



UNIVERSITAS INDONESIA

NEGARA DAN BURUH MIGRAN PEREMPUAN
KEBIJAKAN PERLINDUNGAN BURUH MIGRAN
PEREMPUAN INDONESIA MASA PEMERINTAHAN
SUSILO BAMBANG YUDHOYONO 2004-2010
(STUDI TERHADAP PERLINDUNGAN BURUH MIGRAN
PEREMPUAN INDONESIA DI MALAYSIA)

TESIS

ANA SABHANA AZMY
0906501844

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCASARJANA ILMU POLITIK
JAKARTA
JUNI 2011



UNIVERSITAS INDONESIA

NEGARA DAN BURUH MIGRAN PEREMPUAN
KEBIJAKAN PERLINDUNGAN BURUH MIGRAN
PEREMPUAN INDONESIA MASA PEMERINTAHAN
SUSILO BAMBANG YUDHOYONO 2004-2010
(STUDI TERHADAP PERLINDUNGAN BURUH MIGRAN
PEREMPUAN INDONESIA DI MALAYSIA)

TESIS

Diajukan untuk memenuhi persyaratan memperoleh
gelar Magister Sains (MSi) dalam Ilmu Politik

ANA SABHANA AZMY
0906501844

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCASARJANA ILMU POLITIK
JAKARTA
JUNI 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Ana Sabhana Azmy
NPM : 0906501844
Program Studi : Ilmu Politik
Judul Tesis : Negara dan Buruh Migran Perempuan;
Kebijakan Perlindungan Buruh Migran Perempuan
Indonesia Masa Pemerintahan Susilo Bambang
Yudhoyono 2004-2010 (studi terhadap
perlindungan buruh migran perempuan Indonesia
di Malaysia)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains (MSi) pada Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Chusnul Mar'iyah, Ph.D.

(Chusnul)

Penguji : Irwansyah, SIP, MA.

(Irwansyah)

Penguji : Dr. Valina Singka Subekti, MSi.

(Valina)

Penguji : Nurul Nurhandjati, SIP, MSi.

(Nurhandjati)

Ditetapkan di :

Tanggal :

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Ana Sabhana Azmy
NPM : 0906501844
Tanda Tangan :
Tanggal : Jum'at, 17 Juni 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Ana Sabhana Azmy
NPM : 0906501844
Program Studi : Ilmu Politik
Judul Tesis : Negara dan Buruh Migran Perempuan;
Kebijakan Perlindungan Buruh Migran Perempuan
Indonesia Masa Pemerintahan Susilo Bambang
Yudhoyono 2004-2010 (studi terhadap perlindungan
buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains (MSi) pada Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Chusnul Mar'iyah, Ph.D. ()

Penguji : Irwansyah, SIP, MA. ()

Penguji : Dr.Valina Singka Subekti, MSi. ()

Penguji : Nurul Nurhandjati, SIP, MSi. ()

Ditetapkan di :

Tanggal :

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPERLUAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ana Sabhana Azmy
NPM : 0906501844
Program Studi : Ilmu Politik
Departemen : Ilmu Politik
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Penulisan Tesis

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non –exclusive Royalty Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**NEGARA DAN BURUH MIGRAN PEREMPUAN; KEBIJAKAN
PERLINDUNGAN BURUH MIGRAN PEREMPUAN INDONESIA MASA
Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2010
(STUDI TERHADAP PERLINDUNGAN BURUH MIGRAN PEREMPUAN
INDONESIA DI MALAYSIA)**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 17 Juni 2011

Yang Menyatakan

()

KATA PENGANTAR

Memilih kasus perlindungan terhadap buruh migran perempuan Indonesia berawal dari ketertarikan penulis terhadap pemaparan salah satu dosen Ilmu Politik FISIP UI yaitu Ibu Nuri Soeseno dalam mata kuliah 'Perempuan dan Pembangunan'. Perempuan mengalami beban ganda yang sangat rumit, yaitu sebagai pencari nafkah dan juga pemelihara keluarganya. Mayoritas perempuan yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga migran di Malaysia adalah salah potret bahwa mereka harus memilih untuk kerja di luar negeri demi memenuhi kebutuhan hidupnya. Dengan arahan, saran dan pemahaman yang diberikan oleh Ibu Chusnul Mar'iyah yang juga merupakan dosen pembimbing penulis, maka penelitian ini menjadi sangat menarik ketika dikaji dalam perspektif perempuan dan politik.

Penulis menemukan bahwa perlindungan yang tidak didapatkan oleh buruh migran perempuan Indonesia dengan penuh, merupakan dampak dari tidak diikutsertakan-nya perempuan dalam penyusunan kebijakan publik di era demokratisasi. Arus kapital global dan konsep patriarkhal yang terjadi menyebabkan buruh migran perempuan semakin jauh dari perlindungan negara. Bahasan ini menjadi semakin menarik ketika penulis berkesempatan untuk melakukan observasi langsung ke tempat pelatihan bagi buruh migran perempuan di daerah Condet, Jakarta Timur dan shelter bagi buruh migran perempuan yang terkena kekerasan di KBRI Kuala Lumpur, Malaysia.

Alhamdulillah, rasa syukur yang demikian besar penulis panjatkan pada Allah SWT, yang telah memberikan nikmat yang demikian besar serta menumbuhkan rasa semangat yang tidak pernah padam bagi penulis untuk menyelesaikan penelitian ini tepat pada waktunya. *I really love you Allah...* Shalawat serta salam selalu tucurahkan pada baginda Nabi Muhammad SAW, para sahabat dan pengikutnya yang selalu ada dalam naungan Allah hingga akhir zaman. Pada kesempatan ini penulis mengucapkan rasa terimakasih mendalam kepada Ibu Chusnul Mar'iyah, Ph.D yang tidak hanya berlaku sebagai dosen pembimbing, tetapi juga teman berdiskusi yang hangat dan selalu mengkritik tulisan disertai saran yang membangun. Terimakasih atas do'a dan juga kerelaan

waktunya untuk sering diganggu guna melakukan konsultasi tesis. Semoga Allah membalas kebaikan Ibu, Amin. Ucapan terimakasih juga penulis sampaikan pada Ibu Nuri Soeseno, MA yang selalu memberikan semangat serta pemahaman pada penulis bahwa kajian ilmu politik itu sangat luas dan permasalahan perlindungan buruh migran perempuan adalah salah satu yang masih jarang untuk di bahas.

Ucapan terimakasih penulis sampaikan kepada Ibu Dr. Valina Singka M.Si dan Ibu Nurul Nurhandjati SIP, MSi selaku Ketua dan Sekretaris Program yang bersedia meluangkan waktu untuk berdiskusi dan memberi semangat bagi penulis untuk bisa menyelesaikan penulisan tesis ini tepat pada waktunya. Rasa terimakasih juga penulis sampaikan kepada Bapak Irwansyah, MA selaku penguji ahli yang telah bersedia meluangkan waktu dan memberikan pemahaman mendalam kepada penulis untuk lebih memahami permasalahan buruh migran perempuan Indonesia. Untaian do'a dan rasa terimakasih yang tidak pernah padam selalu tertuju pada keluarga tercinta, khususnya kedua orang tua penulis yang telah mendo'akan dan menjadi teman diskusi nan handal serta pemberi semangat saat penulis 'jatuh' hingga mampu bangkit kembali. Semoga Allah selalu memberikan rahmat dan kasih sayang-Nya pada kalian berdua, Amin.

Kepada seluruh pihak, baik narasumber penelitian, informan, KBRI Kuala Lumpur Malaysia dan jajaran Departemen Pemerintahan RI serta berbagai kelompok buruh migran yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan penelitian ini, semoga Allah membalas jasa baik kalian. Rasa terimakasih mendalam bagi seluruh buruh migran perempuan Indonesia yang telah berkenan untuk membagi cerita dan pengalamannya di tengah penderitaan batin dan fisik yang menimpa. Terimakasih juga untuk semua teman-teman Pascasarjana Ilmu Politik UI, khususnya angkatan 2009. *Special thanks to* Susetyo Jauhar Arifin, Heri Purwanto, Krispriatmoko, Yudhanty Parama Sany, Bravita Sari Nafthalia dan Chorunnisa yang selalu memberikan semangat demikian besar dan menjadikan hari-hari penulis demikian berwarna selama kuliah di Ilmu Politik FISIP UI. *May God always bless you all, Amin...*

Salemba, Juni 2011

(Ana Sabhana Azmy)

ABSTRAK

Nama : Ana Sabhana Azmy
Program Studi : Ilmu Politik
Judul : Negara dan Buruh Migran Perempuan; Kebijakan Perlindungan Buruh Migran Perempuan Indonesia Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2010 (studi terhadap perlindungan buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia), xv +165 halaman, 47 buku, 3 jurnal, 4 kertas kerja, 1 tesis, 4 klipng surat kabar, 25 sumber on-line dan wawancara 10 narasumber, 5 informan dan 10 buruh migran perempuan yang sedang bekerja dan pernah bekerja di Malaysia.

Angka kekerasan yang semakin meningkat terhadap buruh migran Indonesia selama tahun 2004-2010 menunjukkan bahwa kualitas kebijakan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia, khususnya perempuan di masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) 2004-2010 belum berperspektif perlindungan. Partisipasi politik gerakan buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran perempuan yang merupakan aktor informal dalam tahap penyusunan kebijakan adalah penting sebagai bentuk demokratisasi di Indonesia.

Sebagai pijakan teoritis, penelitian ini menggunakan teori representasi dan partisipasi politik perempuan dalam kebijakan dari Joni Lovenduski dan teori feminisme sosialis dari Iris Young sebagai teori utama. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif, sedangkan tipe penelitian adalah deskriptif analisis dan menggunakan *purposive sampling* untuk mewawancarai buruh migran perempuan yang bekerja dan pernah bekerja di Malaysia. Sedangkan metode pengumpulan data dengan wawancara mendalam dan studi dokumen.

Temuan dilapangan menunjukkan bahwa partisipasi politik gerakan perempuan buruh migran dan kelompok buruh migran seperti LSM, Serikat Buruh dan Asosiasi Buruh dalam penyusunan kebijakan belum diperhatikan oleh pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Partisipasi politik kedua-nya masih masuk dalam klasifikasi *marginal* dan bukan *insider* karena tidak dapat memasukkan debat kebijakan gender dalam kebijakan perlindungan buruh migran. Konsep kapitalisme dan patriarkhi yang terjadi pada fenomena pengiriman buruh migran perempuan Indonesia, menyebabkan buruh migran perempuan Indonesia, khususnya yang bekerja di Malaysia terkena kekerasan selama tahap pra penempatan, penempatan dan purna penempatan.

Implikasi teori menunjukkan bahwa teori Lovenduski yang menyatakan ketika gerakan perempuan dan agensi kebijakan perempuan didukung oleh Negara dan menjadi *insider*, maka partisipasi politik perempuan dalam kebijakan akan meningkat, tidak dapat terjadi di Indonesia. Pelabelan ranah domestik bagi buruh migran perempuan Indonesia dan tidak adanya pemberdayaan gerakan perempuan yang mandiri dari pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2010), membuat buruh migran perempuan mengalami kekerasan kapitalisme berupa patriarkhi pengupahan seperti teori yang dikemukakan oleh Iris Young.

Kata Kunci: Negara, Buruh Migran Perempuan, Kebijakan Perlindungan, Partisipasi Politik Perempuan dalam Kebijakan.

ABSTRACT

Name : Ana Sabhana Azmy
Program Study : Political Science
Title : The State and Women Migrant Workers; Protection Policy toward Indonesian Women Migrant Workers in the Susilo Bambang Yudhoyono Era 2004-2010 (a study on the protection of Indonesian women migrant workers in Malaysia), xv + 165 pages, 47 books, 3 journals, 4 working papers, 1 thesis, 4 newspaper articles, 25 online sources and interview records of 10 resource persons, 5 informants and 10 Indonesian women migrant workers who work or have worked in Malaysia.

The evidence suggests that there has been a significant increase in violence against Indonesian women migrant workers in the period 2004-2010 and it shows that the quality of the protection policy in the Susilo Bambang Yudhoyono era, has not conveyed a protection perspective. The political participation of the informal actor in the policy making process such as the women's migrant workers movement and the interest groups of migrant workers is very necessary in the process of democratization in Indonesia.

As a theoretical framework, this research used the representation and women's political participation in the policy theory of Joni Lovenduski and the socialist feminism theory from Iris Young as the main theory. The research method used is qualitative. The research type is a descriptive analysis and used a *purposive sampling* for doing interviews with women migrant workers currently working or had ever worked in Malaysia. The data collection method is by in-depth interview and document study.

The research for this study found that the political participation of the women migrant workers' movement and the interest groups of migrant workers such as NGO's and workers' associations in the policy making process is not being given proper attention yet in the Susilo Bambang Yudhoyono era. Their political participation is still in the classification as *marginal* and not as *an insider*. That classification means that the gender policy debate almost totally overlooks the protection policy toward migrant workers. The concept of capitalism and patriarchy that occurred towards the placement of Indonesian women migrant workers has caused Indonesian women migrant workers to experience violence in all phases of the pre-placement, placement and post-placement processes, especially for those who work or have worked in Malaysia.

The theory implication shows that the theory of Lovenduski which stated that when the women's movement and interest groups of migrant workers are supported by the state and becomes *an insider*, then the women's political participation can increase, but as yet this has not happened in Indonesia. The labeling of the domesticity area for women migrant workers and the absence of women's empowerment during the Susilo Bambang Yudhoyono era of 2004-2010, lends further support to the oppression of women migrant workers and is capitalistic in nature and as a form of patriarchal payment like that which Iris Young described in her theory.

Key Words: State, Women Migrant Workers, Protection Policy, Women Political Participation in Policy.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR ISTILAH DAN SINGKATAN.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Perumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian.....	5
1.3 Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian	12
1.4 Kajian Literatur	13
1.5 Kerangka Teori.....	14
1.6 Alur Pemikiran.....	27
1.7 Metode Penelitian	29
1.8 Sistematika Penulisan.....	32

2. POLITIK TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI

2.1 Sejarah Migrasi Ketenagakerjaan Indonesia Era Kolonialisasi dan Orde Lama.....	36
2.2 Kondisi Migrasi Ketenagakerjaan Indonesia Era Pemerintahan Orde Baru dan Reformasi.....	38
a. Era Orde Baru Kepemimpinan Soeharto (1966-1998).....	38
b. Era Reformasi	42
1. Masa pemerintahan BJ Habibie (1998 - 1999)	43
2. Masa pemerintahan Abdurrahman Wahid (1999 - 2001)	44
3. Masa pemerintahan Megawati Soekarnoputeri (2001-2004)	46
4. Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004- 2010).....	49
2.3 Perlindungan bagi Buruh Migran Indonesia secara umum.....	51
2.4 Kondisi perlindungan buruh migran Indonesia di era orde baru	51
2.5 Perlindungan Buruh Migran Indonesia di era reformasi.....	54
2.6 Pembentukan PJTKI dan Peranannya sejak Orde Baru hingga Reformasi	58
a. Masa Orde Baru.....	58
b. Masa Reformasi	60

3. PARTISIPASI POLITIK BURUH MIGRAN DAN KEBIJAKAN PERLINDUNGAN TERHADAP BURUH MIGRAN PEREMPUAN INDONESIA DI MALAYSIA MASA PEMERINTAHAN SBY 2004-2010

3.1	Sejarah Migrasi Ketenagakerjaan Buruh Migran Perempuan...	67
3.2	Kebijakan Perlindungan Bagi Buruh Migran Perempuan Indonesia di Malaysia Masa Pemerintahan SBY	73
a.	Partisipasi Politik Kelompok Buruh Migran dan Buruh Migran Perempuan dalam Kebijakan Perlindungan terhadap Buruh Migran Masa Pemerintahan SBY 2004-2010	76
b.	Implementasi Kebijakan Perlindungan terhadap Buruh Migran Perempuan Indonesia di Malaysia Masa Pemerintahan SBY 2004-2010.....	94
b.1	Tahap Pra Penempatan.....	97
b.2	Tahap Penempatan	105
b.3	Tahap Purna Penempatan.....	114
3.3	Sekilas tentang Perbedaan Kebijakan Perlindungan terhadap Buruh Migran antara Indonesia dengan Filipina	118

4. HAMBATAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN TERHADAP BURUH MIGRAN PEREMPUAN INDONESIA DI MALAYSIA MASA PEMERINTAHAN SBY 2004-2010

4.1	Koordinasi Antar Departemen dalam Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono	124
a.	Koordinasi dalam tahap pra penempatan	125
b.	Koordinasi dalam tahap penempatan	127
c.	Koordinasi dalam tahap purna penempatan	130
4.2	Kualitas MoU antar Indonesia-Malaysia untuk Perlindungan Buruh migran Perempuan Indonesia di Malaysia	135
4.3	Kualitas Peraturan Ketenagakerjaan Pemerintah Malaysia	140
4.4	Kebijakan Perlindungan terhadap buruh migran perempuan dari pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla menuju Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono.....	145

5. KESIMPULAN DAN PENUTUP

5.1	Kesimpulan	151
5.2	Implikasi Teoritis	156

DAFTAR PUSTAKA	158
-----------------------------	-----

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	: Data Kekerasan terhadap Buruh Migran Indonesia di berbagai Negara Penempatan dari tahun 2004-2010	6
Tabel 1.2	: Jenis Masalah Kekerasan terhadap Buruh Migran Indonesia di tahun 2010.....	7
Tabel 1.3	: Proses Kebijakan.....	18
Tabel 1.4	: Tipologi Aktiifitas Agensi Kebijakan Perempuan.....	22
Tabel 2.1	: Data Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia Pada Masa Orde Baru	41
Tabel 2.2	: Kebijakan Pemerintah terkait Penempatan dan Perlindungan Migrasi Tenaga Kerja mulai tahun 1966-2004	48
Tabel 2.3	: Isi Informasi yang sering diterima Migran sebelum berangkat ke Malaysia	52
Tabel 3.1	: Data Buruh Migran Indonesia berdasarkan Jenis Kelamin....	69
Tabel 3.2	: Aktiifitas Perempuan di Indonesia.....	71
Tabel 3.3	: Perbandingan Buruh Migran Laki-laki dan Perempuan Indonesia di Malaysia	72
Tabel 3.4	: Kebijakan Perlindungan Pemerintahan SBY tentang terhadap Buruh Migran Inonesia.....	74
Tabel 3.5	: Perkembangan Sektor Kerja Buruh Migran Indonesia di Malaysia	96
Tabel 3.6	: Pelanggaran pada Proses Rekrutmen Selama tahun 2005-2009.....	97
Tabel 3.7	: Jumlah Buruh Migran Indonesia di Malaysia pada tahun 2005	105
Tabel 3.8	: Rincian Kasus di Shelter KBRI Kuala Lumpur.....	111
Tabel 3.9	: Output Inpres No.6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKILN.....	113
Tabel 3.10	: Beberapa Perbandingan Kebijakan Perlindungan Indonesia dan Filipina.....	120
Tabel 4.1	: Remitensi yang dihasilkan oleh TKI dari tahun 2006-2010..	144
Tabel 4.2	: Kebijakan Perlindungan terhadap Buruh Migran Perempuan dari Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla menuju Susilo Bambang Yudhoyono –Boediono	145

DAFTAR ISTILAH DAN SINGKATAN

ISTILAH

D.

1. **Devisa**

Kekayaan negara (berupa mata uang asing)

2. **Demand letter**

Surat Permintaan TKI dari pengguna perjanjian kerjasama penempatan.

M.

3. **Moratorium sektor informal**

Pemberhentian sementara pengiriman buruh migran perempuan yang bekerja di sektor informal, khususnya PRT.

P.

4. **Pengangguran Terbuka**

Berdasarkan definisi Survei Tenaga Kerja Nasional adalah 'orang yang sedang mencari pekerjaan atau yang sedang mempersiapkan usaha atau juga yang tidak mencari pekerjaan karena merasa tidak mungkin lagi mendapatkan pekerjaan, termasuk juga mereka yang baru mendapat kerja tetapi belum mulai kerja. pengangguran terbuka tidak termasuk orang yang masih sekolah atau mengurus rumah tangga, sehingga hanya orang yang termasuk angkatan kerja saja yang merupakan pengangguran terbuka'.

S.

5. **Sektor Informal**

Diartikan sebagai sektor yang berada di ruang domestik dan diklasifikasikan dengan kerja rumah tangga/domestik, seperti pekerja rumah tangga (PRT), baby sitter dan merawat orang lanjut usia.

6. **Sektor Formal**

Diartikan sebagai sektor yang berada di ruang publik dan diklasifikasikan dengan kerja konstruksi, perladangan, pabrik/kilang, jasa dan pertanian.

SINGKATAN

A.

7. **APJATI**

Asosiasi Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia.

8. **ATKI**

Asosiasi Tenaga Kerja Indonesia.

B.

9. BNP2TKI

Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI

10. BP3TKI

Badan Pelaksana Penempatan dan Perlindungan TKI. Badan ini adalah kepanjangan tangan dari BNP2TKI yang berada di daerah-daerah.

C.

11. CEDAW

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.

G.

12. GBHN

Garis-garis Besar Haluan Negara.

I.

13. ILO

International Labour Organization.

14. Inpres

Instruksi Presiden.

K.

15. Keppres

Keputusan Presiden.

M.

16. MTUC

Malaysia Trade Union Center.

17. MoU

Memorandum of Understanding/ Nota Kesepahaman.

N.

18. NGO

Non Government Organization.

P.

19. PPTKILN

Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri.

20. PJTKI/PPTKIS

Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia/ Perusahaan Penempatan TKI Swasta (istilah PPTKIS mulai digunakan sejak dikeluarkannya Undang Undang No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN).

21. **PerMen**

Peraturan Menteri

22. **Presiden SBY**

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

S.

23. **SBMI**

Serikat Buruh Migran Indonesia.



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1. Pedoman Wawancara Penelitian
- Lampiran 2. Foto-foto Kondisi Buruh Migran Perempuan di Balai Latihan Kerja dan KBRI Kuala Lumpur, Malaysia.



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kehidupan sosial masyarakat Indonesia yang masih memprihatinkan ditandai dengan kondisi kemiskinan, pengangguran dan dunia pendidikan yang belum dapat diakses oleh seluruh masyarakat. Lapangan kerja yang minim di dalam negeri menyebabkan kesempatan kerja yang kecil dan besar-nya angka pengangguran di Indonesia. Berdasarkan data yang dimiliki oleh Pusat Data Informasi (Pusdatin) Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemnakertrans) RI, ada 22.753.520 angka pengangguran terbuka¹ di tahun 2005. Pada tahun 2006, ada 22.036.693 orang dan 20.559.059 orang di tahun 2007. Tahun 2008 jumlah ini menjadi 18.822.105 orang dan 9.258.964 orang berstatus sebagai penganggur terbuka hingga bulan Februari 2009.²

Angka-angka tersebut memberikan gambaran nyata, bahwa jumlah pencari kerja di Indonesia masih sangat besar. Jumlah pencari kerja yang tidak diimbangi dengan lapangan kerja yang luas menyebabkan minat masyarakat Indonesia yang besar untuk melakukan migrasi dan mencari kerja di luar negeri sebagai buruh (migran) guna memenuhi kebutuhan mereka. Oleh karena itu mereka disebut sebagai buruh migran. Sebagian orang melakukan migrasi karena ia menginginkan standar kehidupan yang lebih baik untuk diri dan keluarga mereka, termasuk pekerjaan yang memberikan penghasilan yang lebih besar. Selanjutnya fenomena ini disebut dengan migrasi perburuhan, sementara pelaku migrasi dikenal sebagai pekerja migran.³

¹ Penganggur terbuka didefinisikan oleh SAKERNAS (survei tenaga kerja nasional) sebagai orang yang sedang mencari pekerjaan atau yang sedang mempersiapkan usaha atau juga yang tidak mencari pekerjaan karena merasa tidak mungkin lagi mendapatkan pekerjaan, termasuk juga mereka yang baru mendapat kerja tetapi belum mulai bekerja. Pengangguran terbuka tidak termasuk orang yang masih sekolah atau mengurus rumah tangga, sehingga hanya orang yang termasuk angkatan kerja saja yang merupakan pengangguran terbuka. Di sadur dari www.sakernas.blogspot.com pada tanggal 20 Juni 2011 pukul 03.30 WIB.

² Berdasarkan Data dan Informasi Penempatan Tenaga Kerja, Pusat Data dan Informasi Ketenagakerjaan, Badan Penelitian, Pengembangan dan Informasi, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI, 2009, hal.42.

³ ILO, *Hak-hak Pekerja Migran*, Buku Pedoman, Jakarta: 2007, hal. 13.

Buruh migran perempuan dan laki-laki mempunyai kontribusi atas laju perekonomian negara dengan menyumbangkan devisa bagi negara tiap tahunnya⁴, termasuk buruh migran yang berangkat ke negara Malaysia. Dari banyaknya penempatan buruh migran ke luar negeri, Direktorat Jenderal Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Luar Negeri (PTKILN) Kemnakertrans RI mencatat bahwa di negara Asia, Malaysia menduduki peringkat pertama dalam hal penempatan buruh migran.⁵ Dari tahun ke tahun, banyak terjadi tindak kekerasan dan pelecehan seksual di negara Jiran tersebut. Data resmi Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemnakertrans) RI menunjukkan bahwa mayoritas buruh migran Indonesia di Malaysia, terutama perempuan lebih banyak bekerja di sektor informal.⁶ Dominasi buruh migran perempuan disektor informal ditunjukkan oleh data terakhir di tahun 2009 yang dimiliki kemnakertrans RI. Jumlah keseluruhan buruh migran Indonesia di Malaysia pada tahun 2009, yaitu 62.512 orang untuk buruh migran laki-laki dan 61.374 buruh migran perempuan. Dari angka 62.512, ada Ada 383 buruh laki-laki yang bekerja di sektor informal. Sedangkan jumlah buruh migran perempuan di sektor informal mencapai 38.664 orang dari angka 61.374 orang.⁷ Sektor informal diisi oleh kerja domestik seperti Pekerja Rumah Tangga (PRT) yang rentan terhadap kondisi berbagai kekerasan dan membutuhkan perlindungan Negara.

⁴Negara sangat diuntungkan dengan pengiriman buruh migran Indonesia ke beberapa negara pemasok. Berdasarkan catatan yang ditulis oleh Pusat Data dan Informasi Ketenagakerjaan, empat tahun belakangan, yaitu 2004-2007, TKI menyumbang 13,87 miliar US\$. Angka ini meningkat dari 1,9 miliar US\$ di tahun 2004 menjadi 5,84 miliar US\$ di tahun 2007. Namun besarnya pengiriman buruh migran, terutama perempuan ke beberapa negara pemasok tidak diimbangi dengan perlindungan yang ada. Pengiriman buruh migran perempuan masih dipandang sebagai komoditi untuk memenuhi permintaan pasar dan bukan sebagai pekerja Indonesia di luar negeri yang wajib dilindungi. Hal ini tercermin dari minim-nya poin perlindungan di UU No.39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri (PPTKILN).

⁵ Berdasarkan data yang ada di Kemnakertrans RI, jumlah buruh migran Indonesia di Malaysia (tahun 2004) mencapai 127.175, (2005) mencapai 201.887, (2006) ada 270.009, (2007) mencapai 222.198, (2008) ada 187.093 dan di (2009) ada 123.886. Jumlah ini meningkat tajam di tahun 2010 dengan 1.200.000 buruh migran yang bekerja di Malaysia. Angka ini sangat jauh lebih banyak jika dibandingkan dengan beberapa negara penempatan seperti Singapura atau Hongkong yang hanya menyentuh puluhan dan ratusan ribu.

⁶ Sektor informal diartikan dengan sektor kerja yang berada di ruang domestik dan diklasifikasikan dalam kerja rumah tangga dan domestik, yaitu Pekerja Rumah Tangga (PRT), *baby sitter* dan merawat manusia lanjut usia (manula).

⁷ Data yang dipunyai oleh Kemnakertrans RI pada tahun 2009 tersebut menjadi cermin bahwa buruh migran perempuan memang mempunyai andil besar dalam laju ekonomi negara. Namun pemerintah tidak menyikapinya dengan perlindungan yang baik, sehingga kasus kekerasan terhadap buruh migran perempuan, terlebih di Malaysia dari tahun ke tahun belum bisa diselesaikan.

Perlindungan yang belum maksimal dari Negara, dalam hal ini pemerintah bisa dilihat dari beberapa kasus yang terjadi pada sejumlah buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia, khususnya yang bekerja di sektor PRT. Pada bulan Mei 2004, terjadi kekerasan fisik terhadap Nirmala Bonat, buruh migran perempuan yang bekerja di Malaysia. Ia mengalami penyiksaan dari majikannya berupa penyiraman air panas, bekas setrika pada badannya, pemukulan kepala dengan gantungan baju oleh majikannya dan pemukulan cawan pada kepala Nirmala Bonat. Kasus penyiksaan terhadap Nirmala Bonat terjadi di masa pemerintahan Megawati dan menyebabkan terbentuknya Undang-Undang No.39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri (PPTKILN) sebagai Undang Undang yang mengatur penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia. Walaupun kasus ini terjadi di bulan Mei sebelum pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono berjalan, namun penyelesaian kasus kekerasan terhadap Nirmala Bonat masih berjalan dan dipersidangkan di Malaysia hingga tahun 2008.

Selain Nirmala Bonat, tindak kekerasan juga dialami oleh Ceriyati pada tahun 2007 dan Siti Hajar di tahun 2009. Keduanya adalah buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia yang bekerja sebagai PRT migran. Siti Hajar disiksa oleh majikan dengan menggunakan air panas, martil dan gunting.⁸ Ceriyati mengalami pemukulan dan pelarangan beribadah oleh majikannya. Selain itu, ia juga tidak mendapatkan gaji selama bekerja empat setengah bulan di rumah majikannya.⁹ Kekerasan dan permasalahan yang terus terjadi pada buruh migran perempuan di era demokratisasi, mencerminkan bahwa demokrasi belum dapat menjamin kehadiran perlindungan bagi buruh migran Indonesia, khususnya perempuan. Poin penting dalam demokrasi ideal diantaranya adalah partisipasi dan kesetaraan. Arend Lijphart mengatakan bahwa kesetaraan politik dan partisipasi politik, keduanya adalah dasar dari demokrasi yang ideal. Dalam prinsip, keduanya saling mendukung secara sempurna, namun dalam praktik partisipasi seringkali tidak setara dan ketidaksetaraan ini menghadirkan pengaruh

⁸http://nasional.vivanews.com/news/read/67973-siti_hajar_senasib_dengan_nirmala_bonat, diakses pada tanggal 21 Februari 2011, pukul 06.00 WIB. Meski majikan Siti Hajar diancam pidana 20 tahun, namun terdakwa merasa tidak bersalah atas luka yang ada di tubuh Siti Hajar.

⁹<http://www.metrotvnews.com/read/newsvideo/2007/06/18/40663/-Depnakertrans-Sedang-Mendalami-Kasus-Ceriyati-/82>, diakses pada tanggal 21 Februari 2011, pukul 06.30 WIB.

yang tidak setara.¹⁰ Partisipasi politik wajib dimiliki oleh tiap warga negara, termasuk buruh migran perempuan untuk menghadirkan kesetaraan pengaruh perlindungan bagi buruh migran perempuan.

Negara yang menganut sistem demokrasi, mempunyai peran penting dalam menjalankan kesetaraan partisipasi politik bagi tiap warga negara. Negara mempunyai beberapa unsur, yaitu wilayah, penduduk, pemerintah dan kedaulatan. Pemerintah sebagai salah satu komponen dalam negara mempunyai wewenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk di dalam wilayahnya, di mana keputusan-keputusan tersebut dapat berupa Undang Undang, Peraturan Menteri, Instruksi Presiden hingga Keputusan Presiden dan peraturan lainnya. Melalui peraturan-peraturan tersebut, Negara melalui sebuah pemerintahan bisa menunjukkan kepedulian dan keberpihakan pada kehidupan masyarakat. Apakah peraturan yang ada merupakan cermin dari kebutuhan masyarakat atau hanya sekedar menjalankan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Pencanangan pembangunan nasional di zaman Soeharto membawa dampak yang sangat besar pada pengupahan buruh industri dan pengiriman buruh migran. Pencanangan tersebut juga berdampak pada era pemerintahan setelah Orde Baru, termasuk pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) di tahun 2004-2010. Dalam periode pemerintahan SBY 2004-2010, demokratisasi telah diterapkan dan Undang Undang No.39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri (PPTKILN) diimplementasikan. Namun, demokratisasi yang dijalankan di era reformasi tersebut masih menghadirkan berbagai tindak kekerasan terhadap buruh migran perempuan, seperti kasus Nirmala Bonat, Ceriyati dan Siti Hajar yang bekerja sebagai buruh migran perempuan di sektor informal, yaitu pekerja rumah tangga (PRT). Hal ini membawa pada sebuah fenomena yang perlu untuk di analisa, bahwa mengapa perlindungan dari Negara terhadap buruh migran perempuan di berbagai negara penempatan, khususnya Malaysia tidak bisa didapatkan secara maksimal di era demokrasi. Pemenuhan kebutuhan buruh migran perempuan untuk dilindungi,

¹⁰ Arend Lijphart, *Thinking About Democracy*, Routledge: NewYork, 2008, hal.201.

dapat dilihat dari partisipasi politik kelompok buruh migran dan individu buruh migran dalam penyusunan kebijakan perlindungan buruh migran Indonesia.

1.2. Perumusan Masalah

Ada beberapa kebijakan yang dijalankan dan dikeluarkan oleh pemerintahan SBY selama tahun 2004-2010 untuk mengatur penempatan dan perlindungan buruh migran Indonesia di luar negeri. Diantaranya adalah implementasi Undang Undang No.39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri (PPTKILN) yang dibuat pada masa akhir pemerintahan Megawati, yaitu empat bulan setelah kasus Nirmala Bonat terjadi di bulan Mei 2004. Implementasi kebijakan ini dijalankan sejak masa awal pemerintahan SBY, yaitu Oktober 2004. Selain UU tersebut, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemnakertrans) RI mengeluarkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Permenakertrans) No.18 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri. Pada tahun 2006, Presiden SBY menginstruksikan kebijakan reformasi dalam penempatan dan perlindungan TKI di Luar Negeri setelah melakukan observasi ke Negara Timur Tengah dan Malaysia melalui Inpres No.6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri. Namun, implementasi kebijakan dari kebijakan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia yang dikeluarkan pada masa pemerintahan SBY, tidak dapat mengurangi angka kekerasan yang terjadi pada buruh migran Indonesia, khususnya perempuan.

Pada salah satu negara penempatan, yaitu Saudi Arabia, kejadian pelecehan seksual dan penganiayaan hingga pemotongan bibir oleh majikan seperti yang dialami oleh Sumiati di tahun 2010 banyak terjadi dan menunjukkan bahwa perlindungan terhadap buruh migran perempuan Indonesia belum mampu menekan angka kekerasan. Angka kekerasan di berbagai negara penempatan terus meningkat dari tahun ke tahun yang bisa dilihat dari data kekerasan terhadap buruh migran Indonesia mulai tahun 2008 di bawah ini:

Tabel 1.1
Data Kekerasan terhadap Buruh Migran Indonesia di berbagai
Negara Penempatan dari tahun 2004-2010¹¹

Negara	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Persentase Laki-laki dan Perempuan	
Malaysia	4	7*	19	58	37	1748	1000	2004 = 90 persen perempuan dan 10 persen laki-laki. 2008 = 82 persen perempuan dan 18 persen laki-laki.	
Saudi Arabia	3	-	5	55	53	1048	5563		
Singapura	2	-	-	4	14	16	3		
Yordania	-	-	-	8	10	1004	5	2009 = 97 persen perempuan dan 3 persen laki-laki.	
Kuwait	-	-	1	6	5	784	2		
Hongkong	-	-	-	4	-	78	2		
Taiwan	-	-	-	5	6	103	8		
UEA	-	-	1	1	6	533	5	2010 = perempuan menduduki angka 5.653 dan laki-laki 679.	
Jumlah	9	7	26	141	131	5314	6588**		
Total Keseluruhan	12.216 orang								

Sumber: Database Migrant CARE tahun 2004-2010 yang didapat dari pengaduan langsung korban ke Migrant CARE dan olahan data dari BNP2TKI, Departemen Tenaga Kerja, KBRI.

angka tersebut adalah angka kematian yang terjadi pada buruh migran Indonesia di Malaysia. angka tersebut minus negara Kosta Rica dan Inggris.*

Berdasarkan data Migrant CARE yang dilaporkan dan diolah sesuai dengan kedatangan korban kekerasan tersebut¹², dapat dilihat bahwa angka kekerasan di berbagai penempatan terus meningkat dari tahun 2004 hingga 2010. Meski pemerintahan SBY telah mengeluarkan beberapa kebijakan perlindungan terhadap

¹¹ Selain Migrant CARE, Pusat Penelitian Pengembangan dan Informasi BNP2TKI (Puslitfo BNP2TKI) mencatat ada sejumlah pelayanan TKI bermasalah di GPK-TKI Selapajang Tangerang. Data TKI bermasalah di tahun 2008 untuk Negara Malaysia yang tercatat BNP2TKI adalah 2.476. Pada tahun 2009, terdapat 1.851 TKI bermasalah dan 1.953 orang di tahun 2010. Data ini adalah data yang tercatat hanya di pintu Selapajang Tangerang.

¹² Migrant CARE baru berdiri pada tahun 2004 dan menyatakan bahwa data yang ada pada tahun 2004, 2005 dan 2006 bersumber dari korban yang datang langsung. Data menunjukkan nominal yang kecil, namun mereka memaparkan bahwa angka kejadian di lapangan (tidak datang langsung ke Migrant CARE) lebih banyak dari data yang mereka miliki.

buruh migran Indonesia, namun di Malaysia angka kekerasan terhadap buruh migran menduduki posisi kedua setelah Saudi Arabia dan bahkan posisi pertama di tahun 2009. Fakta kekerasan yang terjadi pada buruh migran perempuan menunjukkan bahwa dengan terlibatnya mereka dalam proses produksi, dapat juga mengakibatkan perempuan menjadi budak dari sistem produksi tersebut.¹³ Pada tahun 2009, pemerintahan SBY memberlakukan moratorium untuk sektor informal.¹⁴ Selama moratorium sektor informal tersebut berjalan, terjadi kasus kekerasan yang dialami oleh Winfaidah, seorang PRT yang dianiaya dan diperkosa hingga babak belur di Malaysia. Winfaidah adalah buruh migran perempuan yang diberangkatkan PT Nuraini Indah Perkasa ke Singapura pada Oktober 2009. Namun, dia dipulangkan ke Batam karena tidak lulus uji bahasa Inggris. PT Nuraini Indah Perkasa kemudian mengirim Winfaidah ke Penang melalui Johor Baru. Winfaidah dipekerjakan sebagai pekerja rumah tangga (PRT) di rumah milik Kim Pooh di Sungai Petani Pulau, Penang, Malaysia. Di sana ia hanya bekerja selama tiga bulan dan sering mendapatkan perlakuan kasar.¹⁵ Selama tahun 2010, Migrant CARE mencatat beberapa kasus kekerasan yang dialami oleh buruh migran Indonesia dalam tabel berikut:

Tabel 1.2
Jenis Masalah Kekerasan
terhadap Buruh Migran Indonesia tahun 2010

Jenis Masalah	Jumlah
Penganiayaan	1140
Sakit saat bekerja	3568
Pelecehan seksual	874
Penganiayaan majikan dan kekerasan seksual	29
Disiksa di penjara	281
<i>Underpayment</i> / upah di bawah rata-rata	631
Tidak digaji	27
Penganiayaan majikan dan tidak digaji	18
Dipaksa makan daging babi	6
Dipenjarakan majikan	2

¹³ Mansour Fakh, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Insist Press bekerjasama dengan PUSTAKA PELAJAR, Yogyakarta: 2003, hal. 159.

¹⁴ Moratorium adalah pemberhentian sementara pengiriman buruh migran perempuan yang bekerja di sektor informal, yaitu PRT migran yang ditempati oleh perempuan. Langkah ini digunakan pemerintah Indonesia untuk mengatasi masalah kekerasan yang terjadi pada buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia.

¹⁵ Berdasarkan paparan yang dikemukakan oleh Anis Hidayah dari Migrant Care, dalam <http://bataviase.co.id/node/392445>, diakses pada tanggal 2 Oktober 2010, pukul 21.30 WIB.

ABK yang disiksa oleh pengusaha perkapalan asing	13
Pembunuhan oleh polisi	3
Tidak diberi makan dan dipecat tanpa pesangon	1
Pembunuhan	2
Disiksa di penjara hingga meninggal	2
Kerja paksa	2
Diperas petugas bea cukai	1
Lain-lain	4
Jumlah	6.604

Sumber: Database Migrant CARE 2010.

Tabel di atas menunjukkan bahwa penganiayaan serta sakit saat bekerja menjadi kasus kekerasan yang terjadi pada buruh migran Indonesia, khususnya perempuan secara keseluruhan di berbagai negara penempatan. Kasus-kasus kekerasan yang ada, menunjukkan bahwa kebijakan perlindungan yang ada di era demokrasi, belum dapat memberikan jaminan perlindungan bagi buruh migran perempuan Indonesia, khususnya di Malaysia. Lemahnya perlindungan terhadap buruh migran perempuan selama ini juga bisa di lihat dari isi perjanjian atau *Memorandum of Understanding* (MoU) Indonesia dan Malaysia untuk sektor informal tahun 2006 sebelum kasus Siti Hajar terjadi. *Memorandum of Understanding* (MoU) tahun 2006 antara Indonesia dan Malaysia yang tidak memasukkan poin izin cuti libur, upah minimum dan pemegangan passport oleh buruh migran menunjukkan bahwa Negara menyetujui bentuk kekerasan lain terhadap buruh migran perempuan Indonesia, yaitu kekerasan ekonomi dan pelanggaran hak bagi buruh migran. Pemerintah Indonesia dan Malaysia pun akhirnya menggagas perjanjian resmi setelah kasus Siti Hajar, yaitu memasukkan poin upah minimum, pemegangan passport oleh buruh migran dan izin cuti libur dalam revisi MoU di tahun 2009. Namun, pemerintah Malaysia terlihat keberatan dengan indikator belum di tandatangani-nya perjanjian tersebut hingga tahun 2010. Keberatan pihak Malaysia menyebabkan pemberlakuan moratorium sektor informal masih berjalan dan sektor kebutuhan rumah tangga di Malaysia menghadapi masalah.¹⁶

Undang-Undang No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN yang diimplementasikan pada masa pemerintahan SBY, masih banyak membahas

¹⁶ Koran *Kompas*, *Malaysia Kekurangan PRT*, edisi 26 Januari 2011, hal.11. Sekitar 35.000 rumah tangga di Malaysia kerepotan karena tidak mempunyai PRT. Persatuan Agen PRT asing di Malaysia mengatakan, jumlah PRT asing di negara itu anjlok dari sekitar 300.000 orang sebelum larangan, menjadi 170.000 orang setelah larangan.

mengenai penempatan daripada perlindungan. Menurut pemaparan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan (Meneg PP) RI dalam rapat kerja komite III DPD RI 2010, dari 109 pasal yang ada dalam UU tersebut, hanya terdapat 9 pasal yang mengatur tentang perlindungan. Selain itu peraturan-peraturan yang diamanatkan dalam undang-undang tersebut belum dibuat secara lengkap. Dari 25 peraturan yang diamanatkan UU tersebut, baru dibentuk 11 peraturan sedangkan 14 peraturan lagi belum terbentuk.¹⁷

Pengaturan poin perlindungan yang minim dalam Undang Undang No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN tidak bisa dipisahkan dengan kebijakan perlindungan yang ada terhadap buruh migran Indonesia, khususnya perempuan di zaman Orde Baru. Sejak tahun 1970, instrumen legal untuk mengatur masalah buruh migran hanya terdapat pada tingkat Keputusan Menteri (KepMen). Pengaturan yang baru sebatas Keputusan Menteri, tidak bisa dijadikan dasar hukum yang kuat bagi pemerintah untuk bisa melakukan posisi tawar mengenai kesejahteraan buruh migran Indonesia dengan negara penempatan seperti Malaysia yang tidak mempunyai per-undangan khusus tentang perlindungan terhadap pekerja di sektor informal, seperti Pekerja Rumah Tangga (PRT). Selain peraturan yang sebatas Keputusan Menteri, kebijakan perlindungan yang tidak partisipatif dari semua pihak, terutama buruh migran perempuan juga dapat dilihat sebagai alasan mengapa perlindungan terhadap buruh migran perempuan Indonesia tidak dapat berjalan dengan baik.

Pemerintah Indonesia tidak menggunakan dasar ratifikasi CEDAW (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) tahun 1984 untuk melindungi buruh migran perempuan dalam kebijakan yang ada. Sehingga kebijakan perlindungan yang dihasilkan tidak mencerminkan keseriusan pemerintah untuk berpihak pada perlindungan buruh migran perempuan.¹⁸ Jika

¹⁷Penjelasan dan Meneg PP RI pada rapat kerja komite III DPD RI, 18 mei 2010 tentang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri, perdagangan manusia dan KDRT, diakses dari www.google.com pada tanggal 30 November 2010 pukul 09.00 WIB.

¹⁸ Pada penjelasan UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN, dituliskan bahwa ‘Bagi mereka yang mempunyai pendidikan dan keterampilan yang relatif rendah yang dampaknya biasanya dipekerjakan pada jabatan atau pekerjaan-pekerjaan “kasar” tentunya **memerlukan pengaturan berbeda dari mereka yang memiliki keterampilan dan pendidikan yang lebih tinggi. Bagi mereka, diperlukan campur tangan Pemerintah untuk memberikan pelayanan dan perlindungan yang maksimal.** Redaksi ini menunjukkan bahwa sebenarnya pemerintah yang paling bertanggung jawab atas perjanjian MoU yang ada antara negara penempatan untuk sektor

suatu Negara telah meratifikasi CEDAW, maka Negara tersebut mempercayai bahwa dasar dari hak asasi manusia adalah termasuk pada kesetaraan yang sebenarnya atas laki-laki dan perempuan.¹⁹

Rentang waktu yang panjang, yaitu 20 tahun dari saat Indonesia meratifikasi CEDAW di tahun 1984 hingga Indonesia mempunyai UU tentang penempatan dan perlindungan TKILN di tahun 2004, tidak dimaksimalkan oleh pemerintah untuk membuat sebuah perlindungan yang baik dalam kebijakan perlindungan terhadap perempuan.²⁰ Dampak dari tidak diikutsertakan-nya semangat ratifikasi CEDAW dalam pembuatan kebijakan perlindungan adalah poin perlindungan yang minim dalam berbagai kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan Indonesia, seperti Undang Undang No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN, Permenakertrans No.18 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan dan Penempatan TKILN serta Inpres No.6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKILN.

Sebagai seorang warga negara dalam Negara demokrasi, buruh migran perempuan tidak mempunyai akses untuk bersuara dan berpendapat di publik. Partisipasi mereka dalam penyusunan kebijakan migrasi tenaga kerja menjadi hal yang terus diperjuangkan oleh beberapa kalangan. Anne Philips menjelaskan bahwa definisi demokrasi yang sering digunakan, terlebih dalam negara seperti Inggris adalah bahwa demokrasi diidentifikasi dengan kontrol serta kesetaraan politik. Prinsip pertama yaitu kontrol, bahwa bukan saja sebuah sistem dikatakan demokratis karena berusaha memenuhi kebutuhan atau kepentingan orang, namun juga seharusnya masyarakat mengambil peran dalam keputusan politik. Kontrol juga berhubungan langsung dengan kesetaraan politik sebagai prinsip kedua, yang mana harus ada sebuah konsensus, baik dalam kesetaraan sosial dan ekonomi.²¹ Kesetaraan politik dan kontrol yang baik harus dapat diwujudkan dalam

informal yang berada pada pekerjaan domestik dan “kasar”. Namun, pemerintah tidak berangkat dari ratifikasi CEDAW yang telah dilakukan pada tahun 1984. Sehingga, redaksi berikutnya hanya memaparkan ‘Oleh karena itu, dalam UU ini, prinsip pelayanan penempatan dan perlindungan TKI adalah persamaan hak, berkeadilan, kesetaraan gender serta tanpa diskriminasi’, tanpa dasar yang kuat.

¹⁹ www.hreoc.gov.au/what is cedaw, diakses pada tanggal 20 Juni 2011 pukul 14.25 WIB.

²⁰ Wawancara dengan Anis Hidayah, Direktur Eksekutif Migrant CARE, tanggal 17 Maret 2011 pukul 17.45 WIB.

²¹ Anne Philips, *The Politics of Presence*, Oxford University Press: New York, 1995, hal.28-30.

partisipasi politik aktif buruh migran perempuan Indonesia dan kelompok buruh migran Indonesia terhadap kebijakan perlindungan pemerintahan SBY

Berbagai permasalahan kekerasan yang terjadi pada buruh migran perempuan di Malaysia selama pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2010 perlu menghadirkan sebuah analisa terhadap partisipasi gerakan buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran dalam pembuatan kebijakan di negara demokrasi. Jika demokrasi menjanjikan kesetaraan, kebebasan, keadilan dan pemenuhan hak, maka buruh migran Indonesia khususnya buruh migran perempuan harus terlibat dalam proses penyusunan kebijakan sebagai seorang warga negara yang mempunyai hak untuk berpendapat. Berdasarkan pemaparan masalah tersebut, maka penelitian ini akan menganalisa permasalahan ‘Negara dan Buruh Migran Perempuan; Kebijakan Perlindungan Buruh Migran Perempuan Indonesia Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2010 (Studi terhadap Perlindungan Buruh Migran Perempuan Indonesia di Malaysia)’.

Atas dasar pemaparan rumusan masalah di atas, maka tesis ini akan menjawab pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana partisipasi politik buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran dalam penyusunan kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2010)? Apa hambatan bagi buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran untuk berpartisipasi?
2. Bagaimana Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2010) memberikan perlindungan terhadap buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia dalam Kebijakan Perlindungan-nya? Apa hambatan yang ada selama kebijakan perlindungan berjalan?

Sedangkan batasan masalah yang akan dilihat adalah partisipasi politik buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran dari masa Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) memimpin di tahun 2004-2010, di mana ada pergantian Wakil Presiden, yaitu Jusuf Kalla menjadi Boediono di tahun 2010. Alasan pengambilan tahun 2004-2010 adalah pada rentang waktu tersebut, beberapa kebijakan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia banyak dikeluarkan. Namun dari

data yang ada, menunjukkan bahwa kekerasan terhadap buruh migran, khususnya perempuan semakin meningkat dari tahun ke tahun. Untuk perlindungan buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia, beranjak dari makna perlindungan yang ada dalam Undang Undang No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN, yaitu segala upaya untuk melindungi kepentingan calon TKI guna terjaminnya pemenuhan hak sesuai UU, baik sebelum berangkat, selama dan sesudah bekerja.

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui partisipasi politik buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran dalam penyusunan kebijakan perlindungan buruh migran Indonesia pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2010) beserta hambatan partisipasi politik.
2. Mengetahui kondisi pemberian perlindungan buruh migran perempuan Indonesia yang berada di Malaysia pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2010 dalam Kebijakan Perlindungan serta hambatan implementasi kebijakan perlindungan tersebut.

Manfaat Penelitian ini adalah:

1. Manfaat Akademis
 - a. Untuk memberikan kontribusi positif dalam bidang studi politik perburuhan yang bisa dilihat dari partisipasi politik buruh migran perempuan Indonesia dalam kebijakan perlindungan pemerintahan SBY.
 - b. Memberikan perspektif ilmu politik dari sudut pandang peran penting perempuan dalam penyusunan kebijakan publik dan dampak dari kehadiran atau ketidakhadiran partisipasi politik perempuan.
2. Manfaat Praktis
 - a. Sebagai informasi bagi seluruh pihak yang mempunyai perhatian pada permasalahan perlindungan atas kekerasan terhadap buruh migran Indonesia, khususnya perempuan.

- b. Memberikan masukan pada pihak Pemerintah, bahwa kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan dapat berkualitas dan melindungi jika ada partisipasi aktif buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran. Partisipasi buruh migran perempuan dapat menjawab kebutuhan perlindungan selama tahap migrasi tenaga kerja.

1.4. Kajian Literatur

Dalam penelitian ini, ada beberapa kajian dan literatur yang sangat membantu penulis untuk memahami permasalahan buruh migran, diantaranya adalah penelitian dari Irfan Rusli Sadek, mahasiswa Pasca Politik UI pada tahun 2004 yang berjudul 'Negara dan Pekerja Migran; Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Negara terhadap Kasus Deportasi TKI di Kabupaten Nunukan pada Tahun 2002'. Dalam tulisan tersebut, Irfan berusaha menjawab faktor-faktor apa saja yang menyebabkan Negara terlambat dalam memberikan penanganan kepada deportasi TKI di Nunukan. Ada tiga faktor yang mempengaruhi keterlambatan Negara, yaitu faktor supra struktur politik, infra struktur politik dan pengaruh lingkungan internasional.

Irfan menjawab bahwa faktor yang paling dominan menyebabkan keterlambatan langkah Negara dari ketiga faktor tersebut adalah faktor supra struktur politik. Faktor ini berpengaruh negatif terhadap kebijakan penanganan TKI deportasi. Perangkap koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial menyebabkan pemerintahan Megawati dan DPR ada dalam kondisi yang problematik. Presiden bergantung pada DPR dan kepentingan DPR dalam pemerintahan Megawati, menyebabkan kedua institusi lemah.

Sedangkan faktor infra struktur politik berpengaruh positif karena terdiri dari partai politik oposisi, LSM dan Media atau Pers yang berusaha untuk menegur kebijakan pemerintah Megawati. Faktor ketiga adalah pengaruh lingkungan internasional yang fokus pada hubungan bilateral Indonesia dan Malaysia. Faktor ini berpengaruh negatif terhadap kebijakan penanganan deportasi dan akhirnya menimbulkan ketegangan antara dua negara, Malaysia dan Indonesia.

Selain Irfan, ada penelitian lain mengenai buruh migran yang ditulis oleh Anik Farida, mahasiswi Pasca Kajian Wanita 2003 yang berjudul 'Perempuan

Buruh Migran di Tengah Kekerasan (studi tentang upaya survival perempuan buruh migran pembantu rumah tangga dalam menghadapi dan menyikapi kekerasan)'. Dalam penelitiannya, Anik menjelaskan tentang bentuk kekerasan yang terjadi pada buruh migran perempuan dan upaya survival mereka untuk menghadapi kekerasan yang terjadi. Anik memaparkan bahwa kekerasan yang terjadi pada mereka adalah kekerasan ekonomi, psikis, fisik dan seksual. Kekerasan yang ada juga bersifat interaktif dan struktural, karena pelaku kekerasan bisa individu seperti oknum aparat desa, calo, suami atau ayah dan kolektif seperti kelembagaan, yaitu PJTKI, Depnaker dan KBRI. Upaya yang dilakukan oleh buruh migran yang terkena kekerasan adalah bertahan dan perlawanan. Perlawanan seperti berpura-pura sakit, memperlambat pekerjaan dan berkorespondensi secara sembunyi-sembunyi.

Beberapa penelitian di atas sangat menarik karena menganalisa sejumlah persoalan yang terjadi pada buruh migran Indonesia, termasuk perempuan dan menjadi alasan bagi penulis untuk meneliti permasalahan perlindungan buruh migran dari perspektif perempuan dan politik. Perspektif yang diambil penulis adalah pentingnya partisipasi politik buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran dalam penyusunan kebijakan untuk memenuhi kebutuhan perlindungan buruh migran perempuan, khususnya yang berada di Malaysia, dalam kebijakan perlindungan. Buruh migran perempuan menjadi sangat menarik untuk diangkat karena mayoritas buruh migran Indonesia yang ada di seluruh negara penempatan adalah perempuan dan berada di sektor domestik seperti Pekerja Rumah Tangga (PRT).

