

# ALTERNATIF KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH PERSPEKTIF GENDER BAGI BURUH MIGRAN PEREMPUAN DI MADURA \*

Devi Rahayu\*\* dan Mishbahul Munir\*\*\*

Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum, Universitas Trunojoyo, Bangkalan  
Kampus Unijoyo, Telang, PO. BOX. 2 Kamal, Bangkalan, Madura, Jawa Timur 16912

## *Abstract*

---

*Problems faced by Women Migrant Worker partly incurred in connection with the position of their woman role that have occurred since the time of recruitment process until departure and when returning back to their home areas. The presence of a legal loophole in the Law 39 of 2004 is one of the problems. The existence of a gender perspective of regional policy is an effort to guarantee the rights of migrant workers and as a solution to problems related to the position of migrant workers.*

**Keywords:** regional policy, gender perspective, migrant worker.

## *Intisari*

---

Permasalahan yang dihadapi Buruh Migran Perempuan sebagian besar terjadi sehubungan dengan posisi keperempuanan mereka yang terjadi sejak saat proses rekrutmen sampai pemberangkatan dan ketika pulang kembali ke daerah asalnya. Terdapatnya celah hukum dalam UU No. 39 Tahun 2004 merupakan salah satu persoalannya. Adanya kebijakan daerah yang berperspektif gender merupakan upaya untuk menjamin terpenuhinya hak-hak buruh migran.

**Kata Kunci:** kebijakan daerah, perspektif gender, buruh migran.

## *Pokok Muatan*

---

A. Latar Belakang Masalah .....	555
B. Metode Penelitian .....	556
C. Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	557
1. Mekanisme Pengiriman Buruh Migran Madura.....	557
2. Kebijakan Pemerintah Daerah.....	560
3. Alternatif Kebijakan Daerah Perspektif Gender .....	565
D. Kesimpulan .....	568

---

\* Hasil Penelitian Pekerti dari Dana Ditjen Dikti Kemendiknas Tahun 2011.

\*\* Alamat korespondensi: rechtidee@yahoo.com

\*\*\* Alamat korespondensi: mishbahul@gmail.com

### A. Latar Belakang Masalah

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 pada tahun 2008 di Madura, masyarakat tidak akan mengurungkan niatnya untuk bekerja keluar negeri walau dengan resiko yang tinggi karena sudah tidak ada pilihan lagi.<sup>1</sup>

Sejak tahun 1997 pekerjaan ranah domestik pada tiap tahunnya mengalami kenaikan, demikian pula dengan kasus yang terjadi pada buruh migran perempuan.<sup>2</sup> Dimulai dari proses perekrutan yang kadang diberikan janji palsu tentang jenis pekerjaannya, pemalsuan identitas, pelecehan seksual saat dilokasi penampungan, perkosaan oleh majikan dan penipuan serta pembunuhan. Artinya mulai proses pra keberangkatan, bekerja, puna pemberangkatan posisi perempuan para buruh migran sangat rentan.

Disahkannya UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, banyak pihak yang merespon 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 respon yaitu dengan semangat otonomi daerah maka daerah memiliki kewenangan untuk membuat Peraturan Daerah.

Di sisi lain, berbagai kasus menimpa buruh migran yang bekerja di luar negeri seakan tidak

mengenal kata akhir mulai dari tindakan kekerasan, pelecehan seksual, upah, jam kerja dan waktu istirahat yang tidak sesuai dengan perjanjian kerja. Ke semua kasus tersebut tentunya melanggar harkat dan martabat manusia.<sup>3</sup>

Belum banyaknya data mengenai kondisi pengiriman buruh migran Madura mendorong peneliti untuk melakukan penelitian secara mendalam. Apalagi berdasar data dari BI menyatakan Kabupaten Bangkalan dan Sampang pada tahun 2005 mengalami kenaikan dalam pengiriman buruh migran, dimana Sampang sebesar 96% dan Bangkalan sebesar 86%,<sup>4</sup> artinya keberadaan buruh migran yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi daerah haruslah dilindungi.

Banyaknya celah dalam UU No. 39 Tahun 2004 dan masih membutuhkan aturan pelaksanaan di bawahnya patut disambut oleh Pemerintah Daerah untuk melindungi warga daerahnya dan untuk menikmati *remittance* yang dihasilkan buruh migran. Belum adanya Kebijakan Peraturan Daerah dapat melindungi BMI secara komprehensif khususnya buruh migran perempuan menjadikan penelitian ini sangat strategis untuk dilakukan karena akan menjadi konsep model bagi Pemerintah Daerah yang lain. Selain itu pembuatan peraturan daerah nantinya diharapkan mampu membuka ruang dialektika dan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Pembentukan peraturan daerah yang perspektif gender sangat urgen untuk segera dilakukan karena setiap tahunnya pengiriman buruh migran perempuan mengalami kenaikan, pun demikian dengan kasus-kasus yang terjadi. Berdasarkan pemaparan tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan: Bagaimanakah alternatif kebijakan peraturan daerah perspektif gender dalam rangka perlindungan hukum bagi buruh migran perempuan di Madura?

<sup>1</sup> Ahmad Agus Ramdlany, et al., 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Buruh Migran terhadap Tindakan Perdagangan Perempuan di Kabupaten Bangkalan dan Sampang*, Laporan Penelitian Studi Kajian Wanita (tidak diterbitkan), Bangkalan, hlm. 5.

<sup>2</sup> Krisnawaty T., "Feminisasi Buruh Migran dan Permasalahannya", *Jurnal Perempuan*, No. 5, November-Januari 1998, hlm. 20.

<sup>3</sup> Lalu Husni, "Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri", *Mimbar Hukum*, Vol. 23, No. 1, Februari 2011, hlm. 151.

<sup>4</sup> M. Nur, "Laporan Tahunan Bank Indonesia: Kenaikan Remittance Jawa Timur", *Jawa Pos*, 2 Agustus 2006.

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang berperspektif gender, sehingga desain dan metodenya merupakan campuran antara metode penelitian hukum dan metode penelitian sosial dengan menekankan kajian studi wanita. Perspektif hukum nampak pada penyelesaian masalah tentang persoalan ketenagakerjaan yang harus digunakan untuk melindungi dan menyelesaikan permasalahan-permasalahan Buruh Migran Perempuan. Persoalan hukum ketenagakerjaan yang berlaku juga diperlukan untuk melindungi mereka pada saat *recruiting* sampai pemberangkatan serta pemulangannya belum lagi soal kebijakan dan penegakan hukumnya yang merupakan area tengah antara metode penelitian normatif dan sosiologis. Metode penelitian tersebut tidak akan menghasilkan sesuatu sebagaimana yang di harapkan apabila tidak di padukan dengan metode penelitian sosiologis yang memakai analisis gender dengan keberpihakan yang jelas pada ketidakadilan yang dialami oleh perempuan yang di gunakan dalam penelitian-penelitian yang hendak mengkaji nasib perempuan dan berkehendak untuk merekomendasikan suatu perubahan pada keadaan yang lebih adil.

Penelitian akan menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk mengungkap keinginan para pihak dan kebutuhan masyarakat dalam suatu mekanisme pengiriman dan kebijakan pengiriman. Penggalan kebutuhan lokal masyarakat dan desa di daerah kantong buruh migran dilakukan dengan memperhatikan pengetahuan lokal, kebudayaan lokal, sumberdaya lokal, keterampilan lokal, dan proses lokal. Selain itu juga digunakan pendekatan penelitian secara perundang-undangan (*statue approach*), ini dilakukan untuk mengetahui kebijakan daerah yang ada di daerah lain.

