat sipil, seperti aktivis LSM dan akademisi, yang berniat melakukan upaya penyelesaian masalah yang dihadapi buruh migran. Upaya penyelesaian masalah ini melintasi seluruh proses

---

<sup>8</sup>. Salah satunya seperti yang dituturkan melalui perbincangan pada 19 Oktober 2005 dengan Sri Palupi dari Institute for ECOSOC Rights, Jakarta, sebuah LSM yang bekerja untuk mendesakkan penegakan dan pemajuan hak ekonomi, sosial dan budaya bagi kelompok-kelompok marjinal, juga mendorong terwujudnya akuntabilitas publik kinerja bisnis yang dapat berdampak pada kepentingan masyarakat. Salah satu kegiatannya adalah melakukan penelitian mengenai buruh migran Indonesia.

atau tahapan, yakni mulai dari proses rekrutmen, prakeberangkatan, keberangkatan, masa bekerja hingga pemulangan.

Sebenarnya, tidak kurang upaya yang sudah dilakukan baik oleh pemerintah maupun kalangan masyarakat sipil. Informasi-informasi seperti proses untuk bekerja ke luar negeri, undang-undang dan peraturan mengenai tenaga kerja ke luar negeri, serta kondisi kerja negara-negara tujuan adalah jenis informasi yang biasanya disebarkan kepada calon buruh migran dan buruh migran. Namun, penyediaan informasi pada setiap tahapan atau proses untuk menjadi buruh migran kerap kali hanya bersifat sekilas dan tidak dirancang secara berkelanjutan.

Hal yang banyak dilakukan adalah menyediakan informasi dalam format publikasi atau cetakan dan hanya dibagikan tanpa terlalu dijelaskan secara gamblang kepada para calon buruh migran atau buruh migrannya. Kenyataannya, seringkali para calon buruh migran dan buruh migran ini tidak bisa menangkap secara jelas dan utuh informasi yang diberikan kepadanya.

Di samping informasi yang gamblang dan berguna bagi buruh migran, hal lain yang patut dicatat adalah perlunya sebuah sistem informasi yang lengkap, termasuk yang berkaitan dengan identitas diri calon buruh migran dan buruh migran. Identitas diri ini menjadi penting karena dapat membantu terutama apabila buruh migran tersebut menghadapi masalah. Pihak keluarga dan lembaga, bahkan pemerintah yang akan membantu, akan segera dapat melakukannya.

Tabel 3 memperlihatkan usulan penulis untuk format informasi identitas diri yang dapat membantu upaya advokasi buruh migran. Informasi mengenai daerah asal dan alamat lengkap adalah data yang terutama penting untuk memudahkan pihak-pihak yang membantu apabila ada masalah. Persoalannya, seringkali yang terjadi adalah banyaknya pengiriman tenaga kerja yang tidak terdokumentasi. Karena tidak melalui jalur resmi, maka datanya seringkali dikaburkan atau bahkan sama sekali berbeda. Persoalan muncul ketika buruh migran mengalami masalah. Banyak kasus yang menunjukkan hal ini. Misalnya saja kasus yang dihadapi perempuan buruh migran yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga di Singapura, hampir semua yang mengalami masalah berangkat tidak dengan data diri yang sebenarnya.

**Tabel 3.**  
**Format Informasi Identitas Buruh Migran**

<b>Identitas dan Informasi Kerja Buruh Migran</b>
Nama
Usia
Tingkat Pendidikan
Status Pernikahan
Daerah asal & alamat lengkap
Nama & alamat perusahaan pengirim
Jenis Kerja
Negara Tujuan
Berangkat ke luar Indonesia dari daerah

Hal lain yang tak kalah penting adalah pembangunan basis data dari buruh migran itu sendiri. Sudah cukup banyak pihak yang menggeluti pembangunan basis data mengenai buruh migran ini. Mengingat kompleksitas masalah yang ada seputar persoalan buruh migran, maka pembangunan basis data ini seyogyanya dilakukan secara kelompok dan terkoordinasi dengan baik.

Tabel 4 mencantumkan daftar pertanyaan yang dapat diajukan untuk membantu pencarian data bersama. Daftar pertanyaan di atas hanyalah sebuah usulan, dan dapat dikurangi atau ditambah, bahkan diubah sesuai dengan konteks kerja basis data yang hendak dibangun. Setidaknya, pertanyaan-pertanyaan ini bisa dijadikan titik tolak untuk mengorganisasikan sebuah basis data bersama guna penguatan hak-hak buruh migran.