1.5. Kerangka Teori

Dalam membahas penelitian ini, ada beberapa teori yang digunakan untuk menganalisa permasalahan penelitian, yaitu: teori negara yang dilihat dari perspektif negara feminis di mana teori ini mencoba untuk memaparkan dan menjelaskan bagaimana keberpihakan negara terhadap kepentingan perempuan. Teori selanjutnya adalah teori kebijakan publik dan representasi politik perempuan dalam kebijakan sebagai bentuk partisipasi, di mana teori ini digunakan untuk melihat peran penting partisipasi politik perempuan dalam

kebijakan dan dampak dari terpenuhinya representasi politik bagi perlindungan buruh migran perempuan. Representasi politik perempuan dalam kebijakan publik dimaknai dengan kesetaraan yang partisipatif antara birokrasi pemerintahan dengan perempuan sebagai warga negara. Dalam penelitian ini, teori utama yang akan digunakan adalah teori representasi politik perempuan dari Joni Lovenduski dan Teori Feminisme Sosialis dari Iris Young. Kedua teori tersebut digunakan untuk menganalisa bagaimana negara, yang direpresentasikan oleh pemerintah berpihak pada keleluasaan partisipasi politik buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran dalam kebijakan perlindungan di era Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2010) sebagai bentuk politik perlindungan. Kemudian hasil dari partisipasi tersebut akan dilanjutkan dengan menjawab mengapa bentuk partisipasi yang ada seperti demikian.

a. Teori Negara

Negara biasanya dibedakan dari masyarakat sipil. Negara terdiri dari berbagai institusi pemerintahan, birokrasi, militer, polisi, pengadilan dan sebagainya yang bisa diidentifikasi dengan seluruh 'tubuh politik'. Andrew Heywood²² mengatakan bahwa hubungan antara negara dan pemerintah merupakan hubungan yang kompleks. Pemerintah adalah bagian dari negara, dan dalam beberapa hal pemerintah adalah bagian yang paling penting. Institusi pemerintahan konsen pada bahasan pembuatan, implementasi dan interpretasi hukum, di mana hukum menjadi satu kesatuan aturan yang mengikat masyarakat. Karena itu, semua sistem pemerintahan menunjukkan tiga fungsi: pertama, legislasi atau pembuatan hukum, kedua eksekusi atau implementasi hukum dan ketiga interpretasi hukum. Negara yang diartikan dan dilihat sebagai pusat dalam kehidupan masyarakat, bukan hanya sebagai "ketergantungan" masyarakat yang "relatif", namun ia juga dalam beberapa hal menjadi "hal yang sangat menentukan" dalam masyarakat. Negara adalah asosiasi yang inklusif, yang mana dalam pengertiannya mencakup seluruh komunitas dan meliputi institusi-institusi tersebut yang mengangkat ruang publik. Pemerintah karena itu bisa dilihat sebagai bagian dari negara. Lebih dari itu, negara adalah berlanjut sedangkan pemerintah

²² Andrew Heywood, *Political Theory, An Introduction*, Palgrave: New York, 1999, hal.76.

adalah temporer: pemerintah dapat hadir dan pergi, juga sistem pemerintah dapat di model kembali. Di sisi lain, meski pemerintah dapat berdiri tanpa negara, namun negara tidak mungkin bisa tanpa pemerintah.²³

Andrew juga memaparkan bahwa dalam debat tentang negara, kaum liberal klasik berargumen bahwa individu-individu harus menikmati kemungkinan kebebasan yang paling luas dan karenanya menuntut bahwa negara diikat pada peran minimal nya. Peran minimal ini adalah sederhana, untuk menyediakan kerangka kerja atas kedamaian dan pesan sosial di mana warga negara dapat menjalankan kehidupan yang mereka nilai baik.²⁴ Definisi institusional terkadang gagal untuk menyadari kenyataan bahwa dalam kapasitasnya sebagai warga negara, individu-individu juga merupakan bagian dari komunitas politik, anggota negara.²⁵

Sementara itu Annie Phizacklea²⁶ melihat Negara dalam pemahaman keberpihakan pada migrasi perempuan. Annie menuliskan bahwa mayoritas luas atas sikap migrasi perempuan dari kemiskinan, biasanya sudah dikolonisasi terlebih dahulu dan bentuk yang paling banyak atas proses kolonisasi tersebut adalah pengembangan ideologi pernyataan tanpa bukti bahwa Negara sebetulnya mendominasi berbagai hal. Dalam konteks ini, perempuan dari negara miskin diberi stereotipe sebagai orang yang paling buta huruf dan membawa beban yang paling berat, pembawa anak yang banyak dan penjaga tradisi. Semua perempuan yang melakukan migrasi secara legal sebagai pekerja, dikontrol dengan sistem izin kerja yang tidak hanya menetapkan tipe kerja, tetapi juga majikannya.²⁷ Tidak hanya keluarga mendorong untuk menyudahi migrasi tanpa dorongan atau dukungan dari Negara, tetapi juga dalam banyak hal ada waktu menunggu sebelum akses legal ke pasar buruh di perbolehkan. Hal ini memaksa banyak perempuan migran memasuki kerja yang tidak terdaftar, seperti kerja rumahan. Mereka tidak bisa bekerja di sektor kerja yang terdaftar karena tidak mempunyai izin kerja. Dalam membedakan potret migrasi perempuan adalah sulit, apakah

²³ *Ibid*, hal. 76.

²⁴ *Ibid*, hal. 84.

²⁵ *Ibid*, hal. 74.

²⁶ Annie Phizacklea, *Women, Migration and the State* dalam buku *Women and The State*, Ed. Shirin M Raid an Geraldine Lievesley, Taylor and Francis: UK, 1996, hal. 166.

²⁷ *Ibid*, hal. 166.

mereka bekerja karena pilihan sendiri atau karena masalah ekonomi. Sebagai contoh, Anne menuliskan bahwa beberapa potret migrasi bagi perempuan adalah kemungkinan untuk lari dari kebudayaan kekerasan patriarkhal.²⁸

Selain Anne, Catherine A MacKinnon²⁹ menjelaskan tentang peran Negara dalam politik seksual. Ia menuliskan bahwa tidak kaum Liberal, tidak juga Marxis mengakui perempuan mempunyai hubungan yang spesifik terhadap Negara. Feminisme telah menggambarkan beberapa perlakuan Negara atas perbedaan gender, tetapi belum menganalisa peran Negara dalam gender hierarki. Sehingga ketika ada pertanyaan muncul, misal apakah relasi yang berbeda antara Negara dan masyarakat, seperti itu dapat berada dalam bingkai sosialisme dan membuat perbedaan? Dalam ketidakhadiran jawaban atas pertanyaan itu, kaum feminisme telah mengajukan antara memberikan kekuasaan lebih pada Negara dan menempatkan kekuasaan itu untuk perempuan.³⁰

Pertanyaan untuk kaum feminisme adalah: apakah Negara dalam sudut pandang perempuan? Kekuasaan Negara diikat dalam hukum, yang dilaksanakan melalui masyarakat sebagai kekuatan laki-laki dan di waktu yang sama, adalah sebagai kekuatan laki-laki terhadap perempuan melalui masyarakat diorganisasikan sebagai kekuatan Negara.³¹

b.1. Teori Politik Kebijakan Publik

Dalam keseharian masyarakat, kebijakan publik akan mempengaruhi kehidupan mereka, baik secara langsung atau tidak langsung. Secara politik, James Anderson memaparkan bahwa banyak orang ingin terlibat dalam advokasi kebijakan, menggunakan pengetahuan dari kebijakan publik untuk memformulasikan dan mempromosikan kebijakan publik yang "baik" yang akan mempunyai tujuan yang "benar", yang akan memenuhi kebutuhan mereka. Kebijakan publik diawali dengan sebuah proses kebijakan. James Anderson menggambarkan proses tersebut dalam tabel di bawah ini:

²⁸ *Ibid*, hal.166.

²⁹ Catherine A MacKinnon, *Toward A Feminist Theory of The State*, Harvard University Press: London, 1989, hal.161.

³⁰ *Ibid*, hal.161.

³¹ *Ibid*, hal.170.

Tabel 1.3
Proses Kebijakan³²

Terminologi Kebijakan	Tahap1 Agenda Kebijakan	Tahap 2 Formulasi Kebijakan	Tahap 3 Adopsi Kebijakan	Tahap 4 Implementasi Kebijakan	Tahap 5 Evaluasi Kebijakan
Definisi	Diantara banyaknya permasalahan yang mendapat perhatian yang serius dari pemerintahan.	Pengembangan atas hal yang berhubungan dan pengajuan yang diterima atas aksi untuk sepakat dengan masalah publik.	Pengembangan dukungan untuk pengajuan yang lebih spesifik, karenanya kebijakan dapat dilegitimasi kan.	Aplikasi kebijakan oleh mesin administratif pemerintahan.	Usaha pemerintah untuk menetapkan apakah kebijakan sudah efektif dan mengapa atau mengapa tidak.
Konsep umum	Mendapat perhatian pemerintah untuk menyadari aksi atas masalah.	Apa yang diajukan untuk dilakukan mengenai masalah.	Mendapat kan perhatian pemerintah untuk menerima solusi khusus atas masalah.	Menerapkan kebijakan pemerintah kepada masalah.	Apakah kebijakan itu berjalan/ efektif?

Sumber: Diadopsi dari James E Anderson, David W Brady and Charles Bullock III, Public Policy and Politics in The United States, 1984.

James juga mengutip pendapat David Easton bahwa karakteristik akar kebijakan publik mulai dari kebijakan itu diformulasikan adalah dengan disebut oleh Easton sebagai “penguasa” dalam suatu sistem politik, yaitu para sesepuh tertinggi suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, administrator, penasihat, raja dan semacamnya. Orang-orang ini disebutkan oleh Easton adalah orang yang ”terlibat dalam urusan keseharian dari sistem politik”, adalah ”dikenal dengan anggota yang paling banyak dari sistem sebagai yang mempunyai tanggung jawab atas hal-hal tersebut”.³³

³² James Anderson, *Public Policy making : An Introduction*, Seventh Edition, Wadsworth: USA, 2011, hal.4.

³³ David Easton, *A System of Political Analysis* dalam *Ibid*, hal. 7.

James menyebutkan bahwa dalam kebijakan publik, beberapa kelompok mempunyai akses yang lebih daripada yang lain. Kebijakan publik dalam waktu kapanpun akan merefleksikan kepentingan orang yang dominan. Dalam pembuatan kebijakan, baik secara ekonomi atau politik, individu atau siapapun akan didorong oleh pilihan-pilihan dan kemudian mencari untuk memaksimalkan keuntungan yang mereka dapatkan.³⁴

Selain itu, penulis teori kebijakan publik lainnya, Thomas Birkland menjelaskan bahwa ada dua kategori partisipan dalam pembuatan kebijakan publik, yaitu:

1. *Official actors* (aktor resmi) yaitu mereka yang terlibat dalam kebijakan publik karena tanggung jawab mereka disetujui oleh hukum atau konstitusi dan karena itulah mereka mempunyai kekuasaan untuk membuat dan menegakkan kebijakan-kebijakan. Pihak ini biasa dikenal dengan badan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang disebut secara eksplisit dalam konstitusi.
2. *Unofficial actors* (aktor tidak resmi) yaitu aktor yang terlibat dan berperan dalam proses kebijakan tanpa otoritas legal secara langsung untuk berpartisipasi. Sebutan aktor tidak resmi bukan berarti bahwa mereka kurang penting dari aktor resmi, atau peran mereka harus dibatasi. Sesungguhnya, kelompok ini dilibatkan karena mempunyai hak untuk terlibat, karena mereka mempunyai kepentingan yang penting untuk melindungi dan memajukan, karena dalam banyak hal sistem pemerintahan tidak akan berjalan baik tanpa mereka.³⁵

Thomas juga memaparkan bahwa partisipasi politik yang luas adalah kunci dari demokrasi yang sehat. Namun, partisipasi politik jangan hanya dilihat dalam kacamata voting- ada skala yang lebih luas untuk komunitas yang berbeda, strata ekonomi yang berbeda, umur dan kategori lain untuk berpartisipasi. Pembuat kebijakan biasanya sensitif pada hal opini publik dan pada akhirnya, kita dapat mengatakan bahwa publik umum tidak sering dapat berpartisipasi dalam

³⁴ *Ibid*, James Anderson, hal. 25.

³⁵ Thomas Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, Third Edition, ME Sharpe: New York, 2011, hal. 93.

pembuatan kebijakan.³⁶ Kelompok kepentingan adalah penting, mungkin merupakan pusat pada proses kebijakan, karena kekuatan individu adalah keajaiban yang hebat ketika dibentuk secara kelompok.³⁷

b.2. Representasi dan Partisipasi Perempuan dalam Kebijakan Publik

Joni Lovenduski dalam buku *State Feminism and Political Representation* memaparkan bahwa representasi perempuan dalam sistem politik adalah tes terbaik atas klaim sebuah demokrasi. Klaim bahwa perempuan membuat sebuah keterwakilan, adalah klaim untuk kewarganegaraan mereka dan keterkaitan mereka dengan politik. Karenanya, representasi politik adalah merupakan konsen fundamental dari feminis, meskipun pentingnya hal tersebut tidak selalu menjadi hal yang bisa diketahui. Gerakan perempuan liberal yang dimulai pada tahun 1970-an, di banyak negara sebagai bentuk pertentangan mengenai representasi politik formal. Kemudian di akhir abad 20, gerakan perempuan aktif untuk mengamankan representasi yang setara di berbagai belahan dunia dan dari momen itulah gerakan perempuan membuat tuntutan pada negara tentang isu representasi politik mereka. Selain itu, momen itu pun menjadikan perempuan membuat gerakan eksplisit untuk partisipasi dan representasi politik, kampanye pendidikan, untuk pengupahan kerja, pengupahan yang setara, martabat dan keamanan manusia, otonomi seksual juga merupakan bagian tentang inklusi kepentingan perempuan dalam pembuatan kebijakan.

Selanjutnya, pada akhir abad 20 beberapa pemerintahan merespon dan beberapa lainnya lebih lambat dalam meningkatkan suatu bentuk *agency* untuk bertanggung jawab atas tuntutan-tuntutan di atas. *Agency* kebijakan perempuan itu beragam bentuknya dan saat ini sudah menjadi bagian dari *landscape* politik. Eksistensi mereka menjadi simbol bahwa tuntutan perempuan terhadap representasi bisa diketahui khalayak banyak.³⁸

Joni memberi penjelasan bahwa representasi politik mempunyai definisi yang banyak dan memakai banyak bentuk. Standarisasi dan yang sering dikutip

³⁶ *Ibid*, hal.133.

³⁷ *Ibid*, hal.134.

³⁸ Joni Lovenduski, *State Feminism and the Political Representation of Women* dalam Ed by Joni Lovenduski, *State Feminism and Political Representation*, Cambridge University Press: UK, 2005, hal. 1.

secara luas adalah definisi yang diajukan oleh Hannah Pitkin (1967), yang mengidentifikasikan empat tipe dari representasi politik:

Pemberian kuasa: dimana representatif adalah pemberdayaan secara legal untuk beraksi bagi lainnya. **Deskriptif** : di mana representatif berdiri untuk grup dengan berbagi nilai karakteristik yang mirip seperti ras, gender, etnisitas atau tempat tinggal. **Simbolik** : di mana pemimpin berdiri untuk ide nasional dan **substantif:** di mana representasi mencari untuk meningkatkan kelompok pilihan kebijakan dan kepentingan. Dalam ukuran inilah kita tertarik dalam akses perempuan pada institusi politik dan efek nya pada akses kebijakan.³⁹ Untuk melihat keberpihakan Negara pada perempuan, selalu ada perkembangbiakan agensi-agensi Negara untuk memajukan status dan hak perempuan, yang sering disebut dengan Agensi Kebijakan Perempuan/ *women policy agency* (WPA). Dalam penjelasan Joni, WPA yang dimaksud kadang diistilahkan dengan Negara feminis. Ia berpendapat bahwa feminisme Negara memang istilah yang sering diperdebatkan. Ia mendefinisikan Negara feminisme sebagai advokasi tuntutan gerakan perempuan dalam Negara.⁴⁰ Pendirian WPA dikatakan Joni akan dapat membuat gerakan feminis lainnya meningkatkan nilai mereka, sebagaimana kaum feminis mempunyai prinsip kemungkinan untuk mempengaruhi agenda kebijakan publik dari dalam aparatus Negara.

Eksistensi WPA di katakan Joni dapat meningkatkan akses perempuan ke Negara dengan melanjutkan partisipasi perempuan dalam praktek pembuatan keputusan dan dengan memasukkan pencapaian feminis ke kebijakan publik. Dalam bukunya, Joni melakukan studi kasus ke sebelas negara; Austria, Belgia, Finlandia, Prancis, Jerman, Italia, Belanda, Spanyol, Swedia, UK dan USA. Semua negara yang ada adalah masuk pada negara post-industrial demokrasi yang dapat mewakili negara lainnya yang memiliki kategori sistem serupa. Untuk membahas bagaimana peran perempuan dalam partisipasi politik, maka Joni memaparkan terlebih dahulu mengenai debat kebijakan gender yang memasukkan ide tentang laki-laki dan perempuan pada diskusi. Hal ini bukan berarti bahwa debat akan menjadi feminis, namun bentuk ini adalah bentuk perubahan proses bahwa dengan memasukkan perbedaan gender secara langsung, maka akan

³⁹ *Ibid*, hal.3.

⁴⁰ *Ibid*, hal.4.

menyediakan dasar perubahan kedua, bahwa akan meningkatkan partisipasi perempuan dalam proses pembuatan keputusan.⁴¹ Joni menggambarkan tipologi aktifitas agensi kebijakan perempuan (*Women Policy Agency/WPA*) seperti gambar tabel di bawah ini:

Tabel 1.4
Tipologi Aktifitas Agensi Kebijakan Perempuan

		WPA advocates movement goals	
		Yes	No
WPA genders frame of policy debate	Yes	Insider	Non-feminist
	No	Marginal	Symbolic

Sumber: Joni Lovenduski, State Feminism and Political Representation, 2005.

Berdasarkan gambar di atas, Joni menjelaskan bahwa tipologi tersebut didasarkan atas empat variabel: 1. bingkai dominan atas debat, itu diklasifikasikan sebagai *insider*. 2. Sebaliknya, jika agensi menyertakan pencapaian gerakan, namun tidak sukses dalam men-genderkan debat kebijakan, itu diklasifikasikan sebagai *marginal*. 3. Ketika agensi tidak mengadvokasi untuk pencapaian gerakan tetapi men-genderkan debat di beberapa hal, itu diklasifikasikan sebagai *non-feminist*. 4. Akhirnya, ketika agensi tidak mengadvokasi pencapaian gerakan juga tidak men-genderkan debat kebijakan, maka itu diklasifikasikan sebagai simbolik.

Selain Joni, Anne Philips juga menjelaskan tentang Kesetaraan Politik dan Representasi yang adil. Anne Philips mengatakan bahwa kontrol yang terkenal baik dan kesetaraan politik adalah praktek terbaik dari demokrasi. Keduanya menyediakan dasar yang baik untuk politik kehadiran. Kontrol adalah aspirasi yang baik, setidaknya menunjukkan bahwa ada keberadaan orang; kesetaraan adalah hal yang sulit untuk didapat, ketika beberapa grup mempunyai pengaruh dari lainnya.⁴² Anne mengatakan bahwa di mana level partisipasi dan pengembangan datang bertepatan terlalu dekat dengan perbedaan kelas, gender atau etnisitas, hal ini telah menunjukkan bukti atas ketidaksetaraan politik.

⁴¹ *Ibid*, hal.8.

⁴² Anne Philips, *The Politics of Presence*, Oxford University Press: New York, 1995, hal. 30.

Anne menjelaskan paparan salah satu teoritis yang menulis tentang kesetaraan politik, yaitu Charles Beitz, bahwa warga negara harus diperlakukan secara setara sebagai partisipan dalam proses politik, namun mereka juga harus diperlakukan sewajarnya sebagai subjek kebijakan publik.⁴³

Dalam bukunya, Anne juga mencontohkan pada hak politik yang didapat oleh kaum kulit hitam di AS yang dipaparkan oleh L Guiner⁴⁴ bahwa orang kulit hitam tidak bisa menikmati kesetaraan martabat, sampai perwakilan dari orang kulit hitam masuk pada pemerintahan. Representasi yang lebih simbolik ini terkadang dihubungkan pada argumen tentang pembuatan insitusi politik yang lebih ter-legitimasi, lebih jelas dan perwakilan yang lebih terlihat dari perwakilan yang hanya berpura-pura. Ada pertanyaan bahwa bagaimana sebetulnya representasi politik perempuan dapat mewakili perempuan lainnya.

Anne Philips memaparkan pendapat Iris Young dalam hal ini, bahwa ini terkait dari representasi kelompok yang tergantung pada kondisi yang memungkinkan beberapa kelompok untuk memformulasikan kebutuhan atau pandangan kelompok mereka. Young juga melihat pada konteks politik di mana beberapa kelompok dapat meningkatkan konsen spesifik mereka. Komunikasi dikatakan oleh Young merupakan alat yang paling penting untuk selalu bersama, kesempatan untuk berkumpul dan memutuskan tujuan kelompok. Sehingga, perwakilan kelompok dapat selalu kembali pada keterikatan kolektif.⁴⁵

c. Teori Feminisme Sosialis

Kental-nya budaya patriarkhi dalam struktur kehidupan masyarakat Indonesia, membawa pada sebuah pelabelan bahwa perempuan adalah bertugas dalam ranah domestik. Pekerjaan rumah tangga disebut sebagai pekerjaan kodrati seorang perempuan. Perbedaan antara sex, hal-hal biologis dan gender adalah bentuk dari definisi karakteristik kultural yang sudah menjadi pusat atas bentuk signifikan dari teori gender. Istilah perempuan dan laki-laki adalah bentuk dari sex, sedangkan maskulin dan feminis mengindikasikan gender.⁴⁶ Perjuangan atas

⁴³ *Ibid*, hal. 38.

⁴⁴ L Guiner, *Keeping the Faith: Black Voters in the Post-Reagan Era, 1989* dalam *Ibid*, hal.40.

⁴⁵ *Ibid*, hal.54.

⁴⁶ Judith Squires, *Gender in Political Theory*, Polity Press: UK, 2005, hal. 54.

ketidakadilan gender kemudian dikenal dengan istilah feminisme. Pada dasarnya, feminisme adalah sebuah kesadaran tentang adanya ketidakadilan yang sistematis bagi perempuan di seluruh dunia. Feminisme bisa diartikan sebagai paham yang mengusung atau memperjuangkan kesetaraan bagi kaum perempuan. Salah satu macam teori feminisme adalah feminisme sosialis yang mengusung bahwa ketidakadilan atau opresi yang terjadi pada perempuan adalah karena adanya integrasi kapitalisme dan patriarkhi dalam kehidupan masyarakat.

Dalam buku *Feminist Thought*, Tong menuliskan bahwa meskipun feminis sosialis setuju dengan feminis marxis bahwa pembebasan perempuan bergantung pada penghapusan kapitalisme, mereka mengklaim bahwa kapitalisme tidak dapat dihancurkan kecuali patriarki juga di hancurkan, dan bahwa hubungan material ekonomi manusia tidak dapat berubah kecuali jika ideologi mereka juga berubah.⁴⁷ Salah satu tokoh feminis, yaitu Julie Mitchell berspekulasi bahwa ideologi patriarkhal yang memandang perempuan sebagai kekasih, istri, ibu, lebih daripada sebagai pekerja, bertanggung jawab paling tidak atas posisi perempuan di dalam masyarakat, sebagaimana juga ekonomi kapitalis. Ia juga mengatakan, meski revolusi Marxis berhasil menghancurkan keluarga sebagai unit ekonomi, namun revolusi itu tidak akan membuat perempuan menjadi setara dengan laki-laki, ini adalah karena pikiran akan konsep patriarkhi.⁴⁸ Selain Mitchell, tokoh feminis lainnya yaitu Iris Young menjelaskan bahwa analisa kelas bukanlah kategori yang memadai bagi analisis opresi khusus terhadap perempuan. Young menawarkan kategori melek gender, seperti pembagian kerja. Lewat analisa pembagian kerja, maka ada diskusi terinci mengenai siapa yang memberi perintah, siapa yang melaksanakan, siapa yang harus mengerjakan pekerjaan yang sebetulnya tidak ia sukai dan siapa yang mendapatkan upah rendah dan upah yang lebih tinggi.

Young percaya bahwa kapitalisme dan patriarkhi itu saling berkaitan. Ia menulis tesis yang menuliskan:

⁴⁷ Rosemarie Tong, *Feminist Thought*, Jalasutra: Yogyakarta, 2006, hal. 175.

⁴⁸ Julie Mitchell, Woman's Estate dalam buku Rosemarie Tong, *Feminist Thought*, Jalasutra: Yogyakarta, 2006, hal.177.

“Ada peminggiran perempuan dan karena itu, fungsi kita sebagai tenaga kerja sekunder merupakan karakteristik esensial dan fundamental dari kapitalisme”⁴⁹

Menurut Young kapitalisme sangat menyadari gender dari pekerjaannya. Cadangan yang sangat besar dari tenaga kerja, adalah penting untuk menjaga upah tetap rendah dan untuk memenuhi tuntutan yang tidak terantisipasi bagi *supply* barang dan pelayanan yang meningkat. Di bawah kapitalisme inilah perempuan mengalami patriarkhi sebagai upah yang tidak setara untuk pekerjaan yang setara. Patriarkhi pun tidak bisa dipisahkan dari kapitalisme, karena konsep itu sudah ada sejak lama. Kapitalisme juga memberikan batasan tempat, yaitu perempuan bekerja sekunder dan laki-laki primer. Young beranggapan bahwa peminggiran perempuan adalah suatu hal yang esensial bagi kapitalisme.⁵⁰

Nancy Fraser mengatakan bahwa logika dari sistem kesejahteraan kapitalis juga bergender. Adalah ironi ketika ada perempuan miskin berhasil melepaskan diri dari kebergantungan ekonomi dari suami yang melakukan kekerasan atau tidak melakukan perubahan dalam hidupnya, mungkin akan mendapatkan bahwa dirinya (perempuan tersebut) secara ekonomi bergantung pada opresor laki-laki baru atau birokrasi negara yang androsentris dan patriarkhal.⁵¹ Iris Young dalam tulisannya *The Dual System Theory; Socialist Feminist* memaparkan bahwa yang ia maksud dari teori dual sistem bukan untuk men-desain satu kesatuan tubuh teori, namun bertitik tolak pada tipe umum atas pendekatan teoritis. Dual sistem yang dimaksud adalah konsep patriarkhal dan kapitalisme, namun dua sistem tersebut tidak selalu disebut dengan patriarkhi dan kapitalisme. Mode produksi dan mode reproduksi didesain secara lebih sering sebagai dua tipe dari sistem ini.

Young berpendapat bahwa justru karena pemisahan domestik dari kehidupan ekonomi adalah khas pada bahasan kapitalisme, penggunaan pemisahan itu adalah sebagai dasar untuk analisa kondisi perempuan dalam masyarakat kontemporer, bisa saja benar pada ideologi tangan borjuis. Ideologi

⁴⁹ Iris Young, ‘Beyond the Unhappy Marriage: A Critique of the Dual Systems Theory’ dalam buku Rosemarie Tong, *Feminist Thought*, Jalasutra: Yogyakarta, 2006, hal. 179-180.

⁵⁰ *Ibid*, hal.181.

⁵¹ Nancy Fraser, What’s Critical About Critical Theory? Dalam buku Rosemarie Tong, *Feminist Thought*, hal.187.

borjuis itu sendiri memperkembangkan dan melanjutkan untuk memperkembangkan identifikasi perempuan dengan rumah, domestisitas, hubungan afektif dan aktifitas non produktif, dan mendefinisikan hal-hal tersebut sebagai hal yang berbeda secara struktur dari dunia publik atas kehidupan ekonomi real.⁵² Masalah utama dengan model pemisahan ruang, bagaimanapun adalah karena pemisahan itu mengasumsikan keluarga sebagai ruang yang paling primer dari hubungan patriarkhal, hal itu gagal untuk membawa pada fokus karakter operasi yang spesifik dari perempuan sebagai perempuan di luar keluarga. Sebagai contoh, adalah sulit untuk menggambarkan kegunaan perempuan sebagai simbol seksual untuk memperkembangkan pemakaian sebagai fungsi atas beberapa ruang pemisahan dari keperluan ekonomi atas monopoli kapitalisme. Ketika lebih dari setengah perempuan di atas usia enam belas bekerja di luar rumah sebaik di dalam rumah, model pemisahan ruang, dan fokus atas kehidupan domestik yang ditingkatkan, bisa saja mengalihkan perhatian dari kapitalisme yang secara meningkat mengeksploitasi perempuan dalam gender- seperti kerja bayaran.⁵³

Young mengatakan bahwa beberapa feminis sosialis bisa saja takut bahwa satu teori satu sistem (hanya patriarki atau kapitalis saja) akan menghalangi argumen pentingnya kemandirian gerakan perempuan. Bagi feminis sosialis, politik telah menjadi keyakinan/ pendirian bahwa perempuan harus diorganisasikan secara mandiri dalam kelompok-kelompok yang mana mereka sendiri bisa mempunyai kekuatan pembuatan keputusan. Perempuan harus mempunyai ruang untuk meningkatkan hubungan yang baik dengan lainnya, pisah dengan laki-laki, dan kita dapat belajar secara baik untuk meningkatkan pengorganisasian kita sendiri, pembuatan keputusan, berbicara dan kemampuan menulis dalam lingkungan yang bebas dari dominasi laki-laki atau paternalisme. Hanya dalam gerakan perempuan yang mandiri, perempuan sosialis dapat bersatu dengan perempuan yang melihat kebutuhan untuk berjuang melawan dominasi laki-laki.⁵⁴

⁵² Iris Marion Young, *Socialist Feminism and the Limits of Dual Systems Theory* dalam Ed. Rosemary Hennessy dan Chrys Ingraham, *Materialist Feminism, A reader in class, difference and women's lives*, Routledge: New York, 1997, hal.101.

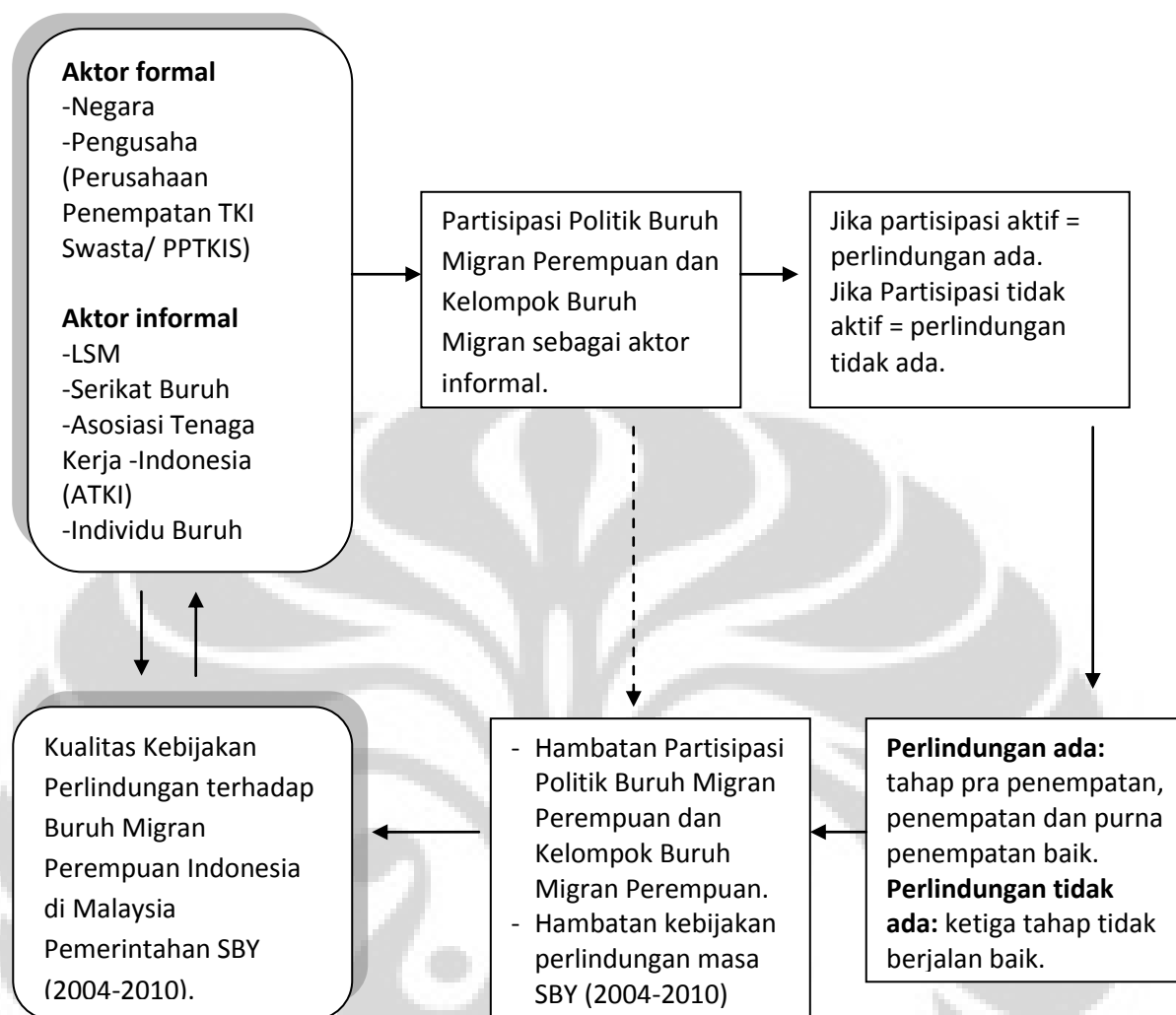
⁵³ *Ibid*, hal. 101.

⁵⁴ *Ibid*, Iris Young, hal.103.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teori yang dipaparkan oleh Iris Young dan Joni Lovenduski sebagai teori utama. Kedua teori ini digunakan untuk menganalisa bagaimana partisipasi politik kelompok buruh migran dan individu buruh migran perempuan dalam kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan beserta hambatan partisipasi politik. Serta untuk melihat bagaimana kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2010).

1.6. Alur Pemikiran

Alur pemikiran di bawah ini mencoba untuk menjelaskan penelitian tentang Negara dan Buruh Migran Perempuan, di mana kualitas kebijakan perlindungan masa pemerintahan SBY (2004-2010) dapat dilihat dari kaca mata partisipasi politik buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran. Dapat dilihat juga hambatan dari partisipasi politik serta hambatan implementasi kebijakan perlindungan.



Gambar di atas menunjukkan bahwa untuk melihat pada kualitas kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia pada masa pemerintahan SBY 2004-2010, kita dapat melihat pada aktor informal dan formal yang ada, terutama aktor informal. Apakah aktor informal yang ditandai dengan LSM, Asosiasi Buruh, Serikat Buruh dan Buruh Migran perempuan itu sendiri dilibatkan dan berpartisipasi secara politik.

Partisipasi politik bukan hanya dilihat dari diundang atau tidak-nya aktor informal dalam rapat dengar pendapat (RDP). Partisipasi politik juga berarti bahwa Negara memberikan ruang gerak bagi agensi atau gerakan perempuan dan kelompok buruh migran untuk bisa melakukan pemberdayaan, perjuangan upah minimum

bagi buruh, pendidikan yang memadai dan lainnya⁵⁵, di mana itu semua harus masuk pada kebijakan perlindungan yang ada. Jika partisipasi ada, maka perlindungan pun terpenuhi, namun jika sebaliknya, tidak ada perlindungan.

Perlindungan pada buruh migran perempuan bisa dilihat dari tahap pra penempatan, penempatan dan purna penempatan. Jika perlindungan tidak ada, maka ketiga tahap tidak berjalan dengan baik dan berakibat pada banyaknya kekerasan terhadap buruh migran perempuan.

Buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran akan menemui beberapa hambatan yang ada dalam melakukan partisipasi politik, baik karena faktor internal seperti pemerintah, maupun eksternal seperti pelabelan terhadap kerja buruh migran. Selain itu ada juga hambatan yang dialami pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan perlindungan yang bisa karena faktor internal, dari dalam Indonesia maupun pemerintah Malaysia. Partisipasi politik aktif beserta hambatan yang dialami buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran, perlindungan terhadap buruh migran dan hambatan implementasi kebijakan perlindungan berdampak pada kualitas kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia pada masa pemerintahan SBY.

1.7. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Denzin dan Lincoln dalam *Handbook of Qualitative Research* menjelaskan definisi metode penelitian kualitatif, yaitu:

*Qualitative research is a situated activity that locates the observer in the world. It consists of a set of interpretive, material practices that makes the world visible. These practices...turn the world into a series of representations including fieldnotes, interviews, conversations, photographs, recordings and memos to the self. At this level, qualitative research involves an interpretive, naturalistic approach to the world. This means that qualitative researchers study things in their natural settings, attempting to make sense of, or to interpret, phenomena in terms of meanings people bring to them.*⁵⁶

⁵⁵ Joni Lovenduski, *State Feminism and the Political Representation of Women* dalam Ed by Joni Lovenduski, *State Feminism and Political Representation*, Cambridge University Press: UK, 2005, hal. 1.

⁵⁶ Denzin dan Lincoln, *Handbook of Qualitative Research* dalam Ed. Jane Ritchie dan Jane Lewis dalam *Qualitative Research Practice*, Sage Publications: London, 2003, hal.2-3.

Pendekatan penelitian ini adalah analisis kualitatif. Pendekatan ini digunakan untuk memperoleh gambaran secara menyeluruh dan mendalam tentang hal-hal yang diteliti. Penelitian kualitatif ini juga digunakan karena ingin menjawab lebih dari apa, namun juga mengapa dan bagaimana. Sedangkan tipe penelitian yang digunakan dalam thesis ini adalah penelitian deskriptif analisis. Penelitian deskriptif berusaha menyajikan gambaran yang rinci dan spesifik mengenai situasi dan setting sosial atau hubungan⁵⁷.

Penelitian ini akan menggunakan *purposive sampling* untuk mewawancarai para buruh migran yang sudah kembali ke Indonesia dan buruh migran perempuan Indonesia yang ada di Malaysia. Metode ini ditempuh karena *purposive sampling* adalah jenis sampling yang dapat diterima untuk situasi spesial. Ini digunakan untuk para peneliti dalam pemilihan kasus atau pemilihan kasus dengan tujuan spesifik. Dengan *purposive sampling* juga, seorang peneliti dapat menggunakannya untuk memilih anggota yang sulit diraih.⁵⁸ Ritchie dalam bukunya menuliskan bahwa untuk memutuskan kriteria yang akan dipilih, maka bisa berdasarkan karakteristik demografi, keadaan, pengalaman, perilaku tentu saja dan berbagai macam fenomena.⁵⁹ Buruh migran perempuan yang diwawancarai adalah berdasarkan kriteria pengalaman dan keadaan. Yaitu pengalaman bekerja dan sebagian juga pernah mendapatkan tindak kekerasan dari majikan-nya di Malaysia. Informan yang dipilih dalam penelitian ini adalah berdasarkan kriteria pengalaman. Cara tersebut ditempuh sebagai cara yang paling efektif untuk mewawancarai dan meminta keterangan tentang pengalaman tahap migrasi, dari pra penempatan hingga purna penempatan, dari sekian banyak buruh migran perempuan Indonesia yang bekerja di Malaysia.

⁵⁷ Lawrence W Neumann, *Social Research Method: qualitative and quantitative approaches*, 3rd edition, USA : allyn and bacon, 1997, hal 19-20.

⁵⁸ W Lawrence Neuman, *Social Research Methods*, University of Wisconsin:Boston, 2003, hal.213.

⁵⁹ Jane Ritchie, Jane Lewis, *Designing and Selecting Samples*, Ed. Jane Ritchie and Jane Lewis, *Qualitative Research Practice: for social science students and researchers*, chapter 11, Sage Publications: London, 2003, hal.96.

1.7.1. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini akan menggunakan metode pengumpulan data dengan wawancara dan studi dokumen. Teknik wawancara dilakukan untuk mendapatkan data primer, yaitu data utama dalam penelitian. Neumann menjelaskan bahwa data primer adalah data langsung yang diperoleh dari sumber data pertama di lokasi penelitian.⁶⁰ Wawancara mendalam dilakukan terhadap beberapa pihak yang berhubungan dengan penelitian ini:

Pihak lembaga Eksekutif:

1. Kementrian Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI, yaitu Kasubdit Perlindungan TKILN, Hadi Saputro.
2. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, yaitu Kepala Bidang Data dan Analisis Kebijakan Perlindungan Tenaga Kerja Perempuan, Priyadi.
3. Atase Tenaga Kerja KBRI di Kuala Lumpur Malaysia, Agus Triyanto.

Pihak Badan Nasional:

1. Pimpinan BNP2TKI, Jumhur Hidayat
2. Direktur Perlindungan dan Advokasi Kawasan Asia Pasifik dan Amerika BNP2TKI, Sadono

Pihak lembaga Legislatif:

1. Anggota komisi IX DPR RI, Rieke Dyah Pitaloka

Pihak Asosiasi Pengusaha:

1. Sekjen APJATI (Asosiasi Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia), Rusdi Basalamah.

Pihak LSM/NGO dan Serikat Buruh:

1. Dir. Eksekutif Migrant CARE, Anis Hidayah
2. Analis Kebijakan Migrant CARE, Wahyu Susilo
3. Kepala Divisi Advokasi Buruh Migran Indonesia, Solidaritas Perempuan, Taufhiek Zulbahary
4. Asosiasi Tenaga Kerja Indonesia (ATKI), Retno Dewi.
5. Sekjen Serikat Buruh Migran Indonesia, M.Chairul Hadi.

⁶⁰ Lawrence W. Neumann, *Social Research Method: qualitative and quantitative approaches*, 3rd edition, USA : Allyn and Bacon, 1997, hal.329.

Wawancara Buruh Migran dan Informan

Wawancara terhadap empat orang buruh migran perempuan Indonesia yang sudah pulang dari bekerja di Malaysia dan berada di sebuah penampungan di daerah Balekambang Jakarta Timur. Pemilihan daerah Jakarta Timur berdasarkan data dari Kemnakertrans RI, bahwa mayoritas PPTKIS di DKI Jakarta, ada di Jakarta Timur. Selain itu satu buruh migran perempuan Indonesia yang masih bekerja di sektor domestik di Malaysia dan lima orang buruh migran perempuan yang ada di shelter KBRI di Kuala Lumpur, Malaysia. Diskusi juga dilakukan penulis dengan beberapa informan, dari pihak BP3TKI Jakarta, Divisi Advokasi Migrant CARE, pihak SBMI dan satu orang calo/sponsor yang ditemui di salah satu Balai Latihan Kerja (BLK) di Condet, Jakarta Timur.

Selain itu penelitian ini juga menggunakan data sekunder untuk mendapatkan gambaran yang terkait dengan masalah penelitian. Data sekunder adalah data kedua yang digunakan oleh seorang peneliti. Dalam penelitian ini, data sekunder didapatkan dari:

1. Studi Kepustakaan yaitu dengan mempelajari buku, jurnal, laporan penelitian, data pemerintahan dari Kemnakertrans, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA), BNP2TKI, data dari LSM yang konsen pada isu buruh migran dan data KBRI Kuala Lumpur, Malaysia.
2. Penelusuran melalui internet yaitu untuk mendapatkan data dan berbagai informasi terkait dengan penelitian.

1.8. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan, penulis membagi tulisan ini menjadi lima bab:

Bab I Pendahuluan

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, Rumusan dan batasan masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Metodologi Penelitian (Metode Pendekatan, Metode Pengumpulan Data dan Tipe Penelitian), Kerangka Teori, dan Sistematika Penulisan sebagai gambaran secara keseluruhan penelitian ini.

Bab II Politik Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri

Bab ini membahas/ mengulas tentang Sejarah Migrasi Tenaga Kerja Indonesia, di mana migrasi tenaga kerja baik nasional maupun internasional di Indonesia telah di mulai sejak zaman kolonial, selanjutnya membahas tentang Kondisi Migrasi Ketenagakerjaan Indonesia Era Pemerintahan Orde Baru dan Reformasi yang dilihat dari peraturan pemerintah, Perlindungan bagi Buruh Migran Indonesia secara umum di Pemerintahan Orde Baru dan Reformasi sebagai implementasi peraturan pemerintah, Pembentukan PJTKI dan Perannya sejak Orde Baru hingga Reformasi.

Bab III Partisipasi Politik Buruh Migran Perempuan dan Kebijakan Perlindungan terhadap Buruh Migran Perempuan Indonesia di Malaysia Masa Pemerintahan SBY 2004-2010

Bab ini memaparkan dan menganalisa Sejarah Migrasi Ketenagakerjaan Buruh Migran Perempuan, Kebijakan Perlindungan bagi Buruh Migran Perempuan Indonesia di Malaysia, Partisipasi politik buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran dalam proses penyusunan kebijakan perlindungan masa pemerintahan SBY 2004-2010. Implementasi Kebijakan Perlindungan dalam melindungi buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia termasuk upaya KBRI di Malaysia dalam melindungi buruh migran perempuan dan kondisi mereka di shelter KBRI di Kuala Lumpur, Malaysia, Sekilas perbedaan tentang Kebijakan Migrasi Ketenagakerjaan Filipina dan Indonesia sebagai bentuk perlindungan.

Bab IV Hambatan Kebijakan Perlindungan terhadap Buruh Migran Perempuan Indonesia di Malaysia Masa Pemerintahan SBY 2004-2010

Bab ini menganalisa tentang hambatan dalam kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan di masa pemerintahan SBY, yaitu koordinasi antar departemen pemerintahan di dalam dan luar negeri (termasuk kerjasama Kemnakertrans dan BNP2TKI) sebagai bentuk perlindungan bagi buruh migran, Kualitas MoU antar Indonesia-Malaysia sebagai perlindungan buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia, Kualitas Peraturan Ketenagakerjaan

Pemerintah Malaysia dan tantangan KBRI di Kuala Lumpur, Malaysia dalam memberikan perlindungan pada buruh migran perempuan Indonesia, Kebijakan Perlindungan terhadap buruh migran dari Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla menuju SBY-Boediono yang merupakan bentuk *political will* pemerintah (termasuk pemisahan tanggung jawab antara Kemnakertrans dan BNP2TKI).

Bab V Kesimpulan

Bab ini merupakan kesimpulan akhir dari bab-bab sebelumnya dan implikasi teoritis.



BAB 2 POLITIK TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI

Pelaksanaan migrasi tenaga kerja di Indonesia tidak bisa dipisahkan dari kehadiran globalisasi di era 1960-an. Globalisasi ditandai oleh terbukanya segala bentuk akses kemudahan antar negara. Melalui akses kemudahan tersebut, negara maju dapat mensuplai tenaga kerja dari negara berkembang sebagai negara yang kaya akan sumber daya manusia (SDM) dan sumber daya alam-nya (SDA). Globalisasi bagi banyak pendukungnya ibarat kekuatan tak terbendung yang dapat melemahkan pajak, menjungkalkan pemerintah dan memperkaya apa saja yang disentuhnya. Bagi para penentangannya, merupakan kekuatan tak tertahankan, namun tidak diinginkan. Globalisasi dianggap sebagai kekuatan yang melemahkan demokrasi dan memuja keserakahan.¹ Globalisasi juga merupakan penyebab terjadinya *human trafficking* khususnya pada anak dan perempuan dari negara dunia berkembang yang dijanjikan untuk bekerja di negara dunia maju atau negara dunia berkembang yang sedang mengalami kemajuan ekonomi. Kehidupan miskin dan penghasilan rendah yang diiringi dengan terbukanya pasar global semakin menyuburkan praktik perdagangan manusia. Berdasarkan data dari Komisi Nasional Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), sebagian besar daerah di Indonesia terindikasi sebagai daerah asal korban *trafficking*, baik untuk dalam maupun luar negeri. Daerah tersebut antara lain Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan, Sulawesi, Bali, NTT dan NTB. Sedangkan untuk ke luar negeri, masalah perdagangan manusia di Indonesia ini biasanya dikirim ke Singapura, Malaysia, Brunei Darussalam, Filiphina, Thailand, Arab Saudi, Taiwan, Hongkong, Jepang, Korea Selatan dan Australia. Bahkan, ada juga yang dikirim hingga ke Perancis dan Amerika Serikat.²

Dalam konteks perburuhan, globalisasi menyebabkan pengupahan yang lebih rendah pada buruh dengan kesediaan akses tenaga kerja yang melimpah untuk ekonomi global. Era tersebut menandakan bahwa paham kapitalisme akan

¹ Martin Wolf, *GLOBALISASI Jalan Menuju Kesejahteraan*, Yayasan Obor Indonesia: Jakarta, 2007, hal.15.

² http://news.okezone.com/melirik_peta_human_trafficking_di_Indonesia, diakses pada tanggal 25 Mei 2011 pukul 13.15 WIB.

lebih mendominasi negara dan mengecilkan perhatian negara terhadap keadilan sosial masyarakatnya. Sebagai dampak dari kehadiran globalisasi, pengiriman buruh migran antar negara menjadi sebuah solusi untuk keluar dari kemiskinan. Negara maju menjanjikan upah yang sesuai dengan kerja, meski pada kenyataannya menghadirkan berbagai masalah, sedangkan negara berkembang menjanjikan penyediaan tenaga kerja yang berlimpah. Bab ini akan membahas bagaimana politik tenaga kerja Indonesia di luar negeri, sejak orde baru hingga reformasi. Kebijakan perlindungan seperti apa yang diadopsi oleh masing-masing era pemerintahan untuk melindungi buruh migran Indonesia.

2.1. Sejarah Migrasi Tenaga Kerja Indonesia di Era Kolonialisasi dan Orde Lama

Perpindahan tenaga kerja Indonesia antar pulau dan luar negeri tidak bisa dipisahkan dari masa orde lama dan orde baru, bahkan sejak masa penjajahan di tahun 1887. Pada tahun tersebut, tenaga kerja dikirim ke beberapa daerah jajahan seperti Suriname, Kaledonia dan Belanda.³ Pada masa kolonial di awal abad duapuluh, kebanyakan pembuatan kebijakan ditujukan untuk meningkatkan produktifitas pertanian, sehingga banyak tenaga kerja dari Jawa dipindah ke luar Jawa. Kebijakan migrasi yang dibangun pada masa penjajahan adalah suatu alat yang berguna untuk menghasilkan tujuan dan kepentingan negara serta elit berkuasa.⁴ Kebijakan imigrasi yang ada di zaman pemerintah kolonial Belanda telah diformulasikan dan dikembangkan sebagai konsekuensi atas tiga faktor, yaitu; *pertama*, adanya perubahan politik di Belanda ketika koalisi Calvinis-Katholik berhasil meraih kekuasaan pada tahun 1891. Koalisi ini memiliki misi antara lain untuk menghapus kebijakan kolonial di Indonesia yang bersifat eksploitatif terhadap penduduk pribumi. *Kedua*, terbukanya kesempatan ekonomi, terutama sebagaimana terlihat oleh para kapitalis Belanda, setelah seluruh kepulauan ditaklukkan oleh Belanda, maka para kapitalis ini menyadari bahwa

³ Awani Irewati, Kebijakan Indonesia Terhadap Masalah TKI di Malaysia dalam Ed. Awani Irewati, *Kebijakan Luar Negeri Indonesia Terhadap Masalah TKI Iegal di Negara ASEAN*, Pusat Penelitian Politik LIPI: Jakarta, 2003, hal. 34.

⁴ Laporan Indonesia kepada pelapor khusus PBB untuk HAM, *Buruh Migran Indonesia: Penyiksaan Sistematis di dalam dan luar negeri*, Komnas Perempuan dan Solidaritas Perempuan: 2002, hal.4.

ada peluang untuk membuka perkebunan di luar Jawa. Namun, masalah yang mereka hadapi adalah kurangnya tenaga kerja untuk menjadi kuli perkebunan. Dalam hal inilah, maka perpindahan tenaga kerja dari Jawa ke luar Jawa terjadi. *Ketiga*, Kartodirjo (1973) menyebutkan dalam bukunya bahwa perlu meredam meluasnya protes gerakan petani di Jawa dengan cara memindahkan penduduk dari kantong penduduk yang padat dan menjadi sarang keresahan petani, ke luar Jawa.⁵ Ketiga hal tersebut adalah potret bagaimana migrasi tenaga kerja antar daerah terjadi di Indonesia.

Kondisi migrasi berlanjut hingga memasuki masa kemerdekaan, orde lama, orde baru dan reformasi. Tanggal 3 Juli 1947 merupakan hari bersejarah bagi lembaga Kementerian Perburuhan dalam era kemerdekaan Indonesia. Melalui Peraturan Pemerintah No.3 Tahun 1947 dibentuk lembaga yang mengurus masalah perburuhan di Indonesia dengan nama Kementerian Perburuhan.⁶ Migrasi juga tidak hanya terjadi secara nasional, namun internasional. Fenomena awal migrasi juga dapat dilihat sebelum perang dunia II, banyak warga negara Indonesia yang dikirim ke Malaysia, Guyana dan New Caledonia. Setelah perang dunia II, mulai ada tenaga kerja yang bekerja di Singapura dan negara lainnya. Perpindahan tenaga kerja Indonesia saat itu sebenarnya hanya untuk mencukupi kebutuhan tenaga kerja di beberapa negara tersebut dan tidak masuk dalam kebijakan pemerintah di bidang pekerjaan.⁷ Salah satu alasan mengapa fenomena migrasi tenaga kerja ini terjadi adalah karena negara asal belum bisa menciptakan lapangan kerja yang kondusif serta penghasilan yang mencukupi untuk kebutuhan hidup. Ada beberapa kekuatan pendorong migrasi perburuhan internasional, yaitu:

1. “Tarikan” perubahan demografi dan kebutuhan-kebutuhan pasar kerja di negara-negara yang berpenghasilan tinggi.
2. “Dorongan” perbedaan upah dan tekanan-tekanan krisis di negara-negara yang belum berkembang.
3. Berdirinya jejaring antar negara berdasarkan keluarga, budaya dan sejarah.⁸

⁵ Riwanto Tirtosudarmo, *Mencari Indonesia: Demografi Politik Pasca Soeharto*, LIPI Press: Jakarta, 2007, hal. 258-259.

⁶<http://www.bnptki.go.id/berita-mainmenu-231/berita-foto-mainmenu-31/4054-sejarah-penempatan-tki-hingga-bnptki-.html>, diakses pada tanggal 5 Maret 2011 pukul 04.20 WIB.

⁷ Priyono Tjiptoherijanto, *Migrasi Internasional: Proses, Sistem dan Masalah Kebijakan dalam Ed M.Arif Nasution, Globalisasi dan Migrasi Antar Negara*, kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dengan The Ford Foundation: Bandung, 1999, hal.126.

⁸ *Ibid*, hal.15.

2.2. Kondisi Migrasi Ketenagakerjaan Indonesia Era Pemerintahan Orde Baru dan Reformasi

Pada era tahun 1970-an, migrasi internasional mulai menunjukkan eksistensinya di Indonesia. Eksistensi pengiriman buruh migran Indonesia ini dapat kita lihat dalam beberapa fase, mulai dari orde baru hingga reformasi saat ini.

1. Era Orde Baru Kepemimpinan Soeharto (1966-1998)

Sejak awal lahirnya orde baru di tahun 1966, Indonesia telah mengintegrasikan diri pada perekonomian dunia. Pemerintahan Soeharto saat itu sangat berambisi melakukan orientasi pertumbuhan pembangunan dengan mengorbankan sektor pertanian, di mana banyak buruh tani kehilangan lahan kerjanya. Hal ini membawa dampak pada tingginya angka pengangguran dan keresahan tenaga kerja yang mulai meningkat.⁹ Kenyataan bahwa program transmigrasi pada era Soeharto tetap dipertahankan daripada program lainnya sebagai warisan Soekarno, membuktikan bahwa kebijakan migrasi internasional mempunyai karakteristik kuat pada *inward looking* dari kebijakan negara terhadap migrasi internasional.¹⁰ Pada tahun 1983, pemerintah mencari kompensasi dengan memaksakan deregulasi yang ketat dalam kebijakan-kebijakan perekonomian sebagai usaha untuk membangkitkan pendapatan luar negeri sebagai kondisi menyusul harga minyak yang jatuh. Akhirnya, pemerintah membangun basis ekonomi beralaskan tenaga kerja murah di dalam negeri untuk menarik penanam modal luar negeri, dan berangkat melalui sebuah program mengeksport tenaga kerja.¹¹ Sekitar tahun 1970-an, globalisasi ekonomi mulai masuk ke Indonesia dan migrasi tenaga kerja Indonesia pun terlihat meningkat.

Sejak tahun 1970, pemerintah melakukan pengerahan Antar Kerja Antar Daerah (AKAD) dan Antar Kerja Antar Negara (AKAN). Pengaturan ini kemudian dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah No.4 Tahun 1970.

⁹ Laporan Indonesia kepada pelapor khusus PBB untuk HAM, *Buruh Migran Indonesia: Penyiksaan Sistematis di dalam dan luar negeri*, Komnas Perempuan dan Solidaritas Perempuan: 2002, hal.4.

¹⁰ Riwanto Tirtosudarmo, *Mencari Indonesia: Demografi Politik Pasca Soeharto*, LIPI Press: Jakarta, 2007, hal.262. *Inward looking* dapat dimaksudkan hanya melihat pada kondisi internal bangsa, bahwa Indonesia perlu mengembangkan migrasi internasional sebagai manfaat ekonomi untuk bangsa.

¹¹ *Ibid*, hal.4.