Penelitian ini dilakukan di daerah Madura tepatnya di Kabupaten Pamekasan dan Sampang, adapun alasan dari penentuan lokasi adalah: **Pertama**, Kabupaten Pamekasan dan Sampang merupakan Kabupaten yang pada tahun 2008 telah

mengalami lonjakan jumlah pengiriman migran (Laporan Bank Indonesia). **Kedua**, Kabupaten Pamekasan dan kabupaten Sampang memiliki karakteristik yang berbeda, dimana Bangkalan merupakan daerah dengan heterogenitas masyarakat yang tinggi, sedangkan Sampang merupakan gambaran masyarakat asli Madura yang memiliki tingkat buta aksara tertinggi kedua secara nasional. **Ketiga**, masyarakat Pamekasan dan Sampang merupakan masyarakat yang pemahaman agamanya sangat kuat dan memiliki kecenderungan patriarki. **Keempat**, dari data Disnakertrans Pamekasan 76% TKI berangkat dengan cara ilegal

Adapun data penelitian yang digunakan, pertama dilakukan penelitian normatif dengan aspek hukum yang diteliti : hukum ketenagakerjaan khususnya peraturan perundang-undangan tentang Tenaga Kerja Indonesia. Bahan primer yang dianalisis antara lain: UU No. 39 tahun 2004 tentang penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri beserta Peraturan Menteri tenaga kerja dan transmigrasi yang berkait penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Sedangkan bahan sekunder didapat dari penjelasan UU, pendapat para pakar dan para praktisi atau aktor yang berperan dalam proses pengiriman buruh migran perempuan.

Metode pengumpulan data didapatkan dari: (1) Bahan primer didapat dari pusat dokumentasi hukum yang terdapat pada perpustakaan Universitas Trunojoyo dan instansi terkait, dalam hal ini Disnakertrans; (2) Bahan sekunder akan didapat dengan wawancara terstruktur dan wawancara bebas dengan pihak Disnakertrans, Imigrasi, PPTKIS, LSM pendamping dan buruh migran perempuan. Metode analisa data dilakukan dengan dua cara. Pada penelitian normatif, bahan primer dianalisis dengan *content analysis* dengan metode interpretasi analogi ekstensif maupun *a contrario*. Pendapat para aktor dan subyek hukum dianalisis dengan analisis deskriptif kualitatif. Selain dengan metode tersebut, kedua bahan (primer dan sekunder) akan dianalisa

dengan analisis gender seperti yang dijelaskan pada bagian desain.

### C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dari banyaknya permasalahan yang menimpa buruh migran yang demikian itu kemudian muncul pendapat yang menyatakan bahwa sebagian besar masalah terjadi karena UU No. 39 Tahun 2004 tidak dapat mengatasi masalah, dan penyelesaian kasus-kasus yang terjadi tersebut. Secara garis besar masalah yang dimaksud adalah: **Pertama**, sesuai dengan penamaan undang-undangnya maka UU No. 39 Tahun 2004 lebih banyak mengatur penempatan dari pada mengatur tentang perlindungannya (jumlah pasal yang mengatur perlindungan hanya 8 pasal (7%) dari 109 pasal; sedangkan pasal yang mengatur penempatan ada 66 pasal (38%) dari 109 pasal), jadi konsentrasi dari UU No. 39 Tahun 2004 adalah pengaturan penempatan bukan perlindungan. Penataan pasal-pasal yang kurang dalam hal perlindungan dan berlebihan yang mengatur dalam masalah penempatan menyebabkan banyak kalangan yang berpendapat bahwa paradigm peraturan tersebut adalah 'komoditisasi TKI'.<sup>5</sup>

**Kedua**, UU No. 39 Tahun 2004 dibuat hampir bersamaan dengan perubahan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tetapi tidak ada harmonisasi antara keduanya, terutama pada pasal-pasal yang mengatur tentang kewenangan daerah. **Ketiga**, di dalam UU No. 39 Tahun 2004 juga tidak ada konsistensi pasal-pasalnya terutama tentang : kewajiban pemerintah untuk menjamin terpenuhinya hak-hak TKI baik yang berangkat melalui PPTKIS dan secara mandiri tapi di bagian perlindungan sebagian besar kewajibannya dilimpahkan kepada PPTKIS yakni melindungi TKI sesuai dengan perjanjian penempatannya, pada Bab IV tentang Pelaksanaan Penempatan

TKI di Luar Negeri, pemerintah juga merupakan pelaksana penempatan, tidak ada diatur lebih lanjut kemudian kewajiban untuk melindunginya, juga tidak diatur tentang bagaimana bila pemerintah tidak melaksanakan perlindungan yang diwajibkan (sanksi) bila pemerintah yang merupakan pihak yang menempatkan.

**Keempat**, terdapat dua lembaga yang punya kewenangan untuk melaksanakan perlindungan dan penempatan, yakni Kementerian Tenaga Kerja dan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI, dan sudah menjadi rahasia umum bahwa keduanya tidak melaksanakan koordinasi melainkan berseteru yang menjadikan salah satu sebab tidak produktifnya pelaksanaan perlindungan. Hal ini penyebab utamanya adalah pengaturan antara keduanya tidak jelas saling tumpang tindih dan saling meniadakan. **Kelima**, banyaknya amanat pasal untuk diatur lebih lanjut, tetapi tidak satupun yang mengamanatkan pengaturan lebih lanjut kepada peraturan daerah; pada hal pemerintah daerah juga dilimpahi untuk menanggulangi perlindungan.

#### 1. Mekanisme Pengiriman Buruh Migran Madura

Mobilitas penduduk di Madura terbilang sangat tinggi dibandingkan daerah-daerah lain di Jawa Timur. Begitu tingginya sehingga terkenal rumor bila semua orang Madura yang berada di luar Madura kembali ke kampung halamannya, maka Madura akan tenggelam. Kuntowijoyo mencatat bahwa faktor penyebab utama migrasi orang Madura adalah kelangkaan pangan.<sup>6</sup> Arus migrasi ini dilaporkan terjadi sejak masa Kolonial dan berlanjut terus hingga kini. Orang Madura biasanya pindah ke daerah yang paling dekat dengan kabupaten dimana ia tinggal maka tak heran bila di daerah tapal kuda seperti Probolinggo, Banyuwangi, Bondowoso, Lumajang, Jember dan lainnya dapat dengan mudah dijumpai orang Madura. Dengan demikian tujuan

<sup>5</sup> Naskah Akademik Revisi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri.

<sup>6</sup> Kuntowijoyo, 2006, *Perubahan Sosial dalam Masyarakat Agraris Madura 1850-1940*, Mata Bangsa, Yogyakarta, hlm. 13.

utama perantau Madura adalah untuk mencari penghidupan yang lebih baik. Untuk tujuan inilah tidak hanya laki-laki bahkan perempuan pun rela keluar Madura untuk menjadi TKI (Tenaga kerja Indonesia) dan TKW (Tenaga Kerja Wanita).<sup>7</sup> Pada kondisi inilah perempuan dan anak rentan untuk diperjualbelikan.

Gejala migrasi internasional pekerja yang terjadi sejak tahun 1970-an ada kaitannya dengan rasionalitas ekonomi yang bermotivasi pada perbaikan kondisi kehidupan. Arus migrasi internasional berbeda jika dibandingkan dengan pola migrasi sebelumnya yang lebih bersifat lokal dan regional.<sup>8</sup> Hal ini ditunjang oleh kebijakan Pemerintah saat itu yang bertumpu pada pembangunan sektor ekonomi. Hal ini telah menyebabkan corak kehidupan yang timpang antara masyarakat kota dan masyarakat desa. Ketimpangan inilah yang membuat masyarakat desa dengan standar pendidikan yang rendah melakukan migrasi ke negara lain pada sektor-sektor informal dengan gaji yang jika diukur dengan nilai rupiah kita sangatlah tinggi, namun apabila diukur dengan standar yang ada di negara tempat mereka bekerja buruh migran Indonesia mendapatkan upah yang terendah.

Faktor-faktor penarik di negara tujuan bekerja ini menyebabkan terjadinya peralihan jenis kelamin migran, dari laki-laki saat 1980-an menjadi perempuan saat 1990-an, dan sampai sekarang 70-80% migran berjenis kelamin perempuan. Dari gambaran/profil desa-desa yang diteliti atau merupakan daerah asal TKI di Sampang dan Pamekasan merupakan daerah pengirim yang merupakan kantong buruh migran merupakan daerah miskin, yang kondisi tanahnya tidak seberapa bagus untuk pertanian serta tingkat pendidikan penduduk yang sangat rendah, sehingga

penduduk tidak memiliki pilihan pekerjaan lain selain bekerja pada sektor informal<sup>9</sup>.

