

REALITAS KEKERASAN PEKERJA PEREMPUAN DAN KONSEKUENSI PERLINDUNGAN HUKUM*

*Ida Bagoes Mantra, Kasto, Abdul Haris***

Abstract

This study deals with Indonesian female workers migration especially on the case of workers security and workers violence. The study is carried out at Cilacap Regency with the research samples in Donan, Jogog and Kuta Waru Vilage in the area of Central Cilacap sub-district. This study is design to explore the phenomena of international female workers migration regarding the security and violence issues in the whole of migration process. The value of this research is desired to be raw material, which is, can be a positive requirement in formulating the role of international migration policy. The facts shows that the program of international labor sending since 1980s was lacked of security that can be protecting migrant workers, especially female migrants. This condition causes that Indonesian (female) migrants tend to be marginal workers in destination countries.

Pendahuluan

Mobilitas penduduk merupakan semua gerakan penduduk yang melintasi batas wilayah dalam periode waktu dan maksud tertentu (Mantra, 1985). Pengertian ini mengandung dua dimensi, yaitu mobilitas permanen, ditandai dengan adanya niatan untuk menetap di daerah tujuan, dan mobilitas penduduk nonpermanen. Mobilitas penduduk

* Disarikan dari hasil penelitian “Mobilitas Pekerja Perempuan Indonesia ke Arab Saudi; Masalah Kekerasan dan Perlindungan Hukum (Studi Kasus di Kabupaten Cilacap) yang dibiayai melalui Hibah Bersaing No. 035/P221PT/III/2001.

** Prof. Dr. Ida Bagoes Mantra dan Prof. Drs. Kasto, M.A. Guru Besar Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Drs. Abdul Haris, M.Si. staf peneliti Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

nonpermanen dicirikan oleh tidak adanya niatan bagi pelaku mobilitas untuk menetap di daerah tujuan. Mobilitas penduduk nonpermanen dapat pula dibagi dua, yaitu mobilitas ulang alik/nglaju (*commuting*) dan mobilitas sirkulasi (mondok/menginap) di daerah tujuan.

Seseorang melakukan mobilitas disebabkan oleh adanya motivasi tertentu. Ketimpangan perkembangan ekonomi antardaerah, secara rasional akan mendorong penduduk untuk melakukan mobilitas, dengan harapan di daerah baru mereka akan memperoleh pekerjaan dan pendapatan yang lebih baik. Sampai saat ini, motif ekonomi dipandang sebagai faktor pendorong utama bagi seseorang untuk melakukan mobilitas (Lewis, 1954; Ranis & Fei, 1961; Todaro, 1979; Titus, 1985; Lee, 2000). Variabel yang sering digunakan sebagai indikator ekonomi adalah kesempatan kerja dan pendapatan. Perpindahan penduduk terjadi akibat kuatnya kekuatan sentrifugal dari daerah asal, seperti penghasilan rendah, kurangnya pemilikan lahan, kurangnya kesempatan kerja, dan rendahnya standar upah (Mitchell, 1961; Mantra, 1985). Lebih lanjut Mitchell (1961) menambahkan bahwa berlangsungnya kekuatan sentrifugal tersebut terkait dengan aspek aksesibilitas daerah. Pada perkembangan berikutnya, perbaikan transportasi, keterbukaan wilayah, dan infrastruktur yang baik cenderung memperkuat keputusan seseorang untuk meninggalkan daerah asal (Findley, 1987).

Mabogunje (1970) mengungkapkan bahwa terjadinya mobilitas penduduk sangat didukung oleh informasi positif dari migran yang kembali serta adanya migran terdahulu di daerah tujuan. Pada proses adaptasi dan penyesuaian diri, migran terdahulu memberikan peranan yang penting, seperti dukungan tempat tinggal, makan minum, kebutuhan keuangan, bahkan mencarikan pekerjaan. Beberapa bukti empiris lainnya juga menunjukkan bahwa keberadaan teman dan sanak saudara di daerah tujuan sangat menguntungkan migran baru dalam mendapatkan penginapan, mencarikan pekerjaan, dan menanggung biaya hidup untuk sementara waktu (Mantra & Mollo, 1986; Costello, et.al., 1987). Dijelaskan bahwa keputusan penduduk untuk melakukan mobilitas merupakan