Peraturan ini memberikan wewenang kepada pemerintah dan pihak swasta untuk mengatur proses pengiriman TKI ke luar negeri. Setelah peraturan pemerintah ini keluar, maka pengurusan tenaga kerja bisa dipegang oleh swasta selain pemerintah.¹² Baru pada tahun 1979, ada upaya-upaya langsung pemerintah untuk mengirimkan tenaga kerja Indonesia ke luar. Pada masa pemberlakuan pengiriman tenaga kerja Indonesia, mayoritas tipe buruh migran Indonesia yang bisa dikenali adalah yang tidak terdidik dan berpendidikan rendah. Dalam hal ini, Depnaker (Departemen Tenaga Kerja) pada masa itu berupaya mengurangi pengiriman tenaga kerja tidak terdidik dan sebaliknya secara bertahap meningkatkan tenaga kerja yang terdidik. Pada akhirnya, Depnaker menetapkan kuota atas pengiriman untuk tenaga kerja tidak terdidik selama Repelita VI.¹³

Angka pengangguran yang tinggi, pemutusan hubungan kerja (PHK) akibat krisis ekonomi membuat pemerintah Soeharto ketika itu berfikir bahwa pembatasan pengiriman tenaga kerja yang tidak terdidik bukanlah sebuah solusi tepat. Pada akhirnya, pengiriman tenaga kerja tidak terdidik tetap berjalan dan banyak mengalami permasalahan, seperti tindak kekerasan berupa penyiksaan, pelecehan seksual dan sebagainya sebagai konsekuensi dari pendidikan pelatihan yang tidak baik. Kondisi ini diperparah dengan perlindungan Negara, dalam hal ini pemerintah orde baru yang pada saat itu hanya mengeluarkan Peraturan Menteri (Permen) dan bukan Undang Undang. PerMen tersebut di bangun pada tahun 1988 di mana volume migrasi migrasi internasional tenaga kerja Indonesia makin meningkat. Peraturan Menteri (PerMen) No.5 yang mengatur tentang pengiriman tenaga kerja ke luar negeri tersebut di bentuk pada masa kepemimpinan Cosmas Batubara (1988-1993).¹⁴

Pada masa awal Orde Baru, nama Kementerian Perburuhan diganti dengan Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi sampai berakhirnya Kabinet Pembangunan III. Mulai Kabinet Pembangunan IV berubah menjadi

¹² Awani Irewati, Kebijakan Indonesia Terhadap Masalah TKI di Malaysia dalam Ed. Awani Irewati, *Kebijakan Luar Negeri Indonesia Terhadap Masalah TKI Iegal di Negara ASEAN*, Pusat Penelitian Politik LIPI: Jakarta, 2003, hal. 34.

¹³ Prijono Tjiptoherijanto, Migrasi Internasional: Proses, Sistem dan Masalah Kebijakan dalam Ed M.Arif Nasution, *Globalisasi dan Migrasi Antar Negara*, kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dengan The Ford Foundation: Bandung, 1999, hal.129.

¹⁴ Riwanto Tirtosudarmo, Dimensi Politik Migrasi Internasional: Indonesia dan Negara Tetangga dalam Ed M.Arif Nasution, *Globalisasi dan Migrasi Antar Negara*, kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dengan The Ford Foundation: Bandung, 1999, hal.151.

Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, sementara Koperasi membentuk Kementeriannya sendiri.¹⁵

Perubahan penggunaan istilah buruh (ketika orde lama) dan tenaga kerja (ketika orde baru), menjadi hal yang masih diperdebatkan hingga era reformasi berjalan. Penyebutan buruh lebih akrab ditelinga Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Serikat Buruh dan Asosiasi Buruh. Sementara tenaga kerja adalah penyebutan yang digunakan oleh pemerintah. Nur Harsono menyebutkan bahwa tidak ada di dalam Undang Undang No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN sebutan TKW (Tenaga Kerja Wanita), yang ada hanya TKI (Tenaga Kerja Indonesia) dan calon TKI. Usulan masyarakat sipil sebetulnya adalah buruh migran, karena tenaga kerja dengan buruh migran itu jauh berbeda. Buruh adalah orang yang bekerja, tapi upah-nya tidak dilihat. Sehingga hak buruh itu seperti mendapatkan asuransi kecelakaan atau gaji yang layak tidak diatur. Jadi buruh itu orangnya bisa bekerja, tapi upah-nya tidak terstandar dan tidak layak. Sedangkan tenaga kerja lebih merujuk pada orang yang mencari kerja, namun tidak mempunyai kendala dengan pengupahan.¹⁶

Pengiriman tenaga kerja ke luar negeri dianggap mampu menyelesaikan permasalahan angka pengangguran dalam negeri. Di satu sisi, pengiriman tenaga kerja Indonesia memang sebagai upaya menyelesaikan permasalahan pengangguran. Namun, di sisi lain, maraknya pengiriman tenaga kerja belum diimbangi dengan perlindungan yang maksimal dari pemerintah. Hal ini ditunjukkan oleh keluarnya peraturan yang baru sebatas Peraturan Menteri (PerMen) sejak masa orde baru. Sejak masa orde baru, peningkatan terhadap pengiriman tenaga kerja Indonesia ke luar negeri terus meningkat. Hal ini bisa dilihat berdasarkan jumlah yang ada mulai Pelita I hingga Pelita VI pada tabel di bawah ini:¹⁷

¹⁵<http://www.bnptki.go.id/berita-mainmenu-231/berita-foto-mainmenu-31/4054-sejarah-penempatan-tki-hingga-bnptki-.html>, diakses pada tanggal 5 Maret 2011 pukul 04.20 WIB.

¹⁶ Penjelasan Nur Harsono, Divisi Advokasi Migrant CARE, 23 Juni 2011 pukul 16.00 WIB

¹⁷ Sumber: Dit. Jasa TKLN Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI; Hugo (2000) ; Wiyono (1998) Dikutip dari kerta kerja Aswatini Raharto, *Migrasi Tenaga Kerja Internasional di Indonesia: Pengalaman Masa Lalu, Tantangan Masa Depan*, PPK (Pusat Penelitian Kependudukan)-LIPI: Jakarta, Kertas Kerja No.31, 2001, hal.10.

Tabel 2.1
Data Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia Pada Masa Orde Baru

Klasifikasi Pelita (Pembangunan Lima Tahun)	Jumlah Tenaga Kerja yang dikirim	Persentase Pengiriman ke Malaysia/ Singapura (%)	Target Pengiriman Pemerintah atas TKI ke luar negeri
Pelita I (1969-1974)	5.624 orang	-	-
Pelita II (1974-1979)	17.042 orang	-	-
Pelita III (1979-1984)	96.410 orang	17	100.000
Pelita IV (1984-1989)	292.262 orang	16	225.000
Pelita V (1989-1994)	652.272 orang	32	500.000
Pelita VI (1994-1999)	1.461.236 ¹⁸	46	1.250.000

Sumber: Direktorat Jasa TKLN Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi; Hugo (2000); Wiyono (1998).

Berdasarkan data di atas, dapat dilihat bahwa jumlah tenaga kerja yang dikirim bahkan melebihi target pengiriman tenaga kerja Indonesia ke Luar Negeri dari pemerintahan Orde Baru, khususnya peningkatan persentase pengiriman ke Malaysia atau Singapura. Peningkatan ini sangat berpijak pada tujuan mendasar pemerintahan Soeharto, yaitu salah satunya sebagai upaya penyelesaian masalah pengangguran semata. Hingga Pelita V, yaitu tahun 1994, menteri Tenaga Kerja Abdul Latief membentuk PT Bijak yang berfungsi mengatur pengiriman tenaga kerja yang berketerampilan ke Malaysia. Sedangkan persepsi negara dari dulu hingga kini terhadap buruh migran internasional seperti yang secara eksplisit tertuang dalam GBHN Repelita V yaitu: *pertama*, untuk mengurangi pengangguran di dalam negeri yang akan menjadi ancaman kestabilan nasional jika di biarkan. *Kedua*, untuk meningkatkan devisa nasional.¹⁹

Dari acuan GBHN di masa orde baru ini, tidak terlihat bahwa pengurangan pengangguran dengan mengirimkan tenaga kerja ke luar negeri patut diikuti dengan perlindungan menyeluruh melalui kebijakan yang berkualitas. Pada masa Soeharto, Indonesia tidak mempunyai UU migrasi tenaga kerja yang bisa dijadikan acuan dasar untuk melindungi buruh migran di luar negeri. Point kedua dari GBHN sangat memperlihatkan bahwa pengiriman tenaga kerja ke luar negeri

¹⁸ Angka tersebut terhitung dari 1 April 1999- 31 Desember 1999.

¹⁹ *Ibid*, hal.152.

memang berorientasi pada keuntungan pemasukan devisa bagi eksistensi ekonomi nasional. Hal ini bisa dilihat pada tahun 1960-an, di mana Soeharto ingin merevitalisasi ekonomi Indonesia yang ada dalam masa kegelapan. Dalam pandangan ini, King²⁰ menyatakan bahwa kebijakan buruh pada era awal orde baru secara primer dibentuk oleh pencapaian sempit atas peningkatan ekonomi. Tentu saja pencapaian-pencapaian tersebut adalah untuk membedakan pemerintahan berkuasa yang baru dengan yang lama.

Pada masa orde baru, Cosmas Batubara sebagai Menteri Tenaga Kerja cepat mengenali pentingnya tindak penyelamatan dari pencorengan buruk reputasi kebijakan buruh Indonesia. Akhirnya, Cosmas mengatakan bahwa Indonesia perlu menghormati standar buruh internasional, seperti hak untuk melakukan penawaran jika ingin ambil bagian dalam globalisasi. Ia juga mengatakan jika Indonesia tidak mengikuti standar tersebut, maka komoditas Indonesia akan di blokir.²¹ Hal ini menunjukkan betapa eksistensi globalisasi sangat berpengaruh pada keberadaan buruh Indonesia, baik buruh industri dalam negeri, maupun pengiriman tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, terutama pada pengupahan buruh migran Indonesia. Permasalahan buruh migran Indonesia di negara tujuan, terutama Malaysia sebagai negara tetangga, tidak lepas dari deportasi akibat tidak mempunyai dokumen lengkap. Pada tahun 1996, ada 350-400 buruh migran Indonesia tiap bulannya yang di deportasi. Selama periode 1994-1996, sebanyak 36.100 orang telah di deportasi dari Malaysia.²²

2. Era Reformasi

Setelah pemerintahan Soeharto berakhir di tahun 1998, maka Indonesia mulai memberlakukan masa reformasi. Masa ini mengindikasikan penegakan demokratisasi di Indonesia. Rakyat Indonesia diberikan kebebasan untuk berbicara mengeluarkan aspirasi dan pendapatnya, serta memberikan saran pada

²⁰ King (1979) "Defensive Modernization: The Structuring of Economic Interests in Indonesia" dalam buku Vedi R Hadiz, *Workers and the State in New Order Indonesia*, Routledge: New York, 1997, hal.60.

²¹ *Ibid*, hal.161.

²² Di sadur dari data PPT-LIPI (Puslitbang Kependudukan dan Ketenagakerjaan LIPI) dalam Ed.Laila Nagib, *Studi Kebijakan Pengembangan Pengiriman Tenaga Kerja Wanita ke Luar Negeri*, kerjasama Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan PPT-LIPI, PPT-LIPI: Jakarta, 2001, hal.9

pemerintah juga menerapkan *check and balances* dalam pemerintahan. Kondisi ketenagakerjaan Indonesia di luar negeri juga bisa dilihat pada era penerapan demokratisasi ini.

I. Masa pemerintahan BJ Habibie (Mei 1998 - Oktober 1999)

Presiden BJ Habibie mengalami masa kepemimpinan yang sangat singkat, yaitu 512 hari sejak ia disumpah pada tanggal 21 Mei 1998 setelah turunnya Soeharto akibat desakan rakyat Indonesia. Masa kepemimpinan BJ Habibie masih berada pada waktu Pelita VI, yaitu mulai tahun 1994-1999. Pada masa tersebut, dampak dari krisis moneter di tahun 1997 menyebabkan target pengiriman tenaga kerja Indonesia meningkat drastis dari 500.000 orang di Pelita V menjadi 1.250.000 orang di Pelita VI. Setelah krisis ekonomi yang melanda di tahun 1997, proporsi tenaga kerja dari Indonesia ke Malaysia atau Singapura terus meningkat. Hal ini dapat disebabkan karena banyaknya pemutusan hubungan kerja (PHK) di tahun 1997 dan Malaysia sebagai negara tetangga yang paling dekat, menjadi tujuan utama untuk bekerja.²³ Peningkatan ini terus terjadi hingga tahun 1998 dan sesudahnya ketika Soeharto telah turun dan digantikan oleh BJ Habibie.

Hingga tahun 1999, diperkirakan kurang lebih 1,5 juta tenaga kerja Indonesia di luar negeri, baik yang ada di sektor formal maupun informal.²⁴ Jumlah yang meningkat tajam tersebut menghadirkan permasalahan mulai dari tahap pra penempatan, penempatan dan purna penempatan. Pada masa pemerintahan Habibie, permasalahan pra penempatan seperti rekrutmen tenaga kerja, akses informasi dan calo yang menjamur selalu menjadi masalah yang belum tuntas untuk diselesaikan. Aswatini Raharto dalam penelitiannya mengatakan bahwa rendahnya pengetahuan dan pemahaman calon TKI dari tempat penelitiannya di daerah Jawa Barat (Indramayu dan Cianjur) menyebabkan calon tenaga kerja menyerahkan semua urusannya pada calo.²⁵ Pemerintahan Habibie menginisiasi dua Keputusan Menteri Tenaga Kerja; *pertama*, No.204

²³ Aswatini Raharto, *Migrasi Tenaga Kerja Internasional di Indonesia: Pengalaman Masa Lalu, Tantangan Masa Depan*, PPK (Pusat Penelitian Kependudukan)-LIPI: Jakarta, Kertas Kerja No.31, 2001, hal.18

²⁴ Aswatini Raharto, *Kebutuhan Informasi dan Tenaga Kerja Migran Indonesia* (hasil penelitian), PPK-LIPI: Jakarta, kertas kerja No.30, 2002, hal.1.

²⁵ *Ibid*, hal.4.

Tahun 1999 Tentang penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri. *Kedua*, skema asuransi sosial yang dibangun untuk buruh migran sebagaimana tertera dalam keputusan Menteri yaitu No.92 Tahun 1998. Namun, tidak banyak point yang berbicara tentang perlindungan bagi buruh migran yang ada di dua Kepmenaker tersebut dan hanya terpusat pada isu-isu yang berhubungan dengan aspek manajerial dan operasional dengan hanya sedikit menyinggung perlindungan.²⁶

Pada peraturan yang dihasilkan di No.204 Tahun 1999, hanya sepertiga dari 84 artikel yang membicarakan masalah perlindungan sementara mayoritas dari isinya fokus pada hubungan antara agensi-agensi yang merekrut dan kantor-kantor pemerintah. Tidak ada mekanisme untuk membentuk hak-hak yang harus dimiliki oleh buruh migran dalam peraturan tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa dominasi kepentingan perusahaan masih berjalan, bahkan sesudah reformasi dijalankan. Sedangkan Kepmenaker No.92 Tahun 1998 yang mengatur masalah asuransi sosial, sangat terbatas cakupannya dan juga samar untuk menyatakan siapa yang harus bertanggung jawab menyediakan asuransi ini.²⁷ Pada era ini buruh mendapatkan kemerdekaan yang luar biasa untuk bisa mendirikan serikat buruh dari orde sebelumnya, yaitu orde baru.

II. Masa pemerintahan Abdurrahman Wahid (Oktober 1999 - Juli 2001)

Masa kepemimpinan Abdurrahman Wahid (GusDur) pada bidang migrasi ketenagakerjaan di tandai dengan meningkatnya jumlah tenaga kerja perempuan ke luar negeri melebihi laki-laki. Data Kemnakertrans RI tentang buruh migran di berbagai penempatan menunjukkan terjadi peningkatan pada jumlah buruh migran perempuan di masa GusDur, yaitu dengan 302.791 buruh perempuan dan 124.828 buruh laki-laki (1999), 297.273 buruh perempuan dan 137.949 buruh laki-laki (2000) dan 239.942 buruh perempuan, 55.206 buruh laki-laki (2001).²⁸ Di satu

²⁶Laporan Indonesia kepada pelapor khusus PBB untuk HAM, *Buruh Migran Indonesia: Penyiksaan Sistematis di dalam dan luar negeri*, Komnas Perempuan dan Solidaritas Perempuan: 2002, hal.16.

²⁷ *Ibid*, hal.16.

²⁸ *Indonesian Overseas Worker Data Final*, Kemnakertrans RI, diakses pada tanggal 5 Maret 2011 pukul 05.00 WIB.

sisi, peningkatan jumlah ini membuat perempuan mampu meningkatkan taraf hidupnya. Namun di sisi lain, mayoritas tenaga kerja perempuan yang berada pada sektor jasa atau domestik, yaitu Pekerja Rumah Tangga (PRT) menghadirkan berbagai permasalahan akibat perlindungan yang kurang di dalam maupun luar negeri. Upaya untuk meningkatkan perlindungan bagi buruh migran Indonesia pada tahun pemerintahan GusDur adalah dengan mempertegas komitmen Departemen Luar Negeri (Deplu) untuk memberi perlindungan yang optimal dengan dikeluarkannya Keppres No.109 Tahun 2001 jo Kepemenlu No.053 Tahun 2001. Melalui Keppres ini dibentuklah Direktorat baru di Deplu yaitu Direktorat 'Perlindungan WNI dan Badan Hukum Indonesia (BHI)'.²⁹

Setelah terpilih menjadi Presiden Indonesia menggantikan BJ.Habibie, Bomer Pasaribu, seorang tokoh Golkar dan ketua SPSI pada zaman Soeharto diangkat oleh GusDur sebagai Menteri Tenaga Kerja. Setelah *reshuffle* terjadi, maka Pasaribu digantikan oleh Alhilal Hamdi. Di masa itu Kementerian Tenaga Kerja digabung dengan Kementerian Transmigrasi dan Kependudukan. Soeramsihono sebagai seorang pejabat karier dari dalam kementerian tenaga kerja diangkat menggantikan Din Sjamsuddin. Pada masa GusDur, Alhilal Hamdi sebagai Menteri Tenaga Kerja menyatakan bahwa pengiriman buruh migran perempuan ke Saudi Arabia tidak bisa dihentikan, meski pada saat itu banyak pihak yang meminta untuk dihentikan. Hamdi menjelaskan bahwa penghentian pengiriman akan berdampak pada pengangguran tinggi serta berpengaruh pada penerimaan devisa oleh negara dari buruh migran yang bekerja di luar negeri.³⁰ Ini menunjukkan bahwa pemikiran pemerintah pasca orde baru tidak luput dari orientasi terhadap keuntungan ekonomi atas pengiriman buruh migran dan bukan perluasan lapangan kerja di dalam negeri.

Ada tiga hal konkrit yang dilakukan pada masa pemerintahan GusDur, yaitu; *pertama*, mendirikan SBSI (Serikat Buruh Seluruh Indonesia), serikat buruh

²⁹ Tugas pokok Direktorat ini adalah melakukan koordinasi, perencanaan dan pelaksanaan kebijakan teknis perlindungan hak WNI dan BHI di luar negeri, dan penyelesaian masalah WNI serta mengurus pemulangan dan berkoordinasi dengan instansi terkait di dalam negeri. Presentasi Sjachwien Adenan, *Perlindungan Terhadap Warga Negara Indonesia/ Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri* dalam seminar "Tenaga Kerja Indonesia di Persimpangan Jalan, PPK-LIPI: Jakarta, 5 September 2002, hal. 1.

³⁰ Riwanto Tirtosudarmo, *Mencari Indonesia: Demografi Politik Pasca Soeharto*, LIPI Press: Jakarta, 2007, hal.274.

independen era orde baru. Langkah ini ditempuh sebagai GusDur juga melakukan pembelaan pada aktifitas buruh ketika menjadi Presiden. *Kedua*, Gus Dur mencabut Undang Undang No.25 Tahun 1997 Tentang ketenagakerjaan yang eksploitatif, anti serikat dan tidak ada proteksi terhadap tenaga kerja Indonesia. *Ketiga*, GusDur juga membuat Peraturan Menteri Tenaga Kerja No.150 Tahun 2000 Tentang pesangon untukantisipasi dampak pemberhentian kerja pada buruh.³¹

III. Masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri (Juli 2001-Oktober 2004)

Kondisi migrasi tenaga kerja pada era Presiden Megawati di tandai oleh satu peristiwa besar terkait tenaga kerja Indonesia, yaitu deportasi massal tenaga kerja Indonesia yang berada di Malaysia melalui Nunukan. Hal ini dimulai dengan akta imigresen nomor 1154 tahun 2002 yang ditetapkan pada tanggal 1 Agustus 2002. Akte ini menggantikan akta imigresen Malaysia No.63 Tahun 1959. Peraturan baru tersebut memberlakukan denda 10.000 ringgit Malaysia, dihukum penjara paling lama 5 tahun dan enam kali hukuman cambuk bagi tiap tenaga kerja illegal yang tertangkap oleh polisi Malaysia.³² Kondisi ini membuat panik para tenaga kerja Indonesia yang mempunyai status illegal, karena jika mereka tertangkap pada 31 Juli 2002, maka mereka akan diserahkan ke KBRI untuk kemudian dipulangkan. Sedangkan jika mereka tertangkap polisi Malaysia setelah tanggal 1 Agustus 2002, maka tenaga kerja ini akan dikenai hukuman yang telah ditetapkan dalam peraturan tersebut. Hal ini menyebabkan banyaknya tenaga kerja Indonesia yang dipulangkan pada puncak pemberlakuan peraturan tersebut, yaitu 30-31 Juli 2002. Pada masa itu, baik Malaysia dan Indonesia mengalami kesulitan mekanisme kepulangan tenaga kerja Indonesia, karena banyak yang tertahan dan belum dapat diangkut di pelabuhan Tawau Malaysia. Akhirnya, Malaysia pun ambil sikap untuk memperpanjang masa tolerir bagi tenaga kerja illegal.

³¹ <http://migrantcare.net> diakses pada tanggal 4 maret 2011 pukul 20.40 WIB.

³² Kompas, "Arus Pemulangan TKI Semakin Deras", 30 Juli 2002, hal.1 dalam tesis Irfan Rusli Sadek, *Negara dan Pekerja Migran; Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan penanganan negara terhadap kasus deportasi TKI di Kabupaten Nunukan pada tahun 2002*), FISIP UI: Jakarta, 2004.

Kejadian pemulangan tenaga kerja illegal ke Indonesia dari Malaysia pada era Megawati menunjukkan bahwa manajemen pra penempatan tenaga kerja Indonesia masih sangat bermasalah. Pengeluaran kebijakan pemerintah untuk mengakomodir sistem pra penempatan, penempatan dan purna penempatan juga perlindungan tenaga kerja Indonesia dalam sebuah UU tidak dapat ditawar. Akhirnya, pada tahun 2004 di era Megawati, di bentuklah Undang-undang No 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (PPTKILN) yang pada pasal 94 ayat (1) dan (2) mengamanatkan pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI). Namun, kelahiran Undang Undang tersebut masih berorientasi pada prosedur penempatan tanpa banyak menjelaskan hak perlindungan yang patut dimiliki oleh buruh migran Indonesia. Hal ini ditunjukkan oleh point perlindungan yang minim pada UU tersebut. Dari 109 pasal yang ada dalam UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN, hanya terdapat 9 pasal yang mengatur tentang perlindungan.³³

Dalam pasal 8 Bab III Tentang Hak dan Kewajiban tenaga kerja, ada salah satu poin yang menyatakan bahwa tenaga kerja Indonesia berhak untuk menerima upah sesuai dengan standar upah yang ada di negara tujuan. Pasal ini tidak memperhatikan kebijakan ketenagakerjaan yang ada di beberapa negara penerima seperti Malaysia. Negeri Jiran tersebut tidak mempunyai kebijakan ketenagakerjaan dan standarisasi upah bagi pekerja, khususnya informal. Sedangkan mayoritas pekerja migran dari Indonesia adalah perempuan yang ditempatkan dalam sektor informal (PRT). Bagaimana tenaga kerja perempuan bisa mendapatkan standar upah yang ada, jika pemerintah Indonesia tidak menetapkan ambang batas minimum untuk upah buruh migran perempuan Indonesia, terutama yang berada di sektor informal.

Keberpihakan dan perhatian pemerintah terhadap perlindungan buruh migran Indonesia sejak zaman orde baru hingga pemerintahan Megawati Soekarnoputri dapat dilihat dari beberapa peraturan pemerintah di bawah ini:

³³ Penjelasan dan Meneg PP RI pada rapat kerja komite III DPD RI, 18 mei 2010 tentang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri, perdagangan manusia dan KDRT, diakses dari [www. google.com](http://www.google.com) pada tanggal 30 November 2010 pukul 09.00 WIB.

Tabel 2.2
Kebijakan Pemerintah terkait Penempatan dan Perlindungan
Migrasi Tenaga Kerja mulai tahun 1966-2004

No.	Era Pemerintahan dan Kebijakan yang dihasilkan
1.	<p>Soeharto (orde baru, 1966-1998)</p> <p>a. Peraturan Pemerintah No.4 Tahun 1970 Tentang Pengerahan AKAD (antar kerja antar daerah) dan AKAN (antar kerja antar negara).</p> <p>b. Peraturan Menteri (Permen) No.5 Tahun 1988 Tentang Pengiriman Tenaga Kerja ke Luar Negeri.</p>
2.	<p>BJ Habibie (reformasi, 1998-1999)</p> <p>a. Kepmenaker No.204 Tahun 1999 Tentang Penempatan TKI ke Luar Negeri</p> <p>b. Kepmenaker No.92 Tahun 1998 Tentang Skema Asuransi Sosial untuk Buruh Migran.</p>
3.	<p>Abdurrahman Wahid (reformasi, 1999-2001)</p> <p>a. Keppres No.109 Tahun 2001 jo Kepemenlu yang merupakan pencetus terbentuknya Direktorat Perlindungan WBI dan BHI di Kemenlu RI.</p> <p>b. Permenaker No.150 Tahun 2000 Tentang Pesangon untukantisipasi dampak pemberhentian kerja pada buruh.</p>
4.	<p>Megawati Soekarnoputri (reformasi, 2001-2004)</p> <p>a. UU No.39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI Luar Negeri. Pada masa inilah Indonesia baru mempunyai UU tentang migrasi tenaga kerja sejak orde baru, di mana pengiriman tenaga kerja ke luar negeri telah menjadi kebijakan pemerintah. Pada pasal 94 ayat 1 dan 2 diamanatkan pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI.</p>

Sumber: Diolah dari berbagai sumber buku dan informasi lewat situs internet terpercaya.

Tabel klasifikasi kebijakan pemerintah dalam hal migrasi tenaga kerja tersebut, menunjukkan bahwa sejak dicanangkannya pengiriman tenaga kerja ke luar negeri sebagai kebijakan pemerintah hingga UU untuk menempatkan dan melindungi tenaga kerja Indonesia di luar negeri keluar, membutuhkan waktu selama 16 tahun (dari 1988-2004) untuk membentuk Undang Undang. Pada era Megawati, UU No.39 Tahun 2004 tentang PPTKILN baru keluar atas desakan berbagai pihak. Namun, ketidak terlibatan buruh migran Indonesia dalam penyusunan kebijakan tersebut dan akomodasi yang sangat baik pada penanam modal dan pengusaha jasa tenaga kerja Indonesia (PJTKI)

membuat kebijakan perlindungan tenaga kerja dari orde baru hingga demokratisasi tidak dapat berfungsi melindungi buruh migran Indonesia, terutama perempuan.

IV. Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (Oktober 2004 - 2010)

Awal pemerintahan SBY diwarnai oleh pemberitaan tentang penyiksaan tenaga kerja perempuan di Malaysia, Nirmala Bonat. Ia mengalami penyiraman oleh majikannya, penyiksaan dengan setrika dan pemukulan kepalanya oleh cawan dari majikannya. Peristiwa ini membuat seluruh masyarakat mendesak pemerintah untuk memperbaiki sistem perlindungan tenaga kerja Indonesia di Malaysia dan negara lainnya. UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN yang masih mengakomodir banyak point prosedural dibanding perlindungan serta *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Indonesia dan Malaysia tahun 2006 yang belum berpihak pada perlindungan buruh migran perempuan membuat kejadian kekerasan terhadap tenaga kerja Indonesia selalu berulang dari masa ke masa.³⁴ Kelemahan perlindungan dan hak hukum buruh migran perempuan dapat dilihat dari kemunduran proses hukum terhadap majikan Nirmala Bonat, Yim Pek Ha. Proses hukum telah berlangsung selama enam tahun namun belum juga berakhir.³⁵ Pada masa pemerintahan SBY jilid pertama, yaitu 2004-2009 hingga jilid kedua dari pemerintahannya, jumlah buruh migran Indonesia terus meningkat. Terdapat 380.690 buruh migran Indonesia(2004), 474.310 buruh migran Indonesia (2005), 680.000 buruh migran Indonesia (2006), 696.746 buruh migran Indonesia (2007), 561.241 buruh migran (2008) dan 632.172 buruh migran Indonesia (2009) dari seluruh negara penempatan.³⁶

Ini menunjukkan bahwa pengiriman buruh migran Indonesia ke beberapa negara tujuan seperti Malaysia, Arab Saudi, Hongkong, Singapura dan lainnya sangat membantu perekonomian negara dan mengurangi angka pengangguran di Indonesia. Manfaat ekonomi yang dirasakan oleh pemerintah, seharusnya ditopang oleh kebijakan pemerintah yang berorientasi pada perlindungan buruh

³⁴ Kelemahan MoU ini salah satunya di tunjukkan dalam pasal nya bahwa pemegangan passport adalah oleh majikan.

³⁵ <http://www.mediaindonesia.com/read/2010/11/23/183501/277/2/Proses-Hukum-Kasus-Nirmala-Bonat-belum-Juga-Rampung>, diakses pada tanggal 5 Maret 2011 pukul 08.15 WIB.

³⁶ *Indonesian Overseas Worker Data Final*, Kemnakertrans RI, diakses pada tanggal 5 Maret 2011 pukul 08.30 WIB.

migran Indonesia. UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN yang dibuat pada masa Megawati, diimplementasikan di era pemerintahan SBY. Masa pemerintahan SBY menjadi masa yang paling banyak mengeluarkan peraturan mengenai migrasi tenaga kerja Indonesia.³⁷ Meski jumlah kebijakan migrasi ketenagakerjaan yang dikeluarkan pada era pemerintahan SBY tergolong banyak, namun berbagai permasalahan juga hadir dalam tahap implementasi kebijakan. Hal ini ditunjukkan dari tingkat masalah dan kekerasan yang terjadi pada buruh migran Indonesia, khususnya perempuan pada masa pemerintahan SBY.

Partisipasi aktif buruh migran Indonesia dalam penyusunan kebijakan di percaya akan dapat membentuk kebijakan migrasi tenaga kerja yang berkualitas dan dapat memberikan perlindungan bagi buruh migran Indonesia. *Memorandum of Understanding* menjadi salah satu cara yang tepat untuk melakukan posisi tawar terhadap perlindungan buruh migran Indonesia. Revisi MoU 2006 tentang pekerja informal pun dilakukan pada pemerintahan SBY di tahun 2009. Indonesia memasukkan point izin cuti libur, pemegangan passport oleh buruh migran sendiri dan upah minimum di Malaysia. Namun revisi ini belum terlaksana karena terganjal hal biaya penempatan. Dalam MoU tersebut, Pemerintah Indonesia menginginkan biaya pemberangkatan TKI ditanggung calon majikan sedangkan Pemerintah Malaysia menginginkan biaya itu ditanggung oleh TKI. Hingga tahun 2010, MoU tersebut belum ditandatangani dan baru pada LoI (*letter of intence*).³⁸ Atase Tenaga Kerja di KBRI Kuala Lumpur Malaysia menjelaskan bahwa yang menjadi masalah atas kesepakatan point revisi MoU antara Indonesia dan Malaysia adalah karena belum solidnya antar kementerian di Malaysia, yaitu Kementerian Dalam Negeri dan Sumber Manusia. Ketidaksolidan itu termasuk ketika ada pertemuan-pertemuan.

Mereka mempermainkan ya, kan ada protokol dari lanjutan amandemen MoU. Mereka mengajukan kalimat yang mereka rasa keberatan. Misal kita ajukan passport dipegang oleh PRT, tapi mereka mengajukan kalimat "maybe" dan kita keberatan. Oke kalau keberatan tapi apa dong solusinya. Ya kalau PRT kabur karena majikannya nakal, ya bukan salah mereka lagi. Jadi bagaimana? Misal mreka lari karena nggak betah, ya

³⁷ Bisa dilihat pada tabel 3.4 tentang *Kebijakan Pemerintahan SBY terhadap Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*, hal.74.

³⁸ <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nasional/10/09/22/135997-mou-indonesiamalaysia-soal-tki-terganjal-biaya-penempatan>, diakses pada tanggal 5 Maret 2011, pukul 09.00 WIB.

yang tanggung jawab itu PT Indonesia atau agency Malaysia, ganti uang atau orang.³⁹

2.3. Perlindungan bagi Buruh Migran Indonesia

Keseriusan perlindungan terhadap tenaga kerja/ buruh migran Indonesia dapat dilihat melalui kebijakan pemerintah yang dianut oleh masing-masing periode pemerintahan. Kebijakan pemerintah ini tercermin dalam UU, Instruksi Presiden (Inpres), Keputusan Presiden (Keppres) atau Peraturan Menteri (Permen). Ada beberapa elemen dalam berbagai strategi yang harus diperhatikan oleh negara pengirim buruh migran guna menghadirkan perlindungan yang baik:

- a. Elemen pertama adalah untuk mengambil keuntungan dari sistem internasional untuk meyakinkan perlakuan setara dan mengatur hak perlindungan sosial. Hal ini berarti adalah meratifikasi konvensi ILO seperti yang telah dilakukan oleh negara maju sebagai kekuatan dalam bilateral atau multilateral.
- b. Elemen strategi kedua adalah untuk melakukan usaha keras guna bernegosiasi mengenai kesepakatan perlindungan sosial bilateral. Tujuan dari negosiasi sebuah kesepakatan adalah untuk mengkoordinasikan legislasi perlindungan sosial dari negara-negara yang konsen dengan pandangan untuk meyakinkan kesetaraan perlakuan, menentukan legislasi yang aplikabel serta menggaransi pengelolaan dari hak yang dibutuhkan ketika pekerja-pekerja itu pindah dari satu negara ke negara lain.⁴⁰

2.4. Kondisi Perlindungan Buruh Migran Indonesia di Era Orde Baru

Peran negara terhadap migrasi internasional adalah sangat penting. Potret peran negara sejauh ini hanya dapat dilihat dari bentuk peraturan dan perundangan yang dikeluarkan sebagai respon terhadap kebutuhan buruh migran Indonesia. Indikator atas kondisi perlindungan terhadap buruh migran Indonesia setidaknya dapat dilihat dari tiga aspek, yaitu pra penempatan, penempatan dan purna penempatan. Ketiga aspek ini turut merefleksikan bagaimana perlindungan terhadap buruh migran Indonesia sejak orde baru. Penempatan dan perlindungan buruh migran Indonesia adalah hal yang saling terkait satu sama lain. Tidak ada penempatan jika tidak diiringi dengan perlindungan dan perlindungan adalah bagian dari penempatan. Informasi komprehensif mengenai perekrutan dan

³⁹ Wawancara Agus Triyanto, Atase Tenaga Kerja di KBRI Kuala Lumpur Malaysia, 16 Mei 2011 pukul 11.00 waktu Malaysia.

⁴⁰ Manollo I Abella, *Sending Workers Abroad*, ILO: Switzerland, 1997, hal.96.

pelatihan sebagai bagian dari pra penempatan di zaman orde baru, lebih banyak mengakomodir keperluan bisnis PJTKI itu sendiri. Sebagai contoh adalah yang terjadi pada calon buruh migran Indonesia pada orde baru yang akan berangkat ke Malaysia dalam tabel di bawah ini:⁴¹

Tabel 2.3

Isi informasi yang sering diterima migran sebelum berangkat ke Malaysia

Isi Informasi	N	(%)
Banyak peluang pekerjaan	207	87.2
Jumlah gaji yang tinggi	190	80.3
Banyak hiburan	18	13.1
Adat dan budaya yang sama	101	42.7
Agama yang sama	107	45.0
Penderitaan pekerja Indonesia	28	11.9

Sumber: Hasil survei 1993 yang disadur dari tulisan M.Arif Nasution, Globalisasi, Migrasi Pekerja Antarnegara dan Prospeknya (Kasus TKI di Kuala Lumpur Malaysia).

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa informan atau agen hanya mendahulukan informasi yang bisa menarik minat calon buruh migran untuk pergi ke luar negeri (dalam hal ini Malaysia), tanpa mengedepankan aspek moral yaitu memberikan penjelasan terhadap informasi tersebut. Peningkatan jumlah buruh migran yang ada hanya bisa memasuki sektor pekerjaan kasar atau domestik karena rendahnya pendidikan dan kualitas buruh migran yang dikirimkan. Pendidikan dan kualitas yang belum memadai menunjukkan bahwa pemerintah dan PJTKI (Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia) mempunyai tanggung jawab besar dalam menghadirkan kualitas yang baik untuk buruh migran Indonesia. Ketidakhadiran kualitas yang memadai menjadikan buruh migran Indonesia sulit untuk bersaing dengan buruh migran dari negara lainnya.⁴² Tindakan kekerasan oleh majikan yang sering terjadi pada buruh migran Indonesia merupakan integrasi dari kualitas buruh migran yang minim pendidikan berbasis keahlian dan

⁴¹ M.Arif Nasution, *Globalisasi, Migrasi Pekerja Antarnegara dan Prospeknya (Kasus TKI di Kuala Lumpur Malaysia)* dalam Ed Arif Nasution, *Globalisasi dan Migrasi Antar Negara*, kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dengan The Ford Foundation: Bandung, 1999, hal.90.

⁴² *Ibid*, hal.91.

perlindungan hukum yang lemah. Pada masa pemerintahan orde baru, peraturan yang mengatur pengiriman buruh migran hanya sebatas Peraturan Menteri

Selain poin pemberian informasi yang tidak lengkap terhadap calon buruh migran pada tahap pra penempatan, terdapat juga masalah pengenaan biaya yang tidak sedikit pada calon buruh migran. Contoh dari hal tersebut adalah yang terjadi dengan prosedur pengiriman buruh migran Indonesia ke Malaysia. Pada era orde baru, Kedutaan Besar Indonesia bekerja dengan 12 agent-agent rekrutmen di Malaysia (yang berkembang menjadi 20 agen) untuk membantu para buruh migran mendapatkan dokumen perjalanan mereka. Kedubes Indonesia mengenakan biaya 180 Ringgit Malaysia (RM) untuk biaya administrasi (yang kemudian berkurang menjadi 65 RM akibat protes keras buruh). Namun lebih dari itu, agen-agen yang merekrut diperbolehkan untuk menuntut ekstra pembayaran dari buruh migran.⁴³ Pengenaan biaya yang besar terhadap buruh migran serta banyaknya agen yang bermain, mengakibatkan calon buruh migran rela mencari pinjaman uang atau bahkan berhutang demi dapat berangkat ke luar negeri atas dasar informasi yang mereka terima dari informan, bahwa banyak pekerjaan yang bisa mereka dapat di luar negeri.

Pemerintah sebagai regulator berperan memberikan hak perlindungan bagi buruh migran dengan mengatur masalah biaya serta informasi dari awal rekrutmen melalui sebuah Undang-Undang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja.

Kondisi penempatan buruh migran Indonesia pada masa orde baru juga bisa dilihat dari segi pemberian upah/ gaji. Upah adalah hal yang sangat penting dan menjadi tujuan bagi tiap orang yang bekerja, termasuk buruh migran Indonesia. Pada masa orde baru, Upah TKI di Malaysia sejak 1984 berbeda-beda antara negara bagian yang satu dengan negara bagian lain. Di Sabah, misalnya, upah per hari hanya sekitar tujuh ringgit (sekitar Rp15.500), sedangkan di Sarawak sekitar 13 ringgit (Rp28.500), sementara di Semenanjung Malaysia mencapai 16 ringgit per hari (Rp35.500).⁴⁴ Hal ini dikarenakan tidak adanya sistem pengupahan yang

⁴³ Tati Krisnawaty, *The Role of Bilateral Agreements on Migrant Labor Issues (the cases of Indonesia-Malaysia)*, dalam *Legal Protection for ASEAN Women Migrant Workers; strategies for action*, joint project of Canadian Human Rights Foundation, Ateneo Human Rights Center, Lawasia Human Rights Committee: Canada, 1998, hal.127.

⁴⁴ <http://dtiskandarz.blogspot.com/2009/11/catatan-cerita-pilu-tki-tahun-2002.html>, diakses pada tanggal 10 Maret 2011, pukul 09.30 WIB.

seragam di Malaysia seperti sistem Upah Minimum Rata-rata (UMR) di Indonesia. Ketidakpastian jumlah upah bagi buruh migran Indonesia juga dikarenakan tidak adanya peraturan batas upah minimum yang dimiliki pemerintah saat itu.

2.5. Perlindungan Buruh Migran Indonesia di Era Reformasi

Kondisi perlindungan buruh migran Indonesia memasuki awal masa reformasi belum banyak bergerak menuju kemajuan dibandingkan kondisi sebelumnya.⁴⁵ Perumusan kembali Permen, Keppres dan Inpres belum dapat memberikan kepastian perlindungan bagi buruh migran Indonesia dalam sebuah bentuk Undang Undang. Salah satu peningkatan yang terjadi pada buruh migran Indonesia di masa Habibie adalah dibolehkannya pendirian serikat buruh. Hal ini tidak seperti pada masa orde baru (era Soeharto) dimana hanya ada satu serikat buruh yang diizinkan berdiri, yaitu SPSI. Pada masa reformasi ini puluhan organisasi buruh didirikan, bahkan ada organisasi buruh yang mencoba untuk membentuk partai politik dan mencoba ikut dalam Pemilu bulan Juni 1999.⁴⁶ Berdirinya puluhan serikat buruh di masa kepemimpinan Habibie adalah sebuah implikasi atas masa pemerintahan orde baru yang repressif. Pemerintahan Habibie juga membentuk Badan Koordinasi Penempatan TKI tanggal 16 April 1999 melalui Keppres No. 29 Tahun 1999. Keanggotaan Badan Koordinasi Penempatan TKI (BKPTKI) terdiri dari sembilan instansi terkait lintas sektoral untuk meningkatkan program Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri (PTKLN) sesuai dengan lingkup tugas masing-masing. Dalam pasal 3 Keppres tersebut, BKPTKI mempunyai fungsi:

1. Perluasan dan peningkatan pemasaran tenaga kerja Indonesia di luar negeri;

⁴⁵ Belum banyaknya pergerakan menuju kemajuan ditandai dengan meningkatnya angka buruh migran di era Habibie sebagai dampak dari krisis moneter 1997. Proporsi tenaga kerja ke luar negeri mencapai angka 1,5 juta buruh migran. Peningkatan tersebut seperti yang dikatakan oleh Aswatini Raharto dalam kertas kerjanya, *Migrasi Tenaga Kerja Internasional di Indonesia: Pengalaman Masa Lalu, Tantangan Masa Depan*, PPK (Pusat Penelitian Kependudukan)-LIPI: Jakarta, Kertas Kerja No.31, terjadi karena banyaknya pemutusan hubungan kerja (PHK) di beberapa tempat. Peningkatan tenaga kerja ini adalah tanpa peningkatan kapasitas perlindungan. Pemerintahan Habibie hanya mempunyai Peraturan Menteri tanpa memperkuat perlindungan buruh migran Indonesia dengan UU.

⁴⁶ Riwanto Tirtosudarmo, *Mencari Indonesia: Demografi Politik Pasca Soeharto*, LIPI Press: Jakarta, 2007, hal.271.

2. Peningkatan kualitas dan jumlah penyediaan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri;
3. Peningkatan kualitas dan jumlah penyediaan tenaga kerja Indonesia di luar negeri;
4. Peningkatan kesejahteraan tenaga kerja Indonesia di luar negeri.⁴⁷

Berdasarkan fungsi BKPTKI tersebut, terlihat ada tiga poin yang membahas mengenai peningkatan kualitas buruh migran Indonesia. Hal tersebut memang dibutuhkan untuk meningkatkan perlindungan. Namun, Keppres yang ditindaklanjuti dengan adanya Kepermenaker No. 204 tahun 1999 yang disahkan pada tanggal 30 September 1999 tersebut, pada faktanya masih bersifat prosedural tanpa memperhatikan aspek sosial bagi buruh migran. Perlindungan bukanlah pada peningkatan kualitas, tetapi juga perlindungan terhadap buruh migran untuk bisa menjalankan kehidupan sosialnya, seperti melakukan komunikasi dengan lingkungan sekitar. Aspek penempatan (yang termasuk di dalamnya adalah pra hingga purna penempatan) pada pasal 3 ayat 1 Kepermenaker tersebut salah satunya dengan melihat pada beberapa ketentuan.⁴⁸ Ada bentuk ketidakpedulian atas ketentuan tersebut di lapangan, yaitu poin *pertama*, bahwa negara tujuan memiliki peraturan perlindungan bagi negara asing. Malaysia sebagai negara tujuan utama⁴⁹ buruh migran Indonesia, belum mempunyai sebuah kebijakan perlindungan terhadap tenaga kerja, meski mengadakan perjanjian bilateral dengan Indonesia. Hal ini pada faktanya turut mendukung upaya pelemahan pada perlindungan buruh migran Indonesia.

Sedangkan aspek perlindungan pada masa Abdurrahman Wahid (GusDur), salah satunya dapat dilihat dari peraturan pemerintah No.92 Tahun 2000. Dalam

⁴⁷<http://indosdm.com/keppres-nomor-29-tahun-1999-badan-koordinasi-penempatan-tenaga-kerja-indonesia>, diakses pada tanggal 10 Maret 2011, pukul 09.40 WIB.

⁴⁸ Ketentuan yang disebutkan dalam pasal 3 ayat 1 Kepermenaker No.204 Tahun 1999 tersebut adalah: penempatan TKI dapat dilakukan ke semua negara dengan ketentuan: a. negara tujuan memiliki peraturan adanya perlindungan tenaga kerja asing, b. negara tujuan membuka kemungkinan kerjasama bilateral dengan negara Indonesia di bidang penempatan TKI, c. keadaan di negara tujuan tidak membahayakan keselamatan TKI. Lalu pada ayat 2 dikatakan bahwa penempatan yang dimaksud pada ayat ke 1 dilakukan sesuai dengan potensi TKI untuk bekerja di berbagai jenis pekerjaan baik darat, laut dan udara.

⁴⁹ Bahwa Malaysia adalah tujuan utama bagi buruh migran Indonesia hingga Repelita VI (1994-1999) dapat dilihat dalam tulisan Suko Bandiono dan Fadji Alihar, Tinjauan Penelitian Migrasi Internasional di Indonesia dalam Ed Ed Arif Nasution, *Globalisasi dan Migrasi Antar Negara*, kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dengan The Ford Foundation: Bandung, 1999, hal.6. Data yang ada dalam tulisan tersebut menunjukkan bahwa ada 392.512 buruh migran yang pergi ke Malaysia/Brunei dan angka ini jauh lebih tinggi dibanding ke negara lainnya.

peraturan tersebut, menetapkan peraturan tentang tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Depnakertrans. Pada pasal kedua ayat 2 diterangkan bahwa biaya pembinaan pada tenaga kerja Indonesia dilimpahkan pada PJTKI. Kebijakan yang berlaku tersebut dalam lapangan terbentur oleh transparansi dari Depnakertrans. Apakah dengan calon tenaga kerja membayar, maka adalah bagian dari perlindungan atau tidak. Dengan adanya PP ini, maka tiap calon buruh migran diminta pungutan sebesar US\$15 setiap calon buruh migran untuk semua negara tujuan. dari segi aspek pra penempatan, biaya yang dikenakan pada calon buruh migran Indonesia yang akan diberangkatkan harus transparan dan benar untuk perlindungan juga pelatihan buruh migran. Selain itu, pada masa pemerintahan GusDur, kepulauan buruh migran Indonesia ke Indonesia, masih melewati terminal 3 Bandara Soekarno-Hatta. Pada aspek perlindungan pada purna penempatan, semakin banyak pihak yang melakukan pemerasan terhadap buruh migran Indonesia. Beberapa contoh diantaranya adalah ketika buruh migran tiba di bandara dan menuju bagian imigrasi (terminal 2), sangat rentan bagi buruh migran yang pulang. Buruh migran dinilai menurut panjangnya waktu di luar negeri dan mereka yang telah pergi dua tahun atau lebih ditarik ke samping untuk 'dibantu' harga tertentu-tanpa pergi ke terminal 3. Selain itu, dalam perjalanan pulang ke rumah buruh migran biasanya di bawa ke tempat peristirahatan, dimana sudah ada orang yang menunggu untuk menawarkan penukaran mata uang asing.⁵⁰

Pada masa pemerintahan Megawati, belum terjadi peningkatan perlindungan pada buruh migran Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari Kepmenakertrans RI No.104 Tahun 2002 yang merupakan revisi dari peraturan sebelumnya, yaitu Kepmen 204 Tahun 1999. Dalam Kepmenakertrans tersebut ada empat hal yang bisa dilihat terkait keberpihakan pada perlindungan buruh migran Indonesia. a. tidak diaturnya jumlah maksimal biaya perekrutan (pasal 53), b. tidak diaturnya mekanisme pendidikan sebelum keberangkatan yang berkaitan dengan pengetahuan umum dan budaya setempat (pasal 49), c. tidak diaturnya mekanisme kewajiban PJTKI untuk memberikan perlindungan bagi tenaga kerja

⁵⁰ Laporan Indonesia kepada pelapor khusus PBB untuk HAM, *Buruh Migran Indonesia: Penyiksaan Sistematis di dalam dan luar negeri*, Komnas Perempuan dan Solidaritas Perempuan: 2002, hal.20.

yang dikirim (pasal 59) dan tidak diaturnya mekanisme pembayaran gaji yang aman bagi tenaga kerja Indonesia (pasal 62).⁵¹ Hal tersebut menjadikan pemerintah Indonesia melihat buruh migran Indonesia hanya dari sisi komoditi tanpa berpihak pada hak asasi manusia. Selain itu, permasalahan deportasi besar-besaran buruh migran Indonesia yang berada di Malaysia pada tahun 2002 bahwa terjadi penumpukan buruh migran Indonesia yang hendak dipulangkan di pelabuhan Tawau dan Nunukan adalah cermin lambatnya penanganan pemerintah terhadap perlindungan buruh migran Indonesia. Tindakan pemerintah yang lambat, disebabkan oleh perangkap koalisi dalam sistem pemerintahan kuasi presidensial, sehingga pemerintahan Megawati dan DPR ada dalam kondisi problematik.⁵² Akhirnya Megawati mengeluarkan Undang Undang No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN

Sedangkan pada pemerintahan SBY, implementasi UU tersebut menemui banyak permasalahan. Beberapa pasal yang ada, banyak diantaranya yang hanya berbicara pada mekanisme prosedural pengiriman buruh migran Indonesia. Poin mengenai hak buruh migran sebagai sebuah perlindungan dijelaskan pada Bab 3 pasal 8. Namun, tidak dijelaskan siapa dan bagaimana buruh migran dapat mengakses hak-nya tersebut. Salah satu kebijakan SBY yang cukup strategis untuk perlindungan buruh migran Indonesia adalah pemotongan mata rantai birokrasi penempatan buruh migran yang dinilai sangat panjang dan menyulitkan calon buruh migran.⁵³ Selain itu, ada beberapa layanan *citizens service* di negara penempatan seperti Hongkong dan Malaysia pada era SBY. Perlindungan bagi buruh migran pun terkendala pada aspek penempatan, di mana tidak semua negara tujuan mempunyai kebijakan perlindungan pada pekerja asing. Diantara negara yang menjadi tujuan utama seperti Malaysia, Arab Saudi, Taiwan, Singapura dan Hongkong, hanya Hongkong yang mempunyai peraturan resmi tentang jam kerja,

⁵¹ Laporan Indonesia kepada Pelapor Khusus PBB untuk Hak Asasi Migran, Buruh Migran PRT Indonesia: Kerentanan dan inisiatif-inisiatif baru untuk perlindungan hak asasi TKW-PRT, Komnas Perempuan dan Solidaritas Perempuan, 2003, hal.39-40.

⁵² Penjelasan Irfan Rusli Sadek mengenai Respon lambat pemerintahan Megawati terhadap kasus deportasi di Malaysia dalam tesisnya *Negara dan Pekerja Migran; Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan penanganan negara terhadap kasus deportasi TKI di Kabupaten Nunukan pada tahun 2002*, FISIP UI: Jakarta, 2004

⁵³ <http://migrantcarenews.blogspot.com/2007/04/buruh-migran-menanti-perlindungan.html>, diakses pada tanggal 10 Maret 2011, pukul 11.00 WIB.

standar upah, hari libur dan kewajiban-kewajiban lainnya dari majikan terhadap buruh migran.

Perlindungan pada era SBY juga bisa dilihat dari Inpres No.6 Tahun 2006 tentang Reformasi Kebijakan Penempatan dan Perlindungan TKI di luar negeri. Keppres ini hadir sebagai tindakan langsung Presiden berdasarkan keluhan para buruh migran Indonesia ketika SBY datang ke Malaysia dan Timur Tengah. Keppres ini memformulasikan reformasi sistem perlindungan tenaga kerja Indonesia dalam dua program: 1. Advokasi dan ketahanan yang diprakarsai dengan aksi penyediaan pertolongan legal baik di provinsi tempat buruh migran tinggal maupun di negara penerima. 2. Penguatan fungsi perwakilan Indonesia guna perlindungan tenaga kerja yang diprakarsai/ difasilitasi melalui pengadaan *citizen service*.⁵⁴ Namun, reformasi kebijakan perlindungan dan penempatan ini mempunyai kelemahan dengan tidak mengikutsertakan buruh migran dan organisasi yang konsen pada isu buruh migran lainnya dalam rapat dengar pendapat sebelum Inpres di sahkan.

2.6. Pembentukan PJTKI dan Peranannya sejak Orde Baru hingga Reformasi

Keberadaan Perusahaan Pengiriman Jasa Tenaga Kerja (PJTKI) dimaknai sebagai instansi yang berwenang dan mempunyai tugas untuk merekrut, melatih dan memberangkatkan calon buruh migran ke beberapa negara tujuan.

1. Masa Orde Baru

Pada masa orde baru, yaitu tahun 1981, pemerintah (Depnaker) membentuk Asosiasi Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (APJATI) setelah dirasakan perlu adanya pengelolaan dan pengorganisasian arus migrasi tenaga kerja Indonesia ke Timur Tengah. APJATI adalah sebuah konsorsium dari perusahaan-perusahaan yang melakukan pengerahan tenaga kerja, yang izin usahanya dikeluarkan oleh Depnaker. Dalam melakukan bisnisnya, perusahaan pengerah tenaga kerja ini berkerjasama dengan perusahaan mitra mereka di

⁵⁴ Unsatisfactory, *Reform is Impeded by the Bureaucracy, Notes on the Preliminary Monitoring of Presidential Decree No.06/2006*, presented by Komnas Perempuan with GPPBM, HRWG, KOPBUMI, LBH Jakarta, SBMI dan Solidaritas Perempuan, Publication of Komnas Perempuan: Jakarta, 2006, hal.15.

negara-negara penerima tenaga kerja Indonesia.⁵⁵ Setelah itu, di masa pertengahan tahun 1980, pemerintah baru memperhatikan kondisi migrasi internasional secara khusus yang berangkat ke Malaysia dan Saudi Arabia. Kemudian di tahun 1994, menteri Tenaga Kerja Abdul Latief membentuk PT Bijak (Binajasa Abadikarya) yang berfungsi mengatur pengiriman tenaga kerja yang berketerampilan ke Malaysia. Pembentukan ini sebagai tanda bahwa selain pemerintah, pihak swasta diperkenankan untuk melaksanakan perekrutan bagi buruh migran Indonesia. PT Bijak dianggap memonopoli dan berperan sebagai 'jalan tol' bagi sub agen pengiriman tenaga kerja dari Indonesia ke Malaysia. Semua 'mitra' yang bekerjasama dengan PT tersebut mendapatkan lisensi untuk memberangkatkan tenaga kerja Indonesia ke Malaysia. Sistem birokrasi dan agen tenaga kerja di dua negara yaitu Indonesia dan Malaysia mengenakan biaya tinggi pada bayaran dari majikan yang mengambil tenaga kerja Indonesia.⁵⁶

Sebagai dampak dari hal tersebut sudah bisa dipastikan bahwa tenaga kerja Indonesia harus lebih rajin bekerja dan majikan bisa sangat otoriter karena mereka merasa telah membayar mahal guna merekrut tenaga kerja dari Indonesia. Dinamika perekrutan illegal tersebut memang lebih murah dari segi biaya jika dibanding perekrutan legal. Akhirnya, pekerja illegal di Malaysia dan negara penempatan lain tidak bisa dikendalikan.