Selalu perlu diingat bahwa dalam membangun basis data, kerangka analisis gender menjadi dasar penggalian data. Penting untuk dilihat apakah ada perbedaan bagi buruh migran perempuan dan laki-laki dalam mengakses kerja di luar negeri. Juga bahwa kerja yang ada adalah bentukan sosial masyarakat. Menarik untuk melihat lebih jauh, apakah pembentukan dan pembagian kerja tertentu bagi perempuan dan laki-laki berhubungan dengan upah serta tunjangan, di samping perlakuan di tempat kerja yang akan diterimanya? Hal ini perlu diingat dan dicermati untuk memberikan

**Tabel 4.**  
**Panduan Pertanyaan untuk Pembangunan Basis Data**

1. Apa saja jenis kerja yang tersedia bagi tenaga kerja Indonesia di luar negeri?
2. Apakah tersedia pula pelatihan untuk meningkatkan kapasitas pekerja sebelum berangkat ke luar negeri?
3. Apakah ada perbedaan ketersediaan kerja bagi pekerja perempuan dan laki-laki? Apa saja jenis kerjanya?
4. Apakah ada perbedaan ketersediaan pelatihan kerja bagi perempuan dan laki-laki? Apa saja jenis pelatihannya?
5. Adakah informasi yang tersedia pada masing-masing negara sehubungan dengan jenis kerja yang tersedia tersebut, baik bagi perempuan maupun laki-laki? (Ketentuan, Peraturan, UU untuk tenaga kerja asing di negaranya dan kebiasaan-kebiasaan serta alasan-alasan tentang jenis kerja yang biasa dikerjakan oleh perempuan dan laki-laki).
6. Apa dampaknya bagi pekerja perempuan dan laki-laki? Jelaskan dampaknya pada besar upah dan tunjangan yang diperoleh, jam kerja, potongan yang harus dibayarkan kepada penyalur tenaga kerja, dsb.
7. Apakah perempuan lebih berada pada posisi yang kurang diuntungkan dibandingkan laki-laki? Bila ya, jelaskan seperti apa, demikian juga bila tidak.
8. Adakah upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk penguatan, juga perlindungan bagi tenaga kerja di luar negeri, baik perempuan maupun laki-laki, sejak tahap rekrutmen, prakeberangkatan/penampunan, keberangkatan, masa kerja, kepulangan hingga pascakepulangan? (Ketentuan, Peraturan, UU, contoh-contoh upaya penyelesaian kasus, dsb).
9. Apakah yang dilakukan oleh Perusahaan Penyalur Tenaga Kerja dalam rangka penyelenggaraan penempatan dan perlindungan tenaga kerja, baik dari tahap rekrutmen, prakeberangkatan/penampunan, keberangkatan, masa kerja, kepulangan hingga pascakepulangan? (Ketentuan, Peraturan, UU, contoh-contoh upaya penyelesaian kasus, dsb).
10. Apakah yang dilakukan oleh kelompok masyarakat sipil, termasuk LSM & Akademisi dalam rangka penyelenggaraan penempatan dan perlindungan tenaga kerja, baik dari tahap rekrutmen, prakeberangkatan/penampunan, keberangkatan, masa kerja, kepulangan hingga pascakepulangan? (Ketentuan, Peraturan, UU, contoh-contoh upaya penyelesaian kasus, dsb).
11. Adakah pelanggaran atas hak-hak pekerja? Seperti apa bentuk pelanggarannya? Amati dari tahap rekrutmen, prakeberangkatan/penampunan, keberangkatan, masa kerja, kepulangan hingga pasca kepulangan?
12. Apakah ada pelanggaran hak yang spesifik terhadap pekerja perempuan dan laki-laki? Apa saja bentuknya? Amati dari tahap rekrutmen, prakeberangkatan/penampunan, keberangkatan, masa kerja, kepulangan hingga pasca kepulangan?

gambaran yang lebih lengkap mengenai persoalan buruh migran, terutama perempuan yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga.

Sehubungan dengan pembangunan basis data, perlu juga untuk melihat bagaimana kaitan antara data yang terkumpul dengan analisis terhadap produk-produk hukum dan peraturan yang ada, baik di tingkat lokal, nasional maupun internasional (negara tujuan kerja). Untuk itu, Tabel 5 menawarkan usulan pertanyaan yang dapat membantu.

Melalui basis data ini, dapat dilihat bagaimana gambaran akses buruh migran Indonesia, baik perempuan maupun laki-laki, terhadap kerja dan pelatihan kerja yang tersedia, bentuk-bentuk kerja, termasuk upah dan tunjangan, peraturannya serta jaminan keselamatan mereka.

