

Alternatif Kebijakan Daerah Pengiriman Buruh Migran Perspektif Gender

Devi Rahayu dan Mishbahul Munir¹

Fakultas Hukum, Universitas Trunojoyo Madura

Abstrak

Permasalahan yang dihadapi Buruh Migran Perempuan sebagian besar terjadi sehubungan dengan *posisi keperempuanan* mereka yang terjadi sejak saat proses rekrutings sampai pemberangkatan dan ketika pulang kembali ke daerah asalnya. Sedangkan kesempatan kerja yang ada kebanyakan sebagai pembantu rumah tangga sehingga sulit memantau penegakan hukumnya. Pemahaman para buruh migran dan masyarakat terhadap hak-hak buruh migran sangatlah terbatas, apalagi mengenai perdagangan perempuan dalam proses pengiriman buruh migran. Sedangkan pemerintah daerah yang secara kewenangan memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap warga daerahnya mengalami kesulitan karena proses pengiriman yang secara ilegal. Bekerja keluar negeri dengan gaji yang tinggi bagi sebagian masyarakat merupakan solusi untuk keluar dari kemiskinan, karenanya dengan segala risiko akan tetap dilakukan. Diperlukan suatu upaya yang dilakukan untuk memberikan pemahaman mengenai hak-hak buruh migran dan risiko menjadi korban perdagangan perempuan. Adanya kebijakan daerah yang berperspektif gender merupakan upaya untuk menjamin terpenuhinya hak-hak buruh migran dan sebagai solusi permasalahan terkait posisi keperempuanan buruh migran.

Kata Kunci: Alternatif, Kebijakan daerah, perspektif gender

Abstract

Problems faced by Women Migrant Workers incurred in connection with the position of their womanhood that have occurred since the time the process recruiting until departure and when returning back to their home areas. While the employment opportunities that exist mostly as domestic servants hukunnya making it difficult to monitor enforcement. Understanding of migrant workers and the public to the rights of migrant workers is very limited, especially regarding the trafficking of women migrant workers in the shipping process. While the local government authority which has the obligation to provide protection to local residents experiencing difficulties because of the delivery process that is illegal. Working out of the country with high wages for some people is a solution to get out of poverty, therefore, with all the risks will still be performed. Required an effort made to provide an understanding of the rights of migrant workers and the risk of becoming victims of trafficking perempuan. Adanya gender perspective regional policy is an effort to guarantee the rights of migrant workers and as solutions to problems related to the position of migrant workers womanhood.

Keywords: alternative, regional policy, gender perspective

Maraknya permasalahan yang terjadi pada buruh migran sebenarnya merupakan realitas klasik yang terjadi pada masyarakat ekonomi lemah. Dengan tingkat pendidikan yang rendah, tidak memiliki keahlian, kemiskinan dan lapangan kerja yang terbatas di daerah mendorong banyak orang memilih menjadi buruh migran di luar negeri dengan gaji yang tinggi dan jenis kerja yang mudah '(domestik dan pekerjaan kasar). Dari penelitian yang pernah dilakukan Rahayu dkk pada tahun 2000 di Blitar, masyarakat tidak akan

mengurungkan niatnya untuk bekerja keluar negeri walau dengan risiko yang tinggi karena sudah tidak ada pilihan lagi.

Sejak tahun 1997 (Krisnawaty, 1998) pekerjaan ranah domestik pada tiap tahunnya mengalami kenaikan, demikian pula dengan kasus yang terjadi pada buruh migran perempuan. Dimulai dari proses perekrutan yang kadang diberikan janji palsu tentang jenis pekerjaannya, pemalsuan identitas, pelecehan seksual saat di lokasi penampungan, perkosaan oleh

¹ Korespondensi: Devi Rahayu, Fakultas Hukum, Universitas Trunojoyo, Jalan Raya Telang Po BOX 2 Kamal, Madura, 69162. Telp: 031 3011146.

majikan dan penipuan serta pembunuhan (Devi, hasil penelitian). Artinya mulai proses pra peperangkatan, bekerja, purna pemberangkatan posisi perempuan dan para BMI sangat rentan.

Disahkannya UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, banyak pihak yang merespons positif, namun bila dicermati, konsepsi perlindungan bagi buruh migran yang diterapkan Pemerintah hanya sebatas asuransi dan undang-undang tersebut secara keseluruhan hanya mengatur tentang prosedur dan pengiriman buruh migran. Namun dibalik kekurangan tersebut, ada kelebihan yang dapat kita respons yaitu dengan semangat otonomi daerah maka daerah memiliki kewenangan untuk membuat Peraturan Daerah.

Belum banyaknya data mengenai kondisi pengiriman buruh migran Madura mendorong peneliti untuk melakukan penelitian secara mendalam. Apalagi berdasar data dari BI (Rahayu, jurnal MKP) menyatakan Kabupaten Bangkalan dan Sampang pada tahun 2005 mengalami kenaikan dalam pengiriman buruh migran, di mana Sampang sebesar 95 % dan Bangkalan sebesar 85 %. Artinya keberadaan BMI yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi daerah haruslah dilindungi.

Perlindungan Hukum

Banyaknya tenaga kerja yang bekerja di luar negeri menghadapi banyak masalah mulai saat dia mempunyai kehendak untuk bekerja di luar negeri sampai dia pulang kembali di rumahnya setelah kontrak selesai. Pada awal dia mempunyai kehendak untuk bekerja mencari kehidupan, sebenarnya dia mengimplementasikan haknya yang paling asasi dan di jamin oleh undang-undang dan bahkan oleh undang-undang dasar. Dengan jaminan tersebut negara seharusnya mempunyai kewajiban tidak hanya dalam tataran peraturannya saja tetapi juga dalam tataran implentasi haknya. Jaminan yang demikian itu berkaitan dengan pembahasan tentang peran negara dan bagai mana peran negara tergantung pula pada cita negara *staats-idee*. Menurut Schaper dalam Attammimi (1990) memerinci cita negara menjadi delapan, yaitu: negara kekuasaan, negara berdasar atas hukum, negara kerakyatan, negara kelas, negara liberal, negara totaliter kanan, negara totaliter kiri dan negara kemakmuran. Model mana cita hukum negara Indonesia, akan dianalisis dengan menganalisis

beberapa peraturan yang ada. Dalam membahas tenaga kerja yang bekerja di luar negeri, maka akan dianalisis UU No. 14 Th. 1969 tentang ketentuan-ketentuan pokok mengenai tenaga kerja dan peraturan-peraturan pelaksanaannya. Dengan mengetahui peran negara berdasarkan cita negara Indonesia maka model perlindungan hukumnya dapat dirumuskan.