Krisis moneter yang terjadi di tahun 1997 juga berdampak pada dipulangkannya tenaga kerja Indonesia yang tidak memiliki izin kerja. Akhirnya, 35 ribu tenaga kerja migran perempuan yang bekerja di Arab Saudi dipulangkan ke daerahnya masing-masing sehingga tingkat kesejahteraan dan sosial ekonomi rakyat di daerah asal tenaga kerja semakin buruk.⁵⁷ Dalam hal ini, peran PJTKI atau perusahaan pengiriman tenaga kerja sangat penting mengingat status legal atau tidaknya tenaga kerja yang dikirim ke beberapa negara tujuan menjadi tugas utama dari PJTKI. Jika orientasi nya tidak pada keuntungan semata, melainkan

⁵⁵ Riwanto Tirtosudarmo, *Mencari Indonesia: Demografi Politik Pasca Soeharto*, LIPI Press: Jakarta, 2007, hal.265.

⁵⁶ M.Fadhil Nurdin dan Tuty Tohri, *Perlindungan dan Kesejahteraan Keluarga Pekerja Illegal Indonesia Malaysia: Masalah dan Strategi dalam Ed. Ed Arif Nasution, Globalisasi dan Migrasi Antar Negara*, kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dengan The Ford Foundation: Bandung, 1999, hal.174.

⁵⁷ *Ibid*, hal.269.

juga ingin memberikan perlindungan bagi tenaga kerja Indonesia yang melakukan migrasi, maka rekrutmen yang benar akan dilakukan oleh PJTKI.

2. Masa Reformasi

Setelah Soeharto lengser di tahun 1998, pemerintahan BJ Habibie mengeluarkan Keputusan Menteri Tenaga Kerja RI Nomer 204 Tahun 1999. Dalam keputusan tersebut, pembahasan PJTKI ada pada bab II mengenai perusahaan jasa tenaga kerja Indonesia. pada beberapa poin-nya, seperti pasal ke 8 point D, dituliskan bahwa untuk mempunyai SIUP/ surat izin pendirian PJTKI, maka perusahaan harus mempunyai jaminan deposito pada bank sebesar dua ratus lima puluh juta rupiah (Rp.250.000.000,-). Selain hal tersebut, PJTKI juga harus memiliki modal disetor yang tercantum dalam akte pendirian perusahaan sekurang-kurangnya Rp.750.000.000,- (tujuh ratus lima puluh juta rupiah).⁵⁸ Dari point ini, jelas terlihat bahwa untuk menerima surat izin usaha saja, PJTKI harus membayar sangat mahal. Jika syarat terhadap akses surat izin usaha demikian mahal dan sulit, maka tidaklah mengeherankan jika banyak PJTKI yang hanya berorientasikan bisnis tanpa peduli pada perlindungan tenaga kerja Indonesia. PJTKI juga harus mempunyai rencana kegiatan perusahaan minimal untuk tiga tahun berturut-turut yang meliputi: a. Kegiatan pemasaran, b. Penyediaan TKI, c. Negara tujuan jumlah TKI yang akan ditempatkan dan jenis jabatan, d. Perlindungan TKI, e. Organisasi pelaksana, f. Keuangan⁵⁹

Kegiatan pemasaran menjadi poin yang paling diletakkan pertama dalam berbagai point tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa poin dominasi perlindungan terhadap buruh migran, bahkan dalam sebuah peraturan menteri belum menjadi agenda utama. Selain itu, pada pasal 48 dituliskan bahwa PJTKI dilarang memungut biaya kepada calon tenaga kerja Indonesia melebihi ketentuan seperti yang tertera pada pasal 47 ayat 2 dan 3⁶⁰, namun tidak ditulis batasan biaya

⁵⁸ Seperti yang tertera dalam Bab II pasal 8 Keputusan Menteri No.204 Tahun 1999. Di sadur dari <http://marubanababan-patriot.blogspot.com/2010/04/keputusan-menteri-tenaga-kerja-republik.html>, diakses pada tanggal 6 Maret 2011, pukul 20.00 WIB.

⁵⁹ *Ibid*, pasal 8 point I di sadur dari <http://marubanababan-patriot.blogspot.com/2010/04/keputusan-menteri-tenaga-kerja-republik.html>, diakses pada tanggal 6 Maret 2011, pukul 20.00 WIB.

⁶⁰ Pada Kepmenaker RI No.204 Tahun 1999 pasal 47 ayat 2 tertulis bahwa biaya penempatan yang dapat dibebankan pada calon tenaga kerja Indonesia meliputi biaya: 1. Dokumen jati diri tenaga kerja, b. tes kesehatan, c. visa kerja, d. transportasi lokal, e. akomodasi dan konsumsi, f. uang

penempatan yang boleh dibebankan pada tenaga kerja Indonesia. BJ Habibie juga mengeluarkan Keppres No.29 Tahun 1999 yang menginstruksikan Badan Koordinasi Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (BKPTKI). Badan ini adalah lembaga nonstruktural yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung pada Presiden.⁶¹ Setelah masa pemerintahan BJ Habibie selesai di bulan Oktober tahun 1999, maka pemerintahan berikutnya dipegang oleh Abdurrahman Wahid (GusDur). Di era kepemimpinan GusDur, Kepmenakertrans No.172/MEN/2001 Tentang Tim Teknis Pelaksana Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia dari terminal 3 Bandara Soekarno-Hatta diadakan sebagai kajian ulang terhadap manajemen terminal tiga untuk tenaga kerja Indonesia. Pada awalnya, terminal ini dibuat untuk melaksanakan pelayanan sekali pemberhentian. Sejarah penggunaan terminal tiga ini adalah melalui keputusan Menakertrans tanggal 31 Agustus 1999 pada masa pemerintahan BJ.Habibie. Peresmian Terminal tiga bandara Soekarno-Hatta adalah sebagai terminal pelayanan pemulangan tenaga kerja Indonesia dari luar negeri ke daerah asal masing-masing, yang pada saat itu diresmikan penggunaannya langsung oleh Presiden RI, BJ.Habibie. Namun ternyata hal ini tidak mampu menyatukan empat tipe agensi seperti Departemen Transportasi, agensi perekrut, pemegang otoritas bandara, perusahaan-perusahaan transportasi pribadi dan pihak kepolisian, di mana pada akhirnya semua instansi ini mengaku menyediakan jasa-jasa di terminal.⁶²

Keputusan Menteri tersebut berisi sembilan butir keputusan, yang pada dasarnya mengarah ke upaya pembenahan dan penanggulangan secara menyeluruh terhadap segala permasalahan penempatan TKI ke luar negeri, termasuk dalam hal proses pemulangan. Dalam hal ini, sistem pemulangan diatur dalam amar putusan ketujuh, yang khusus mengatur tahap pemulangan. Substansi keputusan ini adalah untuk mengganti semua pelaksana pemulangan TKI yang berdasarkan kajian telah melakukan berbagai penyelewengan hingga merugikan

jaminan sesuai dengan negara tujuan. Sedangkan ayat 3 menjelaskan bahwa besarnya biaya yang dimaksud pada ayat 2, huruf a,b,c,d dan e ditetapkan oleh Direktorat Jenderal setelah melakukan instansi dan koordinasi dengan lembaga terkait.

⁶¹ <http://naker.tarakankota.go.id/produkhukum/keppres29-1999.pdf>, diakses pada tanggal 8 Maret 2011, pukul 05.00 WIB.

⁶² Laporan Indonesia kepada pelapor khusus PBB untuk HAM, *Buruh Migran Indonesia: Penyiksaan Sistematis di dalam dan luar negeri*, Komnas Perempuan dan Solidaritas Perempuan: 2002, hal.19.

TKI. Keputusan tersebut mencabut lima keputusan sebelumnya tentang penunjukan Pelaksana Pelayanan Angkutan TKI ke Daerah Asal terhadap sebelas perusahaan jasa angkutan TKI. Selain itu dicabut pula satu keputusan serupa lainnya tentang pembentukan Tim Pengawas dan Tim Pengendali Pelayanan Pemulangan TKI ke Daerah Asal.⁶³ Namun faktanya, Keputusan Menteri tersebut tidak dapat dijalankan karena banyaknya penolakan dari beberapa pihak yang mempunyai kepentingan seperti perusahaan jasa angkutan, karena berarti akan ada penelantaran terhadap ratusan armada angkutan.

Sampai saat ini, masih dapat diperhatikan bahwa kehadiran terminal tiga untuk keperluan tenaga kerja Indonesia tidak membantu dalam pengadaan pelayanan yang cepat dan mudah. Sebaliknya, banyak perputaran uang di bawah meja yang ada dalam terminal tersebut. Manajemen yang tidak baik antar satu instansi dengan instansi lainnya menjadikan penawaran jasa terhadap buruh migran ketika mereka kembali dari negara penerima dan tiba di terminal tiga tidak menyatu dan menghadirkan kompetisi satu sama lain, di mana korban manajemen tersebut adalah tenaga kerja Indonesia itu sendiri. Banyak pihak yang mengeluh bahwa terminal tiga bagaikan sarang pemerasan terhadap tenaga kerja Indonesia yang baru saja kembali dari negara penerima. Pada masa GusDur, terbit pula Keputusan Dirjen Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri (PPTKLN) No. 172/D.P2TKLN/N/2001 tanggal 8 Oktober 2001 Tentang Tim Teknis Pelaksanaan Pemulangan TKI dari Terminal tiga Bandara Soekarno-Hatta sebagai realisasi Kepmenakertrans No.172/ MEN/2001 walau tidak sepenuhnya.

Kemudian pada pemerintahan Megawati dibentuklah UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKLN. Dalam UU tersebut, dituliskan bahwa pelaksanaan penempatan tenaga kerja di luar negeri meliputi pemerintah dan swasta. Dalam pasal 12 Bab IV dikatakan bahwa perusahaan yang akan menjadi pelaksana penempatan tenaga kerja Indonesia swasta wajib mendapat izin tertulis berupa SIPPTKI dari menteri. Kemudian pada pasal 13 dijelaskan bagaimana persyaratan mendapatkan SIPPTKI. Beberapa diantaranya adalah memiliki modal disetor yang tercantum dalam akta pendirian perusahaan sekurang-kurangnya sebesar Rp 3.000.000.000 (tiga milyar rupiah). Kemudian, pihak perusahaan menyetor uang

⁶³ <http://terminal-iii.blogspot.com/2006/08/ii-sejarah-pengelolaan-terminal-iii.html>, diakses pada tanggal 8 Maret 2011, pukul 06.30 WIB.

kepada bank sebagai jaminan dalam bentuk deposito sebesar Rp.15.000.000,- (lima belas juta rupiah) pada bank pemerintah.⁶⁴ Pada masa ini, istilah PJTKI diubah menjadi PPTKIS (pelaksana penempatan TKI swasta), yang melakukan peran penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri. Selanjutnya pada bagian kedua pasal 31 dalam UU ini dituliskan mengenai pra penempatan tenaga kerja Indonesia.

Kegiatan pra penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri itu meliputi: **a.** pengurusan SIP (surat izin penerahan), **b.** perekrutan dan seleksi, **c.** pendidikan dan pelatihan kerja, **d.** pemeriksaan kesehatan dan psikologi, **e.** pengurusan dokumen, **f.** uji kompetensi, **g.** pembekalan akhir pemberangkatan (PAP) dan **h.** pemberangkatan. Kegiatan pra penempatan yang demikian banyak dan merupakan tugas juga fungsi dari adanya PPTKIS, menjadikan peran PPTKIS demikian besar dalam mekanisme pengiriman tenaga kerja Indonesia. Dari berbagai point dalam UU tersebut, poin prosedural yang mengatur tentang hak dan kewajiban agen (PPTKIS) lebih besar dibanding poin yang mengatur tentang hak dan perlindungan buruh migran. Besarnya peran yang didelegasikan kepada PPTKIS membuat banyak PPTKIS menyalahgunakan kekuasaan untuk mengambil keuntungan. Penyalahgunaan tersebut mengakibatkan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Jacob Nuwawea men-skorsing 39 PPTKIS hingga 3 bulan karena terbukti memalsukan sertifikat lembaga uji kompetensi independen (LUKI) buruh migran Indonesia. LUKI merupakan metode baru yang diterapkan untuk menguji keterampilan calon buruh migran dalam menggunakan bahasa asing sesuai dengan negara tujuan dan menerbitkan sertifikat.⁶⁵

Pada masa pemerintahan SBY, pembentukan dan peran PPTKIS masih sesuai dengan yang tertuang pada UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN. Segala kebutuhan dalam pra penempatan seperti rekrutment dan pelatihan menjadi tugas PPTKIS. Pada masa kepemimpinannya, ia mengeluarkan Inpres RI No.3 Tahun 2006 mengenai paket kebijakan iklim investasi, di mana salah satu poin

⁶⁴ Sesuai yang termaktub dalam UU No.39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Luar Negeri pasal 12 dan 13 bab IV, diakses pada tanggal 8 Maret 2011 pukul 07.00 WIB.

⁶⁵ Laporan Indonesia kepada Pelapor Khusus PBB untuk Hak Asasi Migran, Buruh Migran PRT Indonesia: Kerentanan dan inisiatif-inisiatif baru untuk perlindungan hak asasi TKW-PRT, Komnas Perempuan dan Solidaritas Perempuan, 2003, hal.19.

nya adalah penghapusan BLK (Balai Latihan Kerja) sebagai syarat berdirinya PPTKIS. Penghapusan BLK ini menjadi kontradiktif bagi beberapa kalangan. Pihak LSM seperti Migrant CARE menyatakan bahwa penghapusan BLK bagi buruh migran menunjukkan bahwa pemerintahan SBY secara sistematis telah membangun skema antiproteksi bagi buruh migran Indonesia. Padahal selama ini, PPTKIS melalui BLK wajib memberikan pembekalan atau training sebelum pemberangkatan kepada setiap calon buruh migran.⁶⁶ Pada sisi lain, pihak Kemnakertrans sebagai representasi dari pemerintah menyatakan bahwa dihapuskannya BLK sebagai syarat berdirinya PPTKIS adalah sebagai upaya pencegahan dari manipulasi atau kebohongan PPTKIS sendiri. Siti Rohimah selaku Kepala Seksi dan Advokasi Kepulungan TKI mengatakan bahwa banyak PPTKIS melalui BLK yang di miliki nya mengatakan bahwa calon tenaga kerja yang akan diberangkatkan sudah memenuhi syarat pelatihan. Faktanya, calon tenaga kerja yang akan dikisrimkan belum di latih sama sekali atau pelatihannya belum maksimal.⁶⁷

Dalam salah satu poin Inpres No.6 tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, yaitu point D (Lembaga Penempatan TKI) dikatakan bahwa pemerintah mempunyai program peningkatan profesionalitas lembaga penempatan TKI. Beberapa tindakan yang dilakukan untuk mendukung program tersebut adalah 1. Registrasi ulang PPTKIS, 2. Evaluasi Kinerja PPTKIS, 3. Penerbitan Surat Ijin Pelaksana Penempatan TKI (SIPPTKI) untuk PPTKIS yang badan hukumnya bertempat di daerah, 4. Penataan lembaga asuransi perlindungan TKI dan 5. Penataan lembaga saran kesehatan dan psikologi TKI. Sebagai keluaran dari tindakan di nomer 1 adalah jumlah dan kualitas PPTKIS sesuai persyaratan UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN.⁶⁸ Inpres tersebut memang telah merevisi beberapa poin untuk membangun kualitas penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri. Dari pemaparan Inpres tersebut, pihak yang bertanggung jawab atas

⁶⁶ <http://bataviase.co.id/node/475236>, diakses pada tanggal 9 Maret 2011, pukul 03.20 WIB.

⁶⁷ Berdasarkan penjelasan Siti Rohimah, Kepala Seksi dan Advokasi Kepulungan TKI dari Kemnakertrans RI, tanggal 8 Maret 2011 pukul 11.00 WIB.

⁶⁸ Seperti yang tertulis dalam Inpres No.6 Tahun 2006 poin D tentang Reformasi Kebijakan Sistem Penempatan dan Perlindungan TKI, diunduh dari <http://indosdm.com/inpres-nomor-6-tahun-2006-kebijakan-reformasi-sistem-penempatan-dan-perlindungan-tenagakerja-indonesia>, diakses pada tanggal 9 Maret 2011 pukul 03.50 WIB.

berjalannya mekanisme penempatan dan perlindungan tenaga kerja hanyalah representatif pemerintah dan pengusaha seperti Kemnakertrans (Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, BNP2TKI (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI), Kemenlu (Kementerian Luar Negeri), Polri (Kepolisian RI), Direktur Utama beberapa PPTKIS dan lainnya. Benar pemerintah sebagai regulator dan penanggung jawab, namun kebijakan yang dimiliki juga harus atas kebutuhan para calon buruh migran Indonesia.

Permasalahan pada PPTKIS di masa pemerintahan SBY adalah akumulasi dari pemerintahan sebelumnya. Selain PPTKIS dan mitra usaha, ada dua pihak lain yang sangat berperan dalam sebuah perekrutan tenaga kerja Indonesia, khususnya PRT migran yaitu yang disebut sebagai sponsor dan agennya. Sponsor adalah individual yang bertindak sebagai perantara bagi calon buruh migran berhubungan dengan PPTKIS. Bagi PPTKIS, sponsor adalah penjamin buruh migran. Ada sponsor yang mendapatkan surat tugas dari PPTKIS, ada juga yang tidak menggunakan surat.⁶⁹ Sponsor di lapangan memungut bayaran atas jasanya kepada tenaga kerja Indonesia dan PPTKIS. Pemerintah belum mengupayakan sebuah peraturan yang melindungi calon buruh migran dari jeratan penipuan sponsor. Banyak sponsor yang pada akhirnya meminta pembayaran bunga dari hutang calon buruh migran untuk berangkat melebihi angka kewajaran. Selain itu, tidak ada-nya standarisasi pembayaran keperluan tenaga kerja Indonesia selama dalam masa perekrutan seperti pembayaran tes kesehatan, passport dan sebagainya semakin menyuburkan praktik pencaloan dan penipuan pada tataran pra penempatan buruh migran Indonesia, khususnya perempuan di masa pemerintahan SBY.

⁶⁹ Laporan Indonesia kepada Pelapor Khusus PBB untuk Hak Asasi Migran, Buruh Migran PRT Indonesia: kerentanan dan inisiatif-inisiatif baru untuk perlindungan hak asasi TKW-PRT, Komnas Perempuan dan Solidaritas Perempuan, 2003, hal.17.

BAB 3

PARTISIPASI POLITIK BURUH MIGRAN DAN KEBIJAKAN PERLINDUNGAN TERHADAP BURUH MIGRAN PEREMPUAN INDONESIA DI MALAYSIA MASA PEMERINTAHAN SBY 2004-2010

Globalisasi menjadi sebuah keuntungan bagi pihak yang berkepentingan dalam arus global dan merugikan massa karena membasmi negara kesejahteraan dengan meminimalisir peran negara. Sejak dikembangkannya kesepakatan *The Breeton Woods* di Amerika Serikat dengan didirikannya IMF dan Bank Dunia, dunia secara global telah memihak dan di dorong oleh kepentingan-kepentingan perusahaan-perusahaan transnasional (TNCs) yang merupakan aktor penting dari globalisasi.¹ Hadir-nya era globalisasi di Indonesia sebagai dunia ketiga yang mempunyai sumber daya alam dan manusia yang melimpah, memicu reformasi kebijakan pemerintah yang berorientasi pada kepentingan ekonomi nasional dan internasional. Sebagai contoh dari reformasi kebijakan pemerintah ini adalah ketika terjadinya pengenalan industrialisasi dan teknologi di era tahun 1980-an. Sektor yang paling terkena dampak pada industrialisasi ini adalah pertanian, perpajakan dan investasi. Pada sektor pertanian, petani dihimbau untuk menggunakan teknologi pertanian yang dikatakan akan mempercepat pekerjaannya, tanpa diiringi dengan pelatihan yang memadai. Dengan demikian, satu persatu masyarakat pedesaan yang berprofesi sebagai petani tersingkir dari pekerjaan utamanya di bidang pertanian.

Perempuan sebagai masyarakat yang mayoritas mempunyai pekerjaan di bidang pertanian tersingkirkan dan kemudian memilih menjadi buruh migran yang bekerja di luar negeri demi memenuhi kebutuhan keluarga-nya. Bab ini akan membahas tentang sejarah migrasi tenaga kerja perempuan dan bagaimana kelompok buruh migran serta individu buruh migran berpartisipasi dalam proses penyusunan kebijakan sebagai bagian dari demokratisasi.

¹ Mansour Fakih, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, kerjasama INSIST Press dan Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2003, hal. 219. Mansour Fakih memaparkan bahwa sejak kesepakatan *Breeton Woods* inilah, sesungguhnya integrasi ekonomi nasional menuju sistem global yang dikenal dengan globalisasi terjadi.

3.1. Sejarah Migrasi Ketenagakerjaan Buruh Migran Perempuan

Kawasan Asia Tenggara merupakan kawasan yang sangat dinamis, baik karena interaksi antara penduduk di kawasan itu sendiri maupun interaksinya dengan kawasan-kawasan besar lain di luar Asia Tenggara, seperti Eropa, Timur Tengah, India, China dan Jepang. Perkembangan negara-negara kawasan Pasifik Selatan terutama Australia dan Selandia Baru, turut serta membuat wilayah Asia Tenggara sebagai jembatan antara berbagai kawasan besar di luar Asia Tenggara tersebut.² Peran negara Asia Tenggara tersebut berdampak pada kondisi global, di mana pada saat yang sama mempengaruhi pola dan karakteristik migrasi internasional dari waktu ke waktu, termasuk Indonesia. Fenomena meningkatnya jumlah perempuan sebagai buruh migran bermula pada peristiwa *green revolution* di pedesaan, di mana selain petani laki-laki, peristiwa ini pun berdampak pada perempuan. Sebagai akibat dari *green revolution*, maka feminisasi kemiskinan terjadi. Perempuan sudah tidak terserap lagi dalam ranah sosial pedesaan, sehingga pada saat itu migrasi dari pedesaan sangat intensif baik secara mandiri (urbanisasi) maupun yang diprogram negara (koloni baru atau transmigrasi) atau bahkan campuran keduanya (buruh migran antar kerja antar daerah/AKAD dan antar kerja antar negara/ AKAN).³

Revolusi hijau/ *green revolution* adalah merupakan akibat dari perjalanan pemerintahan Soeharto yang selalu mengedepankan pertumbuhan ekonomi sehingga menghasilkan kapitalisme kroni yang membuat struktur perekonomian sangat rapuh terhadap gejolak eksternal. Karena sektor pertanian tidak matang dalam menopang industrialisasi, maka laju industrialisasi yang dijalankan melalui sebuah kebijakan, justru merugikan sektor pertanian, kemudian gagal menunjukkan keunggulannya dalam melakukan ekspor produksi Indonesia.⁴ Di sektor pertanian inilah, perempuan turut menggantungkan hidupnya. Fenomena globalisasi juga dikatakan menyebabkan kehadiran dua faktor dalam bidang migrasi, yaitu *push factor* (faktor pendorong) dan *pull factor* (faktor penarik).

² Riwanto Tirtosudarmo, *Mencari Indonesia: Demografi Politik Pasca Soeharto*, LIPI Press: Jakarta, 2007, hal. 251.

³ Rusdi Tagaroa dan Encop Sofia, *Buruh Migran Indonesia Mencari Keadilan*, Solidaritas Perempuan: Jakarta, TT, hal. 50.

⁴ Budi Winarno, *Globalisasi: Peluang atau Ancaman bagi Indonesia*, Erlangga: Tanpa Tempat, tanpa halaman, 2008.

Sebagai faktor pendorong, globalisasi menyebabkan orang yang dahulu mempunyai tanah untuk akses penghidupannya, kemudian menjadi sulit menggarap dan menghasilkan upah minimum. Sementara itu, mayoritas mereka juga tidak bisa mengakses pabrik-pabrik yang ada di sekitarnya karena bukan merupakan keahlian mereka. Dari segi faktor penarik, banyaknya sektor di negara tujuan yang membutuhkan tenaga kerja, khususnya sektor yang tidak diminati lagi, sebagai contoh sektor PRT di Malaysia.⁵ Hal ini kemudian menjadikan perempuan sebagai target perekrutan para pebisnis karena ketersediaan sumber daya manusia yang sangat memadai.

Faktor pendorong dan penarik ternyata tidak cukup kuat sebagai penyebab fenomena migrasi tenaga kerja bagi perempuan. Integrasi kapitalisme dan patriarki semakin memberikan label bahwa perempuan adalah pihak yang hanya cocok untuk bekerja di sektor domestik dan juga sebagai tenaga kerja yang banyak dan murah, terlebih ketika peminggiran perempuan dari proses pertanian terjadi. Hal ini berdampak pada sektor buruh industri, buruh perkebunan dan PRT (pekerja rumah tangga) yang lebih didominasi oleh perempuan. Perluasan ekonomi kapital melihat bahwa sektor jasa ini adalah sektor yang sangat menguntungkan dengan sumber daya yang melimpah, namun rendah dari segi pengupahan. Sejarah peran penting perempuan dalam proses migrasi tenaga kerja juga dapat dilihat pada berbagai periode PELITA (Pembangunan Lima Tahun) di masa orde baru yang semakin meningkat dari tahun ke tahun (lihat tabel 3.1). Kebijakan pengiriman buruh migran Indonesia ke luar negeri pada PELITA ke VI, yaitu hingga tahun 1999, diperkuat dengan satu tuntunan nasional yang dituangkan dalam GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara) sebagai berikut:

“Mengembangkan ketenagakerjaan secara menyeluruh dan terpadu, dan meningkatkan kuantitas dan kualitas penempatan tenaga kerja ke luar negeri dengan memperhatikan kompetensi, perlindungan dan pembelaan tenaga kerja yang dikelola secara terpadu dan mencegah timbulnya eksploitasi tenaga kerja”.⁶

⁵Wawancara dengan Taufiek Zulbahary, Kepala Divisi Advokasi Buruh Migran Indonesia, Solidaritas Perempuan, 16 Maret 2011 pukul 11.00 WIB.

⁶ Awani Irewati, Kebijakan Indonesia terhadap Masalah TKI di Malaysia dalam buku Ed Awani Irewati, *Kebijakan Luar Negeri Indonesia terhadap Masalah TKI Ilegal di Negara ASEAN*, P2P LIPI: Jakarta, 2003, hal. 35.

Arus migrasi perburuhan bagi perempuan juga tidak dapat dipisahkan dari banyaknya kebutuhan para pencari tenaga kerja untuk mempekerjakan seseorang di sektor informal domestik dibanding sektor formal yang dialamatkan pada perempuan. Pelabelan yang dialamatkan pada perempuan adalah sebagai pihak yang paling cocok untuk bekerja berdasarkan peran gender-nya, yaitu ranah domestik seperti pekerja rumah tangga (PRT), pengasuh anak dan orang usia lanjut, perawat serta pekerja perkebunan. Sehingga, bisa dikatakan bahwa feminisasi migrasi perburuhan internasional merupakan kelanjutan dari feminisasi kemiskinan, di mana perempuan merupakan buruh migran terbanyak sejak tahun 1980-an jika dibanding laki-laki seperti yang terlihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3.1

Data Berdasarkan Jenis Kelamin tentang Buruh Migran Indonesia⁷

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

*data tahun 1998 tidak tersedia.

Sumber: *Bilateral and Regional Agreement on the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers*”, hal.1, 2003.

Berdasarkan data tersebut, terlihat bahwa feminisasi migrasi tenaga kerja telah terjadi sejak era kepemimpinan Soeharto bahkan semakin meningkat ketika Indonesia masuk pada masa reformasi dan demokratisasi. Indonesia bukanlah satu-satunya negara di Asia Tenggara yang mengirimkan buruh migran perempuan dalam jumlah banyak. Filipina sebagai negara pengirim buruh migran perempuan ke berbagai negara penempatan termasuk Malaysia juga mengalami feminisasi migrasi ketenagakerjaan. Namun, kedua negara yaitu

⁷“Bilateral and Regional Agreement on the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers”, hal.1, 2003 dalam S Aripurnami, *Report on the Mapping of Migrant Labour Issues*, ILO Jakarta, 2004, hal.4 dalam buku *Hak-hak Pekerja Migran; buku pedoman*, ILO: Jakarta, 2007, hal. 17.

Indonesia dan Filipina mempunyai sikap dan tindakan yang berbeda. Filipina menyikap feminisasi tersebut dengan meratifikasi konvensi migran 1990 tentang perlindungan terhadap buruh migran dan keluarganya. Sedangkan Indonesia melihat perempuan sebagai pihak yang dapat dieksploitasi demi keuntungan. Hal ini tercermin dalam program AKAN (antar kerja antar negara) yang dilakukan oleh pemerintah dan kemudian menjadikan politik perburuhan Indonesia anti gender perspektif.⁸

Secara Geografi dan Demografi, Indonesia memang memiliki potensi geopolitik yang sangat besar. Riwanto Tirtosudarmo dalam bukunya menyebutkan bahwa potensi geografis yang sangat strategis dan jumlah penduduk yang besar ini tampaknya masih menjadi beban dibandingkan sebagai modal untuk berkembang dan berperan pada percaturan politik ekonomi regional dan global.⁹ Permasalahan pengangguran yang tinggi di Indonesia menjadi dorongan kuat bagi pemerintah Indonesia untuk mengirimkan buruh migran perempuan Indonesia ke Malaysia juga negara terdekat lainnya. Malaysia semakin membutuhkan tenaga kerja di sektor industri dan informal setelah pembangunan ekonomi dan industri mereka tumbuh dengan cepat. Di samping itu, banyak dari masyarakat Malaysia telah meninggalkan sektor informal untuk mencari upah yang lebih tinggi. Para perempuan paruh baya yang juga mempunyai anak turut bekerja setelah pembangunan ekonomi Malaysia meningkat. Ini merupakan awal dari kebutuhan mendesak bagi mayoritas perempuan berkeluarga, untuk mulai menggunakan jasa pekerja rumah tangga (PRT).

Kebutuhan tersebut disambut sebagian besar masyarakat Indonesia, terutama perempuan yang masih berada dalam ketidakpastian hidup, pengangguran dan minimnya lapangan pekerjaan. Keterlibatan dan peningkatan perempuan dalam arus migrasi tenaga kerja yang nampak sejak zaman orde baru, menunjukkan bahwa sejarah migrasi ketenagakerjaan tidak dapat dipisahkan dari peran penting perempuan Indonesia dalam pembangunan ekonomi nasional. Sebelum arus migrasi ketenagakerjaan di dominasi oleh perempuan, mereka

⁸ Wawancara dengan Anis Hidayah, Direktur Eksekutif Migrant CARE, 17 Maret 2011, pukul 17.45 WIB.

⁹ Riwanto Tirtosudarmo, *Mencari Indonesia: Demografi Politik Pasca Soeharto*, LIPI Press: Jakarta, 2007, hal. 254.

memegang peranan dalam produksi nasional di Indonesia, yang bisa dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 3.2
Aktifitas Perempuan di Indonesia¹⁰

Klasifikasi Aktifitas	Indonesia	
	Sumatera	Jawa Timur
Pertanian	33 %	27%
Rumah Industri	18%	34%
Industri lainnya		
Konstruksi	5%	3%
Perdagangan	15%	44%
Transport dan pelayanan lainnya	21%	39%
Total kekuatan pekerja	30%	30%

Sumber: diagram Ester Boserup dalam buku *Women's Role in Economic Development*

Tabel di atas menunjukkan bahwa klasifikasi kekuatan kerja perempuan Indonesia, terbanyak adalah di sektor perdagangan dan transport serta pelayanan lainnya. Dalam perdagangan biasanya perempuan menjual produk pertanian seperti: buah, sayur, susu, telur dan unggas, di mana daging biasanya di jual oleh laki-laki. Dalam kasus Indonesia di mana laki-laki lebih banyak ada dalam sektor pertanian dan perempuan memberikan bantuannya, biasanya laki-laki bertanggung jawab atas perdagangan sedangkan perempuan terlibat dalam proses panen.¹¹ Arus teknologi pertanian yang telah masuk di era 1980 yang dikenal dengan *green revolution*, secara otomatis telah menyingkirkan perempuan dari prosesi hasil panen yang sebelumnya menggunakan tenaga perempuan. Sejak itu, feminisasi kemiskinan dan perburuhan di masa orde baru hingga era reformasi dan demokratisasi terjadi.

Indonesia meratifikasi CEDAW (*Conference on Elimination Discrimination Against Women*) pada tahun 1984 sebagai bukti bahwa Indonesia memperhatikan hak asasi perempuan dan anti diskriminasi terhadap perempuan. Namun, Undang Undang tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Luar Negeri (UU PPTKILN) baru lahir kemudian pada tahun 2004.

¹⁰ Ester Boserup, *Women's Role in Economic Development*, Cromwell Press: UK, 1989, hal.78. Pada tabel sesungguhnya, Ester membandingkan aktifitas ekonomi perempuan Indonesia dengan India dan Pakistan.

¹¹ *Ibid*, hal.79.

Rentang waktu selama 20 tahun seharusnya bisa memaksimalkan kinerja pemerintah untuk membentuk sebuah regulasi yang protektif pada buruh migran Indonesia, dan semangat perlindungan tersebut tidak ada dalam Undang Undang No. 39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN serta MoU dengan semua negara tujuan, di mana keduanya banyak mengatur tentang perempuan.¹² Arus migrasi terbanyak buruh migran perempuan adalah ke Arab Saudi dan Malaysia sebagai kawasan Timur Tengah dan Asia Pasifik yang sangat membutuhkan tenaga kerja informal. Malaysia adalah negara di Asia Pasifik yang paling banyak diminati oleh buruh migran perempuan Indonesia karena letaknya secara geografis yang berdekatan dengan Indonesia.¹³ Perbandingan buruh migran laki-laki dan perempuan di Malaysia dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 3.3
Perbandingan Buruh Migran Laki-laki dan Perempuan Indonesia di Malaysia¹⁴

Tahun	Buruh Migran Laki-laki	Buruh Migran Perempuan
2004	-	-
2005	-	-
2006	103.097 orang	116.567 orang
2007	110.780 orang	111.418 orang
2008	84.978 orang	102.115 orang
2009	62.512 orang	61.374 orang*
2010	-	-

Sumber: Indonesian Overseas Workers Data Final. Data diolah dari data asli yang diberikan oleh Kemnakertrans RI.

- * Kemnakertrans RI tidak mempunyai data perbandingan untuk tahun 2004, 2005 dan 2010. Jumlah perbandingan antara buruh migran laki-laki dan perempuan di Malaysia yang tidak berbeda jauh pada tahun 2009

¹² Wawancara Anis Hidayah, Direktur Eksekutif Migrant CARE, 17 Maret 2011, pukul 17.45 WIB.

¹³ Hal ini diperkuat oleh data yang ada di Dirjen PTKLN Kemnakertrans hingga tahun 2009. Ada **61.374** buruh migran perempuan yang berada di **Malaysia**. Sedangkan di **Singapura ada 33.059** buruh migran perempuan. **Di Hongkong, ada 32.401** buruh migran perempuan. Di **Taiwan ada 53.278** orang buruh migran perempuan. Dari data ini terlihat jelas bahwa Malaysia menjadi negara Asia tujuan pertama buruh migran perempuan Indonesia.

¹⁴ Data di dapat dari *Indonesian Workers Overseas Data Final*, Dirjen PTKLN Kemnakertrans RI 2011.

disebabkan oleh moratorium yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia pada pekerja informal di tahun 2009, di mana mayoritas buruh migran perempuan Indonesia bekerja di sektor informal.

3.2. Kebijakan Perlindungan Bagi Buruh Migran Perempuan Indonesia di Malaysia Masa Pemerintahan SBY

Jumlah buruh migran perempuan Indonesia yang lebih banyak dari buruh migran laki-laki dan selalu meningkat dari tahun 2004-2010 dalam pemerintahan SBY, membutuhkan kebijakan perlindungan yang berpihak pada perempuan. Buruh migran perempuan asal Indonesia memiliki berbagai karakteristik yang melekat. Karakteristik dari buruh migran perempuan ini antara lain:

- a. Memiliki latar belakang budaya patriarkhi yang menempatkan perempuan pada posisi kedua dalam struktur sosial.
- b. Mayoritas berasal dari keluarga di daerah pedesaan yang menempati lapisan bawah dalam struktur ekonomi.
- c. Sebagian besar memiliki latar belakang pendidikan formal yang terbatas, khusus yang pergi ke Timur Tengah adalah yang lulusan SD dan Asia Tenggara adalah yang lulusan SMP dan SMA.
- d. Posisi migran seringkali dianggap sebagai anggota masyarakat kelas bawah di negara tujuan serta pada umumnya bekerja di sektor informal khusus sebagai PRT.¹⁵

Beberapa karakteristik di atas turut serta membuat buruh migran perempuan Indonesia khususnya yang bekerja di sektor informal sebagai PRT dan lainnya, banyak mengalami tindakan kekerasan dari tahap pra penempatan, penempatan hingga purna penempatan. Andrew Heywood mengatakan bahwa pemerintah adalah bagian dari negara, dan tugas pemerintahan adalah konsen pada bahasan pembuatan, implementasi dan interpretasi hukum.¹⁶ Keberpihakan pemerintahan SBY (2004-2010) dalam menuangkan perhatiannya atas perlindungan buruh migran perempuan dapat dilihat dari Undang Undang Penempatan dan Perlindungan TKILN, Instruksi Presiden (Inpres), Keputusan Presiden (Keppres), Peraturan Pemerintah (PP). Peraturan Menteri (PerMen) yang mengatur

¹⁵ Tita Naovalitha, Buruh Migran Perempuan Sektor Informal dan Kebutuhan perlindungan Sosial dalam Prosiding, *Seminar dan Lokakarya Perlindungan Sosial untuk Buruh Migran Perempuan*, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta 2-3 Mei 2006, hal.13.

¹⁶ Andrew Heywood, *Political Theory, An Introduction*, Palgrave: New York, 1999, hal.76.

kebutuhan buruh migran perempuan. Selama masa pemerintahan SBY dari tahun 2004-2010, terdapat beberapa kebijakan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia yang digunakan untuk mengatur tahap migrasi tenaga kerja ke beberapa negara penempatan, termasuk Malaysia sebagai negara tujuan utama buruh migran perempuan Indonesia. Selain Implementasi Undang Undang No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN yang dibuat pada masa Megawati, terdapat klasifikasi kebijakan migrasi ketenagakerjaan yang dibuat pada era pemerintahan SBY:

Tabel 3.4
Kebijakan Perlindungan Pemerintahan SBY
terhadap Buruh Migran Indonesia

No.	Nomer dan Tahun dan Kebijakan yang dikeluarkan
1.	Perpres No.81 Tahun 2006 Tentang Pembentukan BNP2TKI yang struktur operasional kerjanya melibatkan berbagai unsur instansi pemerintah pusat terkait pelayanan buruh migran Indonesia, antara lain Kemenlu, Kemenhub, Kemenakertrans, Kepolisian, Kemensos, Kemendiknas, Kemenkes, Imigrasi (Kemenhukam), Sesneg, dan lain-lain. ¹⁷
2.	Inpres No.6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKILN. Inpres ini dibentuk atas instruksi Presiden SBY pada jajaran kementerian sebagai <i>output</i> dari keluh kesah buruh migran Indonesia di Malaysia dan Qatar. Namun, pada tahap penyusunan kebijakan ini, para organisasi buruh migran dan buruh migran itu sendiri tidak diundang. ¹⁸ Point penting dari proses penempatan buruh migran melalui Inpres ini adalah penyederhanaan dan desentralisasi pelayanan penempatan TKI dan peningkatan kualitas dan kuantitas calon TKI. Sedangkan dalam hal perlindungan adalah penguatan fungsi perwakilan RI di negara penempatan.
3.	Inpres RI No.3 Tahun 2006 mengenai Paket Kebijakan Iklim Investasi. Di mana pada salah satu point nya terdapat penghilangan Balai Latihan Kerja (BLK) dari syarat berdirinya PPTKIS. Mekanisme ini sudah baik jika meningkat banyak PPTKIS melakukan kebohongan bahwa calon TKI yang akan diberangkatkan sudah dilatih di BLK nya. Namun, dalam implentasinya, eksistensi BLK yang masih ada saat ini harus menemui dualisme dengan adanya KBBM (kelompok belajar berbasis masyarakat) di daerah dengan dana dari pemerintah. PPTKIS pun dapat merekrut calon TKI yang telah di latih di KBBM tersebut. Program KBBM akan menjadi efektif ketika ada koordinasi yang baik dengan BLK yang masih digunakan oleh PPTKIS di beberapa titik di Jakarta.

¹⁷<http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/berita-foto-mainmenu-31/4054-sejarah-penempatan-tki-hingga-bnp2tki-.html>

¹⁸ Unsatisfactory, *Reform is Impeded by the Bureaucracy, Notes on the Preliminary Monitoring of Presidential Decree No.06/2006*, presented by Komnas Perempuan with GPPBM, HRWG, KOPBUMI, LBH Jakarta, SBMI dan Solidaritas Perempuan, Publication of Komnas Perempuan: Jakarta, 2006, hal.11.

4.	Keppres No.02 Tahun 2007 Tentang pembentukan BNP2TKI dengan Juhur Hidayat sebagai pimpinannya. Pada faktanya, pembentukan BNP2TKI ini semakin membuat susah para calon buruh migran Indonesia karena ada dua pintu rekrutmen, yaitu Kemnakertrans RI dan BNP2TKI.
5.	Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Indonesia (Permenakertrans) No.18 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKILN. Melalui Permenakertrans inilah kebijakan migrasi tenaga kerja yang lebih detail di jalankan. Keberpihakan pada tahap purna penempatan tidak dijabarkan dengan detail dalam Permenakertrans ini. Padahal, jika orientasi negara bukan pada pengiriman buruh migran, maka tahap purna penempatan akan di pandang sebagai tahap yang perlu di perhatikan.
6.	Permenakertrans No.14 Tahun 2010 yang membahas tentang pemisahan tanggung jawab antara Kemnakertrans RI sebagai regulator dan BNP2TKI sebagai penanggung jawab operasional. Permen ini baru keluar setelah 3 tahun lamanya (setelah berdirinya BNP2TKI di tahun 2007) buruh migran Indonesia di rugikan.
7.	Permenakertrans No.7 Tahun 2010 Tentang Asuransi TKI. Permen ini merupakan revisi dari Permen tentang asuransi sebelumnya di tahun 2008. Skema asuransi ini pada faktanya belum di ketahui oleh banyak buruh migran Indonesia, khususnya perempuan (berdasarkan wawancara dengan mantan buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia). Selain itu, premi asuransi sejumlah Rp.400.000,- pun di bebaskan pada TKI tanpa persetujuan dari TKI dalam penyusunan kebijakan yang partisipatif.

Sumber: diolah dari berbagai data penelitian, baik data pemerintahan SBY dan data dari berbagai pihak LSM.

James Anderson menuliskan bahwa sebuah kebijakan publik diawali dengan proses kebijakan, yaitu:

- a. Agenda kebijakan: diantara banyak-nya permasalahan, mana yang mendapat perhatian serius dari pemerintahan.
- b. Formulasi kebijakan: pengajuan yang diterima atas aksi untuk sepakat dengan masalah publik.
- c. Adopsi kebijakan: pengembangan dukungan untuk pengajuan yang lebih spesifik, karenanya kebijakan dapat dilegitimaskan.
- d. Implementasi kebijakan: aplikasi kebijakan oleh mesin administratif pemerintahan.
- e. Evaluasi kebijakan: usaha pemerintah untuk menetapkan apakah kebijakan sudah efektif dan mengapa atau mengapa tidak.¹⁹

Kualitas kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan Indonesia, khususnya yang berada di Malaysia dapat dilihat dari partisipasi kelompok buruh

¹⁹ James Anderson, *Public Policy Making : An Introduction*, Seventh Edition, Wadsworth: USA, 2011, hal.4.

migran dan individu buruh migran perempuan dalam tahap agenda dan formulasi/ atau penyusunan kebijakan. Pada tahap ini, James mengatakan ada aksi untuk sepakat dengan masalah publik. Partisipasi seluruh aktor dalam tahap pertama dari kebijakan publik bisa memberikan dampak bagi *output* kebijakan, apakah memenuhi kebutuhan dari buruh migran perempuan sebagai warga negara atau tidak. Pada pasal 1 nomer 4 Undang Undang No. 39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN, yang dimaksud dengan perlindungan TKI/ buruh migran Indonesia adalah “segala upaya untuk melindungi kepentingan calon TKI dalam mewujudkan terjaminnya pemenuhan hak-hak-nya sesuai dengan peraturan perundang-undangan baik sebelum, selama maupun sesudah bekerja”.²⁰

A. Partisipasi Politik Kelompok Buruh Migran dan Individu Buruh Migran dalam Kebijakan Perlindungan terhadap Buruh Migran Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2010

Proses penyusunan kebijakan merupakan tahap awal dalam membentuk sebuah kebijakan publik. Pada tahap ini ada beberapa aktor yang terlibat. Keterlibatan aktor dalam perumusan kebijakan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu yang resmi dan tidak resmi. Aktor resmi diidentifikasi oleh Presiden (eksekutif), legislatif, yudikatif dan agen-agen pemerintah (birokrasi). Mereka dikatakan resmi karena mempunyai kekuasaan yang diakui secara konstitusi yang sah dan mengikat. Sedangkan untuk aktor yang tidak resmi diidentifikasi oleh partai-partai politik, warga negara individu dan kelompok-kelompok kepentingan.²¹ Partisipasi aktor tidak resmi seperti warga negara individu dapat diartikan dengan keterlibatan buruh migran perempuan dalam hal penyusunan kebijakan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia. Terdapat pula kelompok kepentingan seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Serikat Buruh dan Asosiasi buruh. Demokratisasi menjanjikan kesetaraan dan partisipasi publik, yang berarti bahwa kedua aktor dalam kebijakan publik, yaitu formal dan

²⁰ Pengertian perlindungan TKI ini adalah sesuai dengan yang termaktub dalam pasal 1 nomer 4 Undang Undang No.39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.

²¹ Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Media Pressindo: Yogyakarta, 2007, hal.142.

informal di beri kesetaraan kesempatan untuk ikut dalam menyusun kebijakan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia, khususnya perempuan.

Tindak kekerasan yang terjadi pada mayoritas buruh migran perempuan Indonesia di sektor domestik di Malaysia²², menunjukkan bahwa ada yang perlu dibenahi dalam proses kebijakan perlindungan buruh migran masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. James Anderson menuliskan bahwa proses kebijakan publik diawali dengan agenda kebijakan dan formulasi kebijakan. Dalam tahap formulasi kebijakan atau penyusunan kebijakan ini, terdapat pengajuan dari beberapa pihak yang dapat diterima atau tidak untuk kemudian dilanjutkan dengan aksi pemerintah.²³ Tahap ini menjadi demikian penting, karena berpengaruh terhadap keputusan akhir yang kemudian diimplementasikan oleh mesin administratif pemerintahan. Selama masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2010), partisipasi politik beberapa kelompok buruh migran, seperti Migrant CARE hanya terjadi di tahap Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) atau aksi massa.

Kita kan sifatnya kasih masukan ketika RDPU, panitia kerja dan lainnya. Namun kita tidak tahu apa masukan kita itu dipakai atau tidak karena kita tidak bisa memantau langsung. Padahal, di tahap itulah banyak tarikan terjadi. PJTKI juga kasih masukan di tahap itu. Misal pandangan LSM kasih masukan seperti ini, lalu dari PJTKI seperti ini, maka ya pihak PJTKI yang menang karena banyak uangnya. Orang-orang di DPR juga ada yang dari pihak PJTKI.²⁴

Wahyu Susilo mengatakan bahwa keterlibatan *Non Government Organization* (NGO) bisa dilihat dalam keberadaan usulan NGO tersebut. Sejak tahun 1997, ketika masih tergabung dalam KOPBUMI²⁵, mulai dari penyusunan naskah akademik hingga *legal drafting* yang merupakan dasar dari Undang-Undang No.39 Tahun 2004 tentang PPTKILN itu masuk ke DPR dan di sambut juga oleh pemerintah. Kemudian, saran serta draft yang ditawarkan oleh KOPBUMI sebagian masuk dalam Undang-Undang Tahun 2004 yang dikeluarkan pada masa pemerintahan Megawati Soekarno Putri. Namun, substansi

²² Lihat tabel 1.1 dan 1.3 di Bab 1.

²³ James Anderson, *Public Policy Making: An Introduction*, Seventh Edition, Wadsworth: USA, 2011, hal.4.

²⁴ Penjelasan Nur Harsono, bagian Advokasi Migrant CARE, 23 Juni 2011 pukul 16.00 WIB.

²⁵ KOPBUMI merupakan Konsorsium Perkumpulan dari Serikat Buruh Migran.

perlindungan yang ditawarkan dalam UU tersebut sangat jauh dari memuaskan. Selain itu, skema dalam UU tersebut dinilai lebih berperspektif ekonomi.²⁶ Selain Migrant CARE, ada Asosiasi Tenaga Kerja Indonesia (ATKI)²⁷ yang juga menjelaskan bahwa ketika kebijakan perlindungan terhadap buruh migran di sahkan, kelompok buruh migran tidak dilibatkan. Sehingga, kebutuhan buruh migran perempuan tidak pernah terpenuhi dalam kebijakan perlindungan yang ada.²⁸ Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI) yang sudah berdiri sejak 2003 menyatakan bahwa partisipasi politik buruh migran Indonesia dalam kebijakan perlindungan buruh migran, khususnya perempuan sangat penting untuk menumbuhkan kesadaran bahwa mereka mempunyai hak untuk berpolitik dan menyatakan pendapat.

SBMI tidak pernah diikutsertakan dalam perumusan kebijakan. Naskah akademik pada tahun 2004 di era Megawati juga kan tidak ada dan tidak jebol juga apa yang kita tawarkan sebagai skema perlindungan bagi buruh migran perempuan. SBMI terlibat di JARI (jaringan revisi). Tapi dari DPR juga belum ada pelaksanaan untuk perubahan UU itu. Pemerintah kalau membahas *cost structur*, asuransi dan sebagainya tidak pernah melibatkan kita. Padahal hal-hal tadi adalah elemen penting bagi kesejahteraan dan perlindungan buruh migran, khususnya sektor domestik.²⁹

Solidaritas Perempuan (SP) sebagai organisasi perempuan yang mempunyai perhatian pada perlindungan buruh migran juga menyatakan bahwa partisipasi politik yang mereka jalani adalah membuat draft UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN ketika pertama di bentuk pada masa Megawati bersama KOPBUMI dan tergabung dalam JARI (jaringan revisi) untuk revisi UU No.39 Tahun 2004 yang sudah masuk dalam agenda Program Legislasi Nasional (Prolegnas).³⁰

²⁶ Wawancara Wahyu Susilo, Analis Kebijakan Migrant CARE dan Manajer Program INFID, 31 Maret 2011 pukul 14.55 WIB.

²⁷ ATKI adalah Asosiasi yang didirikan oleh para buruh migran Indonesia dan buruh migran perempuan Indonesia yang telah kembali dari bekerja di luar negeri, khususnya negara Hongkong, Singapura dan Taiwan. Mereka adalah representatif dari buruh migran Indonesia yang telah merasakan bagaimana implementasi kebijakan perlindungan pemerintah Indonesia terhadap buruh migran Indonesia.

²⁸ Wawancara dengan Retno Dewi, ATKI, Jakarta, 23 Juni 2011 pukul 18.00 WIB.

²⁹ Penjelasan Jamal, SBMI, Jakarta, 25 Juni 2011 pukul 19.00 WIB.

³⁰ Revisi Undang Undang No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN terjadi atas desakan masyarakat dan beberapa organisasi yang menyatakan bahwa banyak poin dalam UU tersebut yang perlu direvisi dan wajib mempunyai perspektif perlindungan, terutama bagi buruh migran perempuan. Meski telah masuk dalam Daftar Prolegnas RUU Prioritas di Tahun Anggaran 2010, namun

Hal yang kita lakukan dalam melihat kebijakan migrasi tenaga kerja Indonesia adalah merespon apa yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Contohnya ketika Inpres 6/2006 tentang reformasi sistem penempatan dan perlindungan TKILN itu dibentuk, maka kami merespon bentuk perlindungan yang ada di dalamnya bersama lembaga lainnya.³¹

Salah satu tuntutan dari kelompok buruh migran adalah agar pemerintah Indonesia berpijak pada ratifikasi Konvensi Migran 1990 tentang perlindungan terhadap buruh migran dan anggota keluarga-nya dalam membuat kebijakan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia. Ratifikasi ini akan berdampak pada bentuk diplomasi pemerintahan Indonesia yang lebih kuat. Taufhiek Zulfahary dari SP menjelaskan bahwa ketika Indonesia sudah meratifikasi konvensi migran 1990, maka Indonesia akan dipandang sebagai Negara yang serius membela Hak Asasi Manusia (HAM).

Ratifikasi kan memang perangkat HAM yang universal, migran di sini (Indonesia) yang tenaga kerja asing pun harus dihormati. Namun, mayoritas adalah migran Indonesia yang di luar. Di Indonesia, tenaga kerja asing-nya (TKA) bagus-bagus, tidak seperti migran Indonesia di luar negeri. Jadi, TKA yang posisi-nya bagus-bagus bukan buruh migran yang masuk dalam konvensi tersebut. Pemerintah kita sudah paranoid terlebih dahulu. Ratifikasi juga akan meningkatkan standar pekerja kita dengan pekerja dari luar, sehingga standar gaji pun akan disamakan, seperti pekerja Indonesia dengan Filiphina.³²

Namun, pihak Kemnakertrans berpendapat bahwa ratifikasi tersebut akan semakin menyulitkan posisi buruh migran Indonesia yang mayoritas berpendidikan Sekolah Dasar (SD) dan tidak mempunyai kemampuan berbahasa yang baik seperti buruh migran Filiphina.

namun hingga memasuki tahun 2011, revisi UU Tentang PPTKILN ini masih terus didiskusikan di lembaga legislatif dan belum selesai.

³¹ *Wawancara* dengan Taufhiek Zulfahary, Kepala Divisi Advokasi Buruh Migran Indonesia, Solidaritas Perempuan, Rabu 16 Maret 2011 pukul 11.00 WIB. Solidaritas Perempuan (SP) adalah organisasi perempuan yang didirikan pada 10 Desember 1990 dengan tujuan untuk mewujudkan tatanan sosial yang demokratis, berlandaskan prinsip-prinsip keadilan, kesadaran ekologis, menghargai pluralisme dan anti kekerasan yang didasarkan pada sistem hubungan laki-laki dan perempuan yang setara. SP juga melakukan advokasi kebijakan dan penanganan kasus buruh migran Indonesia serta pemberdayaan untuk buruh migran Indonesia.

³² *Ibid*, wawancara dengan Taufhiek Zulfahary.

Pendapat saya, isi konvensi migran ini banyak sekali tentang kebebasan-nya. Migran kan bukan hanya pas buruh Indonesia kerja di luar, tetapi juga migran yang ke Negara kita. Ketika diberi kebebasan yang besar, ia bisa mengajak anak, isteri dan lainnya, belum lagi kepemilikan rumah dan sektor lain, apa Indonesia sudah siap? Malaysia saja yang merupakan anggota ILO tidak mau meratifikasi. Pada dasarnya Pak Menteri (Muhaimin Iskandar) setuju untuk meratifikasi. Namun, dengan kondisi buruh migran Indonesia yang kualitas bahasa dan pendidikan-nya belum baik, bisa tidak kita bersaing dengan tenaga kerja asing yang nanti ada di Indonesia?³³

Perdebatan antara pemerintah dengan kelompok buruh migran atas ratifikasi Konvensi Migran 1990 menunjukkan bahwa partisipasi politik kelompok buruh migran memang ada dan dapat menyatakan pendapat mereka terhadap pemerintah. Namun, kelompok buruh migran tidak dapat melakukan fungsi pengawasan dengan baik dan mensukseskan salah satu bentuk perlindungan tersebut dalam kebijakan pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Hal ini menunjukkan bahwa bentuk partisipasi kelompok buruh migran yang ada baru sebatas pemenuhan unsur keterlibatan masyarakat sipil. Ada beberapa mandat yang merekomendasikan pemerintah Indonesia untuk meratifikasi Konvensi Migran 1990. Diantaranya adalah pernyataan perwakilan pemerintah di hadapan komite CEDAW (2007), rekomendasi pelapor khusus PBB untuk hak migran (2006), rekomendasi umum CEDAW No.26 mengenai buruh migran perempuan (2008), rapat pembangunan jangka menengah (RPJM) 2010-2014 dan lainnya, di mana semua terjadi pada pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2010).