Namun, ada tiga hal pokok yang penting untuk diingat ketika akan membangun basis data bersama. Ketiga hal pokok itu adalah:

1. Bagaimana data tersebut akan dikumpulkan?
2. Bagaimana data itu diorganisasikan?
3. Bagaimana data itu disebarakan?

Mengingat bahwa membangun basis data adalah sebuah kerja sama dan saling mengandalkan data yang sudah dimiliki oleh masing-masing pihak, maka perlu dipikirkan kesepakatan bersama menyangkut ketiga

**Tabel 5.**  
**Panduan Pertanyaan Mengenai Implikasi Produk Hukum dan Peraturan**

1. Apakah produk hukum dan peraturan yang ada, baik di tingkat lokal, nasional dan internasional, melindungi hak-hak perempuan dan laki-laki sebagai buruh migran? Bagaimana produk tersebut melindungi?
2. Apakah produk hukum dan peraturan yang ada, baik di tingkat lokal, nasional dan internasional, justru merugikan hak-hak perempuan dan laki-laki sebagai buruh migran?
3. Bagaimana hal tersebut merugikan mereka?
4. Apakah produk hukum dan peraturan yang ada, baik di tingkat lokal, nasional dan internasional, meminggirkan kebutuhan dan kepentingan perempuan sebagai buruh migran?

hal penting di atas. Perlu ada kesepakatan siapa pihak yang akan menjadi semacam “moderator” untuk mengelola basis data. Pihak inilah yang akan bertugas untuk mengumpulkan materi dari pihak-pihak yang bersedia bekerja sama, termasuk memasukkannya ke dalam kategori data yang telah disepakati, melakukan *up date* isu-isu buruh migran dan menyebarkannya kepada pihak-pihak yang telah disetujui bersama oleh anggota kelompok kerja basis data buruh migran.

Salah satu hal yang juga penting adalah faktor menjaga kerahasiaan, terutama identitas diri buruh migran yang sedang memiliki masalah. Persoalan kerahasiaan ini memang kadang sulit diterima oleh pihak-pihak yang percaya bahwa data lengkap, termasuk identitas diri, untuk advokasi mutlak diketahui. Hal ini penting diingat dan dipikirkan lagi karena posisi buruh migran, apalagi kalau dirinya adalah seorang perempuan dan mengalami kasus kekerasan terhadap perempuan, masih amat tidak berdaya dan jauh dari perlindungan.

Oleh karena itu, upaya membangun sistem informasi dan basis data perlu dipilah-pilah cara kerjanya. Pada tahap pengumpulan data, semua pihak yang ingin terlibat dalam kerja bersama membangun sistem informasi dan basis data dapat melakukannya. Tetapi, pengelolaan sistem informasi dan basis data sebaiknya ditentukan untuk dikelola oleh satu tim yang terdiri dari beberapa orang yang dipercaya dan mampu melakukan pengelolaan data. Sementara, penyebaran data amat tergantung pada strategi kampanye atau advokasi yang ditetapkan secara bersama. Tentu saja, pihak buruh migran yang akan didukung hak-haknya adalah pihak terpenting yang harus ditanyakan lebih dahulu apakah dirinya bersedia kasusnya diangkat secara publik.

Tentunya, pembangunan sistem informasi dan basis data ini akan meliputi semua informasi berkaitan dengan persoalan yang dihadapi oleh buruh migran. Dalam hubungannya dengan pengumpulan data mengenai kasus yang dihadapi oleh perempuan buruh migran, penting untuk menyatakan secara jelas pengertian mengenai bentuk-bentuk kekerasan terhadap perempuan. Selain itu, data atau informasi yang ada harus dinyatakan sebagaimana adanya tanpa dinilai secara seksis atau bias gender.

### III. Pengorganisasian dan Pendidikan Buruh Migran

Pihak-pihak yang telah bekerja untuk pengorganisasian dan pendidikan bagi buruh migran meliputi pemerintah, LSM, dan lembaga-lembaga internasional.

#### 1. Pemerintah

Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi saat ini mengembangkan tiga program, yaitu:<sup>9</sup>

##### *a. Program Pencegahan dan Penanggulangan*

Program ini berhubungan dengan kegiatan melakukan sosialisasi, menyediakan perlindungan bagi buruh migran (seperti melakukan pembelaan di luar negeri dan mengembangkan perjanjian bilateral), menangani persoalan-persoalan yang muncul di dalam negeri (misalnya melakukan pemantauan proses rekrutmen). Sehubungan dengan aktivitas pemantauan, departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi bekerja erat dengan Kepolisian RI dan Departemen Dalam Negeri.