Sementara itu banyak para ahli maupun para praktisi yang membahas tentang perlindungan hukum bagi tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri, antara lain Khoidin (1997) berpendapat bahwa yang dibutuhkan para tenaga kerja kita yang bekerja di luar negeri adalah perlindungan senyatanya, bukan perlindungan di atas kertas seperti yang sudah tercantum dalam peraturan menteri tenaga kerja Nomor: Kep-44/MEN/1994 maupun keputusan Dirjen pembinaan dan penempatan tenaga kerja di mana pada pasal 28 mewajibkan pada PJTKI mitra usaha di luar negeri secara aktif membantu menyelesaikan permasalahan tenaga kerja Indonesia dengan majikan maupun dengan pemerintah setempat.

Selanjutnya menurut Khoidin (1997) perlindungan senyatanya adalah dengan membuat perjanjian bilateral dengan negara penerima, perlindungan yang di berikan kepada semua warga negara Indonesia, baik tenaga kerja yang di kirim secara legal, illegal maupun illegal yang terjadi karena kecurangan calo dan mereka juga harus dilindungi dalam pembuatan perjanjiannya.

Sasmita (1997) membahas tentang perlindungan hukum lebih luas lagi, yaitu dengan mengemukakan masalah perlindungan terhadap semua warga negara Indonesia yang ada di luar negeri dari sisi hukum pidana, oleh karena itu dia menganjurkan untuk mengadakan perjanjian ekstradisi maupun bantuan timbal balik dalam masalah pidana (*Mutual Assistance in Criminal Mattres*) dan lobi-lobi diplomatik. Namun demikian dia juga menganjurkan untuk mengkaji seluruh perundang-undangan nasional yang berkaitan dengan ketentuan di luar negeri dan konvensi-konvensi ILO yang perlu di ratifikasi serta kontrak kerja dari para tenaga tersebut.

Dengan membahas perlindungan hukum bagi tenaga kerja Indonesia dari dataran teori-teori hukum yang menurut Meuwissen (1994) merupakan peralihan ke filsafat hukum karena merupakan filsafat ilmu dari ilmu hukum serta merefleksi objek dan metode dari berbagai bentuk ilmu hukum; serta kepentingan praktisnya, diharapkan hasilnya dapat memenuhi kebutuhan keduanya yaitu kepentingan praktis yang telah dilandasi oleh teoritis yang memadai.

Asas-asas Hukum Ketenagakerjaan

Untuk merumuskan klausul-klausul yang mengandung perlindungan hukum memerlukan pembahasan tentang asas-asas hukum yang terkait dalam persoalan hubungan hukum antara tenaga kerja dengan pihak majikan maupun pihak pengerah. Asas hukum menurut Rahardjo (1982) merupakan ratio legis dari peraturan hukum yang menunjukkan adanya tuntutan etis. Asas-asas hukum dari hubungan hukum antara tenaga kerja dengan pihak-pihak majikan dan pengerah tersebut ada asas-asas hukum nasional dan ada pula asas-asas hukum internasional, karena ada pihak membuat perjanjian yang mempunyai kewarganegaraan yang berbeda dengan tenaga kerja Indonesia; yaitu pihak perusahaan yang menjadi perantara di negara penerima, juga pihak majikan yang mempekerjakannya.

Asas hukum yang telah telusuri khasanah teoritisnya adalah asas hukum tentang kebebasan berkontrak, masalah ada asas hukum yang lain seperti asas kensensualitas, asas pribadi yang dimunculkan dengan itikad baik dengan membuat perjanjian, asas pengupahan yang sama dengan melakukan pekerjaan yang sama, merupakan beberapa asas hukum yang berkaitan dengan hukum nasional Indonesia, namun demikian harus di tambah dengan asas-asas hukum perdata internasional apabila perjanjian di buat antara majikan yang berkewarganegaraan lain. Asas-asas hukum perdata internasional yang di maksud antara lain adalah asas internasionalitas atau asas domisili untuk subjek hukum pembuat perjanjian dan asas *lex loci contractus*, asas *lex loci solutionis* dan asas kebebasan para pihak untuk masalah perjanjiannya (Seto, 1994).

Dengan adanya asas-asas perdata internasional yang demikian itu ada kemungkinan berlakunya peraturan-peraturan dari negara lain. Oleh sebab itu mempelajari peraturan negara penerima merupakan hal yang harus di lakukan untuk merumuskan perlindungan hukum terhadap tenaga kerja Indonesia.

Terakhir adanya peraturan-peraturan internasional yang mengatur hubungan-hubungan internasional antara negara yang satu dengan negara yang lain. Hubungan-hubungan antar negara yang diatur dalam perjanjian internasional, sejak akhir Perang Dunia II dalam kegiatan ekonominya diatur dalam lembaga GATT (General Agreement on tariffs and Trade) yang sejak April 1994 beralih wajahnya dengan disetujuinya organisasi baru, yakni WTO (World Trade Organization). Namun demikian sistem GATT

(General Agreement on tariffs and Trade) sebagai suatu keseluruhan tetap merupakan dasar dari sistem multilateral yang berlaku, tetapi diperkuat dengan hasil perundingan Uruguay Round (Kartadjoemena, 1996). Prinsip-prinsip dasar yang dianut dalam GATT harus selalu digunakan oleh negara penanda tangan GATT dan Indonesia merupakan salah satu negara penanda tangannya. Prinsip-prinsip dasar yang dimaksud antara lain prinsip: non diskrimasi, nasional treatment, pembatasan proteksi, tariff binding, persaingan yang adil, larangan terhadap restriksi kuantitatif, waiver dan pembatasan darurat terhadap import. Prinsip-prinsip ini pada dasarnya berkaitan dengan pengiriman tenaga kerja ke luar negeri. Walaupun menurut Kartadjoemena (1994) pada putaran Uruguay terdapat perbedaan pandangan dan kepentingan antara negara berkembang dan negara maju sejak dalam negosiasi perumusan. Di bidang-bidang baru (*new issues*) terdapat perbedaan persepsi mengenai apa yang dianggap "fair" dilihat dari sudut kepentingan masing-masing.