Jika dianalisis ada pull factor and push factor yang menyebabkan seseorang memutuskan bekerja di luar daerahnya. Pull factor merupakan factor pendorong yang menjadikan alasan yang berasal dari keadaan pribadi seseorang untuk bekerja ke luar negeri menjadi TKI. Sedangkan push factor adalah factor penarik yang karena alasan tertentu yang berasal dari keadaan pribadi seseorang menjadikannya TKI. Pull faktor nya adalah kondisi ekonomi yang sangat miskin. Ini dapat dilihat dari kondisi desa di daerah pengirim yang rata-rata kondisi rumahnya masih dari sesek/non permanen dan pekerjaan mayoritas penduduk adalah pada sector pertanian. Pada hal kondisi tanah di daerah-daerah tersebut merupakan tanah yang tandus, kritis dan sulit untuk ditanami, sehingga hanya tanaman padi dan jagung saja yang dapat ditanami pada musim hujan saja. Tanaman kebun yang ada hanya pisang dan mangga. Untuk daerah Sampang, Bangkalan dan Pamekasan merupakan daerah yang banyak jumlah desanya yang termasuk kategori daerah tertinggal di Jawa Timur.

Rendahnya tingkat pendidikan di Madura, ini dapat dilihat dari data banyaknya buta aksara, dimana Sampang merupakan salah satu daerah terbesar di Indonesia. Dari gambaran profil desa didapatkan masih terdapat penduduk yang buta aksara, yaitu Desa Jungkarang (Sampang) dan Desa Baruh (Pamekasan) sebanyak 1374 orang. Rata-rata penduduk di desa-desa tersebut adalah tamat SD sebanyak 13.096 dan selanjutnya adalah tidak tamat SD sebanyak 3597 orang. Pada hal prasyarat untuk menjadi TKI adalah berpendidikan minimal SMP, karenanya untuk dokumen para TKI kebanyakan dipalsukan untuk

<sup>7</sup> Chairul Anam, 2006, *Analisis Beberapa Faktor yang Mendorong Kaum Perempuan Madura Menjadi Tenaga Kerja Wanita ke Luar Negeri dan Pengaruhnya terhadap Tingkat Kemiskinan di Pedesaan*, Laporan Penelitian Studi Kajian Wanita (Tidak Diterbitkan), LPPM Universitas Trunojoyo Madura, Bangkalan, hlm. 17.

<sup>8</sup> Mustain, Mashud, " Perspektif Fenomenologi tentang Trafficking TKW", *Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik*, Universitas Airlangga, Tahun XXI, No. 2, April-Juni 2008, hlm. 146.

<sup>9</sup> Mutmainnah, et al., 2008, *Model Pencegahan Perdagangan Perempuan dan Anak di Madura Melalui Community Based Organization (CBO)*, Laporan Penelitian PHB, LPPM Universitas Trunojoyo Madura, Bangkalan, hlm. 56.

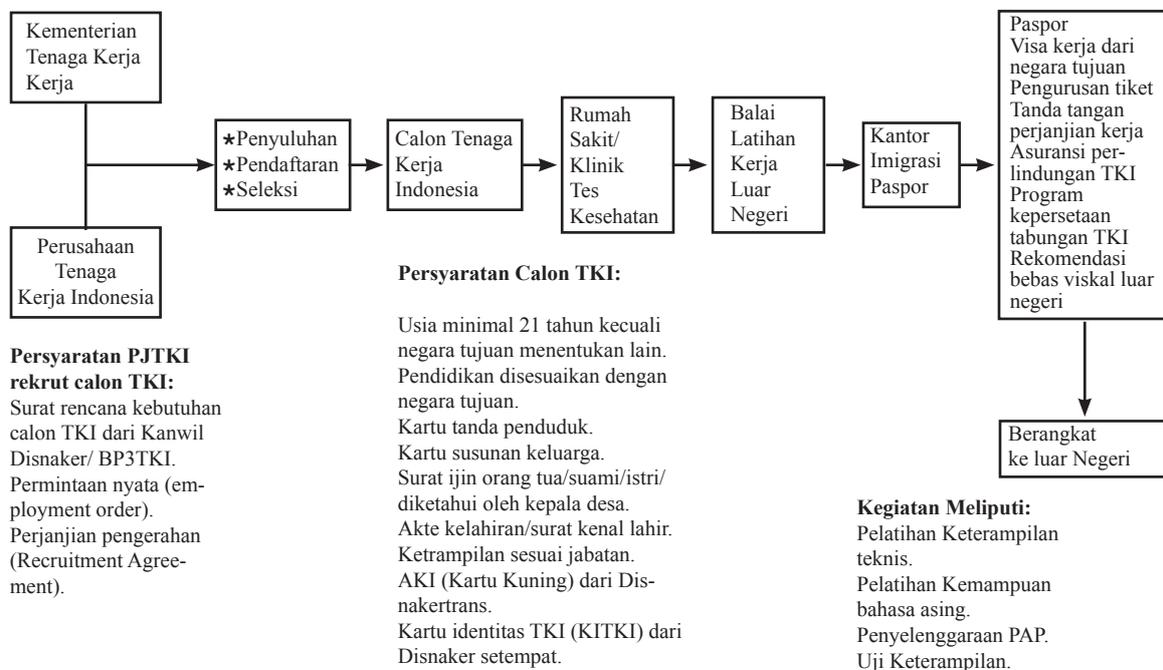
tingkat pendidikannya<sup>10</sup>. Dan lagi kebanyakan dari TKI Madura berangkat melalui jalur ilegal yang berarti tanpa pengurusan dokumen. Dari data mantan TKI mengenai latar belakang pendidikan adalah: tidak tamat SD sebanyak 20 orang, tamat SD sebanyak 26 orang, dan tamat SMP adalah 4 orang. Sehingga latar belakang pendidikan para TKI kebanyakan adalah lulusan SD/Madrasah.

Kebanyakan penduduk di desa-desa pengirim TKI adalah bekerja sebagai petani hanya sedikit orang yang bekerja sebagai pedagang atau pegawai pemerintah. Selain bertani maka kebanyakan penduduk tidaklah memiliki keahlian tertentu. Dari 50 orang mantan TKI, 40 orang tidak mempunyai keahlian/ketrampilan tertentu hanya 10 orang yang bisa menjahit. Jadi bisa dikatakan kebanyakan TKI (80%) adalah tidak memiliki keahlian tertentu.

Karena tidak memiliki keahlian tertentu dan karena posisi keperempuanan para TKI inilah, maka tidak ada pilihan bagi mereka untuk bekerja ke luar negeri hanya pada sektor-sektor domestik atau sebagai pembantu rumah tangga saja. Dari data para TKI 96% atau 48 orang bekerja sebagai

pembantu rumah tangga. Hanya 2 orang yang bekerja sebagai kasir dan resepsionis. Sedangkan, push faktornya adalah, kemudahan menjadi TKI karena 80% TKI berangkat melalui proses ilegal, gaji yang berlipat yang diterima TKI yaitu antara 3,5-6 juta per bulan yang jika dibandingkan dengan jenis pekerjaan yang sama di Indonesia maka jumlahnya adalah 10 kali lipat, dan adanya *demonstration effect* yang dilakukan oleh para pekerja mantan buruh migran atas hasil kerjanya di daerah asalnya. Dimana hampir 80% dari TKI membelanjakan hasil kerjanya untuk membangun rumah, karenanya di desa-desa TKI dapat dibedakan yang menjadi TKI rumahnya sudah permanen dan bagus sedangkan yang tidak menjadi TKI rata-rata rumahnya masih non permanen. Kondisi ini tentunya merupakan hal yang sangat menarik bagi warga desa lainnya untuk menjadikan alasan berangkat menjadi TKI.

Secara realitas usaha proses pengiriman buruh migran ini adalah tindakan dalam proses ini terkait pihak PPTKIS, Kementerian tenaga kerja dan transmigrasi dan BNP2TKI secara keseluruhan tata cara pengiriman buruh migran adalah:



<sup>10</sup> Pada tahun 2005 diajukan *judicial review* berkenaan masalah pembatasan pendidikan minimal SLTP atau sederajat sebagai syarat menjadi TKI, ini dianggap sebagai pembatasan hak bagi warga negara untuk mendapatkan pekerjaan. Putusan Mahkamah Konstitusi tertanggal 28 Maret 2006 mengabulkan permohonan tersebut, sehingga ketentuan mengenai batasan pendidikan minimal SLTP atau sederajat dianggap tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sehingga prasyarat pendidikan menjadi TKI adalah minimal lulusan SD.