Selain kelompok buruh migran sebagai aktor informal dalam tahap penyusunan kebijakan perlindungan individu buruh migran perempuan adalah pihak yang memegang peranan penting dalam menghadirkan kebutuhan perlindungan buruh migran Indonesia, khususnya perempuan. Salah satu respon buruh migran perempuan terhadap kejadian tindak kekerasan terhadap buruh migran perempuan yang bekerja di sektor domestik adalah dengan membentuk komunitas atau gerakan buruh migran perempuan di berbagai daerah dengan sosialisasi dan advokasi yang dilakukan oleh kelompok buruh migran, yaitu LSM,

³³ Wawancara dengan Hadi Saputro, Kasubdit Perlindungan Dit.PTKLN, Ditjen Binapenta Kemnakertrans RI, 6 April 2011 pukul 10.00 WIB.

Asosiasi Buruh dan Serikat Buruh. Komunitas buruh migran Indonesia dan buruh perempuan sudah ada di beberapa daerah di Indonesia, namun diakui oleh Migrant CARE bahwa sifat partisipasi mereka masih kurang. Selain itu, tidak semua anggota dalam komunitas tersebut mempunyai kesadaran untuk berperan dalam penyusunan kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan. Hal ini menyebabkan kurang-nya kekuatan para anggota komunitas buruh migran Indonesia, khususnya perempuan dan kemudian tidak pernah dilihat oleh Pemerintah Daerah untuk ikut berpartisipasi di ruang publik.³⁴

Joni Lovenduski menjelaskan bahwa dalam negara demokrasi, ada beberapa hal yang penting untuk dilihat:

1. Gerakan perempuan. Gerakan ini penting untuk menghadirkan representasi politik. Dalam hal aktifitas buruh migran perempuan, gerakan perempuan ini dapat dimaknai oleh kehadiran komunitas buruh migran di daerah dan di pusat pemerintahan.
2. Aktifitas agensi kebijakan perempuan. Keberpihakan Negara dilihat oleh Joni ketika Negara mengembangkan agensi Negara untuk dapat melindungi hak dan status perempuan dalam agensi kebijakan perempuan/*women policy agency* (WPA). Joni mengistilahkan keberadaan WPA di sebuah Negara dengan Negara feminisme, sebagai advokasi tuntutan gerakan perempuan dalam Negara.³⁵

Pertama; gerakan perempuan. Di Indonesia, gerakan buruh migran perempuan Indonesia belum berkembang. Hal ini ditandai dari minim-nya kuantitas komunitas buruh migran. Bagian Advokasi Migrant CARE menyatakan bahwa ada peran-peran dari komunitas buruh migran sendiri yang belum terjamin. Selain itu belum tampak keinginan dari anggota legislatif untuk mengakomodir dan memperhatikan Serikat buruh migran Indonesia yang anggota-nya adalah para buruh migran yang sudah kembali ke Indonesia. Belum ada keinginan untuk memasukkan dan mendengar pengalaman mereka yang sudah kembali.³⁶ Belum ada-nya perhatian yang besar dari pemerintahan SBY, menjadikan gerakan buruh migran perempuan ini tidak bisa mempunyai kekuatan untuk ikut berpartisipasi dalam penyusunan kebijakan perlindungan buruh migran Indonesia.

³⁴ Penjelasan Nur Harsono, bagian Advokasi Migrant CARE, 23 Juni 2011 pukul 16.00 WIB.

³⁵ Joni Lovenduski, *State Feminism and the Political Representation of Women* dalam Ed by Joni Lovenduski, *State Feminism and Political Representation*, Cambridge University Press: UK, 2005, hal.4.

³⁶ Penjelasan Saipul Anas, bagian advokasi Migrant CARE, 23 Juni 2011 pukul 16.00 WIB.

Ada kendala yang juga menjadikan gerakan buruh migran perempuan belum mempunyai kekuatan, yaitu kendala bahwa dalam internal mereka harus ada satu visi dan misi lewat pemberdayaan buruh migran perempuan yang baik, yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah. Sampai tahun 2010, pemberdayaan gerakan buruh migran perempuan yang berada di daerah-daerah masih banyak yang hanya dijangkau dari berbagai kelompok buruh migran seperti Migrant CARE, ATKI dan SBMI.

- Langkah yang dilakukan oleh SBMI (serikat buruh migran Indonesia) untuk melakukan pemberdayaan kritis adalah aksi dan dialog dengan pemerintah. Namun pemerintah tidak mempunyai jawaban apa-apa. SBMI melakukan pendidikan-peran serta masyarakat sipil dan sosialisasi pra penempatan hingga purna penempatan di kota-kota seperti NTT, NTB, Jawa dan sebagainya agar buruh migran bisa bergerak sendiri.³⁷
- Langkah yang dilakukan oleh ATKI (Asosiasi Tenaga Kerja Indonesia) adalah melakukan pencarian mendalam hingga mendapatkan informasi. Informasi tersebut kemudian digunakan sebagai bekal untuk memberikan kebutuhan yang sesuai bagi buruh migran. Yang banyak disentuh adalah keluarga buruh migran. Agar buruh migran perempuan berpartisipasi, maka ATKI berangkat dari kebutuhan mereka dan kemudian membangkitkan kesadaran mereka.³⁸
- Langkah yang dilakukan oleh Migrant CARE adalah melakukan sosialisasi ke berbagai daerah, diantaranya Kebumen, Cilacap dan Jatim.³⁹ Dalam sosialisasi tersebut, Migrant CARE memberikan pendidikan dan wawasan bagi calon buruh migran. Selain itu, Migrant CARE aktif masuk ke berbagai daerah untuk menemui organisasi yang ada dan kemudian dibimbing.

Keberadaan gerakan buruh migran perempuan yang ada di berbagai daerah, dapat dilihat sebagai persentase representasi politik buruh migran perempuan. Anne Philips mengatakan bahwa kontrol yang terkenal baik dan kesetaraan politik adalah praktik terbaik dari demokrasi.⁴⁰ Kontrol menunjukkan keberadaan orang atau gerakan dan kesetaraan politik dapat menghadirkan representasi politik bagi masyarakat. Representasi politik yang minim dari

³⁷ Penjelasan Jamal, ketua SBMI pada tanggal 25 Juni 2011 pukul 19.00 WIB. Ia mengatakan bahwa pelatihan yang mereka adakan termasuk bahasan penggunaan gaji setelah mereka kembali dan pemahaman ini menurut SBMI harus dilakukan pada masa pra penempatan, bukan purna penempatan.

³⁸ Wawancara dengan Retno Dewi, ATKI, 23 Juni 2011 pukul 18.00 WIB.

³⁹ Penjelasan Nur Harsono, bagian Advokasi Migrant CARE, 23 Juni 2011 pukul 16.00 WIB.

⁴⁰ Anne Philips, *The Politics of Presence*, Oxford University Press: New York, 1995, hal. 30.

gerakan buruh migran, khususnya perempuan menyebabkan tidak adanya kontrol yang baik atas kebijakan perlindungan terhadap buruh migran. Ini juga menunjukkan tidak adanya kesetaraan berpolitik, sehingga praktik demokrasi bagi buruh migran perempuan belum berlaku di Indonesia. Philips juga menyatakan bahwa kesetaraan politik memang sesuatu yang sulit, terutama ketika beberapa grup mempunyai pengaruh dari lainnya. APJATI (Asosiasi Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia) selaku perkumpulan dari berbagai PPTKIS di Indonesia, menyatakan bahwa pelibatan mereka adalah pelibatan tidak resmi berupa rapat dengar pendapat dengan DPR.

Dalam semua proses untuk penempatan TKI, entah ke Malaysia dan negara lain, kita tidak pernah dilibatkan secara materi atau pembahasan. Untuk pelibatan tidak resmi, itu ada seperti rapat dengar pendapat dengan DPR. Namun oleh pemerintah kita tidak pernah dipanggil, terutama untuk dua tahun belakangan ini”.⁴¹ Memang ada anggota-anggota PPTKIS yang nakal, itu kita ajukan dan sampaikan ke pemerintah, tapi dari pemerintah itu nggak ada tindak lanjut. Kita sering mengkritisi pemerintah karena kita punya idealisme, ya adapun PPTKIS yang bandel itu sekitar 10 persen.

Paparan Rusdi yang menyatakan bahwa ‘dua tahun belakangan ini’ menunjukkan bahwa mereka sebenarnya terlibat dalam proses penyusunan, saat gerakan atau komunitas buruh migran perempuan tidak pernah dilibatkan sejak era orde baru.

Komunitas buruh migran perempuan bisa menjadi kekuatan bagi buruh migran perempuan untuk berpartisipasi jika ada dukungan dari Pemerintah Daerah. Beberapa buruh migran perempuan Indonesia yang telah kembali dari Malaysia menyatakan bahwa tidak pernah ada dengar pendapat antara mereka dan Pemerintahan tempat mereka tinggal setelah mereka pulang ke kampung asal-nya setelah bekerja.

Nggak pernah dari dulu saya dipanggil oleh pak RT, dilibatkan atau apa-apa ya. Ya saya mah cuma mohon sama pemerintah itu untuk

⁴¹ *Wawancara* dengan Rusdi Basalamah, 28 Maret 2011 pukul 11.10 WIB. Berdasarkan penjelasannya, tidak keikutsertaan mereka dalam perumusan regulasi. Keterlibatan APJATI seperti yang dipaparkan oleh Rusdi adalah ketika era pemerintahan Soeharto dan Menteri Tenaga Kerja era Soedomo dan Cosmas batubara. Ketika kepemimpinan Indonesia jatuh pada Megawati setelah pemakzulan terhadap Abdurrahman Wahid, Rusdi mengakui bahwa masih ada ajakan pemerintah pada APJATI untuk berbicara mengenai migrasi tenaga kerja Indonesia. Berdasarkan penjelasannya, APJATI pernah menemui Presiden SBY pada 2009 dan ketika itu SBY di damping tujuh menteri, beberapa diantaranya yaitu Menteri Keuangan, Tenaga Kerja dan Mensesneg. APJATI menyampaikan keluh kesah untuk pelibatan *stakeholder*. Namun, menurut Rusdi instruksi itu tidak sampai pada Menteri-menterinya dan tidak ada pelibatan APJATI sampai saat ini.

membantu ya dari segi kesehatan dan gaji, soalnya kadang-kadang kan ada yang kurang makan dan sebagainya. Majikan saya itu selalu tertutup ya, nggak pernah saya diajak jauh-jauh, tapi ya kalau pergi keluarga saya di ajak.⁴²

Berdasarkan penjelasan empat orang buruh migran perempuan Indonesia yang pernah bekerja di Malaysia tersebut, tidak ada satupun diantara mereka yang pernah dipanggil oleh Kepala Desa serta Dinas Tenaga Kerja di Daerah untuk menceritakan bagaimana pengalaman perlindungan mereka selama bekerja di Malaysia dan apa yang perlu diperbaiki dari tahap migrasi tenaga kerja Indonesia.⁴³ Ketidakterlibatan mereka di daerah dibenarkan oleh pihak BP3TKI DKI Jakarta bahwa

Keterlibatan mereka (buruh migran perempuan) dalam rumusan kebijakan memang jarang sekali ya, artinya mereka yang setelah pulang dan tidak balik lagi ke luar negeri sharing ke kita (pemerintah) untuk pengalamannya. Kita pun tidak punya kegiatan untuk mengaspirasi keinginan mereka, kecuali dalam hal pemberdayaan tadi. Kalau secara langsung mereka memberikan sumbangsih pikiran, itu ya berupa usulan dalam hal pelatihan utk tki purna.⁴⁴

Hal ini membuktikan bahwa partisipasi politik individu buruh migran yang direpresentasikan dalam gerakan atau komunitas buruh migran perempuan, belum menjadi bagian penting dalam tahap penyusunan kebijakan. Partisipasi buruh migran dalam penyusunan kebijakan perlindungan terhadap buruh migran bisa menunjukkan bahwa mereka memang dapat mengakses kekuasaan. Tidak perlu duduk sebagai pembuat keputusan, namun aspirasi mereka yang disalurkan pada Pemerintahan Daerah sebagai bahan pembenahan kualitas kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan Indonesia adalah cukup, dengan catatan bahwa

⁴² *Wawancara* dengan seorang buruh migran perempuan yang sudah bekerja selama dua tahun dua bulan di Malaysia sebagai PRT dan tengah bersiap untuk pergi ke Saudi Arabia di sebuah penampungan, 9 April 2011 pukul 17.00 WIB. Alasan dia untuk kemudian berangkat kembali ke luar negeri adalah untuk mencari uang karena sulit mencari kerja bagi lulusan SD di Indonesia. Kesempatan untuk mewawancarai empat orang mantan buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia dalam sebuah tempat penampungan adalah berkat bantuan dari seorang sponsor. Dua orang diantaranya bekerja sebagai PRT dan dua orang lainnya bekerja sebagai penjaga supermarket.

⁴³ *Wawancara* dilakukan dengan empat orang buruh migran perempuan Indonesia yang telah kembali dari Malaysia dan berada di penampungan untuk berangkat ke Saudi Arabia, Condet Balekambang: Jakarta Timur, 9 April 2011.

⁴⁴ Penjelasan Farid Ma'ruf, Kepala Seksi Kelembagaan dan Pemasarakatan Program, BP3TKI Jakarta, 11 April 2011 pukul 11.15 WIB.

aspirasi mereka harus dikawal hingga penetapan keputusan. Keterlibatan aktif buruh migran perempuan dalam penyusunan kebijakan perlindungan buruh migran Indonesia adalah sebagai bentuk keberhasilan demokratisasi di Indonesia. Kebutuhan perlindungan bagi buruh migran perempuan hanya bisa tersalurkan ketika mereka duduk sebagai *insider* dalam proses pembuatan kebijakan.

Sebagai warga negara, buruh migran perempuan berhak mendapatkan kebebasan, kesetaraan, keadilan, perhatian, partisipasi dan kekuasaan. Ketidakterlibatan gerakan buruh migran perempuan di masa pemerintahan demokrasi SBY, tidak bisa dipisahkan dari kondisi partisipasi politik perempuan sejak zaman orde baru. Susan Blackburn menjelaskan bahwa beberapa tanggung jawab pada masa orde baru memang telah di berikan kepada perempuan sebagai warga negara, tetapi selain kegiatan memilih dalam pemilihan umum, partisipasi politik dalam level pembuatan kebijakan Negara dibuat sulit untuk perempuan. Untuk perempuan, hal ini menjadi masalah karena perempuan belum lebih berpengalaman dibanding laki-laki dalam hal berpolitik. Praktik kegiatan pertemuan dan diskusi politik adalah hal yang sangat penting, dan perempuan dari kalangan bawah biasanya tidak percaya diri untuk ikut berpartisipasi.⁴⁵

Dampak dari representasi politik perempuan yang minim adalah kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan yang tidak pernah beranjak dari kebutuhan dan kepentingan buruh migran Indonesia. Sehingga, tindak kekerasan yang terjadi pada buruh migran perempuan Indonesia, khususnya yang berada di Malaysia semakin meningkat dari tahun 2004 hingga 2010. Pada bulan Maret tahun 2010, seorang buruh migran perempuan Indonesia asal Jawa Tengah yang bernama Susilawati ditemukan dengan luka lebam di bagian tangan kiri dan kanan serta kulit yang rusak akibat sabun cuci, dalam kondisi depresi dan pingsan sebanyak dua kali serta kejang-kejang. Selain Susilawati, pada Januari 2010, ada Nurul Aidah seorang buruh migran perempuan yang meninggal akibat dibunuh oleh majikan, suami majikan dan anak-anak-nya di Melaka, Malaysia. Petugas rumah sakit juga menemukan bahwa sebelum meninggal, Nurul terkena tindak kekerasan.⁴⁶

⁴⁵ Susan Blackburn, *Women and the State in Modern Indonesia*, Cambridge University Press: UK, 2004, hal.104.

⁴⁶ www.kbrikualalumpur.org, diakses pada tanggal 26 Juni 2011 pukul 08.00 WIB.

Kedua; aktifitas agensi kebijakan perempuan. Sebagai Negara yang mempunyai sistem demokrasi, Indonesia tidak mempunyai agensi kebijakan perempuan yang tergabung dalam agensi Negara. Indonesia mempunyai satu Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) sebagai Komisi Nasional yang menangani kekerasan terhadap perempuan, dan ia masuk dalam kategori lembaga independen bukan agensi kebijakan Negara. Lembaga tersebut terbentuk karena tuntutan masyarakat sipil terutama kaum perempuan atas kejadian kekerasan seksual yang dialami oleh perempuan etnis Tionghoa dalam kerusuhan Mei 1998 di Indonesia.⁴⁷ Sebagai bentuk perhatian Komnas Perempuan pada permasalahan kekerasan terhadap buruh migran perempuan Indonesia, maka pada tahun 2008 berdiri Gugus Kerja Pekerja Migran (GKPM) yang berada di bawah Sub komisi Pendidikan dan Litbang. Gugus Kerja Pekerja Migran ini mempunyai tugas kerja yang sebenarnya dapat membuat partisipasi buruh migran dalam penyusunan kebijakan perlindungan lebih diperhatikan oleh pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono.⁴⁸ Meski Komnas Perempuan mempunyai salah satu tugas untuk melibatkan masyarakat dalam ratifikasi konvensi migran 1990, namun hal yang paling penting adalah mengadvokasi pemerintah agar buruh migran perempuan dapat masuk dalam penyusunan kebijakan perlindungan bagi buruh migran Indonesia.

Agensi kebijakan perempuan dalam sebuah Negara dapat diartikan bahwa Negara mempunyai perhatian pada perempuan dan dapat disebut sebagai Negara feminisme seperti yang dijelaskan oleh Lovenduski. Di sisi lain, meski agensi kebijakan negara tidak dapat kita temukan dalam pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, namun eksistensi kelompok buruh migran Indonesia yang ditandai dengan adanya Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Serikat Buruh dan

⁴⁷ www.komnasperempuan.or.id, diakses pada tanggal 26 Juni 2011 pukul 20.35 WIB.

⁴⁸ GKPM mempunyai kerja-kerja yang bertujuan untuk: 1. Mengembangkan mekanisme pemantauan pelanggaran HAM pekerja migran yang berperspektif perempuan dan mendokumentasikan hasil pemantauan pelanggaran HAM pekerja migran yang berperspektif perempuan. 2. Meningkatkan kualitas layanan pemerintah bagi perempuan pekerja migran yang menjadi korban. 3. Mengadvokasi berbagai kebijakan nasional terkait pekerja migran, khususnya perempuan pekerja migran, termasuk merespon kasus pelanggaran HAM yang dialami pekerja migran. 4. Melakukan advokasi di tingkat regional dan internasional mengenai HAM pekerja migran, khususnya pekerja migran domestik dan 5. Meningkatkan pelibatan masyarakat dan pemerintah untuk mendorong ratifikasi konvensi migran 1990. Diunduh dari www.komnasperempuan.or.id, tanggal 26 Juni 2011 pukul 20.45 WIB.

Asosiasi Buruh serta komunitas buruh migran yang masuk pada kategori aktor informal, merupakan sebuah gerakan dan kelompok yang baik dalam negara demokrasi. Keterlibatan Migrant CARE dan SBMI dalam rapat dengar pendapat umum (RDPU) merupakan salah satu bentuk partisipasi yang dijalankan oleh kelompok buruh migran. Perhatian pemerintahan SBY bagi kelompok buruh migran untuk berpartisipasi aktif bukan hanya berhenti pada RDPU, tetapi juga harus memastikan poin perlindungan bagi buruh migran perempuan dapat masuk pada kebijakan perlindungan pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. ATKI selaku Asosiasi buruh migran menyatakan tidak diikutsertakan dalam RDPU.

Tidak ada keikutsertaan kami dalam proses penyusunan kebijakan di era SBY ya, malah dalam beberapa rapat dengar pendapat, kita itu duduk di balkon saja untuk mendengarkan. Kita tidak disuruh masuk untuk menyatakan pendapat kita.⁴⁹

Debat dan masukan kelompok buruh migran seperti ATKI dapat membantu untuk memasukkan poin adil gender dalam kebijakan perlindungan buruh migran perempuan Indonesia. Debat kebijakan gender yang dilaksanakan oleh kelompok buruh migran seperti Migrant CARE hanya sebatas pengajuan naskah akademik dan bukan pengawasan pada kepastian masuk-nya poin perlindungan dalam kebijakan perlindungan pemerintahan SBY terhadap buruh migran, khususnya perempuan.

Partisipasi dan kontribusi kita adalah pada amandemen UU 39 Tahun 2004 tentang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri. Naskah akademik-nya kita berikan ke Komisi IX DPR RI. Kita juga tidak bisa terlibat secara permanen, karena itu urusan pejabat politik.⁵⁰

Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa pemerintahan SBY melakukan langkah penyusunan kebijakan yang partisipatif, namun sebetulnya tidak mengikutsertakan pihak yang paling berkepentingan, yaitu komunitas buruh migran atau gerakan

⁴⁹ Wawancara dengan Retno Dewi, ATKI Jakarta, 29 Maret 2011 pukul 10.30 WIB. ATKI adalah organisasi massa yang menghimpun buruh migran di Indonesia. Organisasi ini berdiri pada tahun 2000 di Hongkong. ATKI sudah mempunyai jaringan di beberapa negara penempatan seperti Hongkong dan Taiwan, namun belum menjangkau Malaysia. Organisasi ini juga berjuang untuk menegakkan pengakuan dan perlindungan atas hak-hak buruh migran Indonesia.

⁵⁰ Penjelasan Nur Harsono, bagian Advokasi Migrant CARE, 23 Juni 2011 pukul 16.00 WIB.

buruh migran perempuan. Debat kebijakan adil gender di katakan Lovenduski dapat meningkatkan partisipasi perempuan dalam proses pembuatan keputusan.⁵¹

Dalam mengukur apakah kepentingan dan kebutuhan perlindungan buruh migran perempuan telah diakomodir oleh Negara dalam kebijakan perlindungannya, Joni Lovenduski membuat klasifikasi apakah sebuah agency atau gerakan telah berhasil meletakkan definisi kebijakan gender.⁵² Dalam konteks Indonesia, maka bisa dilihat apakah pemerintahan SBY (2004-2010) telah mengakomodir point perlindungan yang diajukan oleh beberapa kelompok buruh migran, bahkan gerakan buruh migran perempuan sebagai aktor informal dalam proses kebijakan, sehingga mereka bisa disebut sebagai *insider*.

Joni menjelaskan bahwa tipologi yang ia buat adalah berdasarkan dua variabel: 1. Apakah iya atau tidak agensi mengadvokasi pencapaian gerakan perempuan dalam proses kebijakan. 2. Apakah iya atau tidak agensi efektif dalam melakukan perubahan bingkai debat kepada istilah yang ada. Ada empat indikator atas penjelasan di atas, *Pertama*; jika agensi memasukkan tujuan akhir gerakan dan berhasil dalam memasukkan definisi kebijakan gender pada bingkai dominan dalam debat, maka itu diklasifikasikan sebagai *insiders*. *Kedua*, jika agensi menyertakan pencapaian gerakan, namun tidak sukses dalam meng-gender-kan debat kebijakan, maka itu diklasifikasikan sebagai *marginal*. *Ketiga*, ketika agensi tidak mengadvokasikan pencapaian gerakan, namun meng-gender-kan debat di beberapa hal, itu diklasifikasikan sebagai *non-feminist*. Keempat, ketiga agensi tidak mengadvokasi pencapaian gerakan dan juga tidak meng-gender-kan debat kebijakan, itu diklasifikasikan sebagai *simbolik*.⁵³

Partisipasi politik kelompok buruh migran seperti Migrant CARE, ATKI, Solidaritas Perempuan (SP) dan SBMI di masa pemerintahan SBY (2004-2010) terbatas pada rapat dengar dan keluasaan untuk melakukan aksi serta sosialisasi ke daerah-daerah untuk informasi yang wajib diketahui oleh calon buruh migran Indonesia, termasuk perempuan yang akan berangkat. Partisipasi politik tersebut belum mencapai tahap pengawasan dan pengawalan proses penyusunan kebijakan

⁵¹ Joni Lovenduski, *State Feminism and the Political Representation of Women* dalam Ed by Joni Lovenduski, *State Feminism and Political Representation*, Cambridge University Press: UK, 2005, hal.8.

⁵² *Ibid*, Lihat tabel 1.4 di Bab 1 tentang Tipologi Aktifitas Agensi Kebijakan Perempuan.

⁵³ *Ibid*, hal.8

oleh kelompok buruh migran hingga akhir ketetapan kebijakan perlindungan bagi buruh migran oleh pemerintahan SBY. Hal ini menandakan bahwa partisipasi kelompok buruh migran baru pada tahap indikator kedua, yaitu agensi (kelompok buruh migran) menyertakan pencapaian gerakan, namun tidak sukses dalam meng-gender-kan debat kebijakan dan diklasifikasikan sebagai *marginal*. Beberapa kelompok buruh migran diikutsertakan dalam rapat dengar pendapat, namun saran bagi perlindungan yang mereka berikan tidak masuk dalam kebijakan perlindungan yang ada di masa pemerintahan SBY. Beberapa kebijakan tersebut seperti Permenakertrans No.18 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri dan Inpres No.6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKI di luar negeri yang tidak memasukkan bentuk perlindungan sosial dan tahap migrasi tenaga kerja yang detail dari tahap pra penempatan hingga purna penempatan.

Ada beberapa hambatan yang dialami oleh kelompok buruh migran dan gerakan buruh migran perempuan untuk melakukan partisipasi politik dalam penyusunan kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan:

1. Hambatan dari faktor internal : usaha untuk menumbuhkan kesadaran buruh migran Indonesia khususnya perempuan bahwa mereka mempunyai hak politik yang harus diberikan oleh pemerintah dan mereka dapatkan. Mayoritas keluarga buruh migran Indonesia yang datang dari keluarga kurang mampu pun cenderung untuk memikirkan bagaimana mencari uang dalam hari itu daripada ikut melakukan aksi dan memintak hak politik mereka untuk dilindungi.⁵⁴ Pengetahuan yang sudah diberikan oleh calon buruh migran Indonesia dari berbagai LSM hilang ketika sudah ada di penampungan karena doktrin yang kuat dari pihak PPTKIS agar calon buruh migran patuh pada arahan PT.⁵⁵
2. Hambatan dari faktor eksternal : *political will* pemerintah yang belum memberikan ruang partisipasi politik aktif bagi buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran. Hal ini bisa dilihat dari tidak adanya ajakan Pemerintah Daerah kepada buruh migran perempuan yang sudah kembali dari bekerja di luar negeri untuk melakukan rapat dengar pendapat. Kelompok buruh migran juga hanya masuk sebagai kelompok *marginal* berdasarkan tipologi agensi yang dikatakan oleh Lovenduski, karena tidak bisa meng-gender-kan debat kebijakan meski telah melakukan aksi. Selain itu, ada anggapan dari pejabat terkait bahwa mayoritas buruh migran

⁵⁴ Wawancara Retno Dewi, ATKI, 23 Juni 2011 pukul 18.00 WIB.

⁵⁵ Penjelasan Saiful Anas, Divisi Advokasi Migrant CARE, 23 Juni pukul 16.00 WIB.

perempuan Indonesia masih pasif dan tidak bisa diajak ke tahap penyusunan kebijakan.⁵⁶

Hambatan tersebut menunjukkan bahwa representasi politik yang ada tidak setara dan bias secara sistem serta lebih condong pada warga negara yang mempunyai hak-hak istimewa.⁵⁷ Warga yang mempunyai hak-hak istimewa, mayoritas adalah yang berada pada lingkaran kekuasaan, seperti pemerintah dan pengusaha. *Political will* pemerintah untuk memberi ruang bagi kelompok buruh migran tercermin dalam pernyataan Kasubdit Perlindungan Direktorat PTKILN, Kemnakertrans RI;

Jika sarannya positif itu kita ambil, tapi misalkan saran itu kurang baik, kita uji dulu, karena bisa saja LSM tersebut didomplengi oleh kepentingan luar. Misalnya, coba tarik kebijakan ini dan itu, nah ini yang kita uji, karena banyak kan LSM yang di danai oleh pihak asing. Kita uji dulu di internal kita, apakah kita ambil sarannya atau tidak.⁵⁸

Mekanisme pengujian internal Kementerian Tenaga kerja dan Transmigrasi pemerintahan SBY dalam menanggapi saran dari kelompok buruh migran dan gerakan buruh migran perempuan harus dilakukan secara transparan dan dapat diakses oleh publik. Namun, tidak adanya partisipasi politik dari buruh migran perempuan menunjukkan bahwa dalam kebijakan publik, beberapa kelompok dipastikan mempunyai akses yang lebih daripada yang lain.⁵⁹

Kelompok buruh migran dan gerakan buruh migran perempuan belum menjadi insider dalam proses penyusunan kebijakan perlindungan terhadap buruh migran, khususnya perempuan yang bekerja di Malaysia pada sektor informal. Proses kebijakan perlindungan yang tidak partisipatif dan belum mengikutsertakan perempuan mengakibatkan kekerasan terhadap buruh migran

⁵⁶ Salah satu pejabat terkait migrasi tenaga kerja, yaitu Jumhur Hidayat dalam wawancara-nya, 29 Maret 2011 pukul 16.40 WIB mengatakan bahwa ‘mereka (buruh migran perempuan) kan masih pasif sekarang, bikin KTP dan surat juga masih dituntun, apalagi mereka diajak ke penyusunan kebijakan’. Hal ini mencirikan bahwa *political will* dari pemerintah atau pejabat terkait memang belum menyentuh tahap pemahaman bahwa partisipasi atau keterlibatan dalam penyusunan kebijakan dari buruh migran perempuan yang telah kembali dari bekerja di luar negeri adalah penting, karena beranjak dari pengalaman di lapangan.

⁵⁷ Arend Lijphart, *Thinking about Democracy; Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Routledge: New York, 2008, hal.201.

⁵⁸ Wawancara dengan Hadi Saputro, Kasubdit Perlindungan Direktorat PTKILN, Ditjen Binapenta, 6 April 2011 pukul 10.00 WIB.

⁵⁹ James Anderson, *Public Policy Making : An Introduction*, Seventh Edition, Wadsworth: USA, 2011 hal.25.

perempuan belum dapat diselesaikan selama tahun 2004-2010. Angka pengiriman buruh migran perempuan ke Malaysia yang ditunjukkan pada tabel 3.3 mengenai perbandingan buruh migran laki-laki dan perempuan di Malaysia, membuktikan bahwa buruh migran perempuan sangat berkontribusi dalam pengadaan devisa negara. Namun, kebutuhan dan kepentingan buruh migran perempuan tidak terefleksikan dalam kebijakan perlindungan pemerintahan SBY terhadap buruh migran Indonesia.

Beberapa pernyataan mengenai besarnya keuntungan yang dihasilkan oleh buruh migran Indonesia, khususnya perempuan yang bekerja di sektor informal dikatakan secara jelas oleh pihak pemerintahan dan penanggung jawab operasional lapangan;

‘Pasar buruh itu tidak usah dicari saja, tarikannya sudah begitu kuat’.⁶⁰

Pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang berharap agar masyarakat Indonesia tidak ada lagi yang menjadi tenaga kerja di luar negeri, apalagi dengan menyandang profesi sebagai PRT⁶¹ tidak sejalan dengan kondisi Indonesia, bahwa lapangan kerja yang minim, tingkat pendidikan yang rendah bagi perempuan kalangan bawah dan pelabelan bahwa kerja domestik adalah kerja perempuan, menyebabkan bekerja di luar negeri sebagai PRT migran adalah pilihan terakhir untuk meningkatkan taraf hidup kaum perempuan kalangan bawah. Solusi pemberian handphone pada buruh migran perempuan yang bekerja di Arab Saudi juga menunjukkan bahwa Presiden SBY belum memahami penyebab mendasar dari tindak kekerasan terhadap buruh migran perempuan di sektor informal. Muhaimin Iskandar sebagai Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi mengakui bahwa men-stop buruh migran Indonesia, terutama perempuan ke luar negeri karena tindak kekerasan, bahkan kematian yang terjadi pada PRT migran, mengakibatkan banyak terjadi pengangguran.⁶²

⁶⁰ Wawancara dengan Jumhur Hidayat, Kepala BNP2TKI, 29 Maret 2011 pukul 16.40 WIB.

⁶¹ News. Okezone.com. ‘sby berharap tidak ada lagi wni jadi pembantu’, diakses pada tanggal 27 Juni 2011 pukul 10.00 WIB.

⁶² *Ibid*, diakses pada 27 Juni 2011 pukul 10.00 WIB. Muhaimin mengatakan bahwa men-stop pengiriman buruh migran ke salah satu negara penempatan, yaitu Saudi Arabia dalam kaitannya dengan kematian Ruyati, PRT migran di Saudi Arabia pada tanggal 18 Juni 2011. Ia mengatakan bahwa pemerintah akan membentuk program PNPM yang menjadikan perempuan sebagai sasaran

Pernyataan Muhaimin menunjukkan bahwa pengiriman buruh migran perempuan ke berbagai negara penempatan, termasuk Malaysia masih dilihat sebagai program pengurangan pengangguran tanpa pembenahan lapangan kerja dalam negeri. Lebih dari itu, Negara melihat bahwa pengiriman buruh migran perempuan menghasilkan remitansi yang besar. Pemberian lapangan pekerjaan tambahan sebetulnya bisa dilakukan sebelum kejadian kematian buruh migran di Arab Saudi 2011 terjadi. Namun lapangan pekerjaan tambahan baru difikirkan ketika masyarakat menuntut penghentian sementara (moratorium) pengiriman buruh migran. BNP2TKI mencatat bahwa selama tahun 2006-2010 remitansi TKI semakin meningkat. Tahun 2006 berada pada posisi 5,56 persen, tahun 2007 berada pada 6,00 persen, tahun 2008 ada pada posisi 8,24 persen, tahun 2009 ada 6,62 persen dan 6,69 persen di tahun 2010.⁶³

Buruh migran perempuan Indonesia hanya menjadi mobilisasi atau alat kepentingan pemerintah dibanding diajak berpartisipasi dalam penyusunan kebijakan. Mobilisasi buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia sangat terlihat dalam Pemilihan Umum anggota Legislatif di tahun 2004. Migrant CARE mencatat bahwa pada Pemilu 2004 ada sembilan calon yang terpilih menjadi anggota DPR untuk Daerah Pemilihan (Dapil) 2 DKI Jakarta yang mencakup luar negeri. Namun, setelah terpilih menjadi anggota DPR, tidak ada satupun anggota yang dari suara buruh migran duduk di Komisi IX yang membidangi masalah perburuhan.⁶⁴ Kebutuhan buruh migran perempuan untuk masuk pada posisi penyusun kebijakan adalah untuk memperjuangkan kebutuhan perlindungan yang harus mereka dapatkan dan tertulis dalam kebijakan perlindungan pemerintahan SBY. Semakin banyak perempuan masuk dalam posisi-posisi kekuasaan, sekalipun tidak di pusat kekuasaan dan bersifat informal, semakin besar kemungkinan kepentingan-kepentingan perempuan akan diperhitungkan dalam kebijakan-kebijakan.⁶⁵

utama. Selain itu, ada program padat karya dan teknologi tepat guna untuk mengatasi permasalahan ketiadaan pengiriman buruh migran Indonesia ke luar negeri, yaitu Saudi Arabia.

⁶³ Pusat Penelitian Pengembangan dan Informasi (Puslitfo BNP2TKI), diakses pada tanggal 27 Juni 2011.

⁶⁴ <http://www.migrantcare.net>, diakses pada tanggal 26 Mei 2011 pukul 09.00 WIB.

⁶⁵ Nuri Soeseno, *Kewarganegaraan; Tafsir, Tradisi dan Isu-isu Kontemporer*, Departemen Ilmu Politik FISIP UI, 2010, hal.146.

Namun, meningkatnya permintaan negara penempatan terhadap sektor informal yang banyak diisi oleh perempuan dengan pengupahan yang minim, menjadikan buruh migran perempuan terkondisi dalam ranah domestik dan sulit masuk dalam kebijakan publik. Young menyatakan bahwa peminggiran perempuan adalah suatu hal yang esensial bagi kapitalisme.⁶⁶

Partisipasi politik perempuan dalam kebijakan yang sulit, menurut Iris Young sangat erat kaitannya dengan keterikatan kapitalisme dan patriarkhi. Menurutnya, jalan keluar dari itu adalah perempuan harus diorganisasikan secara mandiri agar dapat mempunyai kekuatan untuk membuat keputusan. Hanya dalam gerakan perempuan yang mandirilah, perempuan dapat bersatu untuk melawan dominasi laki-laki.⁶⁷ Tidak hanya dominasi laki-laki, Nancy Fraser mengatakan bahwa ketika perempuan miskin berhasil keluar dari ketergantungan ekonomi pada suami seperti yang terjadi terhadap buruh migran perempuan, maka ia akan masuk pada ketergantungan ekonomi dari birokrasi Negara yang patriarkhal.⁶⁸ Karena itulah gerakan buruh migran menjadi penting untuk bisa berpartisipasi dalam penyusunan kebijakan perlindungan dan Negara yang direpresentasikan oleh pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono belum mengakomodir gerakan buruh migran perempuan yang ada, terutama di daerah. Dalam masalah kekerasan terhadap buruh migran perempuan, Young berpendapat bahwa di bawah kapitalisme ini-lah perempuan mengalami patriarkhi sebagai upah yang tidak setara untuk pekerjaan yang setara.

Keterkaitan patriarkhi dan kapitalisme menjadikan perempuan penting bagi perputaran ekonomi tapi tidak dalam partisipasi politik karena perempuan dianggap hanya cocok berada dalam ranah domestik. Ideologi borjuis yang ada dalam konsep kapitalisme turut serta memberi pelabelan pada ranah domestik bagi

⁶⁶ Iris Young, 'Beyond the Unhappy Marriage: A Critique of the Dual Systems Theory' dalam buku Rosemarie Tong, *Feminist Thought*, Jalasutra: Yogyakarta, 2006, hal.181.

⁶⁷ Iris Marion Young, *Socialist Feminism and the Limits of Dual Systems Theory* dalam Ed. Rosemary Hennessy dan Chrys Ingraham, *Materialist Feminism, A reader in class, difference and women's lives*, Routledge: New York, 1997, hal.103.

⁶⁸ Nancy Fraser, 'What's Critical About Critical Theory?' Dalam buku Rosemarie Tong, *Feminist Thought*, hal.187.

perempuan.⁶⁹ Sedangkan ketika mereka beralih ke ranah publik, maka pelabelan berkualitas atau tidak akan dialamatkan pada perempuan. Sehingga, ada peminggiran perempuan dari ranah publik yang dialami oleh gerakan buruh migran perempuan atau komunitas buruh migran perempuan dalam berpartisipasi pada kebijakan perlindungan.

B. Implementasi Kebijakan Perlindungan terhadap Buruh Migran Perempuan Indonesia di Malaysia Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2010

Implementasi dari penyusunan kebijakan yang tidak partisipatif terhadap buruh migran perempuan menimbulkan berbagai permasalahan pada buruh migran perempuan di Malaysia. Tahap implementasi dikatakan oleh James adalah sebagai aplikasi kebijakan oleh mesin administratif kebijakan. Ada dua tipe yang selalu digunakan dalam bahasan implementasi, yaitu *top-down* dan *bottom-up*. Pressman dan Wildavsky⁷⁰ pada tipe *top-down* berpendapat bahwa implementasi secara jelas dalam bentuk hubungan pada kebijakan sebagaimana bergantung pada dokumen resmi. Lebih lanjut mereka mengatakan bahwa implementasi yang sukses bergantung pada hubungan antara organisasi-organisasi yang berbeda dan berbagai departemen di level lokal.⁷¹ Sedangkan pada tipe *bottom-up*, Hjern dan Hull (1982:p.114)⁷² mengatakan bahwa ada yang lebih penting pada tahap implementasi, yaitu kejelasan orang yang berpartisipasi dan bagaimana efeknya dalam proses kebijakan. Pendekatan *top-down* sebagai bentuk kerjasama institusional dan *bottom-up* sebagai bentuk partisipasi rakyat guna memunculkan fungsi pengawasan pada implementasi kebijakan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia, perlu dilakukan.

Peraturan pemerintah yang tidak partisipatif terhadap gerakan buruh migran perempuan seperti pembentukan Inpres No.6 Tahun 2006 Tentang

⁶⁹ Iris Marion Young, *Socialist Feminism and the Limits of Dual Systems Theory* dalam Ed. Rosemary Hennessy dan Chrys Ingraham, *Materialist Feminism, A reader in class, difference and women's lives*, Routledge: New York, 1997, hal.101.

⁷⁰ Keduanya adalah ilmuwan Amerika yang dianggap sebagai '*founding fathers*' studi implementasi.

⁷¹ Michael James Hill, Peter L Hupe, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*, SAGE Publications: London, 2002, hal.44.

⁷² *Ibid*, hal. 54.

Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKILN, mempengaruhi perlindungan yang didapatkan oleh buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia. Sebagai contoh, dalam reformasi sistem tersebut, perlindungan hanya menyentuh masalah hukum dan ekonomi namun tidak sosial seperti kebebasan buruh migran perempuan untuk bisa berserikat dan mengadakan perkumpulan. Di mana ketika kebebasan berserikat ini diterapkan dalam Permenakertrans, bisa menjadi kekuatan diplomasi Indonesia dalam merevisi MoU 2009 untuk pekerja informal Indonesia di Malaysia yang didominasi oleh perempuan.⁷³ Di masa pemerintahan SBY (2004-2010), seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa ada beberapa kebijakan migrasi tenaga kerja yang dikeluarkan selain penggunaan UU No.39 Tahun 2004 Tentang penempatan dan perlindungan TKILN yang dibentuk pada masa pemerintahan Megawati. Ada berbagai alasan mengapa buruh migran Indonesia, terutama mayoritas buruh migran perempuan memilih Malaysia sebagai negara tujuan utama di Asia;

Pertama, di satu sisi pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi di Malaysia telah menciptakan kondisi kurangnya tenaga kerja di sektor-sektor tertentu. Di sisi lain, Indonesia menghadapi surplus tenaga kerja tidak terampil dan semi terampil serta masalah kemiskinan. *Kedua*, kondisi ekonomi yang lebih baik dari Indonesia dan jumlah ketersediaan tenaga kerja yang jauh lebih rendah dari Indonesia, membuat upah buruh di Malaysia lebih tinggi daripada Indonesia. Ini yang menjadikan buruh migran Indonesia, juga buruh perempuan rela pergi ke negara tetangga untuk bekerja. Di samping itu, semakin berkurangnya tenaga kerja lokal yang mau bekerja di sektor 3D, (*difficult, dirty and dangerous*) turut menyebabkan lapangan kerja informal semakin luas. *Ketiga*, kedekatan kondisi geografis, sejarah dan budaya antara Indonesia dan Malaysia ikut menyebabkan mengapa mayoritas buruh migran Indonesia lebih memilih Malaysia sebagai negara tujuan bekerja. Di samping itu, letaknya yang berdekatan dengan Indonesia, memudahkan tenaga kerja tidak berdokumen masuk melalui darat dan laut. *Keempat*, calo atau tekong memainkan peranan penting dalam proses

⁷³ Dalam Inpres No.6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKILN, di sebutkan dalam skema kebijakan perlindungan bahwa ada dua program inti, yaitu pertama advokasi dan pembelaan TKI dengan tindakan fasilitasi bantuan hukum bagi TKI, kedua penguatan fungsi perwakilan RI dalam perlindungan TKI dengan tindakan pembentukan *citizen service/* atase ketenagakerjaan di negara penerima TKI.

migrasi, baik secara legal atau illegal. Selain perekrutan, peran mereka juga bisa sampai pada pembiayaan proses migrasi dengan imbalan bayaran dua kali lipat. Jaringan calo dan agensi perekrutan telah berlangsung bertahun –tahun dan mendorong tumbuhnya industri migrasi.⁷⁴

Berdasarkan data yang dimiliki oleh Fungsi Ketenagakerjaan KBRI di Kuala Lumpur, Malaysia, terdapat sektor kerja informal dan formal seperti tabel di bawah ini:

Tabel 3.5
Perkembangan Sektor Kerja Buruh Migran Indonesia di Malaysia⁷⁵

SEKTOR	JENIS KERJA	2005	2006	2007	2008	2009	2010**
FORMAL	Konstruksi	224.398	216.898	211.016	207.623	196.929	192.789
	Perladangan	319.332	316.832	290.484	287.781	260.232	202.156
	Kilang/pabrik	219.608	213.108	206.780	199.784	167.155	198.643
	Jasa/service	42.193	40.993	41.021	41.021	38.684	38.684
	Pertanian	95.503	92.003	103.974	105.485	98.799	82.435
INFORMAL	PRT	291.812	294.115	294.784	279.134	230.141	203.225
JUMLAH		1.192.846	1.174.013	1.148.050	1.120.828	991.940	917.932

Sumber: KBRI Kuala Lumpur, Malaysia
*** data per Mei 2010.*

Tabel tersebut menunjukkan bahwa sektor konstruksi, perladangan dan pabrik sebagai sektor formal banyak di dominasi dari sektor lainnya. Sedangkan sektor informal seperti PRT yang didominasi oleh perempuan, menempati angka terbanyak di banding sektor lainnya di tahun 2010. Selain itu, berdasarkan data dari Departemen imigrasi Malaysia, diketahui bahwa jumlah pekerja domestik Indonesia di Malaysia mendekati angka 233.285 ketika pekerja domestik dari negara lain seperti Philipina, Kamboja dan Thailand seperti juga India hanya berjumlah 9.390 pekerja.⁷⁶ Untuk melihat kualitas kebijakan perlindungan

⁷⁴ Tim Peneliti The Institute for Ecosoc Rights, Atase Tenaga Kerja dan Perlindungan TKI antara Indonesia-Singapura-Malaysia, kerjasama dengan *TIFA Foundation*: Jakarta, 2010, hal. 20-24.

⁷⁵ Data yang dimiliki oleh KBRI Kuala Lumpur di Malaysia hanya dari tahun 2005-2010 dan tidak ada klasifikasi antara buruh migran laki-laki dan perempuan. Meski demikian, sektor informal yang ada, mencirikan nominal buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia yang tidak sedikit jumlahnya. Data diakses pada tanggal 19 Mei 2011 pukul 11.30 waktu Malaysia.

⁷⁶ Legal research board, 2005, 'employment act 1995 (act 265) and regulation and order', international law book series, kuala lumpur dalam tulisan Sri Wahyono, *The Problems of Indonesian Migrant Workers Right Protection in Malaysia*, Jurnal kependudukan Indonesia, vol.II no.1, LIPI press: Jakarta, 2007, hal.38.

terhadap buruh migran pada pemerintahan SBY (2004-2010) terhadap perlindungan buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia, ada tiga proses dalam migrasi tenaga kerja, yaitu pra penempatan, penempatan dan purna penempatan.

B.1. Tahap Pra Penempatan

Dalam proses awal, yaitu pra penempatan, calon buruh migran perempuan melewati beberapa tahapan⁷⁷, salah satunya adalah perekrutan dan seleksi. Proses perekrutan diawali dengan memberikan informasi pada calon buruh migran Indonesia dan perempuan yang dilakukan oleh PPTKIS, pemberian dokumen oleh calon buruh migran dan informasi oleh PPTKIS. Ada berbagai masalah yang terjadi selama proses pra penempatan atau rekrutmen ini berlangsung sebagai dampak dari ketidakterlibatan buruh migran perempuan dalam penyusunan kebijakan, seperti pendokumentasian yang dilakukan oleh salah satu LSM, yaitu Solidaritas Perempuan (SP).

Tabel 3.6

Pelanggaran pada Proses Rekrutmen Selama Tahun 2005-2009⁷⁸

No	Jenis Pelanggaran	2005	2006	2007	2008	2009	Total
1	Calon pekerja/ keluarganya di tarik biaya rekrutmen oleh sponsor		5	2	1	3	11
2	Biaya yang ditarik agen/ penyalur/PPTKIS dari calon pekerja melebihi standar komponen biaya yang ditetapkan oleh pemerintah	3	12	5	2	14	36
3	Perekrut memberikan informasi yang salah/menyesatkan pada calon pekerja	7	8	4	4	29	52
4	Calon pekerja tidak/ gagal diberangkatkan oleh PPTKIS	5	2		2	9	18
5	Paspor dipalsu nama/ alamat/	1	11	1	2	9	24

⁷⁷ Merujuk pada UU No.39 Tahun 2004 Bab V Tentang Tata Cara Penempatan, dalam bagian kedua pasal 31 dituliskan ada berbagai tahapan pada proses pra penempatan adalah a. pengurusan SIP, b. perekrutan dan seleksi, c. pendidikan dan pelatihan kerja, d. pemeriksaan kesehatan dan psikologi, e. pengurusan dokumen, f. uji kompetensi, g. pembekalan akhir pemberangkatan (PAP) dan h. pemberangkatan.

⁷⁸ Solidaritas Perempuan, *Menguak Pelanggaran Hak Asasi Buruh Migran Indonesia; catatan penanganan kasus buruh migran perempuan –PRT Solidaritas Perempuan 2005-2009*: Jakarta, 2010, hal.36.

	umur oleh PPTKIS						
6	Visa calon pekerja bukan visa kerja	3	6	3	2	6	20
7	Calon pekerja tidak berangkat melalui PPTKIS legal	12	11	5	3	12	43
8	Calon pekerja tidak diinformasikan jenis cek kesehatan oleh PPTKIS	2	6	4	4	19	36
9	Calon pekerja tidak dapat hasil cek kesehatan		3	5	5	18	31
10	Pekerja tidak diberikan pendidikan dan pelatihan keterampilan sesuai bidang kerjanya		3	1	1	4	9
11	Calon pekerja tidak diberikan pemeriksaan kesehatan sebelum pemberangkatan			1		4	5
	Total	33	67	31	26	127	284

Sumber: Solidaritas Perempuan, Mengungkap Pelanggaran Hak Asasi Buruh Migran Indonesia; catatan penanganan kasus buruh migran perempuan –PRT Solidaritas Perempuan 2005-2009: Jakarta, 2010

Tabel di atas menunjukkan bahwa kasus paling banyak terjadi adalah pemberian informasi yang salah dan menyesatkan dari perekrut. Informasi yang sering disosialisasikan adalah bahwa bekerja di luar negeri itu gajinya besar. Sesuai Permenakertrans No.18 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKILN Bab II pasal 7 mengenai cara rekrut, dikatakan bahwa sosialisasi informasi harus diketahui dan mendapatkan persetujuan dari instansi kabupaten atau kota. Pengakuan salah satu mantan buruh migran perempuan yang bekerja di Malaysia adalah bahwa ia mengetahui informasi kerja luar negeri dan pengurusan dokumen adalah dari sponsor.

Awal saya direkrut itu ya dari sponsor, sponsor datang ke rumah. Saya mengurus formulir, kartu keluarga (KK), KTP dan juga ada izin orang tua juga. Saya juga merasa nyaman saja di urus oleh mereka, nggak kenapa-kenapa kok.⁷⁹

Salah satu sponsor atau calo juga mengakui bahwa bisnis buruh migran memang menggiurkan dan membawa keuntungan. Ia mengatakan bahwa dari satu

⁷⁹ Wawancara Pengakuan salah satu mantan buruh migran perempuan asal Garut yang telah bekerja selama 3 tahun di Malaysia dan tengah bersiap ke Saudi Arabia di salah satu penampungan di daerah Balekambang Jakarta Timur, 9 April 2001 pukul 14.15 WIB.

kepala calon buruh migran Indonesia, ia bisa mendapatkan keuntungan sebesar 7 juta rupiah.⁸⁰ Dalam pasal 35 UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN disebutkan bahwa perekrutan dan penempatan oleh PPTKIS hanya diperbolehkan pada orang yang berusia sekurang-kurangnya 18 tahun dan pada perseorangan sekurang-kurangnya adalah 21 tahun. Namun, pengakuan salah satu mantan buruh migran perempuan adalah bahwa umurnya telah dipalsukan sebelum ia berangkat ke Malaysia.

Saya pertama berangkat itu umur 16 tahun. Ya memang belum 18 tahun bahkan 21 tahun. Jadinya waktu itu dokumen saya dipalsukan umurnya mba. Tapi untuk alamatnya masih tetap sama kok.⁸¹ Cuma orang tua saya awalnya nggak tahu kalau saya mau kerja di luar negeri.

Ketidaktahuan orang tua ini menjadi bukti bahwa PPTKIS tidak serius mentaati peraturan UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN serta Permenakertrans No. 18 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKILN. Kepala desa juga tidak selalu mengetahui bahwa warganya pergi dan bekerja di luar negeri. Sinergi peran Pemerintah Daerah dan Pusat sangat penting dalam mengatasi permasalahan inti dari proses migrasi tenaga kerja Indonesia, yaitu mulai dari pra penempatan.

Menurut UU No.39 Tahun 2004 tentang PPTKILN, peran Pemerintah daerah (Pemda) dalam hal perekrutan dipasal 36 ayat 1 dijelaskan adanya kewajiban pencari kerja untuk mendaftar di dinas kabupaten/kota. Namun di ayat 2, kewajiban ini diibahkankan karena ketentuan di ayat 1 diatur lagi ditentukan menteri. Mengapa ini terjadi, karena Pemda tidak dilibatkan. Dipasal 5 ayat 2 jelas-jelas dikatakan peranan Pemda dalam hal penempatan TKI bersifat dapat. Mekanisme pendataan tidak hanya dilakukan di KBRI saja, selama di dalam negeri tidak beres apalagi diluar negeri. Pendataan di dalam dan

⁸⁰ Penjelasan seorang sponsor/calor sebagai informan yang berhasil di temui. Ia mengaku bahwa ia mengurus perekrutan untuk 7 PT, 09 April 2011 pukul 15.00 WIB. Sebutan sponsor/ calor dan petugas lapangan diartikan hampir sama, yaitu sebagai orang yang bertugas untuk merekrut calon buruh migran Indonesia di daerah-daerah. Hanya saja jika PL adalah orang yang mempunyai surat resmi dari Perusahaan Tenaga Kerja. Namun Sekjen APJATI Rusdi Basalamah menyatakan bahwa keduanya adalah sama, baik sponsor/ calor dan PL.

⁸¹ *Wawancara* dan Pengakuan salah satu dari empat mantan buruh migran perempuan yang bekerja di Malaysia asal Cianjur. Dari pengakuannya, orang tua dia tidak mengetahui bahwa anaknya mendaftar bekerja di luar negeri. Baru ketika ia sampai di penampungan dan dilatih untuk berangkat, ia menelfon orang tuanya dan mengatakan bahwa orang tuanya tidak marah. Hal ini menunjukkan bahwa surat izin dari orang tua/suami/istri yang menjadi persyaratan perekrutan sebagaimana diamanatkan dalam pasal 10 Permenakertrans 18/2007 tidak terpenuhi. Pengakuan ini memang tidak bisa mewakili seluruh mantan buruh migran perempuan yang bekerja di Malaysia, namun merupakan bagian dari potret nyata fakta lapangan yang ada.

diluar negeri harus dilakukan sebagai cek and ricek. Selama verifikasi tidak dijalankan maka mustahil pendataan akan 100% dapat dilakukan.⁸²

Pelimpahan tugas kepada Pemerintah Daerah dari Pusat atau pelaporan terhadap Pemda dari rekrutment PPTKIS terhadap calon buruh migran di daerah tidak selalu terjadi. Ini bisa dikatakan sebagai dampak dari kebijakan perlindungan masa pemerintahan SBY yang lemah dari segi pengaturan dan pengawasan.

Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi katanya sudah mem-*black list* PPTKIS yang bermasalah namun hingga saat ini belum diumumkan padahal sudah berjanji bahwa dibulan Maret 2011 akan diumumkan dan masih banyak kasus dimana *political will* pemerintah masih lemah.⁸³

Pernyataan lain datang dari buruh migran perempuan Indonesia lainnya yang pernah bekerja di Malaysia mengenai pengurusan dokumen.

Kalau saya mah ya, selama pengurusan itu lancar, sama siapa saja boleh lha, yang penting dokumen saya legal. Selama ini diurus sama sponsor juga nyaman kok. Soalnya kadang kan kita nggak ada waktu untuk proses di daerah, yang penting alamat nya bener, gitu aja.⁸⁴

Hal ini menandakan bahwa calon buruh migran yang akan berangkat, tidak keberatan jika harus berurusan dengan sponsor dan bukan dengan dinas tenaga kerja daerah selama mereka diberangkatkan. Sosialisasi informasi kerja ke luar negeri yang seharusnya dilakukan oleh PPTKIS serta Dinas Tenaga Kerja Daerah (Disnaker) daerah seringkali dilimpahkan pada sponsor atau calo yang bertugas di lapangan sesuai permintaan PPTKIS.⁸⁵ Dari data Solidaritas Perempuan di tabel 3.6, selama 2005-2009, ada 24 kasus pemalsuan identitas dari buruh migran

⁸² Wawancara Rieke Dyah Pitaloka, anggota Komisi IX DPR, 18 April 2011 pukul 12.00 WIB.