Adapun bidang-bidang baru yang dimaksud adalah: (a) bidang perlindungan terhadap hak atas kekayaan intelektual (HAKI); (b) bidang jasa atau *trade in services*; (c) bidang investasi. Untuk pengiriman tenaga kerja masuk dalam kategori kedua karena dalam putaran Uruguay ada dalam lampiran I B tentang perjanjian umum tentang perdagangan jasa-jasa. Adapun batasnya tercantum dalam bagian I pasal 1; di mana pada angka 3 huruf b dikemukakan bahwa jasa-jasa meliputi jasa di segala sektor kecuali jasa-jasa yang dimaksud untuk keperluan fungsi pemerintah. Jadi dengan batasan terbuka yang demikian itu dapat diinterpretasikan bahwa pengiriman tenaga kerja bisa masuk pada bidang jasa (GATS).

Selain hubungan internasional yang diatur dalam GATS, Indonesia juga merupakan negara anggota PBB dan ILO, sehingga konvensi-konvensi yang dihasilkan oleh kedua lembaga internasional tersebut juga patut dicermati yang ada kaitannya dengan masalah pengiriman tenaga kerja keluar negeri, walaupun belum semua konvensi diratifikasi, namun pada masa yang akan datang kemungkinan itu tetap diperhitungkan.

Analisis Motivasi

Secara teoritis motivasi seseorang melakukan migrasiberbeda-bedayangdapatditinjauadarperspektif individual dan struktural seperti yang dikemukakan oleh Stalker (1994) dalam Effendi (1997) perspektif individual dapat diungkapkan bahwa pengambilan

keputusan rasional setiap individu dengan berbagai macam pengetahuan dan pilihan untuk mencapai dan memperbaiki kesejahteraan kehidupan diri maupun keluarganya. Stalker juga mengungkapkan bahwa teori "human-capital" di mana manusia dalam usaha untuk mendapatkan kombinasi yang optimum dengan mempertimbangkan gaji (upah), jaminan pekerjaan dan biaya untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Dari pengetahuan dan pertimbangan-pertimbangan tersebut seseorang mengambil keputusan untuk bekerja di luar negeri.

Dari perspektif struktural, migrasi dipandang sebagai keputusan yang berkaitan dengan adanya tekanan kondisi eksternal yang dihadapi para migran. Struktur sosial ekonomi dan politik dapat menentukan kehidupan pekerja di negara asal. Tekanan keterbatasan peluang kerja dan kebutuhan ekonomi keluarga (kemiskinan) dapat mendorong para pekerja untuk pergi ke negara tujuan. Keputusan migrasi dapat pula sebagai akibat kesulitan untuk mendapatkan pekerjaan dengan upah yang sesuai dengan kebutuhan hidup para migran. Agaknya migrasi internasional pekerja terjadi sejak 1970 ada kaitannya dengan keputusan rasional ekonomis bermotivasikan perbaikan kondisi kehidupan. Apalagi peluang kerja di luar negeri menjanjikan upah yang lebih besar dibandingkan di dalam negeri dengan kemampuan pekerja yang sama. Ada juga pekerja yang melakukan migrasi karena tekanan politik, tetapi dalam jumlah kecil saja.

Karena motivasi yang demikian itu tidak mengherankan apabila para migran mempunyai ciri usia produktif dengan umur berkisar 20-35 tahun dan kebanyakan dari pedesaan (Effendi, 1997). Tingkat pendidikan kebanyakan rendah dan sebelum bermigrasi umumnya bekerja sebagai petani atau paling tidak merupakan anak dari keluarga petani. Pada awalnya pada dekade tahun '70-an pekerja pria banyak yang dikirim ke Timur Tengah karena krisis minyak di Pertamina (sacerdoti (1997) dalam Effendi, 1997), tetapi setelah 20 tahun kemudian pekerja perempuan mengikuti jejak pekerja laki-laki, tetapi kebanyakan perempuan terserap dalam sektor jasa perorangan, yaitu sebagai pembantu rumah tangga.

Bagi perempuan sebagai pekerja migran pengambilan keputusan merupakan hal yang sangat penting seperti juga pekerja migran pada umumnya dapat ditinjau dari perspektif individual dan struktural. Tekanan struktural merupakan komponen penting dalam pengambilan keputusan secara individual. Dalam pengambilan keputusan secara individual perempuan merupakan individu yang tidak sejajar dalam rumah

tangga maupun di tempat kerja. Di rumah tangga dia "terpaksa" untuk mengambil keputusan bekerja di luar negeri karena "kebutuhan" keluarga, di tempat kerja dia "terpaksa" mau mendapatkan perlakuan yang merugikan karena tidak punya daya tawar dan perlindungan hukum maupun sosial.

Perlindungan Hukum Bagi Buruh Migran Dalam Konteks Hukum Internasional

Posisi perempuan yang bekerja sebagai buruh migran keluar negeri yang rendah perlu perlindungan hukum yang menurut Tirtosudarmo (1997) tidak perlu dimulai dari nol karena: (1) pada tingkat internasional Indonesia sudah semestinya meratifikasi konvensi PBB tahun (1990) tentang Perlindungan Hak Buruh Migran dan keluarganya, (2) di samping itu konvensi ILO tentang Hak-hak Buruh Migran juga dapat dijadikan pedoman untuk menyusun standar perjanjian kerja dan perjanjian antar negara, (3) referensi untuk membuat instrumen perlindungan juga bisa diperoleh dari apa yang sudah dibuat oleh negara lain, Filipina misalnya.