Adapun prosedur pengiriman buruh migran adalah terdiri atas: Pra pemberangkatan terdiri atas motivasi, pendaftaran, penggunaan surat-surat. Dalam penampungan, terdiri atas pemeriksaan kesehatan, pendidikan dan pelatihan, penandatanganan kontrak dan keadaan selama di penampungan. Selama di negara tujuan atau masa kerja. Purna pemberangkatan.

## 2. Kebijakan Pemerintah Daerah

Kebijakan Publik menurut Muchsin adalah sebuah sikap dari pemerintah yang berorientasi pada tindakan. Artinya bahwa kebijakan publik merupakan sebuah kerja kongkret dari adanya sebuah organisasi Pemerintah. Kebijakan menurut Thomas R. Dye, “apa yang ditetapkan oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan”.<sup>11</sup> Menurut James Anderson kebijakan publik adalah “suatu arah tindakan yang bertujuan, yang dilaksanakan oleh pelaku atau pelaku kebijaksanaan di dalam mengatasi suatu masalah atau urusan-urusan yang bersangkutan. Menurut H. Soenarko kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintah yang berwenang, untuk kepentingan rakyat (*publik interest*).<sup>12</sup>

Dalam hal ini kebijakan publik yang menjadi fokus pembahasan penulis adalah berorientasi pada tindakan pemerintah daerah yang ditetapkan dalam suatu ketentuan peraturan perundang-undangan yang berupa Peraturan Daerah, yang berarti analisa yang dilakukan nantinya terhadap keputusan-keputusan yang dilakukan oleh pemerintah merupakan hasil dari formulasi suatu kebijaksanaan tertentu.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah merupakan undang-undang yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yakni undang-undang pertama yang mengatur tentang otonomi daerah. Beberapa pasal dari

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terkait dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004. Kedua undang-undang ini dibuat pada tahun yang sama, akan tetapi ada ketidakkonsistenan dari kedua undang-undang ini, yakni pasal 10, 13, 14, dan 22.

Dalam pasal 10 ini sebenarnya jelas bahwa urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah (pusat) hanya 6 point (huruf a sampai dengan f). Tidak satupun dalam huruf tersebut yang secara eksplisit mengemukakan bahwa urusan ketenagakerjaan merupakan urusan Pemerintah (pusat) yang dengan kata lain seharusnya pengaturan, perlindungan tentang ketenagakerjaan merupakan urusan yang diwajibkan kepada Pemerintah Daerah. Jadi kalau ada undang-undang, maka banyak pasal yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut seharusnya didelegasikan kepada Pemerintah Daerah. Hal yang demikian ini bukan hanya karena pengaturannya seharusnya konsisten dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tetapi juga karena kebutuhan dalam kondisi nyata membutuhkan pembedaan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Sebagai contohnya adalah: daerah Pontianak, Riau tentu berbeda dengan daerah Sampang dan Pamekasan; karena daerah Pontianak dan Riau merupakan daerah pintu gerbang yang digunakan para TKI untuk mencari penghidupan di negara tetangga seperti Singapura, Malaysia dan Brunei atau daerah-daerah lainnya; sedangkan daerah Sampang dan Pamekasan merupakan daerah asal dari para TKI tersebut. Sehingga tepat dan sangat ideal kalau Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 banyak mendelegasikan pasal-pasal nya untuk diatur dalam Perda, walaupun mungkin ada Peraturan Pemerintah yang memberikan batasan-batasan minimal yang harus ada di Perda.

Namun yang terjadi adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tidak satupun pasal yang

<sup>11</sup> Thomas R. Dye, 1978, *Understanding Public Policy*, Prentise Hall, Amerika, hlm. 3.

<sup>12</sup> H. Soenarko, 2000, *Public Policy*, Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 41.

mengatur pendelegasian kepada Perda tersebut. Pada hal Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan rincian urusan yang wajib menjadi kewenangan daerah provinsi maupun kabupaten/kota, sebagaimana yang dipaparkan sebagai, “Kewajiban Pemerintah dalam UU PPTKILN diatur dalam berbagai pasal,

terutama pada pasal-pasal yang mengatur tentang penempatan.” Pembagian kewajiban merupakan hal yang penting, karena dengan pengaturan ini TKI menjadi jelas instansi mana mereka akan meminta pelaksanaan hak-hak mereka. Tabel berikut menampilkan kewajiban dan kewenangan tersebut:<sup>13</sup>

**Tabel 1. Kewajiban dan Kewenangan Berdasarkan Pengaturan dalam UU No. 39 Tahun 2004**

<b>Kewajiban/ kewenangan</b>	<b>Pemerintah Pusat</b>	<b>Pemerintah Daerah</b>
<b>Kewajiban</b>	<p>Pasal 7 huruf e Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Pemerintah berkewajiban: memberikan perlindungan kepada TKI selama masa sebelumnya pemberangkatan, masa penempatan, dan masa purna penempatan.</p>	<p>Pasal 54 ayat (1) Pelaksana penempatan TKI swasta wajib melaporkan setiap perjanjian penempatan TKI kepada instansi pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan.</p>
	<p>Pasal 1 angka 16 Pemerintah adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta para Menteri.</p>	<p>Pasal 55 ayat (3) Perjanjian kerja ditandatangani dihadapan pejabat instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan.</p>
		<p>Pasal 85 ayat (2) Dalam hal penyelesaian secara musyawarah tidak tercapai, maka salah satu atau kedua belah pihak dapat meminta bantuan instansi yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan di Kabupaten/Kota, Provinsi atau Pemerintah.</p>

<sup>13</sup> Umu Hilmy, “Urgensi Perubahan UU No. 30 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri”, *Makalah*, Komisi IX, 14 Desember 2004, hlm. 10.

<b>Kewenangan</b>	<p>Pasal 12 Perusahaan yang akan menjadi pelaksana penempatan TKI swasta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf b wajib mendapat izin tertulis berupa SIPPTKI dari Menteri.</p>	<p>Pasal 34 ayat (3) Informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), wajib mendapatkan persetujuan dari instansi yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan dan disampaikan oleh pelaksana penempatan TKI swasta</p>
	<p>Pasal 13 huruf c Menyetor uang kepada bank sebagai jaminan dalam bentuk deposito sebesar Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) pada bank pemerintah;</p>	<p>Pasal 36 ayat (1) Pencari kerja yang berminat bekerja ke luar negeri harus terdaftar pada instansi pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan.</p>
	<p>Pasal 17 ayat (2) Pemerintah mengembalikan deposito kepada pelaksanaan penempatan TKI swasta apabila masa berlaku SIPPTKI telah berakhir dan tidak diperpanjang lagi atau SIPPTKI dicabut.</p>	<p>Pasal 37 Perekrutan dilakukan oleh pelaksana penempatan TKI swasta dan pencari kerja yang terdaftar pada instansi pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1).</p>
	<p>Pasal 26 ayat (1) Selain oleh Pemerintah dan pelaksana penempatan TKI swasta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, perusahaan dapat menempatkan TKI di luar negeri, untuk kepentingan perusahaan sendiri atas izin tertulis dari Menteri.</p>	<p>Pasal 38 ayat (2) Perjanjian penempatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diketahui oleh instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan kabupaten/kota.</p>
	<p>Pasal 32 ayat (1) Pelaksana penempatan TKI swasta yang akan melakukan perekrutan wajib memiliki SIP dari Menteri.</p>	<p>Pasal 101 ayat (3) Kewenangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.</p>
	<p>Pasal 49 ayat (1) Setiap calon TKI harus mengikuti pemeriksaan kesehatan dan psikologi yang diselenggarakan oleh sarana kesehatan dan lembaga yang menyelenggarakan pemeriksaan psikologi yang ditunjuk oleh Pemerintah.</p>	
	<p>Pasal 91 ayat (1) Pemerintah dapat memberikan penghargaan kepada orang atau lembaga yang telah berjasa dalam pembinaan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri.</p>	

Dari tabel tersebut nampak bahwa UU PPTKILN telah terdapat pembagian kewajiban dan kewenangan, tetapi kewajiban Pemerintah Daerah lebih banyak dari Pemerintah Pusat, sedangkan dalam hal kewenangan Pemerintah Daerah lebih sedikit. Apabila dicermati lebih lanjut maka kewajiban yang banyak sekali menghabiskan tenaga dan biaya, tetapi Pemerintah pusat dalam mendelegasikan kewajiban tersebut tanpa disertai biaya atau anggaran khusus untuk itu, juga tidak pula mewajibkan Pemerintah Daerah untuk menyediakan APBD, oleh karena itu hal itu akan berimplikasi terhadap penegakan hukumnya.