##### *b. Penguatan Kebijakan*

Program ini berfokus pada evaluasi terhadap kerja PJTKI, termasuk menilai kegiatan mereka mempersiapkan tenaga kerja ke luar negeri, seperti menilai orientasi yang diberikan kepada para pekerja pada tahap prakeberangkatan, ujian yang diselenggarakan untuk menilai kapasitas pekerja, dan kontrol terhadap penempatan kerja yang informal. Melalui program ini, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi bekerja dengan dinas-dinas tenaga kerja di tingkat provinsi dan kabupaten serta departemen lain seperti Departemen Luar Negeri dan Kedutaan Besar Indonesia di luar negeri. Program ini juga menangani buruh migran yang dipulangkan.

---

<sup>9</sup> Informasi berdasarkan "Overseas Employment Program Development," dokumen yang disiapkan oleh Mudji Handoyo, Kepala Divisi Perencanaan dan Evaluasi, Dirjen PPTKLN, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi; juga wawancara dengan beliau pada Juni 2004.

*c. Pengembangan Informasi Dasar dan Infrastruktur*

Melalui program ini, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi telah mengembangkan sebuah pusat konsultasi, yang disebut pos TKLN (pos Tenaga Kerja Luar Negeri). Saat ini, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi telah membangun dua pos TKLN sebagai proyek uji coba di Cilacap (Jawa Tengah) dan Cianjur (Jawa Barat). Di pos TLKN ini, calon buruh migran bisa memperoleh informasi mengenai cara-cara menjadi buruh migran yang ke luar negeri. Menurut pengakuan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, informasi yang tersedia adalah informasi yang berisi prosedur dan mekanisme yang “tepat” untuk menjadi buruh migran. Program ini antara lain juga mencoba mengembangkan secara *on line* jenis kerja yang tersedia di berbagai negara, pemantauan pelaksanaan undang-undang tentang PPTKLN, dan mempromosikan badan-badan atau organisasi serikat pekerja bagi buruh migran di luar negeri.

Salah satu departemen pemerintah yang juga terlibat dalam kerja buruh migran adalah Departemen Luar Negeri. Lembaga yang bekerja untuk isu buruh migran adalah Direktorat Perlindungan dan Bantuan Hukum WNI di Luar Negeri, di bawah Dirjen Protokol dan Konsulat Departemen Luar Negeri. Direktorat ini bekerja di bawah Kebijakan Luar Negeri No. 37/99, yang menyatakan bahwa pemerintah Indonesia mempunyai tanggung jawab untuk melindungi warga negara Indonesia di luar negeri, termasuk menyediakan perlindungan hukum.<sup>10</sup>

Departemen Luar Negeri menunjukkan upaya yang besar dalam melindungi buruh migran Indonesia di luar negeri. Direktorat ini bekerja sama dengan banyak LSM dan Komnas Perempuan guna menyelesaikan masalah yang dihadapi buruh migran perempuan. Direktorat ini kerap mengadakan pertukaran informasi dengan pihak LSM, terutama yang terkait dengan penanganan kasus buruh migran. Direktorat ini terbuka terhadap masukan dari LSM. Selain itu, Direktorat ini juga menyediakan informasi tentang kerjanya menyelesaikan persoalan yang dihadapi buruh migran di luar negeri. Pada sebuah pertemuan yang diselenggarakan oleh

---

<sup>10</sup> Perlindungan hukum di sini termasuk melindungi, bahkan dari tahap baru dikenai tuduh- an hingga menjadi tersangka.

Direktorat ini, direktur lembaga ini menekankan pada pentingnya memperkuat kerja sama multipihak (*stakeholders*), terutama antara LSM, pemerintah dan perwakilan perusahaan (terutama perusahaan penyalur tenaga kerja).<sup>11</sup> Direktorat ini bahkan bersedia untuk mengorganisasikan pertemuan rutin untuk memperkuat kerja sama ini. Harapannya, upaya untuk mengadvokasikan dan membantu kasus-kasus yang dialami oleh buruh migran Indonesia di luar negeri dapat diatasi secara lebih efektif.