Selanjutnya dikemukakan oleh Tirtosudarmo (1997) bahwa perlindungan hukum terhadap buruh migran secara garis besar perlu dilakukan pada tingkat nasional dan internasional. Pada tingkat nasional instrumen perlindungan diarahkan pada fase sebelum buruh migran berangkat keluar negeri dan setelah kembali ke tanah air. Sedangkan pada tingkat internasional instrumen perlindungan ketika buruh mulai keluar dari Indonesia dan berada di tempat kerja sampai saat dia kembali memasuki Indonesia. Hal yang sama dikemukakan oleh Rajagukguk (1997).

Lebih lanjut Rajagukguk (1997) merinci bagaimana perlindungan hukum dari zaman Belanda sampai saat ini selama pengarahannya, sebelum dan selama pemberangkatan. Ordonansi tentang pengarahannya untuk melakukan pekerjaan di luar negeri dalam Stb. Th. 1887 No. 8 dan wervings ordonantie 1936 No. 208 dan ketentuan pelaksanaannya yang termuat dalam Stb No. 550 Th. 1936 yang sama dengan perment. Muda perburuhan No. 11 Th. 1959.

Perlindungan hukum selama mereka bekerja diluar negeri, maka aspek hukum perdata Internasional dengan asas "*lex loci executionis*" atau asas "*lex loci solutionis*" hendaknya dipakai untuk menganalisis perjanjian kerja bersama pihak yang tersangkut dalam hubungan-hubungan tersebut. Dalam hal para migran maupun majikan berbuat berbagai bentuk kesalahan / kejahatan asas "*lex loci delicti commissi*" diberlakukan. Jadi dalam hal ini hukum perburuhan pada khususnya

tidak dapat memberikan perlindungan secara langsung. Hanya saja dapat juga perlindungan hukum diberikan dengan mencantumkan pengaturan bahwa perusahaan pengarah tenaga kerja diharuskan untuk membuka lembaga bantuan hukum di kota-kota di mana banyak buruh migran bekerja. Upaya lain dengan mengadakan pendekatan diplomatik untuk kasus yang telah terjadi maupun mengadakan perjanjian bilateral sampai pada setandar kontrak dan perlindungan hukum bagi kedua pihak (buruh maupun majikan).

Semua yang telah dipaparkan tersebut adalah beberapa pemikiran baik secara teoritis maupun hasil abstraksi dari realita sosial yang ada yang sejalan dengan pemikiran Sunaryati Hartono (1989: 1-2) yang telah dikemukakan bagian masalah penelitian (1), bahwa politik hukum tidak dapat terlepas dari realita sosial tradisi dan politik hukum tidak dapat terlepas dari realita sosial tradisi dan politik hukum internasional dan tidak hanya tergantung pada apa yang telah dicitakan, kehendak pembentukan hukum para praktisi maupun teorotisi belaka.

Realitas Pengiriman Buruh Migran

Kondisi daerah pengirim yang merupakan kantong buruh migran biasanya merupakan daerah miskin, yang kondisi tanahnya tidak seberapa bagus untuk pertanian serta tingkat pendidikan penduduk yang sangat rendah. Jika dianalisis ada *pull factor* and *push factor* yang menyebabkan seseorang memutuskan bekerja di luar daerahnya. *Pull* faktor nya adalah kondisi ekonomi yang sangat miskin, pendidikan yang rendah, tidak memiliki aset kekayaan, dan tidak memiliki keahlian. Sehingga pilihan pekerjaannya pun hanya pada sektor-sektor domestic. Sedangkan *Push* faktornya adalah terjadinya kesenjangan pembangunan antara kota dengan desa, kemudahan melakukan migrasi, gaji yang berlipat dan adanya *demonstration effect* yang dilakukan oleh para pekerjaan mantan buruh migran atas hasil kerjanya di daerah asalnya.

Hal inilah yang menjadi alasan penduduk desa tetap berkeinginan besar untuk bekerja di luar daerahnya. Walaupun mereka mengetahui risikonya yaitu banyak buruh migran yang diberitakan oleh media massa menjadi korban penyalahgunaan, perkosaan dan penipuan. Di daerah Tulungagung dan Blitar

yang merupakan salah satu daerah pengirim buruh migran di Jawa Timur Fenomena banyak terdapat rumah mewah dengan fasilitas modern yang terdapat di daerah-daerah terpencil sangatlah biasa. Bahkan perputaran uang di sana berlangsung sangat cepat karena jumlah remittance yang sangat besar dari buruh migran, bahkan jumlah PAD nya lebih kecil dari jumlah remittance yang dihasilkan. (Hasil Penelitian FH Unibraw). Namun yang paling riskan banyak anak-anak yang ada di daerah tersebut memiliki cita-cita ingin menjadi buruh migran, sehingga untuk kaya mereka tidak perlu sekolah tinggi-tinggi, cukup menguasai pekerjaan rumah tangga saja.

Pada penelitian yang dilakukan pada tahun 2008 (Penelitian Rahayu dkk) didapatkan data bahwa kebanyakan buruh migran yang bekerja ke luar negeri melalui perantara calo yang memiliki hubungan kerja sama dengan PJTKI di luar negeri, jadi mereka berangkat tidak melalui PJTKI yang ada di Indonesia. Bahkan banyak pula yang berangkat secara perorangan atau ilegal yaitu dengan memanfaatkan paspor beribadah untuk tujuan Arab Saudi dan paspor berkunjung untuk tujuan Malaysia. Sedangkan negara tujuan mayoritas masyarakat Madura adalah Malaysia dan Arab Saudi.

Dari hasil penelitian tersebut dipaparkan pula bahwa dalam proses pengiriman buruh migran yang dilakukan masyarakat Madura rentan menjadi korban perdagangan manusia, ini karena adanya pemalsuan identitas, pendidikan yang rendah dan ketidakpahaman mengenai peraturan ketenagakerjaan. Karenanya salah satu rekomendasi dari penelitian tersebut adalah diharapkan adanya suatu peraturan daerah tentang pengiriman buruh migran yang secara preventif mampu melakukan pencegahan terhadap perdagangan perempuan dalam proses pengiriman buruh migran.