Secara realitas persoalan yang muncul dalam proses pengiriman buruh migran di Madura adalah banyak buruh migran yang berangkat secara ilegal. Hal yang melandasi banyaknya buruh migran berangkat secara ilegal adalah sedikitnya jumlah kantor cabang PPTKIS yang ada di Sampang dan Pamekasan dan lagi keberadaannya di kabupaten, banyaknya calo/sponsor yang ada di desa-desa, ketidaktahuan masyarakat mengenai informasi untuk bermigrasi secara ilegal, biaya yang mahal, 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 secara geografis terletak di daerah pinggir pantai utara Madura dan merupakan daerah yang tandus, pendidikan rata-rata penduduk sangatlah rendah, rata-rata tidak tamat SD bahkan banyak pula yang sama sekali tidak sekolah, merupakan daerah-daerah yang miskin, tidak terdapatnya alternatif pekerjaan yang beragam, pekerjaan yang banyak dilakukan merupakan pekerjaan informal yang tidak membutuhkan pendidikan, hampir secara keseluruhan TKI asal Madura berangkat secara ilegal, tujuan kerja TKI Madura adalah Arab Saudi dan Malaysia dan berangkat dengan paspor umroh atau melancong.

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: cara perekrutan, direkrut oleh calo yang ada di desa dengan diiming-imingi gaji yang besar dan pekerjaan yang enak. Alat transportasi atau rute perjalanan, menggunakan jalur darat untuk tujuan Malaysia dan jalur udara untuk tujuan Arab Saudi. Jalur yang ditempuh, adapun tujuan Arab Saudi: Surabaya langsung Arab Saudi atau Surabaya-Jakarta-Arab Saudi. Tujuan Malaysia: Surabaya-Batam-Malaysia, Surabaya-Tanjung Pinang-Johor Kuala Lumpur, dan Surabaya-Jakarta-Malaysia.

Kondisi/ keadaan yang dialami selama diperjalanan, adapun keadaan selama diperjalanan 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. Mengalami/tidak mengalami tindakan kekerasan, definisi kekerasan disini 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. Kesemuanya mengalami kekerasan fisik seperti ditampar, dijambak dan ditendang. Ada yang diperkosa 3 orang.

Jenis pekerjaan, kesemuanya adalah pembantu rumah tangga. Kondisi/ perlakuan di tempat

kerja, karena keseluruhannya adalah korban maka kondisi korban selama ditempat kerja sangat tersiksa dan merasa seperti dipenjara. Terkait dengan kasus yang dialami oleh buruh migran yang berasal dari Madura yang teridentifikasi sebagai tindak perdagangan perempuan, maka berdasarkan UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, dalam hal ini Pemerintah daerah terkait upaya pencegahan dan penanganan mempunyai kewajiban untuk bersama-sama melakukannya. Ini dapat kita lihat dalam Pasal 57 yang berbunyi: (1) Pemerintah, Pemerintah daerah, masyarakat dan keluarga wajib mencegah terjadinya tindak pidana perdagangan orang, (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membuat kebijakan, program, kegiatan dan mengalokasikan anggaran untuk melaksanakan pencegahan dan penanganan masalah perdagangan orang. Dari UU PTPPO tersebut memberikan amanat pada Pemerintah Daerah untuk membuat suatu kebijakan daerah dan alokasi anggaran yang dapat memberikan perlindungan pada korban perdagangan orang, yang pada khususnya adalah para buruh migran perempuan.

Dari data dan hasil wawancara yang dilakukan didapatkan bahwa di daerah Sampang dan Pamekasan tidak ada kebijakan daerah berupa peraturan daerah tentang perlindungan buruh migran. Hal ini seperti dituturkan oleh Bapak Maksun Ketua Komisi D DPRD Pamekasan:

Di Pamekasan memang belum ada peraturan daerah yang mengatur mengenai buruh migran. Dalam Prolegda, Komisi D telah menyiapkan draft perda perlindungan terhadap TKI, namun ditolak. Pada hal persoalan TKI ini sangat penting, karena hampir sebagian besar TKI berangkat secara ilegal.<sup>14</sup>

Hal yang sama juga terjadi di kabupaten Sampang, dimana di kabupaten tersebut belum ada kebijakan daerah berupa peraturan daerah tentang perlindungan buruh migran. Karena

tidak adanya kebijakan daerah yang mengatur mengenai perlindungan bagi buruh migran, maka perlindungan hukum yang selama ini dilakukan oleh kedua pemerintah daerah tersebut bersifat represif. Artinya pemerintah daerah baru mengambil kebijakan yang bersifat sosial dan mengambil tindakan jika ada laporan yang menimpa buruh migran asal daerahnya. Hal ini seperti yang dikemukakan Kabag Hukum Pemkab Sampang, “Terhadap kasus yang terjadi, Pemda hanya membantu secara social dengan pemberian bantuan atau santunan, dilakukan oleh Dinsosnakertrans. Upaya yang dilakukan jika ada persoalan terkait TKI/buruh migran berupa kebijakan-kebijakan yang berbentuk sosial.” Sehingga kebijakan dan tindakan yang diambil bersifat parsial dan spontan. Hal ini seperti yang dituturkan Ketua Komisi D DPRD Sampang:

Kebijakan terkait perlindungan bagi TKI, Pemda hendaknya melakukan sosialisasi kepada PJTKI (PPTKIS) cabang dan kepada masyarakat mengenai prosedur keberangkatan, sehingga PPTKIS dan masyarakat diharapkan mengikuti prosedur yang ada dan kasus-kasus yang terjadi dapat diminimalisir. Selama ini untuk memberikan perlindungan terhadap TKI yang bermasalah, upaya dapat dilakukan dengan koordinasi dengan pihak provinsi.<sup>15</sup>

Selain itu terdapat pula program pemerintah daerah terhadap TKI purna, upaya yang dilakukan oleh Dinsosnakertrans adalah melakukan akses kepada pemerintah pusat untuk bantuan pemberdayaan yaitu dengan memberikan fasilitasi untuk berwirausaha sesuai dengan kemampuan dan keinginan, dengan harapan mereka bisa mandiri dan tidak kembali lagi ke luar negeri. misalnya, mereka yang berminat untuk menjadi tukang maka dilatih dan diberikan peralatan, yang mau beternak diberikan bantuan kambing.

Pemerintah daerah juga mengeluhkan terkait banyaknya buruh migran yang berangkat secara ilegal, karena Dinsosnakertrans tidak memiliki

<sup>14</sup> Wawancara dilakukan pada tanggal 2 Agustus 2012.

<sup>15</sup> Wawancara dilakukan pada tanggal 20 Juli 2012.

data pasti mengenai jumlah buruh migran yang bekerja di luar negeri, data yang ada hanya berjumlah ratusan orang. Sementara terkait data deportasi buruh migran tiap tahunnya di kedua kabupaten tersebut mencapai jumlah seribu orang lebih. Hal selanjutnya yang dikeluhkan pemerintah daerah karena tidak adanya kebijakan khusus yang mengatur mengenai perlindungan buruh migran, maka tidak ada alokasi anggaran khusus. Hal yang selama ini dilakukan adalah mengambil dari APBD masing-masing daerah.

Karenanya daerah Sampang dan Pamekasan memandang perlu adanya kebijakan daerah yang berupa peraturan daerah. Bahkan pihak DPRD juga meminta agar UU No 39 Tahun 2004 segera dirubah, agar beberapa hal yang diaturnya dapat dirubah, seperti : diharapkan adanya kewajiban bagi PPTKIS untuk membuka cabang di daerah-daerah kantong buruh migran, adanya balai latihan kerja di daerah-daerah kantong buruh migran, adanya tempat pelayanan satu atap, yang melayani semua kebutuhan dokumen yang dibutuhkan untuk menjadi buruh migran. Hal ini untuk merespon adanya pembangunan kantor imigrasi di Pamekasan, adanya amanat dalam Undang-undang pada daerah untuk membuat peraturan daerah terkait perlindungan buruh migran.