## 2. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

Selama kurang lebih 14 tahun terakhir, jumlah LSM yang bekerja untuk isu buruh migran telah berlipatganda. Secara umum, LSM ini mengategorikan kerja mereka ke dalam tiga jenis aktivitas sebagai berikut:<sup>12</sup>

### *a. Perlindungan Sosial bagi Buruh Migran*

Program ini adalah jenis kegiatan yang telah dilaksanakan oleh LSM untuk memperkuat organisasi buruh migran dan keluarganya. Terutama program kerjanya ditujukan untuk memperkuat buruh migran dan melatih aktivitas paralegal. Aktivitas penguatan ini dirancang untuk menyediakan keterampilan bagi buruh migran dan keluarganya, juga termasuk di sini para mantan buruh migran agar dapat menggunakan uang yang berhasil mereka kumpulkan atau peroleh ketika bekerja di luar negeri. Biasanya organisasi LSM akan mengambil bentuk koperasi atau usaha bersama sebagai kegiatannya. Hal penting di sini adalah bagaimana memelihara hubungan dengan mitra mereka, baik buruh migran, mantan buruh migran maupun keluarganya. Fungsi kegiatannya bukan saja memutarakan uang yang ada agar lebih menghasilkan, tetapi juga memperkuat komunikasi antara buruh migran, terutama yang masih di luar negeri dengan keluarganya. Jadi, baik keluarga buruh migran maupun buruh migrannya saling dapat mengetahui kondisi dan informasi terkini mengenai kedua belah pihak. Mantan buruh migran juga dapat menjadi anggota koperasi agar dapat memperoleh jenis kerja

---

<sup>11</sup> Pertemuan pada 2 April, 2004 dengan Syahwien Adenan, Direktur Direktorat Perlindungan dan Bantuan Hukum bagi WNI di Luar Negeri.

<sup>12</sup> Berdasarkan beberapa FGD dengan LSM antara Maret–April 2004.

yang lain.

Kegiatan paralegal lebih menyediakan informasi dasar mengenai produk-produk hukum sehubungan dengan ketentuan yang mengatur buruh migran dan informasi seputar KUHP. Dengan memahami informasi ini, diharapkan mantan buruh migran, buruh migran yang masih bekerja dan keluarganya dapat turut membantu apabila sebuah kasus muncul. Harapannya, proses rekrutmen hingga penempatan dan pemulangan dapat secara ketat dipantau. Pada akhirnya, kegiatan ini juga dapat memberikan kontribusi kepada proses pengumpulan basis data mengenai buruh migran.

#### *b. Perlindungan Hukum*

Kebanyakan LSM memusatkan kegiatannya mengenai buruh migran pada lingkup perlindungan hukum. Kegiatan ini sejalan dengan kerja advokasi yang dapat membantu buruh migran mencari jalan keluar atas kasus atau masalah yang dialaminya di luar negeri. Kebanyakan dari kasus yang dialami oleh buruh migran menunjukkan bahwa sampai saat ini, sekalipun sudah ada UU No. 39/2004, belum ada peraturan atau ketentuan yang sungguh-sungguh melindungi keberadaan buruh migran.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, Undang-Undang PPTKLN No. 39/2004 yang disahkan menjadi peraturan untuk perlindungan buruh migran ini substansinya sama dengan KepMen 104 A/2002. Sebenarnya, undang-undang ini masih dirasakan kurang memberikan perlindungan bagi buruh migran. Peraturan ini lebih mengatur tentang peran pemerintah dalam mengatur penyelenggaraan dan penempatan tenaga kerja di luar negeri. Dalam peraturan ini, justru terasa betapa buruh migran masih dimanfaatkan untuk memasukkan devisa bagi negara.

Saat ini, setelah UU No. 39/2004 disahkan, banyak kerja LSM diarahkan untuk mengkritisi dan memberikan masukan bagi penyusunan peraturan pelaksanaan agar undang-undang ini bisa digunakan untuk mengatur penempatan buruh migran.

Pada lingkup kerja perlindungan hukum ini, banyak LSM yang menyediakan kegiatan konsultasi hukum serta memberikan bantuan hukum bagi buruh migran yang menghadapi masalah.

Ada catatan penting di sini, yakni sekalipun UU No. 39/2004 sudah

disahkan, dan karena undang-undang ini merupakan pengulangan dari Kepmen No. 104 A/2002, kasus-kasus yang ada memang lebih diatur untuk diselesaikan ke tingkat mediasi atau setidaknya sampai tahap melakukan Peninjauan Kembali (PK). Kebanyakan dari kasus itu tidak diselesaikan hingga proses pengadilan karena memang dalam rumusan UU No. 39/2004 pasal 85 mengenai Penyelesaian Perselisihan, dianjurkan untuk mengupayakan penyelesaian secara damai dan musyawarah (UU No. 39/2004: 33).