Mekanisme pengiriman buruh migran di Madura secara keseluruhan terdiri atas: pra penempatan, saat bekerja dan purna penempatan. Dalam ketiga proses tersebut, maka proses yang terjadi di Madura adalah proses pra pemberangkatan dan purna pemberangkatan.

Secara realitas usaha proses pengiriman buruh migran ini adalah tindakan dalam proses ini terkait pihak PPTKIS, Disnaker dan BP2TKI secara keseluruhan tata cara pengiriman buruh migran adalah



Pra pemberangkatan

- a. Motivasi
- b. Pendaftaran
- c. Penggunaan surat-surat
- d. Dalam penampungan
 - Pemeriksaan kesehatan
 - Pendidikan dan pelatihan
 - Penandatanganan kontrak
 - Keadaan selama di penampungan

Persoalan yang muncul dalam proses pengiriman buruh migran di Madura adalah banyak buruh migran yang berangkat secara ilegal. Hal yang melandasi banyaknyaburuhmigranberangkatsecarailegaladalah: a) Sedikitnya jumlah kantor cabang PPTKIS yang ada di Sampang dan Pamekasan dan lagi keberadaannya di kabupaten; b) Banyaknya calo/sponsor yang ada di desa-desa; c) Ketidaktahuan masyarakat mengenai informasi untuk bermigrasi secara ilegal; c) Biaya yang mahal; d) Kemudahan proses karena tanpa prasyarat yang rumit

Beberapa hal yang menjadikan banyak buruh migran melakukan proses secara ilegal adalah: Deskripsi daerah pengirim, berdasarkan dari hasil wawancara dan observasi di lapangan kondisi rata-rata daerah pengirim adalah: 1) secara geografis terletak di daerah pinggir pantai utara Madura dan merupakan daerah yang tandus 2) pendidikan rata-rata penduduk sangatlah rendah, rata-rata tidak tamat SD bahkan banyakpulayangsamasekalitidaksekolah3)merupakan

daerah-daerah yang miskin 4) tidak terdapatnya alternatif pekerjaan yang beragam 5) pekerjaan yang banyak dilakukan merupakan pekerjaan informal yang tidak membutuhkan pendidikan 6) hampir secara keseluruhan TKI asal Madura berangkat secara ilegal 7) tujuan kerja TKI Madura adalah Arab Saudi dan Malaysia dan berangkat dengan paspor umroh atau melancong.

Faktor-faktor penyebab menjadi TKI, adapun yang menjadi faktor penyebab adalah untuk mendapatkan uang. Secara garis besar jika dipilah terdiri atas: 1) faktor pendorong: kondisi ekonomi yang miskin, pendidikan yang rendah, tidak memiliki keahlian/ keterampilan sehingga bekerja pada sektor domestik. 2) faktor penarik: kemudahan menjadi TKI (ilegal), gaji yang berlipat dan adanya *demonstration effect* dari mantan TKI atas hasil kerjanya di daerah asal dan bisa naik haji gratis (untuk tujuan Arab)

Pihak yang memberangkatkan, karena rata-rata TKI asal Madura berangkat secara ilegal, maka pihak yang terkait dalam proses pemberangkatan adalah pihak calo (yang berada di desa) dan pihak tekong (yang berada di LN). Untuk calo hampir di setiap desa pengirim terdapat calo yang berasal dari desa setempat, ada yang calonnya adalah klebunnya/kepala desa, ada yang BPDnya bahkan ada yang ustad yang juga berprofesi sebagai calo.

Secara realitas dalam proses pengiriman buruh migran juga terjadi tindakan perdagangan perempuan.

Adapun pihak-pihak yang rentan menjadi korban trafficking adalah perempuan dan anak. Dari data korban yang terdiri atas 10 orang, kesemuanya adalah perempuan dan saat bekerja menjadi TKI masih berusia rata-rata 13-15 tahun. Karena masih anak-anak inilah, maka untuk usia dan tingkat pendidikan TKI memalsukan identitasnya dan yang melakukan adalah pihak calo. Sehingga banyak kejadian mereka menjadi korban karena tidak memahami bahasa, sulit untuk menggunakan alat-alat rumah tangga yang modern dan masih ada keinginan untuk bermain/menikmati acara TV. .

Sedangkan modus operandi yang dilakukan adalah:

1) cara perekrutan, direkrut oleh calo yang ada di desa dengan diiming-imingi gaji yang besar dan pekerjaan yang enak; 2) alat transportasi atau rute perjalanan, menggunakan jalur darat untuk tujuan Malaysia dan jalur udara untuk tujuan Arab Saudi ; 3) jalur yang ditempuh, adapun tujuan Arab Saudi: Surabaya langsung Arab Saudi atau Surabaya-Jakarta-Arab Saudi. Tujuan Malaysia: Surabaya-Batam-Malaysia,

Surabaya-Tanjungpinang-Johor-Kualalumpur dan Surabaya-Jakarta-Malaysia; 4) kondisi/ keadaan yang dialami selama di perjalanan, adapun keadaan selama di perjalanan adalah keadaan yang dialami sebelum bekerja. Karena berangkat secara ilegal untuk TKI tujuan Malaysia kebanyakan tinggal di lokasi penampungan di hutan yang kondisinya tidak manusiawi; 5) mengalami/tidak mengalami tindakan kekerasan, definisi kekerasan di sini adalah kekerasan psikis/mental dan kekerasan fisik. Hampir secara keseluruhan dari 13 korban mengalami kekerasan psikis yaitu dibentak, dihina dan tidak boleh keluar rumah atau menghubungi keluarga. Dan kesemuanya mengalami kekerasan fisik seperti ditampar, dijambak dan ditendang. Ada yang diperkosa 3 orang; 6) jenis pekerjaan, kesemuanya adalah pembantu rumah tangga; 7) kondisi/ perlakuan di tempat kerja, karena keseluruhannya adalah korban maka kondisi korban selama di tempat kerja sangat tersiksa dan merasa seperti dipenjara.