Sementara terkait persoalan yang terjadi pada buruh migran perempuan yang sebagian besar bekerja pada sektor domestik dan dengan latar belakang pendidikan rendah. Maka pemerintah daerah menginginkan dengan adanya BLK didaerah nantinya bisa meminimalisir persoalan rendahnya pendidikan formal dengan memberikan pendidikan informal yang bisa meningkatkan kualitas skill buruh migran perempuan. Keberadaan Pusat Pelayanan Terpadu yang memberikan layanan pendampingan kasus-kasus perempuan dan anak juga diharapkan akan segera dibentuk di dua kabupaten tersebut. Agar dapat memberikan pendampingan secara hukum, sosial, kesehatan dan psikologis.

### 3. Alternatif Kebijakan Daerah Perspektif Gender

Dari data yang ada di dua kabupaten, yaitu Sampang dan Pamekasan dikemukakan bahwa 70% buruh migran yang bekerja di luar negeri adalah perempuan, tapi tidak satupun pasal dalam UU No. 39 Tahun 2004 yang eksplisit mengatur tentang perempuan. Pada hal perempuan membutuhkan perlindungan terhadap hak-hak reproduksinya, membutuhkan perlindungan khusus dalam pemeriksaan kesehatan dan psikologi maupun dalam setiap proses penempatan lainnya. Oleh karena itu revisi UU No. 39 Tahun 2004 yang akan dibuat hendaknya mencantumkan secara eksplisit perlindungan terhadap hak-hak reproduksinya, terutama dalam pemeriksaan kesehatan dan psikologi yang hendaknya disediakan dokter atau pelayan medis yang sesama jenis kelamin untuk menghindari pelecehan seksual. Hal tersebut tentunya juga diatur dalam suatu kebijakan daerah.

Secara keseluruhan suatu kebijakan daerah yang dapat memberikan perlindungan bagi buruh migran perempuan adalah yang secara tegas memuat beberapa hal, yaitu:

- a) Perekrutan dan seleksi:
  - 1) Membentuk *resource center* di daerah kantong asal migran untuk memberikan informasi yang detail dan akurat terkait dengan proses rekrutmen dan biaya yang ditanggung oleh pekerja migran;
  - 2) Memperpendek pengurusan migrasi kerja dengan sistem pelayanan satu atap;
  - 3) Manajemen dan control terhadap agensi tenaga kerja dan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses perekrutan;
  - 4) Keterlibatan NGO sebagai pihak yang independen dalam proses control atas manajemen;
  - 5) Skema peminjaman dengan bunga rendah bagi calon pekerja migran dan pemerintah memperkenalkan para calon tersebut pada sektor perbankan;

- 6) Melibatkan majikan untuk turut menanggung biaya migrasi kerja;
  - 7) Pengaturan dan control efektif atas kinerja agensi perekrut pekerja migran; penerapan larangan penempatan di negara tertentu (misalnya yang banyak melakukan kekerasan dan pelanggaran hak pekerja migran) atau larangan menempatkan pekerja migran dengan karakteristik tertentu, seperti pekerja migran di bawah umur.
- b) Persiapan dan Pra Pemberangkatan:
- 1) Pelatihan khusus untuk meningkatkan ketrampilan pekerja migrant sesuai dengan pekerjaannya;
  - 2) Pengenalan dan penyadaran akan budaya masyarakat negara tujuan;
  - 3) Pelatihan bahasa yang sesuai dengan negara tujuan pekerja migran;
  - 4) Pengetahuan tentang hak dan kewajiban pekerja dan majikan;
  - 5) Pengetahuan tentang kondisi kerja di negara tujuan;
  - 6) Pemberdayaan pekerja migran dengan pemberian petunjuk/pedoman untuk merespon tindakan eksploitatif dan pelanggaran HAM dan memberikan instruksi yang jelas bagaimana mereka dapat menghubungi pihak kedutaan atau konsulat bila mereka menghadapi masalah yang darurat sifatnya;
  - 7) Memberikan nomor-nomor yang bisa dihubungi dalam kondisi darurat, pemerintah melakukan kerja sama dengan *provider* telekomunikasi. Semua hal ini dapat diintegrasikan dengan program orientasi yang dilakukan pemerintah di negara-negara tujuan.
- c) Perlindungan di Negara Tujuan:
- 1) Pemerintah memberikan komitmen yang kuat dalam memberikan perlindungan, misalnya dalam kasus hukuman mati atau deportasi;
  - 2) Memperkuat atase tenaga kerja di perwakilan dan konsulat di semua negara tujuan;
  - 3) Pemerintah mendorong bank nasional untuk mendirikan cabang di negara tujuan untuk fasilitasi penyimpanan dan pengiriman remitensi dengan biaya murah;
  - 4) Pemerintah mendukung dan membantu NGO nasional dengan partner NGO di negara tujuan untuk terlibat dalam advokasi dan perlindungan pekerja migran di negara tujuan.
- d) Perlindungan Pekerja Migran Pasca Bekerja:
- 1) Pemulangan yang murah dan aman;
  - 2) Memaksimalkan dampak positif pemulangan pekerja migran bagi masyarakat lokal dan bagi pembangunan nasional dengan menciptakan kondisi yang memungkinkan bagi pekerja migrant melakukan investasi pada pekerjaan-pekerjaan produktif yang potensial mengembangkan hasil kerja para pekerja migran.

Tabel 2. Konsep Alternatif Kebijakan Perspektif Gender

Mekanisme Pengiriman Buruh Migran	Permasalahan yang Dialami	Alternatif Kebijakan	Alternatif Kebijakan Perspektif Gender
Pra Penempatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pemberian informasi yang tidak jujur.</li> <li>▪ Pemalsuan identitas.</li> <li>▪ Pemberian pinjaman uang dengan bunga tinggi.</li> <li>▪ Tindakan pelecehan seksual saat pemeriksaan.</li> <li>▪ Tindakan pelecehan dan perkosaan di penampungan.</li> <li>▪ Pendidikan dengan waktu singkat.</li> <li>▪ Kondisi penampungan yang tidak manusiawi.</li> <li>▪ Pembebanan biaya selama di penampungan</li> <li>▪ Larangan berkomunikasi dan pulang.</li> <li>▪ Ketidaktahuan tentang isi kontrak kerja.</li> <li>▪ Tidak ada batas waktu berada di penampungan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adanya kantor cabang di daerah kantong.</li> <li>▪ Pembentukan <i>resource center</i> di daerah kantong.</li> <li>▪ Pembentukan sistem pelayanan satu atap.</li> <li>▪ Adanya balai latihan kerja di daerah kantong.</li> <li>▪ Adanya skema pinjaman dengan bunga rendah.</li> <li>▪ Adanya materi pendidikan tentang hak-hak buruh migran dan kondisi budaya negara tujuan.</li> <li>▪ Adanya manajemen dan kontrol terhadap agensi dan pihak yang terlibat proses perekrutan.</li> <li>▪ Melibatkan majikan dalam menanggung biaya migrasi kerja.</li> <li>▪ Keterlibatan NGO dalam proses kontrol atas manajemen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pembentukan pusat pelayanan terpadu atau <i>crisis center</i> di daerah kantong yang menyediakan layanan kesehatan, hukum, psikologis dan psikososial.</li> <li>▪ Pemberian informasi mengenai hak-hak reproduksi buruh migran perempuan.</li> <li>▪ Pemberian informasi mengenai proses yang rentan menjadi korban.</li> <li>▪ Pemberian informasi apa yang harus dilakukan jika terjadi kasus.</li> <li>▪ Adanya informasi mengenai pengelolaan <i>remittance</i> dan kewirausahaan.</li> </ul>
Saat bekerja	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Terbatasnya fasilitas pribadi.</li> <li>▪ Miskomunikasi kerja.</li> <li>▪ Komunikasi sosial.</li> <li>▪ Beban kerja yang panjang.</li> <li>▪ Tindakan kekerasan.</li> <li>▪ Tindakan pelecehan seksual dan pemerkosaan.</li> <li>▪ Kematian</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Memperkuat atase ketenagakerjaan di negara-negara yang banyak menjadi tujuan buruh migran.</li> <li>▪ Adanya rumah aman bagi para buruh migran yang mengalami masalah.</li> <li>▪ Kewajiban bagi PPTKIS membentuk perwakilan di negara tujuan.</li> <li>▪ Penyediaan jasa pengacara.</li> <li>▪ Proses pengawasan dan pendampingan yang rutin dari atase ketenagakerjaan.</li> <li>▪ Mendorong bank nasional untuk mendirikan kantor cabang di negara tujuan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kewajiban bagi PPTKIS untuk memberikan laporan secara berkala pada pemerintah daerah dan keluarga buruh migran.</li> <li>▪ Adanya fasilitas pendampingan kesehatan, hukum, psikologis dan psikososial di rumah aman.</li> <li>▪ Melakukan koordinasi dengan pemerintah pusat dan NGO dalam pendampingan kasus.</li> <li>▪ Adanya alokasi anggaran APBD.</li> </ul>