Oleh karena itu, saat ini banyak LSM yang bekerja untuk buruh migran melakukan tinjauan kritis terhadap pelaksanaan UU No. 39/2004. Banyak dari mereka yang secara terus-menerus mengingatkan mengenai persoalan ini, bahkan sebagian dari mereka mengusulkan Peraturan Pelaksanaan dari UU No. 39/2004 agar undang-undang tersebut sungguh-sungguh bisa memberikan keadilan bagi buruh migran dan keluarganya.

### *c. Peningkatan Kapasitas*

Dalam rangka meningkatkan kapasitas buruh migran, mantan buruh migran dan keluarganya, beberapa LSM juga menyediakan pelatihan paralegal dan keterampilan untuk mengadvokasi serta mendampingi buruh migran. Pelatihan yang dilakukan ini lebih diarahkan untuk mencari solusi bagi buruh migran. Sementara itu, pelatihan untuk membekali buruh migran ketika bekerja di luar negeri tidak banyak dilakukan oleh para aktivis LSM. Porsi ini lebih dilakukan oleh Pemerintah dan PJTKI. Meskipun demikian, ada beberapa LSM yang memberikan dukungan pada Departemen Tenaga Kerja dan PJTKI dengan melatih materi prakeberangkatan kerja pada beberapa perusahaan penyalur tenaga kerja dan turut terlibat dalam pelatihan prakeberangkatan yang diselenggarakan oleh pemerintah.

Dalam pelatihan ini, materinya mencakup keterampilan kerja praktis dan bahasa Inggris, juga cara-cara menghadapi petugas imigrasi di bandara. Melalui jaringan kerja dan pelatihan dengan organisasi-organisasi di tingkat regional dan internasional, beberapa LSM menyediakan pertemuan-pertemuan untuk menyediakan informasi dasar dan keterampilan kerja yang berguna sebelum buruh migran berangkat ke luar negeri. Namun, lingkup kerja peningkatan kapasitas yang dilakukan para LSM ini masih

lebih didominasi oleh pelatihan-pelatihan mengenai hukum dan peraturan serta melakukan pendampingan kasus. Peningkatan kapasitas mengenai keterampilan kerja belum terlalu banyak dilakukan oleh para aktivis LSM.

### **3. Lembaga-lembaga Internasional**

Ada cukup banyak lembaga internasional yang bekerja mendukung LSM yang memperkuat hak buruh migran hingga mendampingi buruh migran yang menghadapi masalah. Pada pertemuan koordinasi yang dilakukan di Jakarta pada awal bulan Maret 2004, diinformasikan bahwa setiap lembaga internasional akan bekerja pada lingkup kerja yang berbeda. Namun, mereka akan tetap saling bertukar informasi dan berkoordinasi agar persoalan buruh migran dapat berangsur diselesaikan. Organisasi seperti ACILS memfokuskan dukungannya pada kerja-kerja yang berada pada lingkup kerja hukum, baik mengenai penguatan dan pembuatan rumusan hukum dan peraturannya, termasuk mendukung kerja perbaikan hukum bagi perlindungan buruh migran. Lembaga seperti Bank Dunia memberikan dukungan dalam lingkup kerja membangun sistem informasi dan basis data mengenai buruh migran, sementara Tifa lebih memfokuskan dukungan pada kegiatan untuk memperkuat hubungan kerja antara pembangunan sistem informasi dan basis data dengan kerja advokasi serta kegiatan pengorganisasian.

Seperti disinggung di atas, peraturan dan hukum yang ada belum terlalu memberikan perlindungan bagi buruh migran, khususnya perlindungan bagi buruh migran perempuan yang amat rentan terhadap tindak kekerasan terhadap perempuan. Oleh karena itu, sebagian besar kerja yang dilakukan untuk membantu buruh migran adalah melakukan kerja advokasi kasus buruh migran. Setelah UU No. 39/2004 disahkan pada bulan Oktober 2004, perhatian diarahkan untuk memantau apakah undang-undang ini sungguh-sungguh berpihak pada buruh migran serta mengusulkan Peraturan Pelaksanaan dari undang-undang ini. Sementara itu, lingkup kerja peningkatan kapasitas tidak terlalu berkembang. Padahal dengan turut serta dalam menyediakan materi dan pelatihan mengenai kerja dan informasi dasar mengenai peraturan dan hukum tentang buruh migran di

tingkat nasional dan negara tujuan juga amat diperlukan. Hal ini penting, terutama agar bisa mengontrol kualitas program-program peningkatan kapasitas yang selama ini lebih disediakan oleh perusahaan-perusahaan penyalur tenaga kerja.

#### IV. Penutup

Dibandingkan dengan laki-laki, perempuan di Indonesia menerima upah lebih rendah dan lebih banyak masuk dalam sektor kerja informal. Kerja pada sektor ini dipandang tidak membutuhkan keterampilan dan memiliki status kerja yang rendah dibandingkan dengan kerja di sektor formal.