Adapun beberapa kasus yang dialami oleh korban trafficking adalah:

Tabel 1. Kasus Yang Terjadi Pada Buruh Migran di Madura Berkaitan Tindakan Trafficking

KASUS	TRAFFICKING	Hak Asasi Manusia
a. Pemalsuan identitas (pendidikan)	1. Tindakan lintas batas	Hak atas kebebasan dan keamanan pribadi
b. Berangkat melalui calo dengan biaya 7 juta	2. Adanya penipuan berupa pemalsuan identitas	termasuk perlindungan terhadap kekerasan, penghinaan (pelecehan)
c. Penampungan berada di Malaysia	3. Adanya tindak kekerasan oleh majikan	anggota tubuh, ancaman dan intimidasi.
d. Keadaan penampungan tidak layak	4. Adanya lilitan hutang, berupa pemotongan gaji oleh pihak PJTKI	
e. Tidak mengetahui isi kontrak	5. Kerja paksa seperti perbudakan, berupa jam kerja yang 24 jam	
f. Waktu kerja 24 jam		
g. Kekerasan oleh majikan berupa: penggunaan kata-kata kasar, ditampar dan dianiaya		
h. Pemotongan gaji oleh PT selama 5 bulan		
a. Pemalsuan identitas	1. Tindakan lintas batas	Hak atas kebebasan dan keamanan pribadi
b. Berangkat melalui calo dengan biaya 4 juta	2. Adanya penipuan identitas dan pekerjaan yang tidak sesuai dengan yang dijanjikan	termasuk perlindungan terhadap kekerasan, penghinaan (pelecehan)
c. Penampungan berada di Malaysia	3. Adanya tindakan kekerasan di penampungan dan yang dilakukan oleh majikan	anggota tubuh, ancaman dan intimidasi.
d. Diajak berhubungan badan saat di penampungan	4. Adanya lilitan hutang	
e. Kondisi penampungan tidak layak	5. Kekerasan yang dilakukan oleh majikan karena adanya posisi dominan berupa dokumen yang dibawa majikan	
f. Pekerjaan tidak sesuai dengan yang dijanjikan	6. Kondisi seperti perbudakan	
g. Paspor dibawa majikan		
h. Waktu kerja 24 jam		
i. Kekerasan oleh majikan berupa: penggunaan kata-kata kasar dan tindakan asusila		
j. Pemotongan gaji oleh PT selama 7 bulan		
a. Berangkat dengan paspor wisata	1. Tindakan lintas batas	Hak atas kebebasan dan keamanan pribadi
b. Biaya berangkat sebesar 6 juta	2. Adanya tindak kekerasan yang terjadi di penampungan dan yang dilakukan majikan	termasuk perlindungan terhadap kekerasan, penghinaan (pelecehan)
c. Penampungan berada di Malaysia dan berada di tengah hutan	3. Kekerasan dengan penyalahgunaan Kekuasaan atau posisi dominan (terjadi di tempat kerja/negara penerima), berupa paspor wisata dan tidak ada kontrak kerja	anggota tubuh, ancaman dan intimidasi.
d. Diajak berhubungan badan di penampungan agar cepat ditempatkan	4. Kerja paksa atau kondisi seperti perbudakan	
e. Tidak ada kontrak kerja		
f. Pekerjaan tidak sesuai dengan yang dijanjikan		
g. Waktu kerja 24 jam		
h. Kekerasan oleh majikan berupa: tindakan asusila		

a. Pemalsuan identitas	1. Tindakan lintas batas	Hak atas kebebasan
b. Berangkat melalui calo dengan biaya 15 juta	2. Tindakan kekerasan yang terjadi di penampungan dan yang dilakukan majikan	dan keamanan pribadi termasuk perlindungan terhadap kekerasan, penghinaan (pelecehan) anggota tubuh, ancaman dan intimidasi.
c. Kondisi penampungan yang tidak layak	3. Adanya tindak penipuan	
d. Diajak berhubungan badan di lokasi penampungan agar cepat ditempatkan	4. Adanya lilitan hutang	
e. Waktu kerja 24 jam		
f. Kekerasan oleh majikan: menggunakan kata-kata kasar dan dianiaya		
g. Pemotongan gaji selama 5 bulan		

Sumber: Hasil analisa penulis

Gender Sebagai Alat Analisa

Pemikiran tentang akar masalah dari adanya ketidakadilan terhadap perempuan adalah mulai dari pemikiran tentang kodrat perempuan yang keliru, karena kodrat yang seharusnya merupakan ciri biologis kemudian diinterpretasikan lebih luas, yaitu sampang dengan kepanjangan untuk itu, seperti merawat anak, mendidik dan merawat kesehatan atau yang biasanya disebut dengan reproduktif. Kemudian antar jenis kelamin kerja dibagi, laki-laki di bagian kerja produktif dan perempuan di kerja reproduktif. Pembagian kerja ini pada awalnya setara dalam penghargaannya, yaitu ketika reproduksi mengalami kesulitan karena alam belum dapat dikuasai oleh manusia. (Budiman, 1984). Namun ketika alam sudah dapat dikuasai oleh manusia, dan jumlah manusia makin bertambah sehingga mencari bahan makanan menjadi lebih sulit, maka ekonomi kemudian menjadi lebih penting dari pengembangan keturunan; kemudian kerja produktif menjadi lebih dihargai dari kerja reproduktif. Kebiasaan-kebiasaan beban pekerja komunitas banyak juga yang berkaitan dengan reproduktif dan itu juga dibebankan kepada perempuan, seperti upacara keagamaan (di Bali), upacara perkawinan, kelahiran dan masih banyak lagi. Keadaan ini membuat beban kerja perempuan menjadi lebih berat dan tidak lagi mempunyai akses untuk kerja produktif, yang selanjutnya sering kehilangan akses terhadap hal-hal yang lain, seperti akses terhadap kepemilikan terhadap sumber daya, pengambilan keputusan, informasi, dll.