⁸³ *Ibid*, Wawancara Rieke Dyah Pitaloka.

⁸⁴ Wawancara dan Pengakuan salah satu dari empat mantan buruh migran asal Jawa Barat dan dia sudah 6 kali berangkat ke luar negeri sebagai buruh migran perempuan sejak tahun 1994. Ia tidak tertarik untuk kembali lagi ke Malaysia karena gaji-nya yang kecil menurutnya. Ia sedang bersiap ke Saudi Arabia dalam sebuah penampungan di daerah Balekambang Jakarta Timur, 9 April, pukul 17.00 WIB.

⁸⁵ Petugas daerah tidak bisa melakukan pengawasan pada sponsor/ calo yang berjumlah ribuan dan melakukan rekrutment terhadap calon buruh migran, khususnya perempuan. Sosialisasi informasi yang seharusnya menjadi tanggung jawab PT, secara otomatis didelegasikan pada sponsor/ calo, yang belum tentu ia mensosialisasikan informasi yang diatur dalam Permenakertrans. Berdasarkan pengakuan dari salah satu sponsor yang bisa diwawancarai, ia mengatakan bahwa Pemerintah Daerah tidak pernah turun langsung ke lapangan, jadi tidak pernah mengetahui kondisi lapangan.

Indonesia ketika berangkat. Hal ini menyulitkan buruh migran Indonesia khususnya perempuan dan KBRI di Malaysia ketika buruh migran perempuan Indonesia mendapatkan masalah di negara penempatan. Pada tahap pra penempatan, PPTKIS melakukan seleksi terhadap calon buruh migran Indonesia yang akan direkrut. Aktifitas seleksi ini dapat dilakukan langsung oleh pengguna dan atau mitra usaha atau dikuasakan pada PPTKIS sesuai Permenakertrans No.18 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKILN di pasal 14 mengenai tata cara rekrut. Hal ini mengindikasikan bahwa PPTKIS sangat diberikan kebebasan yang luas oleh pemerintah dalam berbagai aturan yang ada. Tidak ada jaminan dari PPTKIS bahwa akan ada laporan tertulis mengenai hasil seleksi terhadap calon buruh migran Indonesia yang diserahkan pada BP3TKI atau Kabupaten/Kota. Berdasarkan pemaparan pihak BP3TKI Jakarta, tidak selalu ada laporan hasil seleksi calon buruh migran Indonesia yang dilaksanakan oleh PPTKIS kepada pihak BP3TKI. Hal tersebut menunjukkan bahwa keberadaan Pemerintahan Daerah dan instansi terkait tidak selalu mengetahui kualitas calon buruh migran yang akan dikirimkan. Sanksi yang diberikan pada PPTKIS yang melanggar aturan pun hanya berkisar pada tataran administratif.⁸⁶

Selama partisipasi tidak ada dalam tahap penyusunan kebijakan, maka implementasi kebijakan menjadi rentan dengan kepentingan beberapa pihak dalam proses migrasi tenaga kerja. Sebagai contoh adalah kebijakan yang bias pada kepentingan buruh migran perempuan. Dalam UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN dapat dilihat bahwa redaksi yang membahas mengenai buruh migran perempuan hanya ada pada pasal 35 poin C Bab V Tentang Perekrutan dan Seleksi, yaitu “tidak dalam keadaan hamil bagi calon tenaga kerja perempuan”. Ini yang dikatakan Mansour Fakih bahwa rendahnya tingkat partisipasi berhubungan dengan rendahnya status perempuan. Pelabelan pada perempuan bahwa sektor jasa dan informal merupakan ranah perempuan, diadopsi oleh arus global sebagai

⁸⁶ Dalam Permenakertrans No.18 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKILN pasal 21, tertulis bahwa PPTKIS **wajib** menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil seleksi di masing-masing kabupaten/ kota kepada BP3TKI. Faktanya, berdasarkan informasi dari BP3TKI Jakarta, tidak selalu ada laporan hasil seleksi dari PPTKIS yang masuk. Skema ini menunjukkan bahwa rekrutmen calon buruh migran Indonesia memang masih bertujuan bisnis dan hal itu di langgengkan oleh pemerintah dengan tidak adanya hukuman atas pelanggaran kewajiban PPTKIS.

pasar jasa yang menguntungkan, begitupun dengan buruh migran perempuan Indonesia yang berangkat ke Malaysia.

Kekerasan terhadap buruh migran perempuan bermula dari tahap pra penempatan yang tidak memberikan sosialisasi dan aturan yang ketat pada calon buruh migran Indonesia. Sehingga PPTKIS demikian mudah merekrut calon buruh migran perempuan, bahkan dengan bayaran sejumlah uang. Negara bertanggung jawab terhadap kehidupan warga nya dan negara seperti dikatakan Andrew Heywood, harus memainkan peran minimal nya, yaitu menyediakan kerangka kerja atas kedamaian dan pesan sosial di mana warga negara dapat menjalankan kehidupan yang lebih baik.⁸⁷ Selain itu, pemberian kebebasan pada PPTKIS sebagai pelaksana penempatan swasta tanpa ada *reward and punishment* mencirikan bahwa fenomena ekonomi kapitalis di Indonesia dapat kita lihat pada proses migrasi tenaga kerja. Ada beberapa indikator yang terjadi ketika hal tersebut di terapkan. *Pertama*, eksistensi dari perusahaan privat, yang di miliki dan diolah oleh warga negara individu, yang mencari keuntungan yang paling baik melalui berbagai macam aktifitas ekonomi atas inisiatif mereka. *Kedua*, mekanisme pasar, yang mana harga itu diolah oleh kekuatan pasar, yang mana keseimbangan antara tuntutan untuk penyediaan barang, jasa dan kapital.⁸⁸ Peran penting dari PPTKIS dalam merekrut calon buruh migran perempuan Indonesia, juga diakui oleh Kasubdit Perlindungan Dit.PTKLN, Ditjen Binapenta.

Kalau pengurusan mau bagus, ya semuanya diserahkan pada pemerintah, cuma kita juga kan berfikir bahwa PPTKIS itu juga punya karyawan dan cari pendapatan juga. Jadi kita berbagi lah dengan PPTKIS dalam hal rekrutmen juga pengiriman dan perlindungan buruh migran.⁸⁹

Ini menunjukkan bahwa kesadaran akan pembagian peran PPTKIS dan pemerintah masih lemah. Pemerintah cenderung mempercayakan dan memberi kebebasan yang luas pada PPTKIS dalam melakukan rekrutmen bagi calon buruh migran. Kebebasan ini dapat dilihat pada pasal 21 Bab IV UU No.39 Tahun 2004

⁸⁷ Andrew Heywood, *Political Theory, An Introduction*, Palgrave: New York, 1999, hal.84.

⁸⁸ Shijuro Ogata, *Capitalism and the Role of the State in Economic Development; the Japanese Experience dalam Democracy and Capitalism; Asian and American Perspective*, ISEAS: Singapura, 1993, hal. 46.

⁸⁹ Wawancara Hadi Saputro, Kasubdit Perlindungan Dit.PTKLN, Ditjen Binapenta Kemnakertrans RI, 6 April 2011 pukul 10.00 WIB.

Tentang PPTKILN bahwa PPTKIS “dapat” membentuk kantor cabang di daerah di luar wilayah domisili kantor pusatnya. Kata dapat dalam UU, menjadikan mayoritas PPTKIS menggunakan jasa petugas lapangan (PL), sponsor atau calo dalam merekrut calon buruh migran Indonesia ke daerah-daerah dibanding membuat kantor cabang di daerah yang menghabiskan dana sangat banyak. Berdasarkan pernyataan dari Sekjen APJATI;

Pemda itu juga kadang-kadang berlebihan mengatur regulasi tenaga kerja. Kita kan sudah bayar 500 juta buat SIUP. Misal di Jawa timur, saya mau rekrut di sana, tapi tidak boleh kalau tidak mendirikan cabang. Bagaimana buat cabang? Saya harus deposit lagi sebesar 100 juta. Coba kalau semua daerah buat seperti itu, siapa yang mau buat cabang? ya kalau tidak ada cabang saya tidak bisa merekrut secara resmi.⁹⁰

Hal ini menunjukkan bahwa PPTKIS sangat keberatan dengan aturan pembuatan kantor cabang di daerah yang menghabiskan dana lebih banyak dibanding menggunakan sponsor. Keberatan PPTKIS tersebut didukung dengan aturan UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN yang hanya ‘menyarankan dan tidak mewajibkan’ PPTKIS mempunyai kantor cabang di daerah. Pada akhirnya, sponsor menjadi salah satu alternatif bagi PPTKIS untuk tetap melakukan perekrutan di daerah dan kemudian di bawa ke penampungan pusat di Jakarta. Selain perekrutan massif di daerah, kondisi tempat penampungan dan pelatihan menjadi salah satu masalah yang ada di tahap pra penempatan. Salah satu buruh migran perempuan Indonesia yang masih bekerja di Malaysia dan mempunyai majikan orang Indonesia menceritakan keadaan yang memprihatinkan di tempat penampungan dan pelatihan calon buruh migran.

Waktu saya di penampungan dulu, makan itu kaya makan kucing cuma ikan teri dan kerupuk. Piring plastik, beras murah dan paling enak itu labu siam dan ayam kecil-kecil seperti di bubur ayam itu. Kalau pagi cuma kerupuk dan sambal. Kalau mandi, sekali masuk itu ada 10 orang langsung, jadi kita mandi bareng-bareng soalnya dihitung waktu-nya. Banyak yang lesbian ya di penampungan itu. Kita belajar dari pukul 08.30-16.00 WIB lalu makan siang dan tidak ada siraman rohani. Ada calon buruh migran yang kabur lalu ketahuan petugas itu diseret-seret.⁹¹

⁹⁰ *Wawancara* dengan Rusdi Basalamah, Sekjen APJATI, 28 Maret 2011 pukul 11.10 WIB.

⁹¹ *Wawancara* dengan Atun (bukan nama sebenarnya), seorang buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia asal Sragen yang mempunyai majikan orang Indonesia. Ia sudah bekerja selama empat tahun di Malaysia, 19 Mei 2011 pukul 22.00 waktu Malaysia.

Kondisi yang ada tidak sesuai dengan Permenakertrans mengenai standar tempat penampungan calon TKI. Pembinaan standarisasi tempat hanya bisa dipaparkan oleh mantan buruh migran perempuan sebagai pelaku migrasi tenaga kerja. Dengan demikian, partisipasi kebijakan akan sangat berpengaruh pada implementasi kebijakan. Selama berada dalam tempat penampungan, ada pelatihan yang diberikan kepada calon buruh migran Indonesia. Berbagai masalah seperti durasi waktu pelatihan yang tidak memenuhi standar selama 200 jam, juga menjadi penyebab tindak kekerasan terhadap buruh migran perempuan. Salah satu pengakuan mantan buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia adalah bahwa ia malu bertanya ketika ada materi yang dirasa tidak paham ketika pelatihan berlangsung. Hal ini juga terkait pendidikan terakhir yang mereka jalani, yaitu tamatan Sekolah Dasar (SD).⁹² Ketika mayoritas buruh migran perempuan hanya mempunyai pendidikan terakhir di Sekolah Dasar (SD), intervensi negara yang diwakili oleh pemerintah untuk mengutamakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan sangat dibutuhkan, terutama ketika terjadi;

Pertama, warga negara biasa tidak berpendidikan secara baik dan tidak terinformasikan dengan baik dan ketika pembangunan ekonomi masih dalam tahap awal. Sedangkan intervensi yang minim dari pemerintah baru bisa dilaksanakan jika masyarakat umum sudah berpendidikan dengan baik dan ekonomi sudah maju. *Kedua*, adalah sulit untuk mengharapkan pemerintah selalu benar dalam hal justifikasi ekonomi yang semakin kompleks. Karenanya, peran negara adalah bukan untuk mengacuhkan pasar, namun mengambil ukuran untuk bisa menyesuaikan.⁹³ Namun, hal ini menjadi sulit ketika keberpihakan pada ekonomi global lebih penting daripada perlindungan negara terhadap buruh

⁹² Pengakuan mantan buruh migran tersebut, bahwa ia menjalani waktu sebulan setengah di tempat pelatihan termasuk medical, belajar bahasa sampai terbang. Latihan belajar 20 hari, per hari 2 kali belajar. Pelajaran yang ia jalani adalah praktik merawat bayi, masak, bersih-bersih dan bahasa. Meski mengaku ada yang belum ia pahami, namun ia tak bertanya karena malu. Pelanggaran syarat pendidikan akhir SD bagi calon buruh migran Indonesia ada setelah keputusan Mahkamah Konstitusi yang memperbolehkan lulusan SD untuk berangkat. Namun, keputusan ini diambil dengan alasan bahwa bekerja merupakan salah satu hak asasi manusia. Akhirnya, banyak buruh migran perempuan yang tidak kritis karena tidak mengetahui perjanjian kerja mereka serta UU yang berlaku di negara penempatan.

⁹³ Shijuro Ogata, *Capitalism and the Role of the State in Economic Development; the Japanese Experience* dalam *Democracy and Capitalism; Asian and American Perspective*, ISEAS: Singapura, 1993, hal. 52-53.

migran Indonesia di negara penempatan. Kondisi pengangguran yang ada di Indonesia dan devisa bagi negara yang semakin meningkat, membuat kebijakan pengiriman buruh migran ke luar negeri menjadi jalan keluar utama, tanpa diikuti oleh kebijakan yang berkualitas dan partisipatif.

B. 2. Tahap Penempatan

Pada tahap ini, kerjasama tanggung jawab sektoral departemen pemerintahan seperti pihak Kemnakertrans RI selaku regulator dan BNP2TKI selaku penanggung jawab operasional serta KBRI di Malaysia selaku representatif pemerintahan Indonesia adalah penting. Pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan pada tiap warga negara Indonesia, khususnya buruh migran perempuan yang mayoritas bekerja di sektor informal. Salah satu kewajiban PPTKIS adalah melaporkan buruh migran Indonesia yang bekerja di sektor perorangan pada KBRI ketika sampai di negara tujuan. Kewajiban PPTKIS dalam memantau keadaan buruh migran yang dapat di wakikan pada perwakilan PPTKIS di negara penempatan atau agensi⁹⁴ juga tidak bisa dipastikan apakah benar dijalankan. Hal ini bisa dilihat dari mudahnya perekrutan PRT migran dari Indonesia, dibandingkan negara lain seperti Filipina. Dominasi PRT migran Indonesia daripada negara lain seperti Filipina, Vietnam dan Srilanka di Malaysia dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 3.7
Jumlah Buruh Migran Indonesia di Malaysia tahun 2005⁹⁵

No	Sektor	Jumlah dan Proporsi Buruh Migran
1	Perkebunan	310.000 (25,5%)
2	PRT (pekerja rumah tangga)	294.000 (24,2%)
3	Konstruksi	220.000 (18,1%)
4	Pabrik/Industri	200.000 (16,5%)
5	Jasa	100.000 (8,2%)
6	Pertanian	90.000 (7,5%)
Jumlah		1.214.000 (100,0%)

Sumber: hasil penelitian The Institute for Ecosoc Rights, Atase Tenaga Kerja dan Perlindungan TKI antara Indonesia-Singapura dan Malaysia, 2010.

⁹⁴Sesuai dengan Permenakertrans No.18 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan dan Penempatan Perlindungan TKILN Pasal 51 Bab X, bahwa 'PPTKIS wajib melaksanakan pemantauan terhadap buruh migran yang telah di tempatkan'. Skema di jalankan atau tidaknya pemantauan ini erat kaitannya dengan banyaknya kemudahan dalam mengakses PRT migran dari Indonesia oleh agency setempat di Malaysia.

⁹⁵ Tim Peneliti The Institute for Ecosoc Rights, Atase Tenaga Kerja dan Perlindungan TKI antara Indonesia-Singapura dan Malaysia, kerjasama dengan TIFA foundation: Jakarta, 2010, hal. 105.

Pihak Malaysia mencatat bahwa pada tahun 2005, dari seluruh buruh migran yang ada di negeri Jiran tersebut 68,9 persen-nya adalah dari Indonesia. Tabel di atas menunjukkan bahwa sektor PRT yang didominasi oleh buruh migran perempuan Indonesia semakin banyak jumlahnya, setelah sektor perkebunan. Ketiadaan lapangan kerja dan keharusan menghidupi keluarga di kampung adalah salah satu alasan mengapa banyak perempuan muda dan paruh baya bekerja ke Malaysia.

Nggak ada paksaan kok mba pas saya ke luar negeri, saya-nya aja yang mau merubah nasib. Bapak saya udah nggak ada, ibu masih ada, adik-adik masih kecil-kecil dan suami kerja nya nggak tetap. Yaaa walaupun merasa tertekan karena harus di rumah terus dan nggak ada libur-nya pas kerja, tapi kalau saya ingat ini ada di negeri orang, mau gimana lagi mba.⁹⁶

Tuntutan bahwa perempuan harus ikut bekerja menghidupi keluarga dengan menjadi buruh migran, adalah potret bahwa perempuan telah menghadapi beban ganda, yaitu sebagai pencari nafkah keluarga dan juga pengasuh anak serta keluarga-nya. Tidak tersedia-nya lapangan kerja yang baik di dalam negeri, mengakibatkan perempuan pedesaan dan berpendidikan SD tidak mampu mencari kerja di dalam negeri. Menjadi buruh migran di Malaysia sebagai negara yang paling dekat secara geografi dengan Indonesia, dinilai merupakan jalan keluar yang baik. Pola ini disambut dengan baik oleh arus kapitalisme global, yang membutuhkan sumber daya manusia dan minim pengupahan. Dibawah kapitalisme, sebagaimana ideologi itu ada sekarang, perempuan mengalami patriarki sebagai upah yang tidak setara untuk pekerjaan yang setara, pekerjaan domestik yang tidak di kompensasi dan lainnya.

Menurut Iris Young, patriarki tidak seharusnya dipertimbangkan sebagai suatu sistem yang terpisah dari kapitalisme, karena patriarki sudah ada sebelumnya.⁹⁷ Kapitalisme dan patriarki yang nampak jelas dalam pengiriman buruh migran perempuan Indonesia menyebabkan perlindungan mereka sebagai warga negara Indonesia tidak diperhatikan. Buruh migran perempuan yang

⁹⁶ *Wawancara* dan Pengakuan Sri (bukan nama sebenarnya), mantan buruh migran perempuan yang ke Malaysia pada usia 22 tahun dan kerja selama 3 tahun di Malaysia.

⁹⁷ Iris Young, 'Beyond the Unhappy Marriage: A Critique of the Dual Systems Theory' dalam buku Rosemarie Tong, *Feminist Thought*, Jalasutra: Yogyakarta, 2005, hal. 180.

semakin meningkat jumlah-nya dari tahun ke tahun selama masa pemerintahan SBY, lebih di lihat sebagai jenis kelamin yang banyak dibutuhkan dalam arus global di sektor domestik, perkebunan dan jasa yang dapat dibayar dengan murah, daripada melihat mereka sebagai pekerja yang perlu dilindungi pemerintah. Sehingga, peran antagonisme seksual ketimbang status dialami oleh perempuan.⁹⁸

Pengalaman salah satu buruh migran perempuan Indonesia yang telah bekerja di Malaysia, dimana ia masuk melalui jalur tidak resmi dan diperjual-belikan serta tidak digaji;

Saya kerja di café selama empat bulan, tapi nggak digaji. Majikan bilang kalau nanti ada jajan seminggu itu 10 ringgit dan gaji sebulan 250 ringgit, tapi mana? Majikan saya orang China dan saya kerja dari jam 6 pagi sampai 12 malam. Saya nggak pernah shalat karena nggak boleh dan nggak ada waktu. Akhirnya saya kabur aja. Ternyata saya dilaporkan ke polisi dan wajah saya ada di koran. Saya bertemu dengan majikan kedua yang mempekerjakan saya juga. Lalu saya minta dia menebus passport saya di majikan pertama, tapi majikan pertama saya minta bayaran buat nebus saya sebesar 7 juta. Majikan kedua saya pun membeli saya dari majikan pertama tadi. Beberapa bulan saya kerja di majikan kedua, dia bilang kalau saya terlalu cantik dan dia akan untung kalau saya dijual lagi ke orang lain.⁹⁹

Larangan shalat dan melakukan ibadah dari majikan terhadap PRT migran Indonesia adalah bentuk pelanggaran hak asasi manusia. Hal ini banyak terjadi melalui pengakuan buruh migran lainnya yang mempunyai majikan China.¹⁰⁰ Lemahnya perlindungan terhadap buruh migran perempuan sebagai warga negara dalam pemerintahan SBY, tidak lepas dari ketidakterlibatan perempuan dalam berpartisipasi selama proses penyusunan kebijakan sebagai bagian dari hak kewarganegaraan di bidang politik. Ruth Lister menyatakan bahwa kewarganegaraan politik harus menjadi bagian dari masyarakat secara penuh, karena ketika masyarakat menjalankan politik yang berbeda dengan lainnya, maka

⁹⁸ *Ibid*, hal. 91

⁹⁹ *Wawancara* Wulan (bukan nama sebenarnya), mantan buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia asal Cianjur yang bekerja selama tiga tahun di Malaysia dan tidak melalui jalur resmi karena sebelumnya ia kerja di Brunei Darussalam melalui travel. Wawancarai dilakukan di sebuah penampungan calon buruh migran Indonesia yang akan berangkat ke Arab Saudi di daerah Balekambang, Jakarta Timur atas bantuan sponsor, 10 April 2011 pukul 10.30 WIB.

¹⁰⁰ Pengakuan PRT migran lainnya, (masih salah satu dari empat orang yang di wawancarai) ia tidak bisa beribadah karena jam kerjanya yang sangat padat. Ia Cuma bisa duduk sebentar sebelum beranjak ke tugas lainnya. Jam istirahatnya baru pada jam 10 malam dan baru pada saat itulah ia bisa melaksanakan ibadah.

ia akan beresiko dimarginalisasikan sebagai politik yang tidak setara.¹⁰¹ Ini yang terjadi pada aktor informal yang diindikasikan dengan buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran serta aktor formal seperti lembaga eksekutif, PPTKIS dan para penguasa lainnya dalam ketidaksetaraan partisipasi penyusunan kebijakan.

Selama masa penempatan di Malaysia, banyak terjadi kekerasan terhadap buruh migran perempuan Indonesia.

Majikan saya orang India Tamil dan sudah 6 bulan saya kerja. Gaji saya nggak di bayar dan saya tidak dikasih makan selama itu. Saya dipukul oleh majikan dengan memakai rotan. Saya sudah dua bulan di shelter dan awalnya muka saya biru-biru dan tidak bisa lihat. Saya cuci baju sampai empat ember dan saya juga baru tidur setelah jam tiga dini hari. Saya juga nanya kenapa saya nggak di kasih makan, trus majikan saya bilang 'kamu kan nggak bener nyucinya'.¹⁰²

Pada pasal 78 UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN, dikatakan bahwa pemerintah dapat menetapkan jabatan Atase Ketenagakerjaan (Atnaker) pada Perwakilan Republik Indonesia tertentu. Kata "dapat" mengindikasikan bahwa penetapan Atnaker tidak menjadi prioritas utama pemerintah kita dalam melindungi buruh migran Indonesia, khususnya perempuan di sektor informal di Malaysia sebagai negara yang tidak mempunyai perlindungan khusus kepada PRT lokal dan migran. Berdasarkan data yang dimiliki oleh Kemnakertrans RI, hanya ada satu Atnaker di Malaysia dan tiap negara penempatan lainnya.¹⁰³ Penempatan atnaker yang minim dengan rasio jumlah buruh migran Indonesia terutama perempuan di Malaysia yang sangat besar dinilai sebagai implikasi atas anggaran yang tidak mencukupi.

¹⁰¹ Ruth Lister, *Citizenship: Feminist Perspective*, MACMILLAN Press: London, 1997, hal.154.

¹⁰² Wawancara Sofiati, buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia asal Lampung. Wawancara dilakukan di dalam shelter KBRI Kuala Lumpur Malaysia, 18 Mei 2011. Kepergian dia ke Malaysia dari Lampung menyalahi prosedur yang berlaku. Ia memakai passport pelancong untuk bekerja ke Malaysia dan membayar sejumlah uang pada PT untuk bisa membuatkan passport pelancong. Selain Sofiati, ada beberapa buruh migran lainnya yang diwawancarai oleh penulis dengan beberapa kasus berbeda, namun secara umum mereka kabur dari rumah majikan karena tidak digaji dan tidak tahan dengan perlakuan majikan dan terkena penyiksaan, kemudian ditemukan oleh Polisi Malaysia.

¹⁰³ Dari data Kemnakertrans RI tentang data penempatan dan perlindungan TKILN 2010 tertulis bahwa jumlah atnaker Indonesia saat ini adalah 10 orang di 9 negara penempatan. Ada 6 orang di tiap negara Qatar, Hongkong, Malaysia, Kuwait, Riyadh dan Jeddah. Ada 3 orang dengan posisi sebagai staf teknis ketenagakerjaan di Singapura, Brunei Darussalam dan Korea Selatan. Lainnya adalah 1 orang dengan posisi staf urusan ketenagakerjaan di bawah bidang imigrasi Kamar Dagang Ekonomi Indonesia (KDEI), yaitu di negara Taiwan.

Tiap departemen pasti terkendala dengan unit teknis dan itu dana ya. Logika saya memang di negara yang TKI nya banyak, ya Atnaker-nya juga banyak, tapi itu kan kebijakan Kemenlu. Sama seperti pelatihan bagi calon TKI, Depnaker mau saja melatih semua Balai Latihan Kerja (BLK). Tapi, anggaran terbanyak kan sekarang di Diknas, kecuali jika Diknas menginginkan kita untuk melatih calon TKI dan mengirimkan sebagian anggaran mereka ke kita (Depnaker) untuk pelatihan calon TKI. Tapi itu kan bukan wewenang kita, harus Presiden langsung.¹⁰⁴

Perlindungan bagi buruh migran perempuan Indonesia yang bekerja di Malaysia juga terhambat oleh kelemahan NGO yang ada di Malaysia. Salah satunya adalah MTUC (*Malaysia Trade Union Center*) yang menyuarakan kepentingan buruh, terutama buruh lokal. Tidak seperti di Indonesia, MTUC dikatakan oleh ATKI dan SBMI mempunyai posisi yang sangat lemah dalam memberikan teguran kepada pemerintah Malaysia dan hanya bersifat membantu untuk memberitakan keadaan buruh migran Indonesia kepada NGO yang ada Indonesia.¹⁰⁵ MTUC dikejutkan oleh sikap pemerintahan Malaysia yang menolak inisiatif keputusan ILO untuk mengadopsi konvensi yang mengikat tentang perlindungan terhadap pekerja domestik di seluruh negara. Pemerintah Malaysia telah melihat berbagai kejadian kekerasan terhadap pekerja domestik, seperti kekerasan seksual, psikis, *trafficking*, kekurangan gizi, eksploitasi dan bahkan pembunuhan, namun tidak juga memilih untuk mendukung konvensi global tersebut.¹⁰⁶ Ketidakberpihakan pemerintah Malaysia pada perlindungan pekerja domestik yang banyak diisi oleh perempuan menjadi salah satu hambatan yang ada pada tahap penempatan di Malaysia.

Berdasarkan data dari Kementerian Luar Negeri Indonesia, selama tahun 1999 hingga 2011, Malaysia menjadi negara yang memiliki daftar kasus Warga Negara Indonesia (WNI) terancam hukuman mati terbanyak dengan jumlah 233 TKI. China berada di peringkat kedua dengan 29 orang TKI, dan Arab Saudi berada di peringkat ketiga dengan 28 orang TKI. Di Malaysia, kasus penyalahgunaan narkoba menyebabkan 180 TKI diancam hukuman mati. Data

¹⁰⁴ Wawancara Hadi Saputro, Kasubdit Perlindungan Dit.PTKLN, Ditjen Binapenta Kemnakertrans RI, 6 April 2011 pukul 10.00 WIB.

¹⁰⁵ Wawancara Retno Dewi, ATKI, 23 Juni 2011 pukul 18.00 WIB.

¹⁰⁶ <http://www.mtuc.org.my/workersrights/Index.html>, diakses pada tanggal 25 juni 2011, pukul 10.50 WIB.

terakhir berdasarkan data Kemenlu, di Malaysia ada 0 orang yang dieksekusi, bebas hukuman mati sejumlah 32 orang, masih dalam proses pengadilan 177 orang dan berhasil dibebaskan sebanyak 24 orang.¹⁰⁷

Inpres No.6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKILN yang dibentuk setelah Presiden SBY melakukan observasi ke berbagai negara penempatan, mengeluarkan salah satu program yaitu penguatan fungsi perwakilan RI dalam perlindungan terhadap buruh migran melalui pembentukan *Citizen Service* yang juga ditulis dalam Permenlu 04/2008.¹⁰⁸ Setelah satu tahun, masyarakat Indonesia di Malaysia sudah merasakan adanya perubahan pelayanan di KBRI, terutama terhadap buruh migran Indonesia.

Memang ada perubahan ya, untuk perpanjangan passport sekarang itu satu jalur dan bisa jadi dalam beberapa jam kita bayar 22 ringgit. Dulu itu jalur nya pisah dan kalau naruh sekarang ambil besok. Kekurangan pihak KBRI itu saya ingin nya waktu istirahat itu bergilir, jadi jangan waktu istirahat itu istirahat semua, jadi kita nunggu sampai tiga jam bisa lho, itu istirahat total. Itu saya alami waktu tahun 2010, belum tahu juga ya sekarang.¹⁰⁹

Meski demikian, pembenahan tahap penempatan tidak bisa hanya dilakukan oleh satu pihak, yaitu KBRI. Pihak internal di dalam negeri seperti Kemnakertrans, BNP2TKI, KPPPA dan seluruh departemen terkait, harus mempunyai *political will* untuk membenahi seluruh tahap migrasi tenaga kerja. Pihak KBRI di Kuala

¹⁰⁷ <http://nasional.vivanews.com/news/read/228120-inilah-data-303-tki-terancam-eksekusi-mati>, diakses pada tanggal 25 Juni 2011 pukul 11.00 WIB.

¹⁰⁸ Sesuai dengan Permenlu No.04 Tahun 2008, *citizen service* ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan memperkuat perlindungan kepada WNI baik dalam bentuk jasa ataupun perijinan, melalui transparansi dan standardisasi pelayanan yang meliputi persyaratan-persyaratan, target waktu penyelesaian, dan tarif biaya yang harus dibayar untuk mendapatkan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan dan menghapuskan pungutan-pungutan liar. Disamping itu dibentuknya *citizen service* ini juga untuk mengkoordinir dan sebagai penanggung jawab dalam pelaksanaan tugas pelayanan dan perlindungan WNI di Perwakilan. Diunduh dari <http://berita.kapanlagi.com/pernik/kbri-singapura-dan-malaysia-raih-citra-pelayanan-prima-slgqse9.html>, diakses pada tanggal 15 april 2011 pukul 14.30 WIB.

¹⁰⁹ Pengakuan Atun, salah satu buruh migran perempuan Indonesia yang bekerja di rumah majikan orang Indonesia di Malaysia, 19 Mei 2011. Berdasarkan pengamatan di lapangan, beberapa pelayanan memang telah ditingkatkan, seperti pelayanan foto copy yang gratis dan tidak dipungut biaya apapun. Selain itu, ada ruang tunggu yang lumayan nyaman dan juga dilengkapi dengan penyejuk ruangan. Meski demikian, pada hari kerja, jumlah buruh migran laki-laki dan perempuan yang akan memperpanjang passport dan melakukan pelayanan lain, membuat KBRI tidak pernah sepi dari antrian.

Lumpur, Malaysia mencatat beberapa kasus yang ada di shelter KBRI pada tahun 2010.

Tabel 3.8

Rincian Kasus di Shelter KBRI Kuala Lumpur pada tahun 2010¹¹⁰

	Jenis Kasus	Jumlah Kasus
<i>Labour Cases</i>	Gaji tidak dibayar	236
	Tidak betah kerja	220
	Kerja berat	52
	Eksplorasi	7
<i>Non Labour Cases</i>	Kekerasan fisik	96
	Pelecehan seksual/pemerksaan	23
	Trafficking	32
	Sakit/stress	45
	Terlantar/illegal	227
	Lain-lain	15
	Total kasus	953

Sumber: Data KBRI Kuala Lumpur, Malaysia

Berdasarkan tabel tersebut, masalah perburuhan di dominasi oleh permasalahan gaji tidak dibayar dan kemudian karena tidak betah bekerja. Sedangkan untuk masalah non perburuhan, “terlantar” menjadi masalah yang mendominasi buruh migran perempuan yang ada di shelter. Skema *online system* yang dilaporkan dan dijalankan oleh BNP2TKI tidak menjamin bahwa data yang masuk ke KBRI Kuala Lumpur Malaysia sesuai dengan kemampuan dan keahlian yang dibutuhkan di Malaysia;

Dari temuan kita, rata-rata yang masuk sini juga SD kelas 3, SD kelas 1 dan bahkan ada yang buta huruf, tapi dia dinyatakan lulus. Jadi pengiriman buruh migran ke Malaysia banyak yang cuma mengejar kuantitas dan bukan kualitas. Mengenai perlindungan, kami kan tidak mungkin sendirian ya. Sabtu minggu kita ke lapangan, tapi itu semua tergantung sama dana ya. Kita ke lapangan itu *integrated*, ada fungsi konsuler, kepolisian, imigrasi dan kami fungsi atnaker itu host nya. Tapi semua bentrok sama dana ya, ke Kedah itu dari sini 6 jam-an, nah kalau kita bawa tim 10 orang- an berapa biaya yang harus kita bayar ? Contoh ada 1.500 titik TKI yang mau kita susur sebagai kantong TKI. Nah, berapa coba satu tahun-nya?¹¹¹

¹¹⁰ Berdasarkan data yang diberikan oleh pihak ketenagakerjaan KBRI Kuala Lumpur, Malaysia, 20 mei 2011.

¹¹¹ Wawancara dengan Agus Triyanto, Atnaker KBRI di Kuala Lumpur Malaysia, 19 Mei 2011 pukul 09.30 waktu setempat.

Atnaker KBRI Kuala Lumpur Malaysia menjelaskan bahwa meski perlindungan buruh migran perempuan mengalami masalah sejak tahap pra penempatan, namun mereka mempunyai tujuh kebijakan dalam memberikan perlindungan bagi buruh migran Indonesia, khususnya perempuan yang bekerja di sektor informal:

1. Kewajiban Agency Malaysia dan PT Indonesia, baik yang langsung ambil atau perseorangan. PRT bukan termasuk pekerja yang undang oleh perusahaan, karena itu harus ada *demand letter* sesuai dengan pasal 32 ayat 3 UU No. 39 Tahun 2004 dan MoU 2004/2006. Selama ini ada, namun PT itu bandel dalam urusan *demand letter*.
2. Salah satu kebijakan yang belum ada sebelumnya dan jadi titik lemah perlindungan buruh migran Indonesia adalah pembuatan *masters contract* yang dibuat oleh PPTKIS dengan *employer* di Malaysia dan menjadi payung kerjasama antar keduanya di dalam penempatan dan perlindungan TKI. Selama ini hanya sampai tahap tahap penempatan (*recruitment agreement*). PPTKIS membuat *demand letter* dan *recruitment agreement* dan *master contract* ini menyangkut ketentuan-ketentuan terhadap penempatan dan perlindungan. Banyak PT yang menjawab tidak tahu ketika ditanya masalah kontrak kerja dan perlindungan TKI. Dalam kontrak tahun ke 3, ada keterlibatan PT dan ada asuransi perpanjangan. Di Malaysia sudah ada Perwalu (perwakilan asuransi luar negeri). Kontrak ini tidak di pegang oleh PRT karena hanya merupakan kontrak antar PPTKIS dan majikan.
3. Pengadaan *Stakeholder assesment* sebagai tolak ukur dalam menilai *agency* Malaysia untuk menyelesaikan masalah.
4. *List of employment process* untuk mengukur seberapa jauh hal yang dilakukan ketika pekerja mendapat *demand letter*. *Demand letter* itu hanya mempunyai waktu satu tahun. Di dalam *demand letter* ada mandat surat kelulusan kementerian Malaysia yang waktunya cuma 6 bulan. Jadi kita harus kirim orang ke Malaysia sebelum 6 bulan dan ini masih bisa diperpanjang waktunya selama 1 tahun. Kalau sudah lebih dari 1 tahun akan gugur demi hukum.
5. Implementasi dari UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN pasal 56-60 tentang perpanjangan asuransi dan pasal 67-74 tentang pemberitahuan. Wajib bagi PT untuk membuat laporan ke KBRI bahwa mereka akan berangkatkan sejumlah orang dari Indonesia. Jadi di bandara itu kita bisa menjemput, diberikan penjelasan dan diberikan buku kecil oleh KBRI. Namun ini adalah untuk pekerja/ TKI yang legal dan sulit untuk yang masuk dengan tidak resmi.
6. Selain laporan triwulan, ada laporan akhir tahun dari PT. ini memudahkan KBRI untuk mengetahui masalah yang terjadi.
7. *Demand letter* harus ditandatangani oleh Direktur utama dan Pimpinan pusat dari PT. Selama ini yang kecil-kecil saja dan jika ada masalah, tidak

bisa diketahui oleh KBRI. Jadi untuk SIP nya itu sudah jelas dari PT dan jika KBRI akan mengecek, tidak ada lagi alasan 'kita sudah tutup pak'.¹¹²

Jika dibandingkan dengan Singapura, ada sekitar 200 PRT yang berada di tempat penampungan KBRI Singapura. Salah satu hal positif yang dilakukan oleh KBRI Singapura adalah membantu meningkatkan gaji PRT tiap ada perpanjangan kontrak kerja. Petugas KBRI mendampingi PRT dalam negosiasi kenaikan upah. Meski baru ada 14.000 dari 86.000 PRT yang menyerahkan kontrak kerjanya ke KBRI untuk difasilitasi¹¹³, namun ini adalah langkah baik atas kepercayaan dari buruh migran Indonesia pada perwakilan pemerintah di negara penempatan. Inpres No.6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKILN juga mempunyai kelemahan karena tidak partisipatif dalam proses penyusunannya, sehingga hak buruh migran secara sosial tidak terangkum dalam Inpres tersebut. Skema perlindungan yang dihasilkan dalam Inpres tersebut bisa dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 3.9
Output Inpres No.6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKILN¹¹⁴

Program	Tindakan	Keluaran
Advokasi dan Pembelaan TKI.	Fasilitas Penyediaan Bantuan Hukum bagi TKI.	Fasilitasi Penyediaan Lembaga Bantuan Hukum di Provinsi Sumber Utama TKI.
		Kerjasama Perwakilan RI dengan <i>law firm</i> setempat di 11 negara penempatan.
		Penugasan Pejabat POLRI pada negara penempatan TKI sesuai kebutuhan.

¹¹² Wawancara Agus Triyanto, Atase Tenaga Kerja KBRI Kuala Lumpur, Malaysia pada tanggal 19 Mei 2011, pukul 11.00 waktu Malaysia.

¹¹³ Koran Kompas, *Ketika Garuda di Dada Para TKI*, Rubrik Nusantara hal. 22, 31 Maret 2011.

¹¹⁴ Unsatisfactory, *Reform is Impeded by the Bureaucracy, Notes on the Preliminary Monitoring of Presidential Decree No.06/2006*, presented by Komnas Perempuan with GPPBM, HRWG, KOPBUMI, LBH Jakarta, SBMI dan Solidaritas Perempuan, Publication of Komnas Perempuan: Jakarta, 2006, hal.15.

Penguatan Fungsi Perwakilan RI dalam Perlindungan TKI.	Pembentukan <i>Citizen Service/</i> Atase Ketenagakerjaan di Negara Penerima TKI.	Terbentuk <i>Citizen Service/</i> Atase Ketenagakerjaan di enam negara penerima TKI: Korsel, Brunai, Singapura, Yordania, Syria, Qatar.
--	---	---

Sumber: The book of Unsatisfactory, Reform is Impeded by the Bureaucracy, Notes on the Preliminary Monitoring of Presidential Decree No.06/2006, presented by Komnas Perempuan with GPPBM, HRWG, KOPBUMI, LBH Jakarta, SBMI and Solidaritas Perempuan, Publication of Komnas Perempuan.

Tidak adanya partisipasi dari gerakan buruh migran perempuan Indonesia atau LSM yang bergerak di bidang buruh migran dalam penyusunan Inpres ini menunjukkan bahwa pola implementasi kebijakan yang menganut *bottom-up* dan merujuk pada partisipasi masyarakat belum dijalankan dalam kebijakan perlindungan buruh migran Indonesia di era pemerintahan SBY. Perempuan yang dipandang hanya sebagai pekerja di sektor domestik tidak memiliki hak sebagai warga negara untuk melakukan partisipasi politik, di mana kesetaraan dalam berpartisipasi pada sebuah penyusunan kebijakan merupakan hak kewarganegaraan politik.¹¹⁵ Sikap pemerintah selama tahun 2004-2010 yang reaktif dalam menyelesaikan kasus buruh migran di Malaysia, terutama perempuan di sektor PRT menunjukkan bahwa sikap negara adalah *inward looking* terhadap persoalan buruh migran, dan bukan sebagai strategi pemasaran tenaga kerja ke luar negeri yang bersifat *outward looking*,¹¹⁶ yaitu bahwa tenaga kerja yang kita kirimkan adalah yang memenuhi kualitas sehingga dapat dihargai di negara penempatan.

B.3. Tahap Purna Penempatan

Permenakertrans No.18 Tahun 2007 Tentang Pelaksanan Penempatan dan Perlindungan TKILN mengatur skema perpanjangan kontrak bagi buruh migran Indonesia untuk memperpanjang kontrak selama dua tahun setelah masa kerja dua tahun. Dalam hal perpanjangan kontrak, seharusnya ada izin dari orang tua, suami atau istri. Namun fakta lapangan yang terjadi, perpanjangan kontrak ini hanya

¹¹⁵ Seperti yang dijelaskan oleh Ruth Lister dalam *Citizenship: Feminist Perspective*, MACMILLAN Press: London, 1997, hal.154.

¹¹⁶ Riwanto Tirtosudarmo, *Mencari Indonesia: Demografi Politik Pasca Soeharto*, LIPI Press: Jakarta, 2007, hal.265.

menjadi urusan agency, majikan dan buruh migran. Pada masa kepulangan buruh migran Indonesia yang mayoritas adalah perempuan, mereka melewati terminal 4 atau GPKTKI (Gedung Pendataan Kepulangan TKI). Pro kontra mengenai urgensi terminal khusus buruh migran ini terjadi. Bagi pihak yang tidak setuju, mereka beranggapan bahwa tidak semua buruh migran perempuan Indonesia yang telah pulang kerja wajib keluar dari terminal ini. Alasan pemerintah seperti BNP2TKI dan Kemnakertrans adalah demi keselamatan buruh migran perempuan dan pendataan buruh migran Indonesia dari semua negara penempatan.

Misal sekarang anda pulang, lalu di tarik-tarik oleh supir taksi gelap dan sebagainya. Kemudian, kalau ada TKI yang pulang larut malam, terus mereka bawa koper besar, uang yang banyak dan akan balik ke rumah. Rumah mereka ternyata masih di pedalaman-nya, misal 8 jam dari Cianjur. Kemudian, ada juga TKI yang sudah bisa lewat jalur biasa, tapi kita tidak mau ambil resiko, jadi Pemerintah dilematis dan memilih untuk tidak populer.¹¹⁷Total ada 160 orang yang dibayar oleh BNP2TKI agar tidak ada lagi pemerasan dan sebagainya, termasuk orang yang suka membawa tas buruh migran yang kembali.

Namun ternyata pengupahan pada pembawa tas dan juga pemantauan pada supir travel tidak lantas menghapus pemerasan yang ada di terminal 4. Pengalaman mantan buruh migran yang pulang dari Malaysia mengenai pemerasan ;

Saya dijemput oleh keluarga dan kakak. Ada masalah dengan petugas travel ketika keluarga sampai. Kata petugas travel, nggak boleh saya ikut keluarga yang menjemput karena harus pakai travel. Saya bilang, pasti ujung-ujungnya uang ya. Saya pikir, diantar sama keluarga juga pasti keluar uang. Lalu, daripada bertengkar, saya memilih untuk mengeluarkan uang sebesar Rp.700 ribu seperti yang mereka minta. Petugas itu awalnya mengatakan “seandainya anda ngasih uang sama saya, silahkan pulang, kalau nggak ya jangan harap anda bisa pulang. Lalu saya tanya ke dia, anda petugas atau calo? Dia pun menjawab, saya bekerja di sini.¹¹⁸

Hal ini menunjukkan bahwa reformasi birokrasi dalam tahap penempatan dan perlindungan buruh migran Indonesia, terutama perempuan masih berada

¹¹⁷ *Wawancara* Jumhur Hidayat, pimpinan BNP2TKI dalam wawancara penulis dengannya, 29 Maret 2011 pukul 16.40 WIB.

¹¹⁸ *Wawancara* salah satu buruh migran perempuan Indonesia yang mempunyai pengalaman bekerja di Malaysia, wawancara dilakukan di sebuah penampungan di Jakarta Timur. Ia adalah buruh migran asal Cianjur yang telah bekerja selama 3 tahun di Malaysia sebagai penjaga toko, 10 April 10.30 WIB.

pada aspek pembenahan hukum dan belum pada proteksi sosial seperti kebebasan berserikat dan memilih kebebasan bersikap, seperti untuk membayar atau tidak. Sikap kritis tidak dipunyai oleh semua calon dan mantan buruh migran Indonesia yang bekerja di Malaysia atau negara lainnya. Berbagai kendala seperti tingkat pendidikan yang masih sebatas Sekolah Dasar (SD), pemberdayaan calon buruh migran perempuan untuk melek hukum dan informasi yang minim dari Pemerintah, turut menjadikan buruh migran Indonesia tidak kritis untuk bertanya hak dan kewajibannya. Selain masalah pada kepulauan, mantan buruh migran perempuan juga harus dibekali dengan pelatihan untuk buruh migran purna atau yang biasa disebut TKI purna. Selama ini, pelatihan pada tahap purna penempatan bagi mantan buruh migran Indonesia, terutama perempuan masih sebatas pada pemberian modal dan pelatihan ekonomi. Ada beberapa masalah yang dilihat oleh KPPPA (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak) terhadap keluarga buruh migran Indonesia;

Ada tiga masalah utama yang mereka hadapi; 1. Tidak mampu mengelola ekonomi hasil jerih payah dia ke luar negeri. 2. rentan terhadap masalah perceraian keluarga, 3. Anak-anak mereka yang tidak terlindungi hak nya dengan baik, temannya yang lain sekolah, sedangkan dia nggak. Ini karena orang tuanya yang membinanya kan timpang. Anak itu hanya dititipi ke tetangga, nenek dan kakeknya dan sebagainya.¹¹⁹

Dalam Permenakertrans No. 18 Tahun 2007, tidak ada penjelasan skema pemberian pelatihan untuk TKI purna yang banyak di dominasi oleh perempuan. Bab XI tentang pemulangan TKI di PerMen tersebut hanya mengurus masalah teknis kepulauan dan tanggung jawab PPTKIS hingga buruh migran tiba di rumah. Pemberian pelatihan dapat dilihat sebagai upaya pemerintah untuk lebih meningkatkan kualitas buruh migran Indonesia dan menciptakan kesejahteraan bagi mereka. Jika UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN menyebutkan bahwa perlindungan TKI itu di maknai mulai dari pra penempatan hingga purna penempatan, maka buruh migran perempuan sebagai warga negara yang berhak mendapat perlindungan, berhak pula untuk diberikan pelatihan purna yang baik. Ruth Lister melihat bahwa memang perubahan dalam sebuah kebijakan akan

¹¹⁹ *Wawancara* dengan Priyadi, Kabid Data dan Analisis Kebijakan Perlindungan Tenaga Kerja Perempuan, 6 April 2011 pukul 13.00 WIB.

secara berhati-hati untuk menempatkan perempuan dalam ruang publik, di mana pelabelan perempuan adalah di ruang privat.¹²⁰ Terdapat juga buruh migran perempuan yang sudah kembali dari negara penempatan, lebih memilih untuk bekerja kembali sebagai PRT migran di negara berbeda dan juga ada pengakuan bahwa tidak ada pelatihan usaha setelah mereka kembali dari bekerja di Malaysia.

Saya males balik lagi ke Malaysia soalnya gajinya kecil, saya kan pengen lebih besar juga ya gajinya. Saya sudah 6 kali ini jadi TKW ke mana-mana tuh nggak pernah minat balik lagi ke negara itu (yang pernah saya datangi), jadi kaya cari pengalaman juga ya. Belum pernah ada pelatihan apapun dari Pemerintah Daerah setelah saya pulang ke Indonesia.¹²¹

Selain masalah ekonomi, yaitu masalah perceraian dan anak-anak yang tidak terlindungi serta tidak terjamin kehidupan sosial dan pendidikannya, adalah merupakan dampak langsung dari inefektifitas pelatihan pemberdayaan buruh migran Indonesia yang telah kembali ke daerah. Dampak dari inefektifitas tersebut adalah kembali-nya buruh migran tersebut untuk bekerja di luar negeri sebagai PRT migran. Dalam hal yang berkenaan dengan pelatihan atau perlindungan terhadap buruh migran Indonesia yang sudah kembali, proses purna penempatan belum diatur dengan baik dalam UU No. 39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN dan Permenakertrans No. 18 Tahun 2007 Tentang pelaksanaan penempatan dan perlindungan TKILN. Bab VIII dalam UU yang membahas tentang pembinaan, lebih banyak mengatur proses pembinaan sebelum keberangkatan di banding proses purna penempatan. Pada pasal 90, hanya ada arahan bahwa pembinaan oleh pemerintah dalam bidang perlindungan TKI adalah dengan bimbingan dan advokasi bagi TKI mulai dari pra penempatan, penempatan dan purna penempatan. Tidak dijelaskan siapa yang dimaksud dengan pemerintah tersebut, jika Departemen, departemen mana yang memegang tanggung jawab penuh atas pembinaan.

¹²⁰ Ruth Lister, *Citizenship: Feminist Perspective*, MACMILLAN Press: London, 1997, hal.194.

¹²¹ *Wawancara* dengan salah satu buruh migran perempuan Indonesia yang sudah 6 kali pergi menjadi buruh migran perempuan di berbagai negara penempatan. Selain cari pengalaman, dia juga mencari penghasilan yang lebih tinggi. 10 April 10.30 WIB.

3.3. Sekilas tentang Perbedaan Kebijakan Perlindungan terhadap Buruh Migran antara Indonesia dengan Filipina

Migrasi tenaga kerja Filipina bisa disusuri secara dimensi politik dari kebijakan yang ada pada masa pemerintahan Ferdinand Marcos. Pada tahun 1974, Marcos mengeluarkan Inpres 442 atau kode buruh yang membuat formal program migrasi buruh migran Filipina ke semua penjuru tempat. Hal ini adalah merupakan respon politik terhadap pihak yang mengatakan bahwa problem ekonomi mereka telah menjadi semakin buruk. Selain dengan adanya Inpres tersebut, adalah merupakan kebijakan pertama yang konsen pada buruh sejak isu buruh tidak mendapatkan tempat dan perhatian spesial di Filipina. Inpres ini dikeluarkan untuk mengatur masalah rekrutmen, pendaftaran, dokumentasi dan lainnya. Meski demikian, kebijakan ini tidaklah berbeda dari sebelumnya, yaitu tidak bisa menjadi perlindungan bagi masalah sosial buruh migran.¹²² Baru pada masa kepemimpinan Aquino, hal yang lebih baik terlihat pada kebijakan terhadap buruh yang dikelurkan. Ada 23 RUU dan 41 pemecahan atas tenaga kerja migran Filipina yang dicatatkan di Senat dan 32 RUU dan 46 pemecahan dicatat dalam Dewan Perwakilan Rakyat. Beberapa rancangan sejalan dengan proses rekrutmen, remitens, administrasi dan prosedur lainnya. Sedangkan 23 RUU dan 27 pemecahan lebih spesifik terhadap hak buruh migran dan perlindungannya.¹²³

Sebuah kebijakan secara ideal lahir dari partisipasi yang setara antar berbagai kalangan. B Guy Peters menambahkan bahwa kebijakan publik adalah "nilai atas aktifitas pemerintahan, apakah perbuatan yang langsung atau melalui agen, yang mana itu mempunyai pengaruh pada kehidupan warga negara".¹²⁴ Filipina melindungi buruh migrannya dengan payung hukum yang kuat. Melalui *Omnibus Rules and Regulations Implementing The Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995* atau yang biasa disebut Republic Act No.8042. Sebagai undang-undang, kebijakan ini lahir dari proses legislasi yang partisipatif. Melalui konsultasi dan perdebatan yang adil di parlemen. Kebijakan nasional ini juga didukung langkah pemerintah Filipina yang meratifikasi *International*

¹²² Joaquin Lucero, *Philippine Labour Migration: critical dimension of public policy*, Institute of Southeast Asian Studies: Singapore, 1998, hal. 119.

¹²³ *Ibid*, hal.124.

¹²⁴ Larry N Gerston, *Public Policy Making : Process and Principles*, ME Sharp: New York, second edition, 2004, hal.6.

*Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families pada Juli 1995.*¹²⁵ Sedangkan di Indonesia, sebelum UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN terbentuk, kebijakan teknis tertinggi hanya berupa Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Departemen dalam negeri Philipina yang dikenal dengan DOLE (*Department of Labor and Employment*) turut memberikan perlindungan dengan kerjasama departemen lainnya.¹²⁶ Di Filipina, hanya ada tiga lembaga yang memegang peranan penting bagi pengurusan tenaga kerja-nya, yaitu DOLE, POEA dan OWWA. Jika di dibandingkan dengan Indonesia, banyak sekali sektoral departemen yang terlibat di dalam kepengurusan buruh migran. Namun, tidak ada rincian tegas dan jelas akan tugas tiap instansi dalam UU No. 39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN. POEA (*Philippine Overseas Employment Administration*) berdiri sejak tahun 1982 yang ada di bawah Dewan Pengawasan Lembaga ini berperan penting dalam perlindungan tenaga kerja mereka agar tidak dieksploitasi para majikan atau perusahaan pengerah jasa tenaga kerja (PJTK) di negara manapun mereka berada.¹²⁷ POEA juga rajin mengkampanyekan sikap hati-hati terhadap PJTK melalui *Anti Illegal Recruitment Campaign*. Hampir setiap tiga bulan sekali POEA mengeluarkan sertifikasi PJTK yang memenuhi persyaratan, termasuk yang dilarang karena melakukan pelanggaran atau penipuan terhadap tenaga kerjanya. Salah satu tugas dasar POEA adalah perlindungan hak-hak tenaga kerja migran. Ongkos yang dikeluarkan oleh calon tenaga kerja dibuat secara transparan dan dapat diketahui di tiap kantor PJTK atau POEA.¹²⁸

Selain POEA, ada badan kesejahteraan yaitu OWWA (*Overseas Workers Welfare Administration*). Pembagian yang jelas seperti dituliskan dalam bagian OWWA, bahwa dengan koordinasi dengan agensi internasional yang cocok, harus menangani pemulangan pekerja migran jika terjadi perang, wabah penyakit,

¹²⁵ <http://www.koran-jakarta.com/berita-detail.php?id=37257>, diakses pada tanggal 10 Oktober 2010, pukul 08.30 WIB.

¹²⁶ Tri Nuke Pudjiastuti, Kebijakan Tenaga Kerja Migran di Negara-Negara ASEAN dalam buku Ed. Awani Irewati, *Kebijakan Luar Negeri Indonesia terhadap Masalah TKI Illegal di Negara-Negara ASEAN*, P2P LIPI: Jakarta, 2003, hal.21.

¹²⁷ Tulisan Toni Abdul Wahid, Auditor Perburuhan di Perusahaan Retail Amerika, *Soal Tenaga Kerja Migran, Belajarlah dari Filipina*, di koran KOMPAS, 29 Agustus 2002 dalam Jurnal Situasi dan Arah Kependudukan Indonesia, Bidang Penelitian dan Informasi Kependudukan Lembaga Demografi FEUI, tahun XIII, Juli-Agustus 2002, Kampus UI Depok, 2002, hal.14.