Kenyataan ini pada akhirnya mendorong banyak perempuan untuk mencari kerja yang lebih mendatangkan uang, sekalipun itu mengharuskan mereka ke luar negeri dan meninggalkan anak dan suami. Para perempuan ini memilih untuk menjadi buruh migran dengan harapan bisa lebih mendatangkan uang untuk kesejahteraan hidup keluarga. Perubahan pola partisipasi kerja seperti ini dan meningkatnya jumlah perempuan yang bekerja memunculkan isu-isu diskriminasi, kesempatan kerja, keluarga, peran ibu dan kekerasan seksual. Isu-isu tersebut dapat muncul pada semua tahapan kerja buruh migran, sejak tahapan rekrutmen, prakeberangkatan, berangkat, masa kerja, kepulangan dan pascapemulangan. Walaupun isu-isu ini juga dapat dialami oleh laki-laki di tempat kerja, tetapi fakta yang kerap muncul menunjukkan bahwa perempuan lebih sering mengalami persoalan akibat adanya isu-isu tersebut dibandingkan dengan laki-laki.

Pemerintah terlihat kurang tegas dalam membela keberadaan buruh migran. Di satu sisi, mereka diakui sebagai pahlawan devisa yang mampu memasukkan uang triliunan rupiah ke negeri ini. Namun, di sisi lain, pemerintah justru membiarkan mereka diperas, baik oleh para petugas maupun mereka yang berkecimpung dalam penyelenggaraan dan pengiriman buruh migran, mulai dari calo perekrutan hingga pemberangkatan, serta pemulangan buruh migran di bandara.

Dari gambaran persoalan yang telah dituturkan dalam tulisan ini, terkesan upaya perlindungan buruh migran di luar negeri masih sebatas wacana.

Berbagai pihak, baik dari pemerintah maupun LSM, menyebutkan bahwa hal yang mendesak untuk dilakukan adalah mengembangkan perjanjian *Notification Agreement on Consular Access*,<sup>13</sup> yakni, upaya perlindungan dengan memberikan kewajiban bagi negara yang menahan WNI untuk menginformasikannya ke perwakilan RI terdekat.

Namun, upaya melindungi buruh migran, terutama yang bekerja pada sektor informal seperti pekerja rumah tangga, masih dalam tahap awal perintisan. Hal ini dilakukan antara lain melalui pembuatan nota kesepahaman dengan negara-negara penerima buruh migran Indonesia.

Sekitar 72% dari kurang lebih empat juta buruh migran di luar negeri sekarang ini adalah perempuan buruh migran di sektor informal atau pekerja rumah tangga. Artinya, sekitar tiga juta perempuan merupakan buruh migran yang sangat rentan kondisinya.

Isu perlindungan bagi buruh migran memang sudah sepatutnya bukan lagi menjadi bahan diskusi dan wacana. Sudah saatnya dilakukan upaya konkrit untuk menghadirkan sistem perlindungan yang baik bagi para buruh migran ini. Karena penempatan buruh migran, apalagi perempuan buruh migran, tak ubahnya perbudakan bila tidak diiringi dengan sistem perlindungan. Hampir semua keselamatan dan kesejahteraan perempuan buruh migran sepenuhnya bergantung pada nasib dan sepenuhnya diserahkan ke dalam lingkup privat keluarga tempatnya bekerja.

Persoalan buruh migran tampaknya bersandar pada dua hal pokok. Pertama, persoalan buruh migran sangat terkait pada UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Undang-undang ini menempatkan pemerintah sebagai regulator, pembina, pengawas dan sekaligus pelaksana. Pertanyaannya, bagaimana pemerintah bisa menjadi pembina dan pengawas yang obyektif bila pada saat yang sama juga mempunyai kepentingan sebagai pelaksana penempatan tenaga kerja?

Perlindungan buruh migran dalam undang-undang ini tampaknya

---

<sup>13</sup> Seperti yang dituturkan oleh Wahyu Susilo, pendiri Migrant Care; Direktur Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia Departemen Luar Negeri RI, Ferry Adamhar, sebagaimana dimuat dalam "Ketika Bangsa Tidak Memiliki Nurani," artikel harian *Kompas*, 30 Oktober 2005.

dijalankan sebagai program dan bukan sebagai tanggung jawab negara kepada warganya sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945. Padahal, pada konteks buruh migran, perlindungan sudah harus diberikan sejak tahap rekrutmen hingga Pascapemulangan. Dalam UU No. 39 Tahun 2004, perlindungan hanya diberikan ketika buruh migran diketahui sudah menghadapi persoalan. Itupun masih banyak celah dan sangat terbatas karena hanya berlaku di negara tujuan yang telah memiliki kesepakatan, seperti Korea Selatan dan Kuwait.