Pembagian kerja dan ketidakadilan yang terjadi menimbulkan kebutuhan yang berbeda antar jenis kelamin dan dapat dikategorikan menjadi dua jenis untuk mempermudah penanganan untuk mencari solusi masalah yang dihadapi: (1) kebutuhan praktis gender (KPG) dan (2) kebutuhan strategis gender (KSG). KSG akan ditangani dengan memberikan kemampuan pada perempuan dengan aliran teori fungsional (Faqih, 1998) dan KSG akan ditangani

dengan mengubah hubungan antar jenis kelamin yang tidak setara menjadi lebih setara dengan membentuk kelompok penekan, menyamakan pendapat dengan forum-forum diskusi, mengubah visi dan misi para aktor, membentuk opini umum di media masa, yang menggunakan aliran struktural.

Pentingnya Peraturan Daerah Bagi Buruh Migran

Undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang dimaksud oleh Pasal 18 ayat (1) tersebut adalah Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang tertuang dalam Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenangnya yang diberikan oleh UUD 1945 (Pasal 18 ayat 6) dan juga UU tentang Pemerintahan Daerah tersebut, salah satunya adalah untuk membentuk peraturan daerah dan peraturan pelaksanaan lainnya.

Pemberian otonomi kepada daerah dan kewenangan dalam menetapkan peraturan daerah dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan keleluasaan kepada daerah sesuai dengan kondisi lokalistiknya. Selain itu juga dimaksudkan untuk mendekatkan jarak antara pembuat peraturan daerah (pejabat daerah) dengan rakyat di daerahnya sehingga terbangun suasana komunikatif yang intensif dan harmonis di antara keduanya. Artinya keberadaan rakyat di daerah sebagai subjek pendukung utama demokrasi mendapat tempat dan saluran untuk berpartisipasi terhadap berbagai peraturan daerah yang dikeluarkan/ dihasilkan oleh pemerintahan daerah (Nasokah: 2008)

Menurut **Meutia Hatta**, kebijaksanaan nasional telah mendorong pelaksanaan desentralisasi yang lebih luas kepada pemerintah daerah melalui UU No. 22 tentang 1999 dan saat ini telah direvisi dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Peran Pemerintah Daerah dalam meningkatkan kualitas SDM yang mampu mengelola potensi sumber daya bagi kemakmuran

masyarakat. Melihat realitas sumber daya manusia Indonesia dengan jumlah penduduk hampir 210 juta - terbesar keempat di dunia - dengan komposisi laki-laki 50,29% dan perempuan 49,71% (Susenas 2003), dapat diketahui bahwa Index Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia masih menunjukkan ranking 112 di antara 174 negara, dan ke 7 di antara negara ASEAN. Index Pembangunan Gender (IPG) juga mencatat, selain ranking Indonesia masih rendah, angka gap antara laki-laki dan perempuan menunjukkan adanya perbedaan. Misalnya buta aksara perempuan lebih tinggi dua kali lipat dibanding laki-laki. (www.kompas.com)

Peran Pemerintah Daerah dalam Perlindungan Hukum

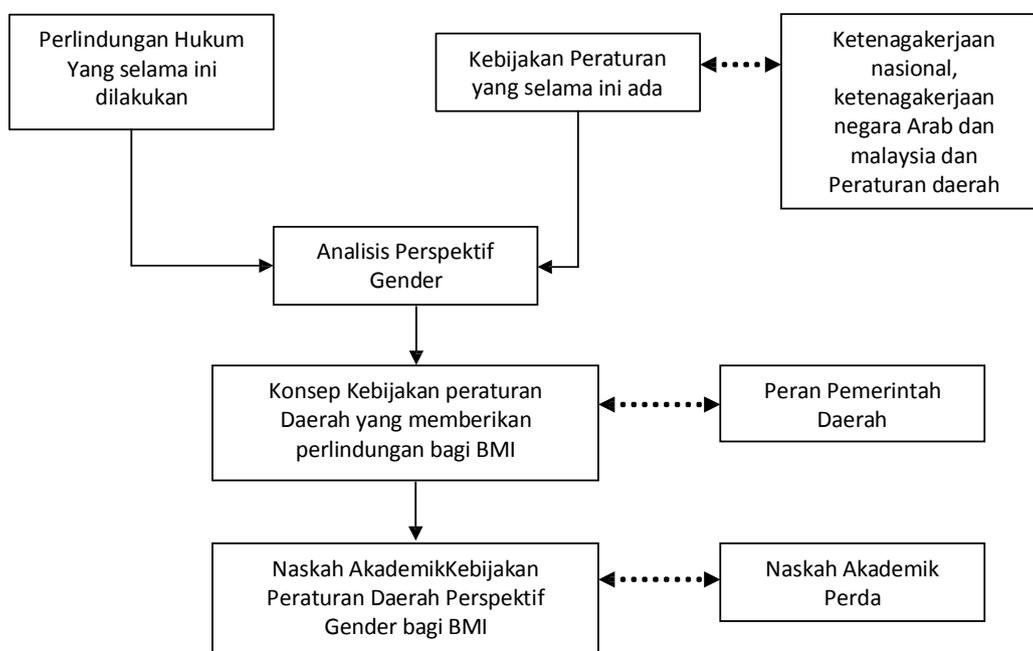
Perda perlindungan tenaga kerja Indonesia atau yang sering disebut sebagai Buruh Migran ini sangatlah perlu dan mendesak. *Pertama*, karena kasus-kasus pelanggaran hak-hak buruh migran sangatlah banyak. *Kedua*, kasus-kasus tersebut disebabkan karena tiadanya proteksi terhadap hak-hak buruh migran. Proteksi dalam bentuk Perda sekaligus pelaksanaannya. *Ketiga*, Pemkab perlu memainkan peran dalam rangka proteksi terhadap rakyatnya, khususnya yang menjadi buruh migran. Keempat, karena Kebumen termasuk

kabupaten yang menjadi kantong buruh migran, khususnya buruh migran perempuan.