¹²⁸ *Ibid*, hal.14.

bencana alam, berbagai malapetaka, baik yang alami maupun yang dibentuk oleh manusia dan hal lainnya dengan disertai tanggung jawab dari agensi. Semua biaya pemulangan ditanggung oleh OWWA.¹²⁹ Perbandingan kebijakan perlindungan, mulai dari pra penempatan hingga purna penempatan antara Indonesia dan Filipina dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 3.10

Beberapa Perbandingan Kebijakan Perlindungan Indonesia dan Filipina¹³⁰

No.	Keterangan	Indonesia	Filipina
1.	Jumlah Atase Tenaga Kerja	Terdapat di 6 kota dan jumlah atase adalah 6 orang ¹³¹	Terdapat di 34 kota dan jumlah atase adalah 40 orang
2.	Perjanjian bilateral	Dengan 5 negara	Dengan 56 negara
3.	Komposisi Organisasi	Keanggotaan BNP2TKI terdiri dari wakil-wakil instansi pemerintah terkait	POEA terdiri dari unsur pemerintah, perwakilan, serikat pekerja dan agen
4.	Agen rekrutmen dan penempatan	Ijin baru dengan ganti nama perusahaan baru relatif mudah untuk didapatkan oleh pengusaha yang SIUP-nya dicabut	Jika SIUP dicabut, hampir tidak mungkin pengusaha yang sama dapat mengajukan izin baru dengan menggunakan nama perusahaan baru
5.		Banyak PJTKI dimiliki sepenuhnya atau sebagian oleh pejabat yang bertugas mengaturnya	UU melarang pejabat terkait atau keluarga mereka sampai 4 tingkat hubungan kekerabatan untuk terlibat langsung atau tidak langsung dalam usaha merekrut TKLN
6.	Kontrak kerja	Pemerintah tidak dapat	POEA dapat

¹²⁹ Sesuai penjelasan Republic Act 8042 di bagian 15. Dalam UU tenaga kerja di Filipina, juga diatur bahwa DOLE, OWWA dan POEA dalam waktu 90 hari dari berjalannya Republic Act ini harus memformulasikan sebuah program yang akan memotivasi pekerja migran untuk merencanakan pilihan produktif seperti memasuki pekerjaan teknis atau perbuatan usaha, kehidupan dan pengembangan kewirausahaan, upah pekerjaan yang lebih baik dan tabungan investasi

¹³⁰ Laporan hasil kajian KPK, Sistem Penempatan TKI Direktorat Monitoring, Agustus 2007 point lampiran.

¹³¹ Data statistik 2006.

		membatalkan kontrak kerja yang telah ditandatangani oleh kedua belah pihak	membatalkan kontrak kerja berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu
		Calon TKI diminta menandatangani kontrak kerja di tempat, tanpa diberi waktu yang cukup untuk memahami isinya	Menyebarkan contoh kontrak standar agar dapat dipelajari oleh calon OFW
6.	Asuransi	-Mengkomersilkan perlindungan bagi TKI - menimbulkan konflik kepentingan bagi perusahaan asuransi antara membayar ganti kepada TKI yang rentan atau memaksimalkan laba untuk pemegang saham - layanan tidak memadai	Skema asuransi untuk OFW dikelola oleh pemerintah

Sumber: Laporan hasil kajian KPK, sistem penempatan TKI Direktorat Monitoring, 2007.

BAB 4

HAMBATAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN TERHADAP BURUH MIGRAN PEREMPUAN INDONESIA DI MALAYSIA MASA PEMERINTAHAN SBY 2004-2010

Terdapat dua tipe implementasi kebijakan seperti dibahas pada bab sebelumnya, yaitu tipe *top-down* yang mengutamakan perhatian pada koordinasi antara departemen pemerintahan dan *bottom up* yang memperhatikan mekanisme berbeda dari tipe *top-down*, yaitu keterlibatan atau partisipasi masyarakat pada kebijakan.¹ Tahap penempatan dalam implementasi kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia menjadi tahap yang banyak menemukan hambatan. Hal ini merupakan implikasi dari bertemunya kebijakan pemerintah Indonesia dan Malaysia. Sehingga, komunikasi dan negosiasi antar dua negara, yaitu Indonesia sebagai negara pengirim buruh migran dan Malaysia sebagai negara penerima buruh migran Indonesia sangat menentukan perlindungan yang didapat oleh buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia. Koordinasi antar departemen terkait perlu dilaksanakan sebagai implementasi kebijakan *top down*. Begitu juga dengan partisipasi gerakan buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran sebagai aktor informal dalam penyusunan kebijakan. Selain itu, instansi terkait lain di luar departemen pemerintahan sebagai implementasi kebijakan *bottom up*. Tahap implementasi kebijakan disebut sebagai tahapan yang merepresentasikan kesadaran perubahan rencana kebijakan pada kondisi realitas. Hal tersebut adalah komponen “sambungan keikutsertaan” atas kebijakan publik-proses pembuatan, bagian di mana kita belajar apakah kebijakan publik digunakan.²

Implementasi kebijakan seringkali terlihat sederhana karena merupakan aplikasi dari tahap sebelumnya, yaitu penyusunan atau formulasi kebijakan. Namun, berbagai fakta yang terjadi di lapangan seringkali tidak sesuai dengan apa yang telah di rumuskan sebelumnya dalam kebijakan. Sebagai contoh, dalam kebijakan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia, PPTKIS mempunyai

¹ Menurut Pressman dan Wildavsky dalam Michael James Hill, Peter L Hupe, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*, SAGE Publications: London, 2002, hal.44.

² Larry N Gerston, *Public Policy Making: Process and Principles*, ME Sharp: New York, 2010, hal.90.

kewajiban untuk melaporkan hasil seleksi minat dan bakat dari para calon buruh migran Indonesia yang akan diberangkatkan kepada BP3TKI di daerah, sesuai dengan aturan UU No.39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKILN. Namun, tidak semua PPTKIS melaporkan hasil seleksi tersebut.³ Peran calo atau sponsor yang meluas dalam rekrutment calon buruh migran Indonesia dan sanksi yang tidak ketat dari aturan migrasi tenaga kerja Indonesia, membuat implementasi kebijakan tidak berjalan sesuai yang diharapkan serta dipenuhi pelanggaran dari berbagai pihak. Salah satu pengakuan tentang tahap implementasi kebijakan migrasi tenaga kerja ini adalah dari salah satu sponsor yang mempunyai pengalaman bekerja selama empat tahun di Saudi Arabia.

Pemerintah nggak pernah turun langsung ke lapangan, jadi nggak lebih tahu daripada sponsor. Orang daerah juga asal ngasih ke saya untuk rekomendasi, misal 500 orang calon TKI untuk diurus.⁴

Perekrutan calon buruh migran Indonesia sebenarnya dilakukan bersama-sama dengan petugas instansi kabupaten atau kota. Hal ini sesuai dengan Permenakertrans No.18 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKILN. Partisipasi yang tidak menyeluruh dari semua pihak, baik Kepala desa, Pemerintah daerah dan keluarga buruh migran Indonesia di daerah menyebabkan rekrutmen illegal masih banyak terjadi terhadap buruh migran perempuan Indonesia. Implementasi kebijakan dijelaskan oleh Larry akan mengungkapkan kelebihan dan kelemahan atas proses pembuatan keputusan.⁵

Partisipasi dan kerjasama berbagai sektor termasuk gerakan buruh migran perempuan yang belum banyak diperhatikan dalam proses penyusunan kebijakan, bisa diuji dalam implementasi kebijakan perlindungan buruh migran perempuan Indonesia, apakah kebijakan yang tidak partisipatif dapat menghasilkan perlindungan yang baik bagi buruh migran perempuan. Begitupun dengan penerapan sanksi bagi PPTKIS yang melanggar, sesuai dengan yang tertulis dalam UU 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKILN. Bab ini akan

³ Penjelasan informan, Farid Ma'ruf, Kepala Seksi Kelembagaan dan Pemasaryakatan Program BP3TKI Jakarta, 11 April 2011, 11.00 WIB.

⁴ Pengakuan salah satu sponsor yang berhasil di temui di salah satu tempat penampungan calon buruh migran Indonesia yang akan berangkat ke Saudi Arabia, 9 April 2011 pukul 15.00 WIB.

⁵ Larry N Gerston, *Public Policy Making; Process and Principles*, ME Sharp: New York, 2010, hal.91.

menjelaskan dan menganalisa beberapa hambatan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia pada masa pemerintahan SBY (2004-2010).

4.1. Koordinasi Antar Departemen dalam Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono

Salah satu hambatan dalam implementasi kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan Indonesia adalah koordinasi dan kerjasama antar departemen pemerintahan. Dalam Inpres No.6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan, ada beberapa departemen yang terlibat langsung dalam mekanisme kepengurusan migrasi tenaga kerja, baik dari tahap pra penempatan, penempatan dan purna penempatan. Kementerian dan instansi tersebut adalah: 1. Menteri Luar Negeri, 2. Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, 3. Menteri Dalam Negeri, 4. BNP2TKI, 5. Gubernur/Bupati/Walikota, 6. Menteri Hukum dan HAM, 7. Menteri Kesehatan, 8. PPTKIS, 9. Kepala Lembaga Uji Kompetensi, 10. Menteri Perhubungan, 11. Menteri Keuangan, 12. Kapolri⁶

Dalam skop luas, ada tiga departemen yang mempunyai peran penting dalam hal penempatan dan perlindungan buruh migran perempuan Indonesia, khususnya di Malaysia, yaitu Kemnakertrans, Kemenlu dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA).⁷ Koordinasi pertanggung jawaban dari berbagai departemen pemerintahan SBY terhadap perlindungan buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia dapat dilihat dari tiga aspek, yaitu dalam tahap pra penempatan, penempatan dan purna penempatan:

⁶ Berdasarkan isi dari Inpres No. 6 Tahun 2006 Tentang Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKILN dalam poin Penanggung Jawab dari tiap reformasi yang dijalankan.

⁷ KPPPA menjadi Kementerian yang tidak disebutkan dan tidak dilibatkan dalam operasionalisasi pengiriman dan perlindungan buruh migran perempuan Indonesia. Bentuk pelatihan pada masa pra penempatan dan purna penempatan menjadi hal yang sebetulnya memerlukan keterlibatan KPPPA sebagai Kementerian yang khusus bertugas untuk melakukan pemberdayaan perempuan.

a. Koordinasi dalam tahap pra penempatan

Masalah yang dihadapi oleh buruh migran perempuan Indonesia dalam tahap ini adalah; pelatihan bagi calon buruh migran yang belum maksimal, rekrutmen yang tidak transparan, informasi yang tidak lengkap mengenai keadaan negara penempatan dan sosialisasi bagi calon buruh migran, pelaporan hasil seleksi calon buruh migran dari PPTKIS ke BP3TKI yang ternyata tidak berjalan seharusnya, pemalsuan dokumen oleh pihak sponsor serta rentang waktu pelatihan yang tidak sesuai dengan ketentuan.

Pada tahap ini, kerjasama sektoral departemen Kemnakertrans, BNP2TKI, Kemendiknas, Kepolisian Indonesia dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) sebagai kementerian yang bertanggung jawab pada isu pemberdayaan perempuan, sangat menentukan perlindungan yang di dapat oleh buruh migran perempuan Indonesia. Kenneth Meier menuliskan bahwa “ketika dihadapkan dengan persoalan krisis, problem kronik dan bahkan apati, negara (pemerintahan) yang positif merespon dan respon tersebut termasuk birokrasi”.⁸ Birokrasi ini harus dimaknai sebagai kerjasama sektoral yang berkualitas dalam memberikan perlindungan pada buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia yang mayoritas bekerja sebagai PRT. Dalam wawancara penulis dengan Kasubdit Perlindungan Direktorat PTKLN Kemnakertrans, dipaparkan bahwa guna mengawasi kualitas calon buruh migran Indonesia melalui pelatihan, perlu perhatian Kemendiknas RI.

Hampir 93 persen angkatan kerja kita itu SMA ke bawah. Ini kan sebenarnya tugas inti dari teman-teman di Diknas. Apa mereka punya target untuk meningkatkan SD menjadi SMP. Apa anggaran yang digulirkan sudah ke arah sana. Itu kan tanggung jawab mereka. Dalam UU No.39 Tahun 2004 kita (pihak Kemnakertrans) punya batasan pendidikan SLTP. Akhirnya kita diprotes dan itu di bawa ke MK untuk syarat SLTP ini. Kita diprotes oleh berbagai pihak, DPR, PPTKIS dan pihak kepentingan lainnya. Akhirnya kita kalah dan dilepas lah syarat pendidikan itu. Padahal, ini kan demi perlindungan buruh migran itu sendiri.⁹

⁸ Kenneth dalam Larry N Gerston, *Public Policy Making; Process and Principles*, ME Sharp: New York, 2010, hal. 94.

⁹ *Wawancara* dengan Hadi Saputro, Kasubdit Perlindungan Dit.PTKLN, Ditjen Binapenta, 6 April 2011 pukul 10.00 WIB.

Minimnya upah bagi tenaga pengajar yang ada di Balai Latihan Kerja (BLK) menjadi permasalahan tersendiri dalam membangun kualitas pendidikan calon buruh migran Indonesia yang akan diberangkatkan. Hal ini diungkapkan oleh salah seorang sponsor yang telah bekerja lama bagi sebuah PPTKIS.¹⁰ Selain itu, pihak Kemnakertrans pun mengakui bahwa kendala yang dihadapi dalam tahapan pelatihan calon buruh migran Indonesia yang akan diberangkatkan adalah pada anggaran dana.

Untuk pelatihan, Depnaker mau saja melatih semua BLK tapi anggaran terbanyak kan sekarang di Diknas, kecuali Diknas menginginkan kita untuk melatih calon TKI dan mengirimkan sebagian anggaran mereka ke kita untuk pelatihan calon TKI, tapi kan itu bukan wewenang kita dan harus atas instruksi Presiden.¹¹

Berdasarkan paparan pihak Kemnakertrans tersebut, terungkap bahwa salah satu permasalahan internal dari institusi Kemnakertrans adalah budgeting dana. Namun selain dana, masalah paling penting yang menjadi hambatan *political will* pemerintahan SBY adalah tidak ada koordinasi yang baik antara satu departemen dengan departemen lainnya untuk meningkatkan kualitas pelatihan bagi calon buruh migran, khususnya perempuan yang akan diberangkatkan. Kualitas pendidikan informal bagi buruh migran perempuan Indonesia yang baik berdampak pada peningkatan perlindungan yang berkualitas terhadap buruh migran Indonesia. Hal ini disebabkan banyak-nya majikan di Malaysia yang mengeluh terhadap kualitas buruh migran perempuan Indonesia jika dibanding buruh migran dari Filipina.¹² KPPPA perlu dilibatkan dalam menjaga kualitas pelatihan bagi buruh migran perempuan Indonesia yang berangkat ke Malaysia.

¹⁰ Sponsor yang berhasil di mintai keterangannya mengatakan bahwa upah bagi tenaga pengajar yang ada di sebuah BLK itu tidak besar. Namun sponsor tersebut enggan mengatakan berapa nominal upah bagi tenaga pengajar yang ada di BLK tersebut. Kualitas pengajar dan penanggung jawab di sebuah BLK juga bukanlah orang yang secara pendidikan itu mempunyai pendidikan yang tinggi. Hal ini dia ungkapkan dalam keterangannya, 09 April 2011 pukul 15.00 WIB.

¹¹ *Wawancara* dengan Hadi Saputro, Kasubdit Perlindungan Dit.PTKLN, Ditjen Binapenta, 6 April 2011 pukul 10.00 WIB.

¹² Dalam sebuah perbincangan dengan buruh migran perempuan Indonesia yang berprofesi sebagai PRT migran dan tukang masak restoran di antrian perpanjangan passport di KBRI Kuala Lumpur Malaysia, mereka mengakui bahwa ada perbedaan gaji antara buruh migran Indonesia dan Filipina. Kedua buruh migran menjelaskan bagaimana buruh migran Filipina itu pintar dalam menggunakan bahasa Inggris sehingga bisa mendapatkan upah hingga 1000 ringgit per bulan untuk sektor domestik, 18 Mei 2011 pukul 09.00 waktu setempat.

Namun, pihak KPPPA mengeluhkan bahwa mereka tidak mempunyai wewenang untuk melaksanakan teknis operasional lapangan.

Peran kita pada pra penempatan sudah dilakukan dengan membuat buku-buku panduan seperti buku saku. Ini adalah perangkat sosialisasi yang sudah ada di Kabupaten atau Provinsi. Plus bisa juga dimanfaatkan oleh CTKI sebagai bahan bacaan. Kalau wewenang dalam pelatihan kita tidak punya karena amanat kita bukan secara teknis. Jadi kita tidak boleh terlibat dalam pelatihan karena itu sudah masuk ke teknis. Itulah keterbatasan kita selaku KPPPA. Dalam hal sektoral departemen dan instansi lainnya, hanya wacana saja terpadu, namun realitasnya tidak.¹³

b. Koordinasi dalam tahap penempatan

Masalah yang terjadi dalam tahap ini adalah; upah yang tidak dibayar oleh majikan, tidak adanya aturan cuti libur sehari dalam seminggu, *human trafficking* (penjualan manusia), pelecehan seksual, pemerkosaan, pemegangan passport oleh majikan, upah minimum dari buruh migran negara lain, larangan berorganisasi, tidak diberi makan yang layak, jam kerja melampaui batas, memperpanjang kontrak tanpa izin, dilarang berkomunikasi dengan orang lain, di berhentikan kerja secara sepihak (PHK) dan lainnya.¹⁴

Pada tahap ini, kerjasama KBRI di Malaysia yang ada di bawah tanggung jawab Kemenlu, Kemnakertrans dan BNP2TKI menjadi hal yang sangat dibutuhkan dalam melindungi buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia. Pengajuan tiga point yang ada dalam revisi MoU 2009, yaitu pemegangan passport oleh buruh migran, izin cuti libur sekali dalam seminggu dan pengaturan upah minimum, menjadi tanggung jawab Kemnakertrans, yang kemudian berkoordinasi dengan KBRI di Malaysia untuk melakukan perundingan dengan pihak Malaysia. Sedangkan BNP2TKI harus memastikan bahwa pengiriman buruh migran Indonesia sudah terdata di pihak KBRI, bukan hanya jumlah orang yang dikirimkan namun dengan data diri lengkap dan benar serta kualifikasi kemampuan kerja calon buruh migran yang berangkat. Perpanjangan kontrak adalah wajib atas sepengetahuan pihak KBRI dan pemantauan BNP2TKI terhadap

¹³ *Wawancara* dengan Priyadi, Kabid Data dan Analisis Kebijakan Perlindungan Tenaga Kerja Perempuan, 6 April 2011 pukul 13.00 WIB.

¹⁴ Penjelasan Wahyu Susilo dalam tulisannya '*Kekerasan terhadap Buruh Migran Perempuan Indonesia*', Jurnal Perempuan No.26, Yayasan Jurnal Perempuan: Jakarta, 2002, hal.61.

agensi di Malaysia serta PPTKIS di dalam negeri. Setelah Inpres No.6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKILN dikeluarkan oleh Presiden dan mengamanatkan *citizen service*, memang ada beberapa perubahan yang dirasakan oleh buruh migran Indonesia di Malaysia, yaitu;

1. Perubahan tekanan magnitude masalah buruh migran, dari awalnya masalah penyiksaan dan penderaan yang merupakan masalah terbesar dalam kurun waktu 2005-2007, bergeser pada masalah gaji yang tidak dibayar. Ini berarti bukan pada tindakan kekerasan lagi.
2. Pelayanan administratif cepat 'tiga jam'. Sebelum pembenahan sistem melalui keluarnya inpres tersebut, pelayanan bisa menghabiskan waktu berhari-hari.
3. Shelter terbuka untuk para buruh migran bermasalah, khususnya para PRT.
4. Pencegahan para calo masuk ke dalam KBRI. Sebelumnya, ada kerjasama yang tak layak antara calo dan pejabat pengurus dokumen.
5. Pendataan rapi dan terbuka. Pendataan ini bisa diakses oleh pihak luar yang berkepentingan dan bertanggung jawab.
6. Ruang pelayanan yang layak bagi buruh migran Indonesia yang datang ke KBRI. Sebelumnya, mereka harus menunggu di bawah terik matahari dengan antrian yang panjang.¹⁵

Namun, pembenahan ini tidak bisa dilaksanakan secara parsial, butuh pembenahan manajemen migrasi tenaga kerja sejak dari dalam negeri yang dicerminkan lewat kebijakan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia. Atnaker di KBRI Kuala Lumpur, Malaysia menyatakan bahwa perlindungan terhadap buruh migran perempuan Indonesia yang mayoritas bekerja di sektor domestik tidak bisa hanya diselesaikan oleh fungsi ketenagakerjaan Indonesia di negara penempatan.

Harapan saya pada BNP2TKI itu terutama tegakkan mekanisme dan prosedur penyiapan penempatan yang dimulai dari dokumentasi. Visa, Passport dan PPTKIS yang benar.¹⁶

Namun, penegakan mekanisme ini jelas membutuhkan peran KPPPA sebagai Kementerian yang menangani masalah pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak. Dalam Perpres No.9 Tahun 2005 Tentang tugas dan fungsi

¹⁵ Tim Peneliti The Institute for Ecosoc Rights, *Atase Tenaga Kerja dan Perlindungan TKI antara Indonesia-Singapura dan Malaysia*, kerjasama dengan TIFA foundation: Jakarta, 2010, hal.149-153.

¹⁶ Wawancara dengan Agus Triyanto, Atase Tenaga Kerja di KBRI Kuala Lumpur, Malaysia pada tanggal 19 Mei 2011, pukul 11.00 waktu Malaysia.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dituliskan bahwa tugas KPPPA adalah membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan dan koordinasi di bidang pemberdayaan perempuan dan kesejahteraan dan perlindungan anak. Sedangkan fungsi-nya adalah: **a.** Perumusan kebijakan nasional di bidang pemberdayaan perempuan dan peningkatan kesejahteraan dan perlindungan anak, **b.** Koordinasi pelaksanaan kebijakan di bidang pemberdayaan perempuan dan peningkatan kesejahteraan dan perlindungan anak.¹⁷ Tidak ada mandat bahwa KPPPA juga mempunyai wewenang pengurusan teknis operasional.¹⁸ Ini menjadi salah satu bukti bahwa pemerintah belum berpihak pada perlindungan buruh migran perempuan dan tidak mengetahui urgensi keterlibatan KPPPA dalam hal pemberian latihan di BLK pada calon buruh migran perempuan sebagai tahap pra penempatan.

Sebagai warga negara yang bekerja di luar negeri untuk menghidupi keluarganya, buruh migran perempuan mengalami beban ganda karena mempunyai posisi sebagai pengasuh bagi anak sebelum berangkat dan kemudian sebagai pencari nafkah ketika berangkat. Beban ini tidak diikuti dengan perlindungan sosial bagi mereka sebagai warga negara. Ini yang harus dilihat pemerintah ketika berkoordinasi dengan sektor departemen dan mengusahakan perlindungan dalam tiap perjanjian kerjasama atau MoU Indonesia-Malaysia. Ruth Lister memberikan tekanan bahwa pola pengasuhan dari seorang perempuan yang tidak dibayar secara ekonomi ini adalah bagian dari kewajiban kewarganegaraan, yang seharusnya perempuan berhak untuk mendapatkan upah dari pengasuhan dan juga berpartisipasi pada pasar buruh perempuan.¹⁹

Partisipasi dan pengupahan ini harus dilihat sebagai bagian dari hak warga negara. Tidak ada-nya partisipasi atau keterlibatan buruh migran perempuan Indonesia yang pernah bekerja di Malaysia dalam penyusunan kebijakan perlindungan terhadap buruh migran, berdampak pada minimnya perlindungan bagi buruh migran perempuan di tiap tahapan migrasi. Untuk itu, pemerintah harus memberikan wewenang pada KPPPA dalam hal teknis seperti memberikan

¹⁷ Data Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2010.

¹⁸ *Wawancara* Priyadi, Kabid Data dan Analisis Kebijakan Perlindungan Tenaga Kerja Perempuan, 6 April 2011 pukul 13.00 WIB.

¹⁹ Ruth Lister, *Citizenship: Feminist Perspective*, MACMILLAN Press: London, 1997, hal.178.

pelatihan di tempat penampungan bagi calon buruh migran perempuan, serta wewenang bagi buruh migran untuk berpartisipasi dalam penyusunan kebijakan. Hal tersebut akan membantu peningkatan kualitas perlindungan buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia, termasuk pengupahan yang layak.

c. Koordinasi dalam tahap purna penempatan

Masalah yang terjadi pada tahap ini diantaranya adalah; beberapa aparat yang meminta uang dengan paksa pada buruh migran Indonesia, khususnya perempuan di terminal GPKTKI²⁰, wajib memakai kendaraan travel yang telah di siapkan di terminal bandara²¹, pelayanan bandara yang birokratis, kekerasan psikis (dibentak, diancam dan sebagainya), pelatihan purna penempatan yang hanya fokus pada ekonomi tanpa melihat sisi lain. Tahap ini membutuhkan kerjasama KPPPA, BNP2TKI, Kemnakertrans, Kemenkeu dan Kemendiknas. Masalah perlindungan dalam tahap purna penempatan bukan hanya menjadi tanggung jawab departemen instansi atau badan nasional, tetapi juga PPTKIS. Namun, tanggung jawab PPTKIS seringkali berhenti pada tahap ini. Rusdi Basalamah selaku sekjen Asosiasi Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (APJATI) mengakui bahwa PPTKIS sudah tidak nampak perannya dalam tahap purna penempatan.

UU mengamanatkan mulai dari pra penempatan sampai purna penempatan itu masih tanggung jawab PJTKI. Ketika pulang ke daerah, komunikasi TKI terputus sama PJTKI, harusnya sih ada komunikasi. Kadang ada stigmatisasi bahwa TKI itu bodoh, sehingga perlu perlakuan khusus dan ada terminal khusus. Berapa kali kita usul untuk di bubarkan saja. Di terminal itulah terjadinya pemerasan yang

²⁰ Pengalaman dari salah satu buruh migran perempuan Indonesia yang bekerja di Malaysia menceritakan bahwa ada permintaan uang dengan paksa dari seorang petugas di GPKTKI. Orang yang mengaku sebagai petugas tersebut terus meminta dan mengancam, hingga buruh migran perempuan ini menyerahkan uang sebanyak Rp.700.000,-. Setelah uang di dapat, ia pun diperbolehkan pulang. Wawancara dilakukan di Balai Latihan kerja, Rawajati, Condet, Jakarta Timur, 9 April 2011.

²¹ Sebuah pengalaman pribadi ketika pulang dari KBRI Kuala Lumpur Malaysia dan sampai di bandara Soekarno Hatta, ada seorang buruh migran perempuan Indonesia yang telah selesai bekerja di Malaysia dan ingin ikut keluar di terminal dua dengan alasan mahal-nya kendaraan travel ke Cirebon (daerah asal dia) dan belum lagi permintaan uang penitipan barang dan lainnya. Namun ketika dia keluar dari pemeriksaan di terminal 2, ada seorang petugas yang mengetahui bahwa dia adalah buruh migran dan kemudian ditunjukkan jalan menuju terminal GPKTKI (gedung pendataan kepulangan TKI) dengan alasan takut di salahkan oleh BNP2TKI.

massif. Mulai dari *money changer* dan sebagainya. bukan hanya LSM yang mau itu di bubarkan, saya juga ingin itu bubar.²²

Namun, pernyataan Rusdi Basalamah bukan menjadi pernyataan resmi para pemilik PPTKIS, sehingga tidak ada kontrol dari APJATI bagi PPTKIS yang tidak bertanggung jawab pada tahap purna penempatan. Bahkan, sanksi untuk para pihak PPTKIS pun bukan menjadi wewenang APJATI.²³ Hal ini menunjukkan bahwa pelanggaran terhadap salah satu isi dari UU No.39 Tahun 2004 Tentang peran PPTKIS dalam tahap purna penempatan tidak pernah ditindaklanjuti dengan benar dan serius oleh pemerintah. Secara jelas dituliskan dalam pasal 75 UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN bahwa kepulangan TKI dari negara tujuan sampai tiba di daerah asal menjadi tanggung jawab pelaksana penempatan TKI. Dengan demikian, keselamatan buruh migran perempuan Indonesia yang bekerja di Malaysia ketika mereka telah selesai kerja dan memasuki terminal khusus kepulangan TKI, adalah menjadi tanggung jawab PPTKIS juga. Kondisi ini tidak pernah di perhatikan karena tidak ada kejelasan sanksi dari pemerintah. Bisa dilihat dalam UU 39 Tahun 2004 bahwa tidak ada sanksi administratif yang diberlakukan pada pelanggaran pasal 75 tersebut.²⁴

Persoalan pengiriman buruh migran perempuan Indonesia ke Malaysia yang semakin meningkat, bukan hanya wajib ditangani dari sisi pemberian modal semata dan menggunakan uang hasil kerja untuk berwirausaha. Namun, banyak

²² Wawancara dengan Rusdi Basalamah, Sekjen APJATI, 28 Maret 2011 pukul 11.10 WIB.

²³ Organisasi APJATI semula bernama *Indonesian Manpower Service Association* (IMSA), kemudian pada tahun 1995 IMSA berubah nama menjadi Asosiasi Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (APJATI), yang sampai dengan saat ini beranggotakan 323 Perusahaan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS). Pada saat ini secara keseluruhan PPTKIS anggota APJATI setiap bulannya menempatkan rata-rata 25.000 TKI ke luar negeri. Tidak semua PPTKIS masuk dalam organisasi ini. Hal ini bisa dilihat bahwa dari data yang ada di Kemnakertrans, terdapat 569 PPTKIS di Indonesia. Fungsi dari APJATI sendiri bukanlah untuk memberikan sanksi pada anggota-anggotanya, namun lebih pada wadah pembinaan untuk patuh pada UU. Hal ini juga diakui oleh Rusdi bahwa mereka hanya bisa menegur secara lisan bagi PPTKIS yang hanya mengedepankan kepentingan ekonomi semata dalam merekrut calon buruh migran Indonesia. Data ini disadur dari wawancara dengan Rusdi Basalamah dan paparan ketua umum APJATI, Nurfaizi dalam Lokakarya tentang agenda strategis pemenuhan hak TKI perempuan, Bekasi Jawa Barat, 2010.

²⁴ Untuk lebih jelasnya lihat Bab XI UU No.39 Tahun 2004 Tentang Sanksi Administratif, bahwa pada ayat 1 tidak ada hukuman bagi pelanggaran pasal 75. Mungkin hal ini terlihat sederhana, namun dengan tidak di wajibkannya PPTKIS memperhatikan skema perlindungan bagi buruh migran Indonesia di tahap purna penempatan terutama perempuan dan juga tidak ada hukuman bagi PPTKIS yang tidak melaksanakan, mencerminkan ketidakberpihakan negara atas perlindungan buruh migran Indonesia terutama perempuan di tahap purna penempatan.

persoalan terjadi karena maraknya ibu-istri yang bekerja di luar negeri dengan alasan mencari uang, diantaranya adalah angka perceraian²⁵ dan terlantarnya anak karena ditinggal oleh ibu dan bapak-nya. KPPPA mengeluarkan Permen No. 20 Tahun 2010 Tentang Panduan Umum Bina Keluarga TKI.

Langkah kita adalah melakukan advokasi di beberapa provinsi. Beberapa minggu yang lalu kita adakan pertemuan untuk program ini dan untuk ditindaklanjuti guna melakukan advokasi. Nah di provinsi nanti diharapkan ada kelompok kerja untuk mengatasi tiga hal tadi (masalah penggunaan uang hasil kerja, perceraian dan penelantaran anak). Tapi yang utama adalah Kabupaten, karena nanti selain membina dialah yang akan membangun kelompok. Program ini masih jauh ya langkahnya, karena butuh waktu yang lama dan dana yang besar.²⁶

Peran KPPPA yang terbatas ini tidak mungkin terwujud tanpa kerjasama dengan departemen lainnya. Program bina keluarga TKI ini pun tidak mungkin bisa terlaksana tanpa adanya budgeting yang cukup, dan ini adalah wewenang Kementerian Keuangan. Selain itu, program tidak akan terselenggara tanpa koordinasi dan kerjasama dengan Kemnakertrans selaku regulator migrasi tenaga kerja dan BNP2TKI selaku penanggung jawab operasionalisasi di lapangan untuk perlindungan buruh migran Indonesia, termasuk buruh migran perempuan.

Pemerintah adalah institusi tertinggi dalam sebuah negara yang mempunyai kekuasaan besar dalam implementasi kebijakan, dan itu tidak dapat dilakukan oleh satu atau dua departemen. Negara dilihat dari berbagai institusi dan institusi tersebut terdiri dari bagian yang kompleks dan secara bersama membentuk arti organisasional melalui kebijakan. Implementasi kebijakan dari tiap departemen yang diberikan amanat untuk melindungi buruh migran perempuan Indonesia, mencerminkan bagaimana keberpihakan pemerintah terhadap kondisi buruh migran perempuan Indonesia, yang pada akhirnya dapat

²⁵ Fenomena perceraian ini diceritakan oleh salah satu buruh migran perempuan Indonesia asal Yogyakarta dan kemudian tinggal di Sragen yang bekerja sebagai PRT migran di Malaysia. Dalam wawancara-nya, ia menyatakan bahwa awal dia bekerja sebagai PRT migran di Malaysia empat tahun lalu adalah karena permintaan suaminya dan guna mencari uang bagi keluarga, karena suami belum bekerja waktu itu. Tidak lama buruh migran perempuan ini bekerja di Malaysia, suami diterima untuk kerja di Jakarta. Setelah tahun keempat buruh migran perempuan ini bekerja, suami diketahui berselingkuh dan menikah lagi. Maka buruh migran perempuan ini pun meminta untuk diceraikan. Perbincangan dilakukan di Kuala Lumpur, Malaysia pada tanggal 19 mei 2011.

²⁶ *Wawancara* dengan Priyadi, Kabid Data dan Analisis Kebijakan Perlindungan Tenaga Kerja Perempuan, 6 April 2011 pukul 13.00 WIB.

tertuju pada dua hal, apakah negara memberikan kesejahteraan atau tidak. Ketika tidak ada persetujuan dalam beberapa elemen yang ada pada sebuah kebijakan, maka agensi yang melakukan implementasi kebijakan tersebut harus mampu menerjemahkan tujuan kepada kerangka kerja operasional.²⁷ Penerjemahan tujuan inilah yang harus dimiliki oleh tiap departemen yang mempunyai tanggung jawab melindungi buruh migran Indonesia, sehingga ada kerangka operasional yang jelas bagi tiap departemen untuk saling bekerjasama.

Jika birokrasi tanggung jawab departemen pemerintahan telah diatur dalam Inpres 6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKILN, maka implementasi kebijakan tersebut harus sejalan dengan program kebijakan yang ada. Namun, banyak-nya pihak kepentingan dalam tahap implementasi kebijakan, menjadikan program kebijakan yang ada tidak bisa diterjemahkan dengan baik. Implementasi kebijakan juga sangat jauh dari peran masyarakat umum dan buruh migran perempuan itu sendiri, sehingga menyulitkan buruh migran perempuan Indonesia untuk mendapat perlindungan dari berbagai macam tindakan kekerasan. Kinerja Kemnakertrans dan BNP2TKI masuk pada laporan BPK tentang hasil pemeriksaan kinerja penempatan dan perlindungan TKI semester II-2010. Kutipan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) untuk kinerja Kemnakertrans dan BNP2TKI dalam tulisan Anis Hidayah adalah;

Bahwa penempatan TKI di luar negeri tidak didukung secara penuh dengan kebijakan yang utuh, komprehensif dan transparan untuk melindungi hak-hak dasar TKI dan kesempatan yang sama bagi setiap pemilik kepentingan. Hal ini juga tidak didukung dengan sistem yang terintegrasi dan alokasi sumber daya yang memadai guna meningkatkan kualitas penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri.²⁸

Ada beberapa catatan penting yang harus diperhatikan atas laporan tersebut: *Pertama*, bahwa seharusnya pemerintah Indonesia, dalam hal ini pemerintahan SBY bisa memperbaiki kebijakan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia, khususnya perempuan. Tidak adanya dukungan yang memadai

²⁷ Larry N Gerston, *Public Policy Making; Process and Principles*, ME Sharp: New York, 2010, hal. 94.

²⁸ Seperti dikutip oleh Anis Hidayah dalam tulisan Opini-nya di Koran Kompas, '*Perlindungan Tanpa Evaluasi*', 23 April 2011, hal.7.

bagi alokasi sumber daya menggambarkan bahwa pembangunan kualitas buruh migran Indonesia, belum menjadi prioritas pemerintah.

Kedua, hasil ini adalah rekomendasi penting bagi DPR yang tengah merevisi UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN sebagai payung hukum sistem penempatan dan perlindungan buruh migran. *Ketiga*, menjadi dasar bagi SBY untuk mengevaluasi kinerja Kemnakertrans dan BNP2TKI yang terbukti gagal melindungi dan melayani maksimal para buruh migran. *Keempat*, menegaskan hasil survei integritas KPK pada sektor pelayanan publik tahun 2010 terhadap 33 instansi pemerintah yang menempatkan BNP2TKI pada posisi paling bawah (terburuk).²⁹ Lepas dari catatan bahwa Kemnakertrans dan BNP2TKI harus berusaha meningkatkan perlindungan bagi buruh migran perempuan Indonesia, permasalahan koordinasi antar departemen di Indonesia bisa menjadi hal penting yang akan menghalangi perlindungan bagi buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia. Maka dari itu, partisipasi departemen harus menemui kejelasan sejak awal kebijakan perlindungan terhadap buruh migran pemerintahan SBY di bentuk. Ini seperti yang dipaparkan oleh Hjern dan Hull yang dikutip oleh Michael James Hill bahwa

Ketika kita sudah jelas untuk menentukan siapa yang berpartisipasi, bagaimana dan efek-nya apa dalam proses kebijakan, baru kita bisa memulai untuk berfikir tentang bagaimana politik dan administrasi bisa dan harus di kombinasikan kembali dalam proses kebijakan.³⁰

Selama tidak ada kejelasan pihak yang berpartisipasi dan bertanggung jawab dari sektoral departemen pemerintahan dalam migrasi tenaga kerja, mulai dari para penempatan hingga purna penempatan, maka permasalahan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia yang mayoritas bekerja di sektor domestik tidak dapat diatasi. Di Indonesia, kerjasama antar departemen dalam bidang migrasi tenaga kerja melibatkan banyak institusi, karenanya komunikasi politik yang berkualitas menjadi sebuah keharusan antara departemen pemerintahan Indonesia. Para ilmuwan politik mengartikan komunikasi politik

²⁹ Poin kedua sampai keempat merupakan opini Anis Hidayah, Direktur Eksekutif Migrant CARE dalam tulisannya di Koran Kompas '*Perlindungan Tanpa Evaluasi*', 23 April 2011, hal.7.

³⁰Michael James Hill, Peter L Hupe, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*, SAGE Publications: London, 2002, hal.54.

sebagai proses komunikasi yang melibatkan pesan-pesan politik dan aktor-aktor politik dalam setiap kegiatan kemasyarakatan.³¹ Kemnakertrans sebagai *leading sector* harus berupaya untuk menjalin kerjasama dengan sektor lain dalam hal perlindungan pekerja migran, baik pada KPPPA, BNP2TKI, Kemendiknas, Polri, Kemenlu dan sektor lainnya.

4.2. Kualitas MoU antar Indonesia-Malaysia untuk Perlindungan Buruh migran Perempuan Indonesia di Malaysia

Hambatan dalam implementasi kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan adalah kualitas MoU (*Memorandum of Understanding*) antara pemerintah Indonesia dan Malaysia. Kualitas ini mempengaruhi perlindungan yang akan di dapat oleh buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia. Sampai bulan Mei 2011, pemerintah Indonesia dan Malaysia masih merevisi isi dari MoU sektor informal yang telah dijalankan mulai tahun 2009. Ada beberapa kelemahan dalam MoU tahun 2006 tersebut. Salah satunya pada point artikel 7 di mana tertulis bahwa;

*The domestic workers under employment in Malaysia shall comply with all Malaysian laws, rules, regulations, policies and directives; and respect Malaysian traditions and customs in their conduct as domestic workers in Malaysia.*³²

Dengan adanya poin tersebut, semua pekerja domestik yang diisi oleh buruh migran perempuan Indonesia, harus mematuhi segala bentuk hukum atau kebijakan yang ada di Malaysia. Ketaatan ini sangat merugikan buruh migran perempuan Indonesia yang bekerja sebagai PRT karena Malaysia tidak punya peraturan yang jelas dan detail tentang pekerja migran domestik. Ada satu kebijakan pemerintah Malaysia untuk buruh migran di sektor domestik, yaitu *the Employment Act 1955*. Namun, banyak kelemahan dalam UU tersebut. Dalam pasal 57 UU ini disebutkan bahwa baik majikan atau PRT yang ingin memutus kontrak wajib memberitahukan pada pihak lain (majikan/PRT) sekurang-kurangnya 14 hari sebelumnya dengan mengganti bayar rugi senilai besarnya

³¹ Maswadi Rauf, *Komunikasi Politik: Masalah Sebuah Bidang Kajian dalam Ilmu Politik*, yang merupakan bagian dari kumpulan tulisan lainnya, Maswadi Rauf dan Mappa Nasrun (ed), *Indonesia dan Komunikasi Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 1993, hal.22.

³² Sesuai yang tertulis di MoU 2006 artikel 7 tentang pekerja domestik Indonesia yang ada di Malaysia. Data MoU disadur dari data BNP2TKI.

upah yang diterima PRT. Undang Undang ini hanya mengakui bahwa hak-hak buruh migran di sektor domestik terbatas pada penyelesaian kontrak. Pengakuan hak yang terbatas ini sangat jauh dari sikap meratifikasi CEDAW yang telah ditandatangani oleh pemerintah Malaysia di tahun 1995. Pengaruh pemahaman masyarakat Malaysia terhadap eksistensi perempuan dan laki-laki dalam ranah publik membuat ketidaksetaraan pengupahan bagi pekerja perempuan. Seringkali perempuan bekerja di negara Malaysia hanya dilihat sebagai faktor penunjang bagi perekonomian keluarga karena lelaki-lah yang dituntut untuk bekerja atau mencari nafkah.³³ Ini mengakibatkan PRT migran tidak dapat memenuhi syarat untuk mendapatkan beberapa manfaat yang ada, yaitu:

1. Waktu istirahat, jam kerja, hari libur dan kondisi lainnya.
2. Manfaat akan pemberhentian dan pengunduran diri.
3. Peringatan akan pemberhentian dalam waktu empat minggu.
4. Pembatasan perpanjangan kontrak bagi pekerja.³⁴

Dengan keterbatasan UU Ketenagakerjaan Malaysia pada perlindungan sektor domestik, maka MoU menjadi salah satu perjanjian antar Indonesia dan Malaysia yang berguna untuk melindungi buruh migran perempuan Indonesia. Bentuk ketidakberpihakan pemerintah SBY pada perlindungan buruh migran perempuan Indonesia lainnya adalah bahwa dalam MoU 2006 bagian A poin 12 Tentang tanggung jawab majikan, di sebutkan bahwa pemegangan passport adalah oleh majikan.

*The employer shall be responsible for the safe keeping of the domestic workers's passport and to surrender such passport to the Indonesian Mission in the event of abscondment or death of the domestic workers.*³⁵

Kesepakatan ini sangat mengganggu buruh migran perempuan Indonesia. Passport merupakan kebutuhan vital bagi buruh migran perempuan Indonesia selama bekerja di luar negeri. Jika terjadi kesalahpahaman antara majikan dan buruh migran perempuan Indonesia dalam masa kontrak kerja, kemudian buruh migran perempuan memilih untuk melarikan diri dengan tanpa memegang passport, maka

³³ <http://www.rahima.or.id>, diakses pada tanggal 25 Juni 2011 pukul 10.45.00 WIB.

³⁴ Tim Peneliti The Institute for Ecosoc Rights, *Atase Tenaga Kerja dan Perlindungan TKI antara Indonesia-Singapura dan Malaysia*, kerjasama dengan TIFA foundation: Jakarta, 2010, hal.61.

³⁵ Sesuai yang tertulis di MoU 2006 tentang tanggung jawab majikan di point A nomer 12 tentang pekerja domestik Indonesia yang ada di Malaysia. Data MoU disadur dari data *hard copy* MoU 2006 yang diberikan oleh BNP2TKI.

buruh migran tersebut akan tercatat sebagai buruh migran tidak berdokumen. Skema pemegangan passport oleh majikan seperti yang diatur dalam MoU 2006, memberatkan posisi buruh migran perempuan Indonesia yang rentan terkena tindak kekerasan dari majikan. Ada juga beberapa kesepakatan yang tidak di jalankan oleh pihak Malaysia;

- a. Majikan belum membayar gaji PRT melalui institusi bank setempat. Padahal, dalam MoU 2004 dan 2006 Annex A (A) No.XXII, majikan harus menolong PRT-nya untuk membuka rekening di bank. Akhirnya, banyak PRT yang tidak di gaji oleh majikan.
- b. Dalam Annex A (A) No.XV dinyatakan bahwa majikan harus menghormati kepercayaan atau agama PRT dan memberikan kesempatan untuk ibadah.³⁶

Salah satu pengalaman dari buruh migran perempuan Indonesia yang telah selesai bekerja di Malaysia mengenai pemegangan passport oleh majikan adalah bahwa ia memilih untuk melarikan diri dari majikannya yang tidak memberikan upah serta mempekerjakannya pada jam kerja yang panjang serta tidak memberikan waktu untuk beribadah.

Saya masuk Malaysia pertama kali itu tahun 2008. Pertama saya ketemu dengan majikan pertama dan seperti orang jual beli saja. Dia jelasin nanti ada jajan seminggu 10 ringgit dan gaji sebulan 250 ringgit. Majikan saya orang China. Saya percaya ucapan dia, tapi kok kerjaan makin berat karena dari jam 6 pagi sampe 12 malam. Nggak pernah shalat karena nggak boleh dan nggak ada waktu. Café nya luas banget dan pekerja dari Indonesia ada 13 orang di situ. Orang Indonesia nggak di gaji, nggak seperti orang dari negara lain. Kita nggak ada kontrak, jadi cuma kata-kata saja, passport nggak di urus dan mati semua. Passport saya dipegang sama dia, HP saya juga dipegang sama dia. Saya kerja sambil stress karena nggak ada duit, jadi gaji yang dia bilang itu semua bohong. Akhirnya saya lari setelah 4 bulan kerja di situ. Setelah itu saya punya kawan dari Pontianak dan mau bantu saya untuk kerja di restoran. Alhamdulillah yang kerja kedua ini saya digaji 300 ringgit per bulan. Nggak ada kontrak dan passport masih dipegang sama majikan pertama. Akhirnya majikan kedua saya mengambil passport dari majikan pertama saya dengan membayar sejumlah uang yang dia (majikan pertama) minta.³⁷

³⁶ Tim Peneliti The Institute for Ecosoc Rights, *Atase Tenaga Kerja dan Perlindungan TKI antara Indonesia-Singapura dan Malaysia*, kerjasama dengan TIFA foundation: Jakarta, 2010,hal.123.

³⁷ Wawancara dengan buruh migran perempuan Indonesia yang telah bekerja selama tiga tahun di Malaysia. Wawancara dilakukan di sebuah penampungan atau tempat pelatihan calon buruh migran Indonesia, di daerah Kramatjati, Balekambang Jakarta Timur. Ia sedang bersiap ke Saudi Arabia. Awal mula ia bekerja di Malaysia adalah lewat jalur tidak resmi, yaitu selepas bekerja di

Banyaknya poin yang tidak berpihak terhadap perlindungan buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia, menunjukkan bahwa memang MoU sektor informal antara kedua negara tidak beranjak dari ratifikasi CEDAW (*Convention on the Elimination of All Forms of Discriminations Against Women*) yang telah ditandatangani. Komitmen pemerintah Malaysia dalam pemberdayaan perempuan tertuang dalam kebijakan terhadap masalah gender, yaitu:

1. Perbaiki secara menyeluruh dan struktural bagi kemajuan perempuan.
2. Peningkatan partisipasi perempuan dalam pengambilan kebijakan.
3. Perlindungan hak-hak perempuan dalam masalah kesehatan, pendidikan dan sosial.
4. Penghapusan hambatan bagi perempuan dan praktik diskriminasi gender.³⁸

Revisi MoU sektor informal 2006 bermula dari desakan masyarakat sipil atas banyaknya buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia yang terkena kekerasan. Siti Hajar, seorang PRT migran di Malaysia terkena kekerasan oleh majikan di tahun 2009. Namun, pengiriman tenaga kerja informal tidak berhenti begitu saja ketika moratorium ini diberlakukan. Terdapat pengiriman secara illegal atau tidak berdokumentasi pada masa moratorium ini, seperti yang terjadi pada kasus Winfaidah. Ia di berangkatkan oleh PT Nuraini Indah Perkasa ke Singapura pada Oktober 2009. Namun, ia dipulangkan ke Batam karena tidak lulus uji bahasa Inggris. PT Nuraini Indah Perkasa kemudian mengirim Winfaidah ke Penang, melalui Johor Baru. Revisi MoU ini belum terlaksana hingga tahun 2010. Kedua negara belum menemukan kesepakatan dalam pemberian upah bagi buruh migran Indonesia dan pembayaran terhadap agen penempatan buruh migran Indonesia ke Malaysia.³⁹

Ada beberapa hal yang sebenarnya harus diperhatikan oleh pemerintah Indonesia dalam revisi MoU Indonesia dan Malaysia sehingga berpihak pada perlindungan buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia;

Brunei Darussalam. Namun, ia mengakui bahwa ketika memutuskan untuk pulang ke Indonesia dari Brunei Darussalam, ia teringat akan hutangnya yang belum lunas. Kemudian ia memutuskan untuk bekerja di Malaysia dengan passport yang dipegangnya. Ia pun lebih memilih untuk tidak melapor ke KBRI Malaysia, karena takut akan ditangkap oleh Polisi Malaysia karena ketika itu passport-nya masih berada di tangan majikan kedua, 9 April 2011.

³⁸ <http://www.rahima.or.id>, diakses pada tanggal 25 Juni 2011 pukul 10.45.00 WIB.

³⁹ Seperti yang dijelaskan oleh Menteri Sumber Daya Manusia Malaysia Datuk Subramaniam dalam situs <http://disnakertransduk.jatimprov.go.id/ketenagakerjaan/164-mou-perlindungan-tki-dengan-malaysia-kembali-tertunda>, diakses pada tanggal 2 Mei 2011 pukul 10.30 WIB.

1. Harus ada kerjasama partisipatif KBRI di Malaysia dengan Kemnakertrans juga BNP2TKI dan *agency* di Malaysia.
2. Jika pemegangan passport oleh majikan tidak memungkinkan dan tidak diizinkan oleh pemerintah Malaysia, maka passport tersebut dapat dipegang oleh KBRI di Malaysia. Hal ini akan sangat bermanfaat, terutama jika buruh migran akan memperpanjang kontrak-nya untuk lebih dari dua tahun. Pihak KBRI dapat mengetahui dengan pasti siapa saja yang akan memperpanjang kontrak dan bertemu langsung dengan majikan dari PRT migran Indonesia.
3. Memperhatikan aspek perundingan dengan Malaysia. Jika pemerintah Malaysia keberatan dengan libur satu hari dalam seminggu bagi PRT migran, maka pemerintah Indonesia bisa menggunakan cara pengajuan DUHAM (*Declaration Universal on Human Right*). Indonesia dan Malaysia sebagai negara yang sama-sama meratifikasi konvensi DUHAM ini seharusnya bisa lebih memperhatikan aspek pemenuhan hak asasi manusia. Ini bisa terwujud melalui diplomasi politik pemerintah Indonesia yang kuat.

Dalam MoU 2006 tidak terdapat perjanjian hak cuti libur bagi para pekerja informal rumah tangga. Dalam poin D (tanggung jawab pekerja domestik), pada abjad ke satu di sebutkan bahwa

*The domestic workers shall sign the Contract of Employment before the time of commencement of employment. A copy such contract shall be provided to the domestic workers.*⁴⁰

Namun, banyak PRT tidak mendapatkan salinan *copy* kontrak kerja tersebut dan juga tidak tahu apa yang mereka tandatangani. Dalam hal ini adalah tugas negara yang diwakili oleh pemerintah sebagai lembaga otoritas tertinggi untuk memberikan kepastian perlindungan, baik sosial dan hukum pada masa penempatan. Negara seperti dikatakan oleh Andrew Heywood adalah bukan hanya sebagai ketergantungan masyarakat yang relatif, tetapi juga merupakan hal yang menentukan dalam masyarakat.⁴¹ Kebijakan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia, khususnya perempuan dapat dinyatakan belum berpihak pada kesejahteraan dan perlindungan buruh migran perempuan. Hal ini bisa dilihat dari UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN yang digunakan selama pemerintahan SBY, serta Permenakertrans No.18 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKILN yang tidak mengatur secara rinci perlindungan dalam

⁴⁰ Sesuai yang tertulis dalam Mou Indonesia-Malaysia pada tahun 2006 di poin D mengenai tanggung jawab pekerja domestik pada abjad pertama.

⁴¹ Andrew Heywood, *Political Theory an Introduction*, Palgrave: New York, 1999, hal.74.

tiap proses migrasi (pra penempatan hingga purna penempatan) dan membahas masalah perlindungan bagi buruh migran perempuan di tiap pasal yang ada. Inpres No.6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKILN tidak memperhatikan aspek hak sosial buruh migran Indonesia, khususnya bagi PRT migran perempuan yang tidak mempunyai hak cuti libur satu kali dalam seminggu. Pembahasan tentang revisi yang tidak juga menemukan titik kesepakatan dijelaskan oleh pihak KBRI bahwa pemerintah Malaysia tidak mempunyai kesepakatan yang baik antara departemen-nya dan juga tidak mempunyai solusi atas ketidaksetujuan pemerintah Malaysia dari pemegangan passport dan upah minimum bagi buruh migran perempuan sektor informal.⁴²

4.3. Kualitas Peraturan Ketenagakerjaan Pemerintah Malaysia

Kebijakan pemerintah Malaysia dalam hal migrasi dan perekrutan buruh migran dibentuk oleh konteks politik, sosial dan kultural dari migran, perjanjian regional dan kekuatan lobi dari berbagai kelompok majikan di Malaysia. Arus buruh migran yang kian deras di tahun 1970-an, mendorong pemerintah Malaysia untuk mengambil kebijakan guna mengatur arus migrasi tersebut. Kebijakan pemerintah Malaysia bergerak di antara kebijakan ketat dalam mengontrol arus masuk buruh migran dan kebijakan yang bersifat longgar melalui amnesti dan perjanjian bilateral.⁴³ Terdapat dua aturan pokok dalam manajemen migrasi buruh migran di Malaysia, yaitu *Employment Act* 1968 dan *the Immigration Act* 1957. Kebijakan pemerintah Malaysia juga mempunyai porsi yang besar dalam menangani buruh migran tidak terampil dan tidak berdokumen karena buruh migran tidak terampil mencapai porsi hingga 95 persen dari total buruh migran yang ada di Malaysia. Kebijakan untuk mengontrol arus masuk buruh migran diantaranya adalah:

1. Penggunaan agensi tenaga kerja yang disahkan untuk merekrut buruh migran kontrak.
2. Perjanjian bilateral dengan negara-negara tertentu.

⁴² Wawancara Agus Triyanto, Atase Tenaga Kerja KBRI di Kuala Lumpur Malaysia pada tanggal 16 Mei 2011, pukul 11.00 waktu Malaysia.

⁴³ Tim Peneliti The Institute for Ecosoc Rights, *Atase Tenaga Kerja dan Perlindungan TKI antara Indonesia-Singapura dan Malaysia*, kerjasama dengan TIFA foundation: Jakarta, 2010, hal.45.

3. Izin kerja (*work permit*).
4. Pengenaan pajak (*levy*)
5. Pelarangan import buruh migran tidak terampil.
6. Instrument kebijakan tersebut sangat menentukan pola migrasi tenaga kerja ke Malaysia sejak pertengahan 1980-an.⁴⁴

Namun, pemerintah Malaysia juga menyuburkan praktik praktik illegal pengiriman buruh migran Indonesia ke Malaysia dan tidak menyatakan keberpihakannya pada perlindungan buruh migran perempuan Indonesia.

Pemerintah Malaysia juga menunjukkan sikap yang berbeda dari pemerintah Indonesia dalam menyikapi moratorium tenaga kerja informal ke Malaysia. Kalau pemerintah Indonesia mengatakan TKW yang berangkat ke Malaysia pada masa moratorium adalah illegal, maka mereka (Malaysia) menganggap nya asal ada visa, passport itu adalah legal.⁴⁵

Selain itu, tidak semua majikan di Malaysia yang membutuhkan tenaga buruh migran perempuan meminta pada agensi. Ada juga yang secara individu mempekerjakan buruh migran perempuan Indonesia yang masuk ke Malaysia melalui jalur tidak resmi. Hal ini yang kurang diperiksa oleh pemerintah Malaysia. Sehingga hidup dan mati buruh migran perempuan Indonesia ada di tangan majikan.