Purna Penempatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ancaman pemerasan.</li> <li>▪ Penipuan.</li> <li>▪ Pembayaran uang pada agen untuk alasan yang tidak masuk akal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informasi mengenai jalur pemulangan yang aman.</li> <li>▪ Jaminan pemulangan yang aman dan murah.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adanya pendampingan terhadap korban.</li> <li>▪ Adanya pendampingan penyelesaian kasus.</li> <li>▪ Adanya pelatihan kewirausahaan dan ketrampilan.</li> </ul>
------------------	--	---	--

Sumber : Hasil Analisa Penulis.

Dari keseluruhan proses pengiriman buruh migran, maka hal yang paling krusial untuk dilakukan perubahan dan penataan adalah pada proses pra penempatan, karena banyaknya kasus yang dialami buruh migran saat bekerja di luar negeri adalah disebabkan proses pra penempatannya yang tidak sesuai. Seperti kasus terjadinya miskomunikasi antara buruh migran dan majikan, yang terjadi karena ketidakpahaman buruh migran dengan bahasa dan budaya setempat. Ini semua terjadi karena proses pelatihan bahasa yang dilakukan pada saat pendidikan bersifat ala kadarnya. Dan yang lebih memprihatinkan adalah walau buruh migran tidak dapat bahasa negara setempat, namun buruh migran tetap mendapatkan surat lulus uji kompetensi.

Selain persoalan tersebut diatas banyak persoalan yang memang diakui banyak pihak itu terjadi karena proses pra penempatan yang tidak benar di negara kita. Karenanya diharapkan dengan direvisinya UU No. 39 Tahun 2004 yang secara perubahannya memberikan porsi kewenangan yang besar pada daerah untuk melakukan upaya perlindungan terhadap buruh migran. Hal tersebut dimulai dengan keharusan pembentukan kantor cabang, pendirian BLK, tempat *medical check-up*, adanya crisis center serta perubahan materi pendidikan dan ketrampilan. Diharapkan dengan perbaikan pada proses pra penempatan akan lebih menjamin lagi perlindungan terhadap buruh migran yang bekerja di luar negeri.

#### **D. Kesimpulan**

Adapun kesimpulan yang dapat diambil adalah secara keseluruhan persoalan perlindungan hukum bagi buruh migran diawali dengan adanya kekurangan dalam UU PPTKILN. Mekanisme pengiriman buruh migran terdiri atas pra penempatan, saat bekerja dan purna penempatan. Hampir keseluruhan buruh migran Madura berangkat melalui proses ilegal, hal ini karena sedikitnya jumlah kantor cabang PPTKI dan minimnya informasi mengenai prosedur resmi bermigrasi. Sehingga banyak buruh migran yang dideportasi dari negara tempat kerja. Hampir 70% buruh migran Madura adalah perempuan dan terdapat kasus-kasus perdagangan perempuan.

Belum ada kebijakan daerah yang berupa peraturan daerah yang memberikan perlindungan hukum bagi buruh migran khususnya perempuan. Kebijakan yang selama ini dilakukan masih berupa kebijakan sosial yang bersifat represif, yaitu melakukan penanganan kasus jika ada laporan dari masyarakat. Diharapkan dengan direvisinya UU No. 39 Tahun 2004 yang secara perubahannya memberikan porsi kewenangan yang besar pada daerah untuk melakukan upaya perlindungan terhadap buruh migran. Hal tersebut dimulai dengan keharusan pembentukan kantor cabang, pendirian BLK, tempat *medical check-up*, adanya *crisis center* serta perubahan materi pendidikan dan ketrampilan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Dye, Thomas R., 1978, *Understanding Public Policy*, Prentise Hall, Amerika.
- Kuntowijoyo, 2006, *Perubahan Sosial dalam Masyarakat Agraris Madura 1850-1940*, Mata Bangsa, Yogyakarta.
- Soenarko, 2000, *Public Policy*, Airlangga University Press, Surabaya.

### B. Makalah/Karya Ilmiah

- Anam, Chairul, 2006, *Analisis Beberapa Faktor yang Mendorong Kaum Perempuan Madura Menjadi Tenaga Kerja Wanita ke Luar Negeri dan Pengaruhnya terhadap Tingkat Kemiskinan di Pedesaan, Kabupaten Bangkalan*, Laporan Penelitian Studi Kajian Wanita, Universitas Trunojoyo Madura, Bangkalan.
- Hilmy, Umu, 2004, "Urgensi Perubahan UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri", *Makalah*, Komisi IX, Jakarta, 14 Desember.
- Mutmainnah, et al., 2008, *Model Pencegahan Perdagangan Perempuan dan Anak di Madura Melalui Community Based Organization (CBO)*, Laporan Penelitian PHB,

LPPM Universitas Trunojoyo Madura, Bangkalan.

- Ramdlany, Ahmad, et al., 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Buruh Migran terhadap Tindakan Perdagangan Perempuan di Kabupaten Bangkalan dan Sampang*, Laporan Penelitian Studi Kajian Wanita (tidak diterbitkan), Bangkalan.

### C. Artikel Jurnal

- Husni, Lalu, "Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri", *Mimbar Hukum*, Vol. 23, No. 1, Februari 2011.
- Krisnawaty, T., "Feminisasi Buruh Migran dan Permasalahannya", *Jurnal Perempuan*, No. 5, November-Januari.
- Mustain, Mashud, "Perspektif Fenomenologi tentang Trafficking TKW", *Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik*, Tahun XXI, No. 2, April-Juni 2008.

### D. Artikel Majalah/Koran

- Nur, M., "Laporan Tahunan Bank Indonesia: Kenaikan Remittance Jawa Timur", *Jawa Pos*, 2 Agustus 2006.



**Indeks Subjek**  
**MIMBAR HUKUM**  
**Volume 24 Tahun 2012**

**A**

adat 476, 478, 481, 482–481, 485, 486, 487, 490, 506, 508, 571, 572  
alternatif pembiayaan 1–14, 1  
anggota DPRD Kota Depok 299–317, 302–317, 303–317, 304–317, 305–317, 306–317, 307–317, 308–317, 309–317, 310–317, 311–317, 312–317, 313–317, 314–317, 315–317, 310–317, 305–317, 306–317, 307–317, 308–317, 309–317, 310–317, 311–317, 312–317, 313–317, 314–317, 315–317, 316–317, 317  
antikorupsi 98–109, 98  
arbitrase 198–212, 198, 248–253, 248  
arbitrase komersial internasional 198–212  
asas hukum ekonomi 332, 332–344, 333, 333–344, 343–344, 343  
asas itikad baik 504  
aset negara 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 526, 520

**B**

bahasa Indonesia 187, 187–197, 188, 188–197, 189–188, 189, 189–197, 190, 190–197, 197, 191, 191–197, 192, 192–197, 193, 193–197, 197  
bantuan hukum 110–120, 110  
bidan 267–274, 267  
buruh migran 554

**C**

cagar budaya 345–356, 345

**D**

direksi 213–225, 213  
DIY 112–120, 120, 112, 120, 130–144, 131–144, 140–144, 130, 131, 140, 152, 152–158, 154, 154–158, 156, 156–158, 156

**F**

filsafat ilmu 443  
fungsi 226–240, 226

**G**

gadai 1, 1–14, 1  
*gender perspective* 554–573, 554–554  
golongan tidak mampu 110–120, 110