bagian dari rangkaian sistem yang kompleks, seperti sistem kontrol di desa, mekanisme penyesuaian di desa, sistem kontrol di kota, mekanisme penyesuaian di kota, jenis informasi yang dibawa oleh migran kembali, mobilitas penduduk berantai dan faktor pendorong khusus seperti kepadatan penduduk dan degradasi lingkungan di daerah asal (Mabogunje, 1970). Adanya mobilitas penduduk berantai, ini sering digunakan sebagai argumentasi adanya kesamaan jenis pekerjaan tertentu oleh migran yang berasal dari daerah yang sama.

De Jong (1981) mengembangkan teori psikologi berupa aspek internal (mikro) dari individu dalam pengambilan keputusan berpindah atau tidak. Model ini didasarkan pada subjektif *expected utility* yang dibobot secara rasional oleh pelaku mobilitas. Untuk memutuskan pindah atau tidak, seseorang akan memilih alternatif yang diharapkan dapat memberikan manfaat terbesar. Keputusan berpindah sangat ditentukan oleh pertimbangan kognitif sehingga penilaian terhadap berbagai faktor yang berpengaruh cenderung bersifat subjektif. Akibat variabel yang berpengaruh dinilai secara subjektif, nilai harapan rasional yang digunakan sebagai indikator berpindah atau tidak cenderung kualitatif, tergantung dari penilaian tiap-tiap individu. Walaupun demikian, harapan yang rasional untuk memperoleh kehidupan yang lebih baik di daerah baru, baik dari segi sosial, ekonomi, budaya, dan politik merupakan faktor yang penting terhadap keputusan individu untuk melakukan mobilitas.

Pendekatan sistem keterbukaan yang dinamis (*dynamic open systems*) merupakan kerangka konseptual yang sering digunakan untuk menjelaskan mobilitas penduduk antardaerah (Nogle, 1994: 329). Telah sejak lama pendekatan sistem yang dikemukakan Mabogunje (1970) digunakan untuk menjelaskan terjadinya mobilitas penduduk dari desa ke kota. Namun, teori sistem dari Mabogunje (1970) ini mendapat kritik oleh Hania Zlotnik (1992) karena belum mampu menjelaskan keterkaitan secara makro mengenai sistem ekonomi, politik, psikologi, dan sejarah yang bagaimana yang menyebabkan terjadi aliran mobilitas penduduk antarwilayah. Zlotnik (1992) mengemukakan beberapa aspek metodologis

yang harus dipertimbangkan sebagai acuan apabila pendekatan sistem akan digunakan untuk menganalisis mobilitas penduduk. *Pertama*, penjelasan tentang sistem yang berkaitan dengan mobilitas penduduk harus memperhatikan keterkaitan antara daerah asal dengan daerah tujuan sebagai suatu interaksi yang melibatkan banyak komponen, baik berupa komponen ekonomi dan ketenagakerjaan, sosial, politik, maupun institusi terkait. *Kedua*, sistem migrasi harus memperhatikan pengaruh dari beberapa variabel makro, mencakup kesamaan perspektif pembangunan, geografi, dan budaya. *Ketiga*, sistem migrasi harus memperhatikan interaksi tingkat mikro berupa kebijakan tiap-tiap daerah.