Pihak Malaysia sendiri nakalnya untuk mendapatkanTKI yang illegal, dia malah senang karena bisa menekan harga dan bisa memperlakukan passport dan segala macamnya. Itu di luar kontrol kita, meski ada sidak dari Kepolisian Malaysia, dan lapor ke KBRI, namun jumlah personil KBRI kan terbatas. Orang kita kerja di luar negeri bukan semata-mata uang,. Di Kalimantan itu banyak ya perkebunan, tapi orang lokal itu berfikir bahwa itu tuh kebanggaan untuk kerja di Malaysia. Dinas di daerah sebetulnya sudah memberi masukan ke penduduk lokal.⁴⁶

Meski peraturan pemerintah Malaysia tidak berpihak pada perlindungan buruh migran Indonesia terutama perempuan, namun banyaknya masyarakat Indonesia yang bekerja di luar negeri harus di jadikan bahan introspeksi pemerintah Indonesia, bahwa bekerja di perkebunan Indonesia dengan upah yang minim,

⁴⁴ *Ibid*, hal.48.

⁴⁵ Penjelasan informan, Farid Ma'ruf, Kepala Seksi Kelembagaan dan Pemasarakatan Program BP3TKI Jakarta, 11 April 2011, 11.00 WIB.

⁴⁶ *Wawancara* dengan Hadi Saputro, Kasubdit Perlindungan Dit.PTKLN, Ditjen Binapenta, 6 April 2011 pukul 10.00 WIB.

menjadikan masyarakat Indonesia lebih memilih untuk bekerja di Malaysia yang mempunyai sedikit perbedaan dengan upah di dalam negeri. Malaysia menggunakan sistem kontrak kerja karena UU ketenagakerjaan Malaysia minim dalam memberikan perlindungan bagi PRT migran.

Ada dua macam kontrak kerja bagi PRT migran di Malaysia. *Pertama* kontrak kerja antara majikan dan PRT. *Kedua*, kontrak yang ditandatangani majikan dan agen perekrut (PJTKA). Kontrak kerja itu menggambarkan beberapa hal;

1. Lamanya masa kontrak yang dapat diperpanjang satu tahun atau lebih
2. Alamat majikan
3. Peran dan tanggung jawab PRT migran
4. Penyediaan tempat tinggal, makanan, perawatan kesehatan dari majikan ke PRT migran.⁴⁷

Sedangkan perjanjian antara agensi dan majikan tidak mempunyai standarisasi yang jelas, bahkan tergantung pada agensi. Tidak ada standar yang mengatur upah minimum, tanggung jawab agensi dan majikan, jaminan keamanan dan sebagainya. Agensi juga menyarankan agar passport di pegang oleh majikan. Hal ini didukung oleh MoU Indonesia dan Malaysia yang menuliskan bahwa pemegangan passport buruh migran adalah di tangan majikan. Minimnya perlindungan bagi PRT migran dari pemerintah Malaysia melalui kebijakannya yang berdampak pada buruh migran perempuan Indonesia juga di sebabkan oleh minimnya kualitas perlindungan dari pemerintah Indonesia. Di mana kualitas ini bisa di lihat dari buruh migran perempuan Indonesia yang :

- a. Kurang mendapatkan informasi tentang bagaimana memperoleh dokumen perjalanan, bagaimana cara melamar pekerjaan melalui PPTKIS dan berapa sebenarnya biaya resmi yang harus dikeluarkan.
- b. Kurangnya pengetahuan dan pemahaman terhadap hukum perburuhan dan peraturan keimigrasian yang berlaku di Malaysia sebagai negara tujuan dan
- c. Pemalsuan data pada dokumen perjalanan (passport) dalam proses rekrutmen dan penempatan oleh para sponsor yang melibatkan oknum pegawai imigrasi.⁴⁸

⁴⁷ Tim Peneliti The Institute for Ecosoc Rights, *Atase Tenaga Kerja dan Perlindungan TKI antara Indonesia-Singapura dan Malaysia*, kerjasama dengan TIFA foundation: Jakarta, 2010, hal.62.

⁴⁸ Sri Wahyono, *The Problems of Indonesian Migrant Workers' Rights Protection in Malaysia*, Jurnal Kependudukan Indonesia, Vol.II No.1, 2007, hal.27.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Sri Wahyono, meski tidak ada diskriminasi dalam hukum Malaysia dan dalam prinsip, hukum ini diberlakukan baik pada buruh Malaysia dan buruh asing (pekerja migran), ada banyak contoh bahwa kebijakan ini memiliki standar ganda, diskriminasi dan inkonsistensi dalam praktiknya dan dalam kebijakannya. Dalam praktiknya, baik hak pekerja migran yang legal dan illegal tidak dilindungi secara penuh.⁴⁹

Dalam *Employment Act 1955*, pengakuan akan hak-hak buruh migran di sektor domestik hanya terbatas pada masalah penyelesaian kontrak.⁵⁰ Sebagai buruh migran, perempuan Indonesia yang telah berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarganya di Indonesia banyak mengalami ketidakadilan mulai dari proses pra penempatan, penempatan dan purna penempatan. Pada proses pra penempatan, beban ganda harus ia tanggung, menjadi seorang istri dan ibu, yang kemudian memilih bekerja di luar negeri karena sektor domestik banyak dibutuhkan. Anggapan bahwa sektor domestik di luar negeri akan sama dengan kondisi di dalam negeri membuat segala kekhawatiran mereka hilang.

Kalau kerja di Indonesia itu susah, masuk buruh pabrik ijazah-nya harus SMA dan ada sodoran uang buat masuk-nya. Keluarga nggak ada yang maksa untuk kerja di luar negeri, kita-nya aja mau mengubah nasib. Bapak saya udah nggak ada, ibu masih ada, adek-adek masih kecil-kecil dan suami kerja nya nggak tetap.⁵¹

Sedangkan pada tahap penempatan, buruh migran perempuan Indonesia mengalami ketidakadilan pemenuhan hak. Para PRT migran sebagai mayoritas sektor yang dipenuhi oleh buruh migran perempuan Indonesia harus rela tidak mendapatkan cuti libur dan bekerja dengan jam kerja yang panjang. Selain itu, tidak ada batasan upah minimum yang bisa mereka terima. Diskriminasi akses dan hak bagi buruh migran perempuan Indonesia yang bekerja di Malaysia adalah bukan karena perbedaan biologis perempuan dan laki-laki, namun karena perbedaan anggapan, bahwa perempuan cocok di ranah domestik, dengan demikian tidak ada maksimalisasi perlindungan dari negara tujuan seperti yang

⁴⁹ *Ibid*, hal.30.

⁵⁰ Tim Peneliti The Institute for Ecosoc Rights, *Atase Tenaga Kerja dan Perlindungan TKI antara Indonesia-Singapura dan Malaysia*, kerjasama dengan TIFA foundation: Jakarta, 2010, hal.61.

⁵¹ Penjelasan salah satu mantan buruh migran perempuan Indonesia asal Garut yang bekerja di Malaysia dan tengah bersiap untuk bekerja lagi di Saudi Arabia. Wawancara dilakukan di sebuah tempat penampungan TKI sebelum mereka diberangkatkan, 9 April 2011 pukul 14.15 WIB.

terjadi di Malaysia. Keterlibatan perempuan dalam proses kapitalisme global ternyata telah menjadikan perempuan sebagai budak dari sistem produksi itu sendiri. Inilah yang dikatakan oleh kaum feminis sosialis.⁵² Pada tahap purna penempatan, pelatihan bagi mantan buruh migran perempuan Indonesia terpaku pada sektor ekonomi saja, tanpa melihat pada aspek sosial lainnya seperti dampak dari kepergian mereka pada suami, istri dan anak-anaknya. Tidak terfokusnya perhatian negara akan masalah ini menjadi sebuah ironi di tengah masuknya remitensi dari buruh migran Indonesia, khususnya perempuan bagi perputaran ekonomi Indonesia.

Tabel 4.1

Remitensi yang dihasilkan oleh TKI dari tahun 2005-2010⁵³

No	Tahun	Remitensi (X US\$ 1 miliar)
1	2005	5,9
2	2006	6
3	2007	6,2
4	2008	6,4
5	2009	6,6
6	2010	6,5 (hingga September 2010)

Sumber: Data Kemnakertrans 2010 yang disadur dari buku Laporan Bank Indonesia dan World Bank.

Jumlah data ini berbeda dengan data yang dimiliki oleh Pusat Penelitian dan Informasi (Puslitfo) BNP2TKI. Perbedaan data remitensi yang dihasilkan oleh buruh migran Indonesia menunjukkan koordinasi antara satu instansi dengan instansi lainnya mengenai data dan urusan buruh migran Indonesia masih bermasalah. Keseragaman ini penting dalam mensosialisasikan informasi pada masyarakat Indonesia bahwa besarnya remitensi yang dihasilkan oleh buruh migran Indonesia, termasuk yang bekerja di Malaysia sudah sepantasnya di berikan perlindungan yang baik mulai dari tahap pra penempatan hingga purna penempatan oleh pemerintah.

⁵² Mansour Fakih, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, kerjasama INSIST Press dengan PUSTAKA PELAJAR, Yogyakarta: 2003, hal. 159.

⁵³ Remitensi dimaknai sebagai pengiriman uang. Data Kemnakertrans 2010 yang bersumber dari Buku Laporan Bank Indonesia dan *World Bank*. Untuk data tahun 2004 tidak tersedia. Namun, data ini berbeda dengan data yang dimiliki oleh Puslitfo BNP2TKI, bahwa remitensi TKI di luar negeri pada tahun 2006 adalah (5,56 miliar), tahun 2007 (6,00 miliar), tahun 2008 (8,24 miliar), tahun 2009 (6,62) miliar dan pada tahun 2010 ada (6,69 miliar).

Dalam kebijakan pemerintah Malaysia dikatakan bahwa peran agensi yang telah disahkan adalah guna merekrut buruh migran kontrak. Namun ternyata tidak semua agensi memiliki lisensi. Ada agensi perorangan yang tidak memiliki lisensi dan ini menyulitkan dalam penanganan kasus buruh migran Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya kebijakan ketenagakerjaan pemerintah Malaysia pun cacat dan tidak mampu melindungi tenaga kerja lokal dan migran. Upah buruh yang seringkali rendah dan tidak dibayarkan, jam kerja yang panjang dan melelahkan serta pelanggaran hak istirahat dan cuti bagi buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia seharusnya bisa menyadarkan pemerintah Indonesia bahwa revisi kebijakan migrasi tenaga kerja di dalam negeri guna meningkatkan perlindungan bagi mereka bisa menjadi alat penting bagi Indonesia untuk memperkuat alasan penandatanganan revisi MoU tahun 2009 oleh kedua negara.

4.4. Kebijakan Perlindungan terhadap buruh migran perempuan dari Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla ke Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono

Kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan Indonesia dari pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla (2004-2009) menuju Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono, di tandai dengan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Permenakertrans) baru dan pergantian Permenakertrans Asuransi. Selain itu, ada beberapa kebijakan perlindungan yang dibuat sebagai pemenuhan tuntutan atas keinginan masyarakat sipil;

Tabel 4.2
Kebijakan Perlindungan terhadap Buruh Migran Indonesia dari Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla menuju Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono.

No.	Kebijakan Perlindungan Susilo Bambang Yudhoyono- Jusuf Kalla	Kebijakan Perlindungan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono.	Keterangan
1.	- Perpres No.81 Tahun 2006 Tentang pembentukan BNP2TKI yang struktur operasional kerjanya melibatkan berbagai unsur instansi pemerintah pusat terkait pelayanan buruh	Permenakertrans No.14 Tahun 2010 yang mengamanatkan pemisahan tanggung jawab antara Kemnakertrans RI dan BNP2TKI.	Permenakertrans ini hadir atas desakan masyarakat yang menilai bahwa ada dualisme antara Kemnakertrans RI dengan BNP2TKI dalam kepengurusan

	migran Indonesia. - Keppres No.02 Tahun 2007 Tentang pembentukan BNP2TKI dengan Jumhur Hidayat sebagi pimpinannya.		penempatan dan perlindungan buruh migran Indonesia.
2.	- Permenakertrans No.23 Tahun 2008 Tentang Asuransi TKI.	Permenakertrans No.7 Tahun 2010 Tentang Asuransi TKI.	- Dalam Permenakertrans 2010 di masa Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono, asuransi tersebut hanya dipegang oleh konsorsium tunggal, yang lemah dari segi pengawasan. -Selain itu, skema asuransi ini ternyata tidak diketahui oleh sebagian buruh migran Indonesia. Bahkan mereka tidak mengetahui apakah kerja mereka sebagai buruh migran dijamin dengan asuransi.

Sumber: diolah dari berbagai data penelitian terhadap perlindungan buruh migran perempuan Indonesia.

Dualisme pengurusan Kemnakertrans dan BNP2TKI menyebabkan calon buruh migran Indonesia, khususnya perempuan yang bekerja di sektor domestik menjadi bingung atas bentuk rekrutmen dan pengurusan berbagai dokumen. Akhirnya, Menteri Tenaga Kerja Indonesia mengambil keputusan untuk membuat pemisahan tanggung jawab. Kemnakertrans sebagai pihak regulator dan BNP2TKI sebagai penanggung jawab operasional di lapangan. Namun, Surat Izin Pengerahan (SIP) diakui Jumhur⁵⁴ masih dikeluarkan oleh kedua instansi. Sejarah pembentukan BNP2TKI dimulai dari mandat UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN pada zaman Megawati yang mengamanatkan untuk membentuk Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI paling lama dua tahun setelah UU tersebut keluar. Maka dibentuklah Perpres RI No.81 Tahun 2006 Tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI pada masa pemerintahan SBY. Selain Perpres tersebut, dibentuk Keppres No.02 Tahun 2007 Tentang

⁵⁴ Kepala BNP2TKI, Jumhur Hidayat dalam wawancara-nya, 29 Maret 2011 pukul 16.40 WIB, mengatakan bahwa Surat Izin Pengerahan (SIP) masih dikeluarkan oleh kedua instansi, yaitu Kemnakertrans dan BNP2TKI. Skema ini akan membuat para calo di lapangan semakin bergerak bebas, karena PPTKIS mempunyai surat izin pengerahan bukan dari satu pintu.

pembentukan BNP2TKI. Pada awal tahun 2007, Jumhur Hidayat ditunjuk sebagai kepala BNP2TKI. Sejak BNP2TKI berdiri, pendaftaran, pembuatan KTKLN, sosialisasi PAP (pembekalan akhir pemberangkatan) adalah menjadi tanggung jawab BNP2TKI. Namun, faktanya masih ada beberapa pengurusan penempatan dan perlindungan yang dipegang oleh Kemnakertrans. Meski demikian, Jumhur Hidayat tidak khawatir mengenai hal tersebut;

Masih ada satu pengurusan lagi yang bermasalah, yaitu SIP (surat izin pengerahan). Kemnakertrans mengeluarkan dan kita juga, tapi tidak apa-apa lah, yang penting kan pelatihannya sebagai prinsip penempatan. Sekarang kontrol di BNP2TKI semua, mau berangkat atau tidak ya bisa diketahui kita.⁵⁵

Anggapan dari pengurusan SIP oleh Jumhur Hidayat menunjukkan bahwa ada bentuk ketidakpedulian dari BNP2TKI sebagai badan yang bertanggung jawab langsung pada Presiden RI. SIP adalah surat yang sangat dibutuhkan oleh PPTKIS untuk bisa merekrut calon buruh migran, khususnya perempuan yang ada di berbagai daerah. Tidak ada rekrutmen jika belum memegang SIP sesuai dengan aturan UU No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN. Ketika SIP dikeluarkan bersama oleh dua instansi, ini akan menyuburkan praktik rekrutmen besar-besaran dari sponsor atau petugas lapangan. Hal ini menandakan bahwa birokratisasi antar instansi yang bertanggung jawab pada migrasi tenaga kerja tidak mempunyai perspektif perlindungan terhadap perempuan yang direkrut secara massif untuk menjadi buruh migran di berbagai negara penempatan.

Pada era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla, Inpres No. 3 Tahun 2006 Tentang Paket Iklim Investasi Kebijakan menyebutkan bahwa BLK (Balai Latihan Kerja) dihilangkan sebagai syarat berdirinya PPTKIS. Kemudian pada tahun 2008 sebelum adanya pemisahan tanggung jawab antar keduanya, BNP2TKI membentuk program KBBM (Kelompok Belajar Berbasis Masyarakat) sebagai wadah pelatihan bagi calon buruh migran Indonesia.

Kita punya program yang namanya KBBM (kelompok belajar berbasis masyarakat). Salah satu tujuannya adalah memberantas calo. Sehingga calon buruh migran Indonesia tidak usah jauh-jauh pergi ke Jakarta untuk latihan, tapi sudah disiapkan di daerahnya

⁵⁵ *Wawancara* dengan Jumhur Hidayat, Kepala BNP2TKI, 29 Maret 2011 pukul 16.40 WIB.

masing-masing dan tidak usah menginap. Setelah terampil, baru dia ikut tes di pusat.⁵⁶

Program ini merupakan tempat pelatihan yang dibuat di daerah sebagai tujuan agar calon buruh migran yang ada di daerah menemukan kemudahan. PPTKIS dapat mengakses calon buruh migran yang sudah di latih dari tempat tersebut. Jumhur Hidayat mengatakan bahwa sementara ini, kelompok pelatihan tersebut hanya untuk calon buruh migran yang akan berangkat ke Saudi Arabia dan Malaysia. Fakta dilapangan menunjukkan bahwa BLK yang dimiliki oleh PPTKIS masih memegang kendali penuh terhadap pengurusan pelatihan buruh migran perempuan yang akan diberangkatkan. Ini menunjukkan bahwa Inpres No.3 Tahun 2006 mengenai Paket Iklim Investasi Kebijakan tidak serius di jalankan. Jika pemerintah memposisikan BLK bersamaan dengan KBBM, maka dapat dilihat bahwa KBBM sebagai kelompok belajar yang di danai oleh pemerintah ini, hanya merupakan skema perekrutan massal calon buruh migran Indonesia, terutama perempuan. Peran pemerintah daerah perlu ditingkatkan. Meski KBBM dikatakan oleh BNP2TKI sebagai program yang partisipatif karena mengikutsertakan berbagai pihak, program ini bukan menjadi solusi perlindungan calon buruh migran pada tahap pra penempatan. Arus pengiriman calon buruh migran ke lembaga penampungan dan pelatihan yang ada di Jakarta tetap terjadi.⁵⁷

Selain pemisahan tanggung jawab kerja antara Kemnakertrans dan BNP2TKI, bentuk asuransi buruh migran Indonesia yang diubah menjadi Permenakertrans No.7 Tahun 2010 masih banyak menghadirkan masalah. Selain belum diketahui oleh banyak buruh migran perempuan Indonesia, apakah mereka mempunyai asuransi atau tidak, pasal yang ada jauh dari kebijakan perlindungan yang berpihak pada perempuan. Solidaritas Perempuan mencatat beberapa kekurangan dalam Permenakertrans mengenai asuransi tersebut;

1. Bahwa format asuransi dalam Permenakertrans No.7 Tahun 2010 masih belum berperspektif gender. Kebutuhan-kebutuhan spesifik perempuan belum terakomodir. Sebagai contoh adalah kesehatan reproduksi perempuan, kehamilan dan persalinan. Padahal, buruh

⁵⁶ *Wawancara* dengan Sadono, Direktur Perlindungan dan Advokasi kawasan Asia Pasifik dan Amerika, 21 maret 2011 pukul 10.50 WIB.

⁵⁷ Berdasarkan pengamatan di beberapa lembaga pelatihan dan penampungan yang ada di daerah Rawajati, Balekambang Jakarta Timur, 2011.

migran perempuan sangat rentan menjadi sasaran kekerasan seksual, termasuk pemerkosaan dan berbagai perilaku buruk lainnya.

2. Implementasi Permenakertrans ini perlu disertai dengan upaya penguatan pemahaman buruh migran mengenai hak-hak mereka. Kenyataan yang ada di lapangan, informasi yang didapat oleh buruh migran sangat minim. Pada akhirnya, buruh migran Indonesia tetap membayar biaya kesehatannya dengan cara potong gaji. Karena itu mereka perlu tahu bahwa ada hak mereka yang telah diatur dalam Permenakertrans asuransi tersebut. Negara bertugas untuk itu.⁵⁸

Permenakertrans No.7 Tahun 2010 Tentang Asuransi TKI pada bab III pasal 14 menuliskan bahwa konsorsium asuransi TKI wajib memberikan pelayanan pada peserta program asuransi TKI, di mana salah satunya adalah penyerahan KPA (Kartu Peserta Asuransi) kepada calon TKI atau TKI. Dari empat orang buruh migran perempuan Indonesia yang pernah bekerja di Malaysia, mereka mengatakan bahwa pemilikan asuransi tidak mereka ketahui. Jika pemilikan asuransi tidak mereka ketahui, bagaimana mereka dapat memiliki Kartu Peserta Asuransi (KPA). Salah satu nilai demokrasi yang diusung oleh Anne Philips adalah kesetaraan politik.⁵⁹ Karenanya, setiap buruh migran perempuan Indonesia berhak untuk mendapatkan kesetaraan dalam kebijakan perlindungan pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2010) dengan memperhatikan beberapa hal; *Pertama*, kesetaraan untuk mendapatkan perhatian pemerintah Indonesia, seperti pihak Kemnakertrans menaruh perhatian pada PPTKIS yang merupakan lembaga perekrut calon buruh migran Indonesia. Perhatian pada eksistensi PPTKIS dinyatakan oleh pihak Kemnakertrans RI;

Kalau Pemerintah yang melaksanakan pengiriman TKI semuanya, kasihan juga PPTKIS ya. Kita lihat makro, mereka punya pegawai dan tempat penampungan, jadi menyeluruh lah semua. Walau dari segi Pemerintah sudah cukup bagus kebijakannya, yang perlu di kontrol kan calo-calo di lapangan.⁶⁰

Kedua, kesetaraan kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan kebijakan, seperti para PPTKIS dan departemen pemerintah berpartisipasi dalam

⁵⁸ www.solidaritasperempuan.org, diakses pada tanggal 28 Juni 2011 pukul 09.00 WIB.

⁵⁹ Anne Philips, *The Politics of Presence*, Oxford University Press: New York, 1995, hal. 30.

⁶⁰ Wawancara Hadi Saputro, Kasubdit Perlindungan Dit.PTKLN, Ditjen Binapenta Kemnakertrans RI, 6 April 2011 pukul 10.00 WIB.

penyusunan kebijakan. *Ketiga*, kesetaraan untuk mendapatkan kesejahteraan baik pada masa pra penempatan, penempatan dan purna penempatan. Ada salah satu pernyataan pihak Kemnakertrans yang menandakan bahwa sebagai negara pengirim, daya tawar Indonesia ada dalam posisi lemah.

Posisi kita lemah ya sebagai negara pengirim. Di mana-mana penjual kan posisinya lemah dari pembeli, kecuali yang menjual itu sedikit di banding yang membeli. Nah ini kan (pengiriman buruh migran) yang menjual banyak seperti Bangladesh, Filipina dan lainnya, sedang yang menggunakan sedikit. Apalagi ada kepentingan lain dalam perjalanannya (tahap penempatan). Malaysia bilang serumpun lah dan sebagainya.⁶¹

Pernyataan ini menunjukkan bahwa unsur pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, yang salah satunya dicirikan oleh Kemnakertrans tidak menyadari bahwa ketika Indonesia berperan sebagai negara pengirim terbesar, maka secara otomatis ketergantungan Malaysia terhadap Indonesia menjadi hal yang mutlak.

Pergantian pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla menuju Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono telah menghasilkan pemisahan dualisme tanggung jawab BNP2TKI dan Kemnakertrans serta revisi Permenakertrans akan asuransi TKI. Namun, kedua hal tersebut belum bisa menjadi jalan keluar atas kekerasan yang diterima oleh buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia selama pemerintahan SBY (2004-2010), selama tidak ada partisipasi politik buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran dalam kebijakan perlindungan. Pelabelan ranah domestik kepada perempuan dan peminggiran perempuan dari pekerjaan seperti yang dinyatakan Young⁶², membuat kebijakan perlindungan pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2010) jauh dari kebijakan yang partisipatif dan memenuhi kebutuhan perlindungan buruh migran perempuan mulai dari tahap pra penempatan hingga purna penempatan.

⁶¹ *Ibid*, Wawancara Hadi Saputro.

⁶² Iris Young, 'Beyond the Unhappy Marriage: A Critique of the Dual Systems Theory' dalam buku Rosemarie Tong, *Feminist Thought*, Jalasutra: Yogyakarta, 2006, hal. 179-180.

BAB 5 KESIMPULAN

5.1 Kesimpulan

Meningkatnya angka kekerasan terhadap buruh migran Indonesia yang mayoritas adalah perempuan selama tahun 2004 hingga 2010 di masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), menunjukkan bahwa kualitas kebijakan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia belum dapat memenuhi kebutuhan perlindungan buruh migran sejak tahap pra penempatan hingga purna penempatan. Buruh migran perempuan Indonesia yang bekerja di Malaysia termasuk korban kekerasan terbanyak setelah buruh migran perempuan yang ada di Arab Saudi. Beberapa kebijakan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia yang ada pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2010) diantaranya adalah Undang-Undang No.39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri (PPTKILN) yang dibuat pada masa Megawati dan diimplementasikan pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, Instruksi Presiden (Inpres) No.6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri, Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Permenakertrans) No.18 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri, Permenakertrans No.7 Tahun 2010 Tentang Asuransi TKI dan Permenakertrans No.14 Tahun 2010 yang mengamanatkan pemisahan tanggung jawab antara Kemnakertrans RI dan BNP2TKI.

Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2010) termasuk pemerintahan yang banyak mengeluarkan kebijakan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia. Kualitas kebijakan perlindungan yang berpihak pada perlindungan buruh migran perempuan dapat dilihat dari partisipasi politik buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran pada tahap penyusunan kebijakan sebagai bagian dari nilai demokrasi. Partisipasi politik buruh migran perempuan yang pernah bekerja di Malaysia dalam tahap penyusunan kebijakan, tidak diakomodir oleh pemerintah. Hal ini menyebabkan *output* kebijakan perlindungan

yang tidak berperspektif gender. Selain gerakan buruh migran perempuan, agensi kebijakan perempuan yang merupakan bagian dari agensi Negara tidak dimiliki oleh pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Pemerintahan SBY hanya melibatkan kelompok buruh migran yang diwakilkan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Serikat dan Asosiasi Buruh dalam rapat dengar pendapat umum (RDPU). Kelompok buruh migran ini dapat mewakili kebutuhan perlindungan dan kepentingan buruh migran perempuan Indonesia, khususnya yang terkena tindak kekerasan di Malaysia. Namun, partisipasi politik dari kelompok buruh migran yang terbatas ini tidak dapat meng-gender-kan kebijakan perlindungan pemerintahan SBY (2004-2010) terhadap buruh migran perempuan Indonesia dalam point tahapan migrasi tenaga kerja. Sehingga buruh migran perempuan Indonesia, khususnya yang bekerja di Malaysia masih mengalami berbagai tindakan kekerasan, penipuan dan pemerasan selama masa pra penempatan, penempatan dan purna penempatan.

Baik gerakan perempuan dan agensi kebijakan perempuan yang bisa diwakilkan oleh kelompok buruh migran seperti LSM, Serikat dan Asosiasi Buruh dalam konteks Indonesia, tidak dapat mengawal penyusunan kebijakan perlindungan hingga tahap implementasi kebijakan. Ada beberapa faktor yang merupakan hambatan dalam partisipasi politik gerakan buruh migran perempuan dan kelompok buruh migran di tahap penyusunan kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan Indonesia. *Pertama* adalah faktor internal, yaitu usaha untuk menumbuhkan kesadaran buruh migran Indonesia, khususnya perempuan bahwa mereka mempunyai hak politik yang harus diperjuangkan. Kemiskinan dan kebutuhan hidup membuat buruh migran perempuan lebih memilih untuk mencari nafkah daripada memperjuangkan hak politik mereka lewat aksi. *Kedua* adalah faktor eksternal, yaitu *political will* pemerintah yang belum berpihak pada keterlibatan buruh migran perempuan, khususnya yang sudah kembali dari bekerja di Malaysia untuk mengajukan poin perlindungan yang dibutuhkan oleh buruh migran perempuan di Malaysia.

Tidak ada ajakan Pemerintah Daerah kepada buruh migran perempuan yang sudah kembali dari bekerja di luar negeri untuk melakukan rapat dengar pendapat. Selain itu, ada anggapan dari pejabat terkait bahwa mayoritas buruh migran perempuan

Indonesia masih pasif dan tidak bisa diajak masuk ke tahap penyusunan kebijakan.

Anggapan tersebut menandakan bahwa perempuan, khususnya yang bekerja sebagai buruh migran masih dikategorikan sebagai pihak yang hanya cocok untuk bekerja di sektor domestik dan bukan publik. Meski buruh migran perempuan berhasil untuk masuk sebagai pihak yang terlibat dalam proses penyusunan kebijakan, namun anggapan bahwa apakah dia berkualitas atau tidak akan terus terjadi pada perempuan. Buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia yang banyak bekerja di sektor informal dipinggirkan dalam proses penyusunan kebijakan perlindungan yang merupakan ranah publik. Ketidakterlibatan buruh migran perempuan dalam penyusunan kebijakan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia di masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono merupakan dampak dari bersatunya konsep kapitalisme dan patriarki.

Kebijakan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia pada pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2010) belum dapat memberikan perlindungan terhadap buruh migran perempuan yang bekerja di Malaysia. Perlindungan minim pada tahap pra penempatan ditandai oleh banyaknya rekrutmen massif oleh para calo yang minim melakukan sosialisasi informasi, pemalsuan dokumen dan pengeluaran biaya yang banyak serta koordinasi dengan Dinas Tenaga Kerja Daerah yang tidak kuat. Pada tahap penempatan, tidak adanya upah minimum dan izin cuti libur sebagai hak sosial buruh migran perempuan dari majikan, adalah bentuk kekerasan ekonomi dan psikis. Sedangkan pada tahap purna penempatan, masih ada pembayaran oleh buruh migran perempuan yang tidak jelas alokasinya di terminal 4 atau Gedung Pendataan Kepulangan TKI (GPKTKI).

Ada beberapa hambatan dalam implementasi kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan yang banyak bekerja di sektor informal. *Pertama* adalah koordinasi antar departemen dalam pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Dalam pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, ada banyak departemen yang terlibat dalam penempatan dan perlindungan buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia. Namun keterlibatan ini tidak disertai

dengan pembagian tugas yang jelas antara satu lembaga dengan lembaga lainnya yang seharusnya diatur dalam kebijakan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia. Koordinasi antar departemen pemerintahan dapat dilihat dari tahap migrasi tenaga kerja, yaitu koordinasi dalam pra penempatan, penempatan dan purna penempatan.

Pada tahap pra penempatan, koordinasi BNP2TKI, Dinas Tenaga Kerja Daerah, Kemnakertrans dan Pemerintah Daerah masih minim. Salah satunya dapat dilihat dari koordinasi pengeluaran SIP (Surat Izin Pengerahan) untuk Perusahaan Penempatan TKI swasta (PPTKIS) yang masih dikeluarkan oleh dua pihak, yaitu BNP2TKI dan Kemnakertrans RI. Koordinasi di tahap penempatan adalah antara Kemenlu yang diwakili oleh KBRI di Malaysia, Kemnakertrans dan BNP2TKI. Pada tahap ini, Atase Tenaga Kerja di Malaysia mengeluhkan banyak-nya pengiriman buruh migran perempuan Indonesia yang tidak memenuhi kualifikasi minat dan bakat serta keterampilan. Skema *online system* yang dibuat oleh BNP2TKI tidak menjamin kejelasan keterampilan yang dimiliki oleh buruh migran perempuan yang bekerja di Malaysia. Kemnakertrans sebagai regulator belum sepenuhnya menjalankan bentuk pengawasan atau pelaporan rutin dari PPTKIS terkait buruh migran yang direkrut oleh Perusahaan. Ketiga adalah koordinasi dalam tahap purna penempatan. Pada tahap terakhir migrasi tenaga kerja ini, koordinasi Kemnakertrans, KPPPA, BNP2TKI dan Pemerintah Daerah belum sejalan. Undang Undang No.39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN tidak mengamanatkan kewenangan yang jelas pada Pemerintah Daerah untuk bisa memberdayakan buruh migran perempuan Indonesia yang telah kembali dari Malaysia, baik pemberdayaan sosial dan ekonomi serta partisipasi politik.

Kedua, selain koordinasi antar departemen, kualitas *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Indonesia dan Malaysia yang masih jauh dari bentuk perlindungan terhadap buruh migran perempuan Indonesia di Malaysia menjadi hambatan dalam implementasi kebijakan perlindungan. Pada MoU terakhir, yaitu tahun 2006, tertulis dalam MoU bahwa pemegangan passport adalah oleh majikan, tidak ada batasan upah minimum karena memang merupakan kewenangan majikan dan tidak ada cuti libur sekali dalam seminggu. MoU antar kedua Negara tidak berawal dari ratifikasi CEDAW (*Convention on the*

Elimination of All Forms of Discriminations Against Women) yang sebetulnya telah ditandatangani oleh kedua Negara, Indonesia (1984) dan Malaysia (1995). Tidak diperhatikan-nya ratifikasi CEDAW dalam membuat kesepakatan perlindungan terhadap buruh migran perempuan dalam MoU kedua Negara, menunjukkan bahwa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2010) belum berpihak pada perlindungan buruh migran perempuan.

Ketiga, kualitas peraturan ketenagakerjaan pemerintah Malaysia. Malaysia tidak mengatur perlindungan secara terinci bagi pekerja sektor informal. Dalam *Employment Act* 1955 yang merupakan UU Ketenagakerjaan di Malaysia, pengakuan akan hak-hak buruh migran di sektor domestik hanya terbatas pada masalah penyelesaian kontrak dan bukan perlindungan. *Keempat*, hambatan internal dari pemerintahan Indonesia adalah pergantian beberapa kebijakan perlindungan dari masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla menuju Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono. Salah satunya adalah Permenakertrans No.7 Tahun 2010 Tentang asuransi TKI yang sebelumnya adalah Permenakertrans No.23 Tahun 2008, tidak memasukkan perspektif gender dalam kebutuhan perlindungan buruh migran perempuan. Seperti asuransi untuk kehamilan, persalinan dan kesehatan reproduksi.

Masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla dan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono, keduanya tidak memperhatikan peningkatan pemahaman buruh migran perempuan terhadap berbagai hak yang seharusnya dimiliki, termasuk hak berpartisipasi dalam penyusunan kebijakan perlindungan. Sehingga angka kekerasan terhadap buruh migran Indonesia yang didominasi oleh perempuan di sektor informal semakin meningkat dari tahun ke tahun.

5.1. Implikasi Teoritis

Kualitas kebijakan perlindungan terhadap buruh migran perempuan Indonesia pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2010) belum memihak terhadap perlindungan buruh migran perempuan, dengan tidak mengikutsertakan perempuan pada penyusunan kebijakan. Partisipasi politik gerakan perempuan dan kelompok buruh migran adalah penting sebagai nilai dari demokrasi pada tahap penyusunan kebijakan. Partisipasi politik kelompok buruh migran perempuan yang hanya berupa rapat dengar pendapat dan bukan pengawasan hingga masuknya point perlindungan bagi buruh migran perempuan, menunjukkan bahwa gerakan perempuan dan kelompok buruh migran di Indonesia masih pada tahap *marginal* dan bukan *insider* seperti tipologi kebijakan yang digambarkan Joni Lovenduski. Padahal, ketika gerakan perempuan dan kelompok buruh migran sebagai aktor informal dalam sebuah penyusunan kebijakan menjadi *insider*, maka partisipasi keduanya dalam tahap penyusunan kebijakan akan meningkat.

Joni Lovenduski mengartikan *insider* sebagai pihak yang melakukan pencapaian gerakan perempuan dan dapat meng-genderkan kebijakan yang ada. Posisi kelompok buruh migran dan gerakan buruh migran perempuan yang masih ada di tahap *marginal* menyebabkan kebijakan perlindungan terhadap buruh migran di masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono tidak bisa memberikan perlindungan bagi buruh migran perempuan di Malaysia yang mayoritas berada pada sektor domestik. Dalam hal ini, Negara feminisme yang diartikan Joni Lovenduski sebagai keberpihakan Negara pada partisipasi politik perempuan dalam tahap penyusunan kebijakan belum dapat diterapkan di Indonesia karena masih ada pelabelan bahwa ranah perempuan hanya di ranah domestik.

Sebagai dampak dari pelabelan tersebut, maka buruh migran perempuan mengalami 'peminggiran' dari kerja primer dan hanya berada di posisi kerja sekunder seperti yang dikatakan Iris Young. Bentuk kapitalisme dan patriarkhi yang terjadi pada buruh migran perempuan Indonesia dapat dilihat pada pengupahan bagi Pekerja Rumah Tangga (PRT) migran di Malaysia yang sangat

minim, pemegangan passport oleh majikan dan tidak adanya izin cuti libur pagi tenaga kerja sektor informal. Keadaan ini menunjukkan bahwa memang kapitalisme dan patriarkhi tidak bisa dipisahkan dan perempuan mengalami patriarkhi ketidaksetaraan dalam pengupahan yang merupakan dampak dari ideologi borjuis sistem kapitalisme seperti yang paparkan oleh Young. Pemberdayaan gerakan buruh migran perempuan secara mandiri yang belum diterapkan secara maksimal oleh pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2010), menyebabkan mayoritas buruh migran perempuan yang telah pulang dari bekerja di Malaysia belum mempunyai kekuatan untuk turut serta masuk dalam penyusunan kebijakan perlindungan buruh migran Indonesia. Organisasi perempuan secara mandiri dapat meningkatkan kekuatan perempuan dalam berpartisipasi politik di tahap penyusunan kebijakan seperti yang dijelaskan oleh Young tentang pemikiran feminis sosialis terhadap politik bagi perempuan.

Pemberdayaan gerakan perempuan secara mandiri memang tidak mudah ketika dominasi ideologi patriarkhal dari pejabat pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono sangat melekat terhadap buruh migran perempuan. Anggapan bahwa buruh migran perempuan merupakan pribadi yang tidak dapat diikutsertakan pada penyusunan kebijakan, menandakan bahwa ada pelabelan negatif atas kapabilitas perempuan ketika masuk pada ranah publik, dan menurut Young peminggiran perempuan adalah suatu hal yang penting bagi kapitalisme.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abella, Manollo I, *Sending Workers Abroad*, ILO: Switzerland, 1997.
- Anderson, James, *Public Policy Making: An Introduction*, Seventh Edition, Wadsworth: USA, 2011.
- Bandiono, Suko dan Fadjri Alihar, Tinjauan Penelitian Migrasi Internasional di Indonesia dalam Ed Ed Arif Nasution, *Globalisasi dan Migrasi Antar Negara*, kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dengan The Ford Foundation: Bandung, 1999.
- Birkland, Thomas, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, Third Edition, ME Sharpe: New York, 2011.
- Blackburn, Susan, *Women and the State in Modern Indonesia*, Cambridge University Press: UK, 2004.
- Boserup, Ester, *Women's Role in Economic Development*, Cromwell Press: UK, 1989.
- Data dan Informasi Penempatan Tenaga Kerja, Pusat Data dan Informasi Ketenagakerjaan, Badan Penelitian, Pengembangan dan Informasi, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI, 2009.
- Denzin and Lincoln, *Handbook of Qualitative Research* dalam Ed. Jane Ritchie, Jane Lewis dalam *Qualitative Research Practice*, Sage Publications: London, 2003.
- Ed. Laila Nagib, *Studi Kebijakan Pengembangan Pengiriman Tenaga Kerja Wanita ke Luar Negeri*, kerjasama Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan PPT (Puslitbang Kependudukan dan Ketenagakerjaan LIPI)-LIPI, PPT-LIPI: Jakarta, 2001.
- Fakih, Mansour, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, kerjasama Insist dan PUSTAKA PELAJAR, Yogyakarta: 2003.
- Gerston, Larry N, *Public Policy Making: Process and Principles*, ME Sharp: New York, second edition, 2004.
- Heywood, Andrew, *Political Theory, An Introduction*, Palgrave: New York, 1999.
- ILO, *Hak-hak Pekerja Migran*, Buku Pedoman, Jakarta: 2007.

- Irewati, Awani, Kebijakan Indonesia Terhadap Masalah TKI di Malaysia dalam Ed. Awani Irewati, *Kebijakan Luar Negeri Indonesia Terhadap Masalah TKI Iegal di Negara ASEAN*, Pusat Penelitian Politik LIPI: Jakarta, 2003.
- James Hill, Michael, Peter L Hupe, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*, SAGE Publications: London, 2002.
- Krisnawaty, Tati, The Role of Bilateral Agreements on Migrant Labor Issues (the cases of Indonesia-Malaysia), dalam *Legal Protection for ASEAN Women Migrant Workers; strategies for action*, joint project of Canadian Human Rights Foundation, Ateneo Human Rights Center, Lawasia Human Rights Committee: Canada, 1998.
- Laporan Indonesia kepada Pelapor Khusus PBB untuk Hak Asasi Migran, Buruh Migran PRT Indonesia: Kerentanan dan inisiatif-inisiatif baru untuk perlindungan hak asasi TKW-PRT, Komnas Perempuan dan Solidaritas Perempuan, 2003.
- Laporan Indonesia kepada pelapor khusus PBB untuk HAM, *Buruh Migran Indonesia: Penyiksaan Sistematis di dalam dan luar negeri*, Komnas Perempuan dan Solidaritas Perempuan: 2002.
- Lijphart, Arend, *Thinking About Democracy*, Routledge: NewYork, 2008.
- Lister, Ruth, *Citizenship; Feminist Perspective*, MACMILLAN Press: London, 1997.
- Lovenduski, Joni, State Feminism and the Political Representation of Women dalam Ed. Joni Lovenduski, *State Feminism and Political Representation*, Cambridge University Press: UK, 2005.
- Lucero, Joaquin, *Philippine Labour Migration: critical dimension of public policy*, Institute of Southeast Asian Studies: Singapore, 1998.
- MacKinnon, Catherine A, *Toward A Feminist Theory of The State*, Harvard University Press: London, 1989.
- Nasution, M.Arif, Globalisasi, Migrasi Pekerja Antarnegara dan Prospeknya (Kasus TKI di Kuala Lumpur Malaysia) dalam Ed Arif Nasution, *Globalisasi dan Migrasi Antar Negara*, kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dengan The Ford Foundation: Bandung, 1999.
- Neuman, Lawrence W, *Social Research Methods*, University of Wisconsin: Boston, 2003.
- Neumann, Lawrence W, *Social Research Method: qualitative and quantitative approaches*, 3rd edition, USA: allyn and bacon, 1997.

- Ogata, Shijuro, *Capitalism and the Role of the State in Economic Development; the Japanese Experience dalam Democracy and Capitalism; Asian and American Perspective*, ISEAS: Singapura, 1993.
- Philips, Anne, *The Politics of Presence*, Oxford University Press: New York, 1995.
- Phizacklea, Annie, *Women, Migration and the State* dalam buku *Women and The State*, Ed. Shirin M Raid an Geraldine Lievesley, Taylor and Francis: UK, 1996.
- Pudjiastuti, Tri Nuke, *Kebijakan Tenaga Kerja Migran di Negara-Negara ASEAN* dalam buku Ed. Awani Irewati, *Kebijakan Luar Negeri Indonesia terhadap Masalah TKI Illegal di Negara-Negara ASEAN*, P2P LIPI: Jakarta, 2003.
- R Hadiz, Vedi, *Workers and the State in New Order Indonesia*, Routledge: New York, 1997.
- Ritchie, Jane and Jane Lewis, *Designing and Selecting Samples*, Ed. Jane Ritchie and Jane Lewis, *Qualitative Research Practice: for social science students and researchers*, chapter 11, Sage Publications: London, 2003.
- Rauf, Maswadi dalam Ed. Maswadi Rauf dan Mappa Nasrun, *Indonesia dan Komunikasi Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 1993.
- Soeseno, Nuri, *Kewarganegaraan; Tafsir, Tradisi dan Isu-isu Kontemporer*, Departemen Ilmu Politik FISIP UI, 2010.
- Solidaritas Perempuan, *Menguak Pelanggaran Hak Asasi Buruh Migran Indonesia; catatan penanganan kasus buruh migran perempuan –PRT Solidaritas Perempuan 2005-2009*: Jakarta, 2010.
- Squires, Judith, *Gender in Political Theory*, Polity Press: UK, 2005.
- Tagaroa, Rusdi dan Encop Sofia, *Buruh Migran Indonesia Mencari Keadilan*, Solidaritas Perempuan: Jakarta, TT.
- Tim Peneliti The Institute for Ecosoc Rights, *Atase Tenaga Kerja dan Perlindungan TKI antara Indonesia-Singapura-Malaysia*, kerjasama dengan TIFA foundation: Jakarta, 2010.
- Tirtosudarmo, Riwanto, *Dimensi Politik Migrasi Internasional: Indonesia dan Negara Tetangga* dalam Ed M.Arif Nasution, *Globalisasi dan Migrasi Antar Negara*, kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dengan The Ford Foundation: Bandung, 1999.

-----, *Mencari Indonesia: Demografi Politik Pasca Soeharto*, LIPI Press: Jakarta, 2007.

Tjiptoherijanto, Prijono, Migrasi Internasional: Proses, Sistem dan Masalah Kebijakan dalam Ed M.Arif Nasution, *Globalisasi dan Migrasi Antar Negara*, kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dengan The Ford Foundation: Bandung, 1999.

Tong, Rosemarie, *Feminist Thought*, Jalasutra: Yogyakarta, 2006.

Unsatisfactory, *Reform is Impeded by the Bureaucracy, Notes on the Preliminary Monitoring of Presidential Decree No.06/2006*, presented by Komnas Perempuan with GPPBM, HRWG, KOPBUMI, LBH Jakarta, SBMI dan Solidaritas Perempuan, Publication of Komnas Perempuan: Jakarta, 2006.

Winarno, Budi, *Globalisasi: Peluang atau Ancaman bagi Indonesia*, Erlangga: Tanpa Tempat, tanpa halaman, 2008.

Winarno, Budi, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Media Pressindo: Yogyakarta, 2007.

Wolf, Martin, *GLOBALISASI Jalan Menuju Kesejahteraan*, Yayasan Obor Indonesia: Jakarta, 2007.

Young, Iris Marion, Socialist Feminism and the Limits of Dual Systems Theory dalam Ed.Rosemary Hennessy dan Chrys Ingraham, *Materialist Feminism, A reader in class, difference and women's lives*, Routledge: New York, 1997.

Jurnal dan Kertas Kerja

Adenan, Sjachwwien, *Perlindungan Terhadap Warga Negara Indonesia/ Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri* dalam seminar “Tenaga Kerja Indonesia di Persimpangan Jalan, PPK-LIPI: Jakarta, 5 September 2002.

Naovalitha, Tita, Buruh Migran Perempuan Sektor Informal dan Kebutuhan perlindungan Sosial dalam Prosiding, *Seminar dan Lokakarya Perlindungan Sosial untuk Buruh Migran Perempuan*, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta 2-3 Mei 2006.

Raharto, Aswatini, *Kebutuhan Informasi dan Tenaga Kerja Migran Indonesia* (hasil penelitian), PPK-LIPI: Jakarta, kertas kerja No.30, 2002.

-----, *Migrasi Tenaga Kerja Internasional di Indonesia: Pengalaman Masa Lalu, Tantangan Masa Depan*, PPK (Pusat Penelitian Kependudukan)-LIPI: Jakarta, Kertas Kerja No.31, 2001.

Susilo, Wahyu dalam tulisannya *Kekerasan terhadap Buruh Migran Perempuan Indonesia*, Jurnal Perempuan No.26, Yayasan Jurnal Perempuan: Jakarta, 2002.

Wahid, Toni Abdul, Auditor Perburuhan di Perusahaan Retail Amerika, *Soal Tenaga Kerja Migran, Belajarlah dari Filipina*, di koran KOMPAS, 29 Agustus 2002 dalam Jurnal Situasi dan Arah Kependudukan Indonesia, Bidang Penelitian dan Informasi Kependudukan Lembaga Demografi FEUI, tahun XIII, Juli-Agustus 2002, Kampus UI Depok, 2002.

Wahyono, Sri, *The Problems of Indonesian Migrant Workers Right Protection in Malaysia*, Jurnal kependudukan Indonesia, vol.II no.1, LIPI press: Jakarta, 2007.

Artikel Koran, Tesis, Dokumen dan Data Departemen Pemerintahan

Data *Indonesian Workers Overseas Data Final*, Dirjen PTKLN Kemnakertrans RI 2011.

Data KBRI Kuala Lumpur di Malaysia diakses pada tanggal 19 Mei 2011 pukul 11.30 waktu Malaysia.

Data Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA), 2010.

Data Pusat Penelitian Pengembangan dan Informasi (Puslitfo BNP2TKI), diakses pada tanggal 27 Juni 2011.

Indonesian Overseas Worker Data Final, Kemnakertrans RI, diakses pada tanggal 5 Maret 2011 pukul 05.00 WIB.

Instruksi Presiden No.3 Tahun 2006 Tentang Paket Iklim Investasi Kebijakan.

Instruksi Presiden No.6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri.

Kompas, "Arus Pemulangan TKI Semakin Deras", 30 Juli 2002, hal.1 dalam tesis Irfan Rusli Sadek, *Negara dan Pekerja Migran; Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan penanganan negara terhadap kasus deportasi TKI di Kabupaten Nunukan pada tahun 2002*, FISIP UI: Jakarta, 2004.

Kompas, *Ketika Garuda di Dada Para TKI*, Rubrik Nusantara hal. 22, 31 Maret 2011.

Kompas, *Malaysia Kekurangan PRT*, edisi 26 Januari 2011.

Laporan hasil kajian KPK, Sistem Penempatan TKI Direktorat Monitoring, Agustus 2007 poin lampiran.

Memorandum of Understanding (MoU), 2006.

Opini Anis Hidayah, Direktur Eksekutif Migrant CARE dalam tulisannya di *Koran Kompas*, 'Perindungan Tanpa Evaluasi', 23 April 2011.

Permenakertrans No.18 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan PPTKILN.

Republic Act Filiphina 8042.

Rusli Sadek, Irfan, dalam tesisnya *Negara dan Pekerja Migran; Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan penanganan negara terhadap kasus deportasi TKI di Kabupaten Nunukan pada tahun 2002*), FISIP UI: Jakarta, 2004.

Undang Undang No. 39/2004 tentang PPTKILN.

Situs Internet

<http://bataviase.co.id/node/475236>, diakses pada tanggal 9 Maret 2011, pukul 03.20 WIB.

<http://berita.kapanlagi.com/pernik/kbri-singapura-dan-malaysia-raih-citra-pelayanan-prima-slqqse9.html>, diakses pada tanggal 15 april 2011 pukul 14.30 WIB.

<http://disnakertransduk.jatimprov.go.id/ketenagakerjaan/164-mou-perlindungan-tki-dengan-malaysia-kembali-tertunda>, diakses pada tanggal 2 Mei 2011 pukul 10.30 WIB.

<http://dtiskandarz.blogspot.com/2009/11/catatan-cerita-pilu-tki-tahun-2002.html>, diakses pada tanggal 10 Maret 2011, pukul 09.30 WIB.

<http://indosdm.com/keppres-nomor-29-tahun-1999-badan-koordinasi-penempatan-tenaga-kerja-indonesia>, diakses pada tanggal 10 Maret 2011, pukul 09.40 WIB.

<http://marubanababan-patriot.blogspot.com/2010/04/keputusan-menteri-tenaga-kerja-republik.html>, diakses pada tanggal 6 Maret 2011, pukul 20.00 WIB.

<http://migrantcare.net> diakses pada tanggal 4 maret 2011 pukul 20.40 WIB.

<http://migrantcarenews.blogspot.com/2007/04/buruh-migran-menanti-perlindungan.html>, diakses pada tanggal 10 Maret 2011, pukul 11.00 WIB.

<http://naker.tarakankota.go.id/produkhukum/keppres29-1999.pdf>, diakses pada tanggal 8 Maret 2011, pukul 05.00 WIB.

<http://nasional.vivanews.com/news/read/228120-inilah-data-303-tki-terancam-eksekusi-mati>, diakses pada tanggal 25 Juni 2011 pukul 11.00 WIB.

<http://nasional.vivanews.com/news/read/67973-siti-hajar-senasib-dengan-nirmala-bonat>, diakses pada tanggal 21 Februari 2011, pukul 06.00 WIB.

<http://news.okezone.com/melirik-peta-human-trafficking-di-Indonesia>, diakses pada tanggal 25 Mei 2011 pukul 13.15 WIB.

<http://terminal-iii.blogspot.com/2006/08/ii-sejarah-pengelolaan-terminal-iii.html>, diakses pada tanggal 8 Maret 2011, pukul 06.30 WIB.

<http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/berita-foto-mainmenu-31/4054-sejarah-penempatan-tki-hingga-bnp2tki.html>, diakses pada tanggal 5 Maret 2011 pukul 04.20 WIB.

<http://www.koran-jakarta.com/berita-detail.php?id=37257>, diakses pada tanggal 10 Oktober 2010, pukul 08.30 WIB.

<http://www.mediaindonesia.com/read/2010/11/23/183501/277/2/Proses-Hukum-Kasus-Nirmala-Bonat-belum-Juga-Rampung>, diakses pada tanggal 5 Maret 2011 pukul 08.15 WIB.

<http://www.metrotvnews.com/read/newsvideo/2007/06/18/40663/-Depnakertrans-Sedang-Mendalami-Kasus-Ceriyati-/82>, diakses pada tanggal 21 Februari 2011, pukul 06.30 WIB.

<http://www.mtuc.org.my/workersrights/Index.html>, diakses pada tanggal 25 juni 2011, pukul 10.50 WIB.

<http://www.rahima.or.id>, diakses pada tanggal 25 Juni 2011 pukul 10.45.00 WIB.

<http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nasional/10/09/22/135997-mou-indonesiamalaysia-soal-tki-terganjal-biaya-penempatan>, diakses pada tanggal 5 Maret 2011, pukul 09.00 WIB.

www.hreoc.gov.au/what-is-cedaw, diakses pada tanggal 20 Juni 2011 pukul 14.25 WIB.

www.kbrikualalumpur.org, diakses pada tanggal 26 Juni 2011 pukul 08.00 WIB.

www.komnasperempuan.or.id, diakses pada tanggal 26 Juni 2011 pukul 20.35 WIB.

www.news.okezone.com, diakses pada tanggal 27 Juni 2011 pukul 10.00 WIB.

www.solidaritasperempuan.org, diakses pada tanggal 28 Juni 2011 pukul 09.00 WIB.

Wawancara

Wawancara dengan Agus Triyanto, Atase Tenaga Kerja di KBRI Kuala Lumpur Malaysia, 16 Mei 2011 pukul 11.00 waktu Malaysia.

Wawancara dengan Anis Hidayah, Direktur Eksekutif Migrant CARE, 17 Maret 2011, pukul 17.45 WIB.

Wawancara dengan satu buruh migran perempuan Indonesia yang bekerja di Kuala Lumpur, Malaysia sebagai PRT, 19 Mei 2011 pukul 22.00 waktu Malaysia di rumah majikannya, Kuala Lumpur, Malaysia.

Wawancara dengan empat buruh migran perempuan Indonesia yang pernah bekerja di Malaysia, Balai Latihan Kerja di daerah Balekambang, Condet, Jakarta Timur, 9 dan 10 April 2011.

Wawancara dengan Hadi Saputro, Kasubdit Perlindungan Direktorat PTKLN, Ditjen Binapenta, 6 April 2011 pukul 10.00 WIB.

Wawancara dengan Jumhur Hidayat, Kepala BNP2TKI, 29 Maret 2011 pukul 16.40 WIB.

Wawancara dengan lima orang buruh migran perempuan Indonesia yang ada di shelter KBRI Kuala Lumpur, 18 Mei 2011 pukul 10.30 waktu setempat di shelter KBRI Kuala Lumpur, Malaysia.

Wawancara dengan Priyadi, Kabid data dan analisis kebijakan perlindungan Tenaga Kerja Perempuan, 6 April 2011 pukul 13.00 WIB.

Wawancara dengan Retno Dewi, ATKI, Jakarta, 23 Juni 2011 pukul 18.00 WIB.

Wawancara dengan Sadono, Direktur Perlindungan dan Advokasi kawasan Asia Pasifik dan Amerika, 21 maret 2011 pukul 10.50 WIB.

Wawancara dengan Taufiek Zulfahary, Kepala Divisi Advokasi Buruh Migran Indonesia, Solidaritas Perempuan, 16 Maret 2011 pukul 11.00 WIB.

Wawancara dengan Wahyu Susilo, Analis Kebijakan Migrant CARE dan Manajer Program INFID, 31 Maret 2011 pukul 14.55 WIB.

Wawancara Rieke Dyah Pitaloka, anggota Komisi IX DPR, 18 April 2011 pukul 12.00 WIB.

LAMPIRAN

PEDOMAN WAWANCARA PENELITIAN

FOTO-FOTO KONDISI BURUH MIGRAN PEREMPUAN INDONESIA