**H**

hak cipta 405  
hak dan kewajiban 418  
hak merek 15, 15–24, 16, 16–24, 16  
hak pengelolaan 275–288, 275  
hukum 386, 443, 446, 453, 489, 515, 529, 542, 571, 573  
hukum delik adat 41–54, 41  
hukum perburuhan 542

**I**

ilmu hukum 443, 446  
imunitas 515, 526  
Indonesia 187–197, 187, 226–240, 226, 254–266, 254

**J**

jaminan fidusia 405, 406, 407, 410, 411, 412–411, 412, 413, 414–413, 414, 416, 415–414, 415, 416  
Jepang 121–129, 121, 175, 175–186, 176, 176–186, 177–186, 178–186, 179–186, 180–186, 181–186, 176, 176–186, 177, 178–177, 178, 179, 180, 181, 181–186, 182, 182–186, 184, 184–186, 185, 185–186

**K**

KDRT 55, 55–68, 56, 56–68, 57, 57–68, 58–57, 58, 58–68, 60–68, 61–68, 62–68, 63–68, 65, 58–68, 64–68, 60, 61–60, 61, 62, 63–62, 63, 63–68, 64–63, 64, 64–68, 65–64, 65, 65–68, 66–65, 66, 66–68, 67, 67–68  
keadilan sosial 489  
kearifan lokal 254–266, 264–266, 265–266, 254–266, 264–266, 265–266, 254, 264, 265, 318, 318–331, 319, 319–331, 320, 320–331, 321, 321–331, 322, 322–331, 323, 323–331, 328, 331–330, 328–331, 329, 329–331, 330–329, 330, 330–331, 331  
kebijakan daerah 554, 556, 564–563, 564, 565, 568  
kebijakan hukum pidana 43–54, 43, 69–82, 69  
kebijakan pengupahan 542  
kepailitan 241–253, 252–253  
keseimbangan 529  
kinerja 299–317, 566  
konvensi dan protokol kedudukan pengungsi 121–129, 121

## L

layanan publik 431, 439  
lembaga 226–240, 226  
lisensi 15–24, 15, 431, 437, 439, 441, 437

## M

mediasi 175, 175–186, 175  
*migrant worker* 554–573, 554–554  
mogok kerja 418

## N

negara 488, 479  
norma dan asas hukum adat 25, 25–40, 39–40, 39

## P

pajak daerah 130–144, 130  
partisipasi 318–331, 319–331, 320–331, 321–331, 322–331, 323–331, 328–331, 329–331, 330–331, 331, 318–331, 319–331, 320–331, 321–331, 322–331, 323–331, 328–331, 329–331, 330–331, 331, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 328, 329–328, 329, 330–329, 330, 331–330, 340–344, 340  
pelayanan kesehatan 241, 241–253  
pelayanan publik 299–317  
pencari suaka 55–68, 55  
pengawasan perbankan 241–253, 241  
pengentasan kemiskinan 289, 289–298  
pembaharuan hukum pidana 98–109, 98  
pembalasan 377  
pembatalan undang-undang ratifikasi 459  
pemberantasan korupsi 121–129, 121  
penegakan hukum 529  
pengawasan 145–158, 145  
pengendalian 145–158, 145  
penyemprot asam 459  
peradilan perdata 110–120, 110  
Peraturan Bank Indonesia 357, 357–375, 358, 358–375, 359, 359–375, 361–360, 361, 361–375, 366, 366–375, 367, 367–375, 369, 369–375, 371, 371–375, 372, 372–375, 372, 373, 373–375, 375  
perbankan syariah 357, 357–375, 357

perizinan satu pintu 267–274, 267  
perjanjian internasional 504  
perkara perdata 69–82, 69  
perspektif gender 554  
pertambangan 489  
praktisi hukum 332–344, 332

## R

ratifikasi 459  
*regional policy* 554–573, 554–554  
regulasi pergadaian 1, 1–14, 12, 12–14, 13, 13–14, 13

## S

*Sasi* 41, 41–54, 44, 44–54, 45, 45–54, 46–45, 46, 46–54, 47–54, 46, 46–54, 47, 47–54, 48, 48–54, 49, 49–54, 50, 50–54, 51–50, 51–54, 52, 52–54, 53, 53–54, 54  
sel punca 386  
sengketa 476  
*socialisering process* 542, 572  
sumber daya air untuk irigasi 145, 145–158, 145

## T

tanah negara 275, 275–288, 278, 278–288, 279–278, 279–288, 287, 281, 281–288, 282–281, 282–288, 287–286, 287, 287–288  
teori 488, 479  
teori ilmu hukum 443

## U

usia dini 98–109, 98

## W

wakai 175, 175–186, 176, 176–186, 177, 177–186, 178–186, 179–186, 180–186, 181–186, 176, 177–186, 178–177, 179, 180, 181, 181–186, 182, 182–186, 183–182, 183, 183–186, 184, 184–186, 185, 185–186  
wana 318–331, 318  
waralaba 254–266, 254

**Indeks Pengarang**  
**MIMBAR HUKUM**  
**Volume 24 Tahun 2012**

**A**

Adrianto Dwi Nugroho 130  
Agung Sujatmiko 15  
Agustina Merdekawati 459  
Alum Simbolon 529  
Ana Carolina Villalobos Aburto 121  
Andi Sandi Ant.T.T. 459  
Ari Hernawan 418

**B**

Bambang Sutiyoso 159

**D**

Devi Rahayu 554  
Dwi Haryati 289

**F**

Francisca Romana Harjiyatni 345

**H**

Herliana 175  
Hery Listyawati 145  
H. Salim H.S. 476

**I**

Ida Bagus Radendra Suastama 332  
Idrus Abdullah 476  
Ikhwan M. Said 187  
Indang Sulastri 98

**J**

Jasri Jamal 377

**K**

Khotibul Umam 357  
Kurniawan 213

**L**

Lastuti Abubakar 1

**M**

Mailinda Eka Yuniza 130, 289  
Marcus Priyo Gunarto 83  
Mishbahul Munir 554  
Moch. Najib Imanullah 254  
Mohammed Farid Huzaimi 377  
Muh. Kadarisman 299

**R**

R.A. Antari Inaka Turingsih 267, 504  
Reimon Supusesa 41  
Rina Shahriyani Shahrullah 121, 198  
Rodliyah 69

**S**

Sahlan 318  
Sa'ida Rusdiana 504  
Sandra Dini Febri Aristya 25  
Saprudin 542  
Sefriani 515, 405  
Sudjana 405  
Sularto 241, 572  
Sulastriyono 25  
Sulhani Hermawan 489  
Sulistiowati 431  
Sulistyandari 226  
Sunarya Raharja 345

**T**

Tata Wijayanta 110  
Titik Triwulan Tutik 443  
Triyanto Suharsono 145, 289  
Tomi Suryo Utomo 386

**U**

Urip Santoso 275

**Z**

Zulfatun Ni'mah 55

**Daftar Mitra Bestari  
Sebagai Penelaah Ahli  
Tahun 2012**

Untuk penertiban Volume 24 Tahun 2012, semua naskah yang disumbangkan kepada Jurnal Mimbar Hukum telah ditelaah oleh mitra bestari (*peer review*) sebagai berikut:

1. Prof. Dr. Marsudi Triatmodjo, S.H., LL.M.
2. Prof. M. Hawin, S.H., LL.M., Ph.D.
3. Dr. Sulistiowati, S.H., M.Hum.
4. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum.
5. Dr. Sulastriyono, S.H., M.Si.
6. Tomi Suryo Utomo, S.H., LL.M., Ph.D.
7. Dr. Sigit Riyanto, S.H., LL.M.
8. Dr. Jur. Nils Wagenknecht
9. Dr. Ari Hernawan, S.H., M.Hum.
10. Sri Natin, S.H., S.U.
11. Supriyadi, S.H., M.Hum.
12. Hartini, S.H., M.Si.
13. Sandra Dini Febri Aristya, S.H., M.DPSI.R.
14. Veri Antoni, S.H., M.Hum.

Penyunting Jurnal Hukum menyampaikan penghargaan setinggi-tingginya dan terimakasih sebesar-besarnya kepada para mitra bestari tersebut atas bantuan mereka.