Di saat otonomi daerah sekarang ini, perlulah Pemkab untuk membentuk Perda perlindungan hak-hak buruh migran, termasuk juga buruh-buruh lainnya. Hal ini penting, disebabkan karena kecenderungan Pemerintah Kabupaten hanya memanfaatkan Otonomi daerah sebagai pencarian dana untuk kenaikan PAD. Sedang dalam masalah perlindungan terhadap rakyat diabaikan. Seperti dalam perda No 26 Tahun 2004 tentang ketenagakerjaan, yang didalamnya hanya mengatur hal-hal yang semuanya berkait dengan penarikan retribusi dalam rangka peningkatan PAD. Sementara yang mengatur bagaimana melindungi hak-hak tenaga kerja, diabaikan.

Ada dua hal yang bisa diraih dengan adanya Perda perlindungan ini. Pertama, kepentingan Pemkab dalam rangka kenaikan PAD akan bisa diraih dan itu harus dibuat secara rasional dan melihat kemampuan rakyat. Kedua, kepentingan tenaga kerja/buruh migran juga akan bisa diraih. Kepentingan mereka berkait dengan tidak begitu mahal biaya serta kepastian berapa besar biaya untuk menjadi BMI, tidak berbelit-belitnya masalah administrasi, jaminan keselamatan sejak berangkat sampai pulang, ada kepastian pekerjaan di negara tujuan, serta lainnya. Yang terpenting, buruh migran mendapatkan jaminan tidak akan dijual (*trafficking*) kepada siapa pun. (Tempo: 2004).

Gambar Kerangka Pikir



Simpulan

Kondisi desa-desa pengirim TKI di Madura adalah
 a) secara geografis terletak di daerah pinggir pantai utara Madura dan merupakan daerah yang tandus
 b) pendidikan rata-rata penduduk sangatlah rendah, rata-rata tidak tamat SD bahkan banyak pula yang sama sekali tidak sekolah
 c) merupakan daerah-daerah yang miskin
 d) tidak terdapatnya alternatif pekerjaan yang beragam
 e) hampir secara keseluruhan TKI asal Madura berangkat secara ilegal

Faktor-faktor penyebab menjadi TKI, adapun yang menjadi faktor penyebab adalah untuk mendapatkan uang. Secara garis besar jika dipilah terdiri atas:
 a) faktor pendorong: kondisi ekonomi yang miskin, pendidikan yang rendah, tidak memiliki keahlian/keterampilan sehingga bekerja pada sektor domestik.
 b) faktor penarik: kemudahan menjadi TKI (ilegal), gaji yang berlipat dan adanya *demonstration effect* dari mantan TKI atas hasil kerjanya di daerah asal dan bisa naik haji gratis (untuk tujuan Arab).

Adanya amanat dalam UU No 39 Tahun 2004, yang memberikan kewajiban kepada pemerintah daerah untuk memberikan perlindungan pada buruh yang berasal dari daerahnya. Secara realitas di Madura belum ada kebijakan daerah yang mengatur mengenai perlindungan dan pengiriman TKI. Hal ini terjadi karena pemerintah daerah mengalami kesulitan dalam melakukan pembuatan draft naskah akademik. Karenanya diperlukan adanya suatu kebijakan daerah sebagai upaya perlindungan hukum dalam proses pengiriman buruh migran yang berperspektif gender di Madura.

Daftar Pustaka

- Effendi TN, (1997) *Mobilitas Internasional Pekerja Perspektif Ketenagakerjaan*, Makalah dipresentasikan pada Diskusi RUUK di Gedung DPR RI tanggal 1 Juni 1997 di Jakarta
- Hilmy, Ummu (1999) *Draft RUU Perlindungan Buruh Migran Indonesia dan Anggota Keluarganya, Pandangan Studi Wanifa, dalam Arena hukum, No.7 Tahun 1999.*
- Kartadjoemena, HS, 1997, *GATT dan WTO Sistem, Forum dan Lembaga Internasional di Bidang Perdagangan*, Universitas Indonesia Press,

Jakarta

- Khoidin M, 1997, *Perlindungan dan Bantuan Hukum bagi Nakerwan*, Jawa Pos hal 4 edisi 1 November 1997
- Krisnawaty, T, 1998, *Feminisasi Buruh Migran dan Permasalahannya dalam Jurnal Perempuan* No 5 Novemver-Januari, Yayasan Jurnal Perempuan Jakarta
- LBH Apik dan Pusat Studi Gender FH Unibraw. (2000). *Naskah akademik Peraturan Perundang-undangan tentang KDRT*. Malang
- Geerards, Immanuella (2008) *Tindakan Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Arab saudi dalam Menangani Permasalahan TKI di Arab Saudi*, Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik, FISIP Unair, tahun XXI, Nomor 4, Oktober-Desember.
- Miko, F. T. (2000) *Trafficking in Women and Children*, The US and Internasional Respons. Congressional Research service Report.
- Prinst, D. (2000) *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*. Jakarta: PT. Citra Aditya Bhakti.
- Rahayu, Devi (2007): *Perlindungan Hukum Bagi Buruh Migran Terhadap Tindakan Perdagangan Perempuan di Kabupaten Bangkalan dan Sampang*, Laporan Penelitian Studi Kajian wanita, Tidak Diterbitkan
- Rahayu, Devi (2008) *Tindakan Perdagangan Perempuan dalam Proses Pengiriman Buruh Migran di Madura*, Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik, FISIP Unair, tahun XXI, Nomor 2, April-Juni.
- Raharjo, Satjipto 1982, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung
- Solidaritas Perempuan (2000) *Dalam Praktek Panduan Melawan Perdagangan Perempuan dan Anak*. Jakarta.
- Stunberg, Nina., (1999) *What is Trafficking in Women and Children, What can be done*. International Organization Report.
- Soepomo, Imam (1990) *Pengantar Hukum Perburuhan*, Djambatan, Jakarta
- Tagarora, R. (2000) *Laporan tahunan Solidaritas Perempuan*. Jakarta.