Berdasarkan beberapa teori tersebut, secara makro dapat diungkapkan bahwa pendekatan yang digunakan untuk mengkaji mobilitas penduduk antardaerah setidaknya-tidaknya dibagi menjadi dua perspektif utama, yakni *historis strukturalis* (Lee, 2000; Standing, 1985; Mabogunje, 1972; Appleyard, 1989). Perspektif historis strukturalis ini merupakan sintesis dari dua perspektif, yakni *perspektif neoklasik* dan *perspektif strukturalis*. Perspektif neoklasik mengungkapkan bahwa terjadinya mobilitas penduduk disebabkan oleh ketidakseimbangan potensi wilayah sehingga mobilitas penduduk keluar dalam jumlah besar akan membantu perbaikan ekonomi di daerah asal, misalnya melalui remitan dan ide-ide pembangunan yang dibawa ke daerah asal. Perspektif strukturalis mengungkapkan bahwa mobilitas penduduk terjadi karena adanya bentuk-bentuk produksi dan arus investasi yang tidak sama. Maka dari itu, untuk membangun suatu wilayah harus dimanfaatkan sumber-sumber daya melalui investasi yang tinggi dan selalu memasukkan intervensi pemerintah. Dalam hal ini mobilitas penduduk ke luar justru akan menghambat pembangunan wilayah di daerah asal karena berakibat berkurangnya investasi, baik berupa modal maupun tenaga kerja. Perspektif yang kedua adalah *perspektif fungsionalis*, yaitu pengembangan dari teori neoklasik, yang lebih menekankan pada kapitalistik dan modernisasi. Mobilitas penduduk terjadi dari daerah surplus tenaga kerja ke daerah yang mengalami transformasi pertanian (agraris) ke sektor

industri (modern), daerah dengan tingkat upah lebih tinggi, begitu pula dalam hal pertumbuhan ekonomi dan modernisasi.

Program Pengiriman TKI ke Luar Negeri

Secara umum pengiriman dan penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar secara resmi sudah berlangsung cukup lama. Pengiriman dan penempatan tenaga kerja tersebut termasuk di dalam satu paket kebijakan pengurangan kemiskinan dan pengangguran. Berdasarkan catatan yang ada, aktivitas pengiriman tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, terutama ke Timur Tengah, sudah berlangsung secara resmi sejak tahun 1980-an seiring dengan terjadinya *oil boom* yang melambungkan negara-negara di kawasan tersebut sebagai kawasan petrodolar.

Perubahan-perubahan besar yang terjadi dalam konteks hubungan antarnegara dan antarkawasan sebagai akibat terjadinya perubahan geopolitik dan ekonomi kawasan yang ditandai dengan pecahnya konflik-konflik terbuka telah pula mengubah orientasi pasar kerja kawasan. Timur Tengah yang semula menjadi salah satu tujuan utama migran dari kawasan Asia Tenggara dan Asia Selatan beralih ke kawasan sekitarnya, terutama ke beberapa negara Asia dan Pasifik. Kenyataan ini meningkatkan persaingan pasar tenaga kerja, terutama di kawasan bersangkutan.

Indonesia sebagai salah satu negara pengirim tenaga kerja terbesar di kawasan Asia Tenggara termasuk negara yang masih tetap mengirimkan tenaga kerjanya, khususnya tenaga kerja wanita ke Timur Tengah. Secara formal berdasarkan keputusan pemerintah yang dikeluarkan pada awal tahun 2000 kebijakan tentang pengiriman tenaga kerja wanita ke Timur Tengah, khususnya ke Arab Saudi, telah ditinjau ulang. Akan tetapi, ironisnya hingga pertengahan 2001 berdasarkan data yang ada pemerintah masih mengirimkan tenaga kerja ke kawasan Timur Tengah dalam jumlah yang cukup besar. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah secara formal politis masih memiliki sikap yang ambivalen berkaitan

dengan pengiriman tenaga kerja ke Arab Saudi dan Timur Tengah pada umumnya.

Data yang ada menunjukkan bahwa meskipun secara kuantitas angka migrasi tenaga kerja ke negara-negara Timur Tengah menunjukkan penurunan (Tabel 1), hal ini tidaklah berarti bahwa aktivitas pengiriman berhenti atau tidak dilakukan. Realitas bahwa aktivitas migrasi ke kawasan tersebut secara politis justru menunjukkan ketidakmampuan pihak pemerintah untuk melakukan pengawasan dalam kerangka pengiriman tenaga kerja ke luar berdasarkan kesepakatan dan aturan-aturan yang ditetapkan sendiri. Kondisi ini mengandung risiko-risiko yang secara hukum sulit dikontrol oleh pemerintah karena aktivitas pengiriman dan penempatan pun tidak berada pada jalur pengawasan pemerintah.