Hal pokok yang kedua adalah persoalan kapasitas yang dapat dilihat dari beberapa tingkat. Tingkat pertama adalah kapasitas buruh migrannya sendiri, terutama perempuan buruh migran. Artinya, perempuan buruh migran yang akan diberangkatkan ke luar negeri perlu dibekali dengan keahlian yang sesuai dengan kondisi tempat ia bekerja, termasuk cara komunikasi praktis di negara tujuan. Menurut Migrant Care, rata-rata PJTKI atau perusahaan penyalur buruh migran hanya memberi pelatihan kepada calon buruh migran perempuan selama tiga minggu dari tiga bulan waktu yang direkomendasikan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Haryati, 2004). Tampak bahwa kontrol terhadap mutu pelatihan masih amat kurang. Sementara itu, dari kasus yang muncul tampak bahwa sumber konflik yang akhirnya kerap berujung pada perlakuan kekerasan oleh pihak majikan terhadap perempuan buruh migran adalah kurang baiknya kinerja buruh migran. Oleh karena itu, kapasitas kerja buruh migran, terutama perempuan buruh migran, menjadi suatu persoalan yang perlu ditangani secara serius.

Tingkat kedua dari persoalan kapasitas adalah kapasitas pihak pemerintah dan pihak LSM. Dalam hal kapasitas pihak pemerintah, pemerintah memperlakukan para buruh migran seolah-olah sebagai individu yang sekadar melakukan lawatan ke luar negeri. Seringkali, begitu mereka sampai di negara tempat kerja, tidak menjadi jelas siapa pihak yang bertanggung jawab untuk melindungi mereka. Pihak perwakilan pemerintah di luar negeri, Kedutaan Indonesia di sejumlah negara tempat perempuan buruh migran bekerja, tidak memiliki pranata yang cukup memadai untuk dapat melindungi mereka. Agaknya, perlu dibangun komitmen antara Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi serta Departemen Luar Negeri untuk

melindungi para buruh migran ini. Sedangkan dalam hal kapasitas LSM, terutama yang bekerja untuk isu perempuan, sudah banyak LSM yang bekerja untuk membantu penyelesaian persoalan yang dihadapi buruh migran, terutama perempuan buruh migran. Namun, kapasitas lembaga-lembaga ini belum mampu mengimbangi kompleksitas dan jumlah masalah yang dihadapi oleh buruh migran. Agaknya, kerja masing-masing lembaga perlu lebih dipadukan agar dampak upaya membantu buruh migran, terutama yang perempuan, bukan lagi merupakan upaya yang parsial dan sementara sifatnya. Kerja bersama multipihak seyogyanya sudah saatnya diupayakan.

Upaya kerja bersama dalam menyelesaikan persoalan yang dihadapi buruh migran, termasuk perempuan buruh migran, hendaknya tidak lagi menjadi cita-cita mulia saja, tetapi harus menjadi sesuatu yang segera terwujud. Dengan demikian, pernyataan P di awal tulisan ini "...lebih mudah mencari uang daripada bertahan hidup...." tidak lagi dialami oleh buruh migran lainnya yang berangkat bekerja ke luar negeri untuk mengadu nasib.

## Daftar Pustaka

- Aripurnami, Sita (2004) "The Development of Migrant Labor Program." Jakarta: ILO Jakarta.
- Handojo, Mudji "Overseas Employment Program Development."(tidak dipublikasikan).
- Haryati, Eny (2004) "Nirmala, Potret Buram TKW Kita." *Kompas*, 29 Mei.
- ILO-GENPROM (2004) "Information Guide." Booklet 1. Geneva: ILO Geneva.
- Jensen, Robert T., Ph.D. (2001) "Mainstreaming Gender into the Infocus Program on Child Labor: IPEC." Cambridge, MA, USA.
- Palupi, Sri dan Buntoro, Albertus Bambang (2004) "Sistem Transit, Pemu-langan TKI di Terminal III, Bandara Soekarno-Hatta dan Pelabuhan Tanjung Priok: Mengkaji Masalah dan Menimbang Alternatif Solusi." Jakarta: Institute for ECOSOC Rights.
- UU No. 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, <http://www.rakertrans.go.id/>
- Wahyu Susilo et al (2003) "Bilateral and Regional Agreement on the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers." Jakarta: Migrant Care.