Tabel 1
Penempatan Tenaga Kerja Indonesia
menurut Negara/Kawasan Tujuan 1999-2001*

Kawasan	1999	2000	2001	Total	
					%
Timur Tengah	154.328	128.992	50.782	334.102	34,50
ASEAN	204.006	221.777	30.833	456.616	47,16
Asia Pasifik	63.762	82.429	23.490	169.681	17,55
Eropa & Amerika	5.215	1.868	257	7.340	0,76
Lainnya	308	173	60	541	0,06
Jumlah	427.619	435.239	105.422	968.280	100,00

* Data sampai Juni 2001

Sumber: Ditjen PPTKLN (Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri)

Ketidakmampuan pemerintah dalam melindungi tenaga kerjanya di kawasan Timur Tengah di satu sisi berhadapan dengan kesulitan-kesulitan ekonomi di dalam negeri, terutama yang berkaitan dengan berkembangnya ketimpangan *supply-demand* di pasar kerja nasional, telah memaksa pemerintah mengambil kebijakan yang tidak transparan. Kenyataan lain sekaligus menunjukkan bahwa secara hukum dan politis pemerintah belum memiliki perangkat memadai yang mampu melindungi

kepentingan pekerja migran dalam melakukan aktivitas ekonomi di negara-negara Timur Tengah pada khususnya.

Realitas Kekerasan Pekerja

Realitas kekerasan yang dihadapi migran perempuan Cilacap pada dasarnya dapat diidentifikasi ke dalam beberapa kategori yang mengandung tingkatan-tingkatan pelanggaran berdasarkan konvensi-konvensi yang berlaku, baik secara nasional maupun internasional. Berdasarkan keadaan yang terjadi dan dialami oleh migran, jenis dan tingkat pelanggaran yang ada dapat diidentifikasi sebagai pelanggaran yang berupa kekerasan fisik dan pelanggaran-pelanggaran yang bersifat nonfisik.

Dalam kaitannya dengan pelanggaran-pelanggaran yang bersifat kekerasan fisik, ciri-ciri yang nyata dapat dilihat secara visual pada bagian-bagian tubuh korban. Namun, patut pula disadari bahwa setiap bentuk kekerasan yang dialami korban (pekerja) berdasarkan temuan-temuan di lapangan tidak seluruhnya dapat diselesaikan melalui jalur hukum. Hal ini mengingatkan bahwa persoalan kekerasan yang dialami pekerja migran perempuan pada umumnya sering dianggap sebagai sebuah risiko yang harus dihadapi. Hal ini merupakan sebuah ironi, yang sesungguhnya berangkat dari anggapan salah tentang risiko yang terjadi sebagai buah pahit dari pilihan-pilihan yang diambil oleh perempuan. Di samping itu, kenyataan tersebut juga hampir tidak terpikir untuk memasukkan sebuah klausul perlindungan yang jelas dalam setiap perjanjian kontrak kerja yang melibatkan pengguna jasa, pemilik jasa, dan pemerintah negara terkait.

Fakta kualitatif yang ditemukan di lapangan menunjukkan bahwa intensitas kekerasan fisik yang dialami pekerja perempuan internasional sebenarnya cukup tinggi. Akan tetapi, realitas pengawasan, kontrol atau perhatian pihak-pihak terkait (terutama pihak pemerintah Indonesia), baik di negara asal maupun di negara tujuan yang relatif rendah

menyebabkan rekaman kekerasan dan pelanggaran klausul perjanjian kerja dan kasus-kasus hukum lainnya menjadi tidak dapat diungkap ke permukaan. Serangkaian wawancara yang dilakukan terhadap informan menunjukkan bahwa sesungguhnya apa yang terjadi dan dialami oleh migran perempuan jauh dari apa yang digambarkan pemerintah selama ini. Apa yang dikatakan pemerintah bahwa pekerja (perempuan) Indonesia yang dikirim ke luar negeri sebagai sumber devisa sesungguhnya merupakan hal yang sangat memalukan. Hal ini mengingat bahwa keringat pekerja yang disumbangkan kepada negara tidak sebanding dengan apa yang telah diberikan pemerintah sebagai kontra prestasi yang seharusnya diterima pekerja.

Kenyataan bahwa berbagai bentuk kekerasan yang teridentifikasi selama proses penelitian menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat, tetapi kurang mendapat perhatian yang memadai dari berbagai pihak-pihak terkait. Kesulitan melakukan terobosan hukum ke negara-negara tujuan migrasi khususnya ke Arab Saudi merupakan alasan klasik yang tidak bisa “dipertanggungjawabkan” untuk menghindari kewajiban menanggung resiko politis. Dalam konteks yang lebih luas, pemerintah Indonesia mencoba melakukan manuver “lempar batu sembunyi tangan” dalam menangani kasus-kasus hukum yang dialami oleh pekerja perempuan Indonesia yang melakukan aktivitas ekonomi di negara-negara Arab pada umumnya.

Ketidakberdayaan pemerintah, baik melalui perwakilan-perwakilannya di negara tujuan maupun melalui lembaga-lembaga yang bertanggungjawab terhadap pengiriman tenaga kerja pada gilirannya menjadi salah satu faktor yang menyebabkan pekerja perempuan kita terpuruk diantara pilihan-pilihan pahit. Di dalam negeri, pemerintah tidak mampu memberikan jaminan ekonomi yang memadai karena kesempatan kerja yang tersedia tidak mampu menampung jumlah angkatan kerja yang sangat besar. Di lain pihak program pengiriman tenaga kerja ke luar negeri dan ke negara-negara Arab pada umumnya tidak disertai dengan perangkat hukum yang mampu menjamin keselamatan dan kenyamanan

pekerja dalam melakukan aktivitasnya, seperti yang tercantum pada Bab III pasal 9 pada konvensi ILO, *“The right to life of migrant workers and members of their families shall be protected by law”*.

Untuk negara pengirim maupun penerima sebenarnya telah cukup kuat dasar hukum yang digunakan untuk melindungi pekerja dari berbagai tindakan kekerasan yang mungkin dialami selama proses migrasi berlangsung. Namun demikian, kesepakatan internasional yang mencakup kewajiban negara penerima dan pengirim untuk melindungi pekerja secara hukum maupun politis tidak dapat mengabaikan aspek-aspek sosial-kultural masyarakat setempat. Hal inilah yang merupakan tugas berat bagi negara pengirim khususnya untuk mencoba menerobos nilai-nilai kultural yang seringkali memiliki interpretasi yang tidak mudah disosialisasikan dalam hubungan-hubungan hukum dan politis.

Arab Saudi misalnya, merupakan kasus yang paling unik dalam konteks migrasi pekerja. Pemanfaatan pekerja asing sebagai buruh kontrakan paling kurang menghadapi dua kendala dalam upaya perlindungan tenaga kerja. Pertama, kendala kultural yang menempatkan tenaga kerja sebagai budak yang pengertiannya sudah menjadi konsepsi dasar dalam sebagian besar masyarakat Arab. Konsep ini menguat manakala kontrak kerja, terutama yang ditandatangani oleh pekerja dan majikan di sektor domestik, dilakukan berdasarkan pesanan individu atau keluarga. Akibatnya, klausul perjanjian kerja yang telah ditandatangani oleh pekerja perempuan Indonesia, khususnya, menjadi batal secara kultural mengingat pelunasan harga per tenaga kerja telah dilakukan di depan melalui agen-agen pengirim tenaga kerja di negara asal. Kedua, secara hukum dan politis negara-negara Arab, sebagaimana Indonesia, belum sepenuhnya meratifikasi perjanjian perburuhan internasional maupun konvensi-konvensi yang disepakati secara internasional. Hal ini menyebabkan pelanggaran-pelanggaran hukum yang terjadi terhadap sebagian besar pekerja sulit teridentifikasi dan bahkan tidak dapat diangkat sebagai persoalan hukum internasional.

Sebagai negara yang sangat kuat menerapkan syariat Islam, maka sebuah pelanggaran yang dilakukan pada tingkat terberat sekalipun harus dibuktikan dengan pengakuan terdakwa. Saksi korban tidak dapat memberikan pengakuan sebagai bukti kecuali kesaksiannya dibenarkan oleh pelaku. Hal ini pula yang menjadi salah satu kendala untuk membuktikan pelanggaran hukum atau delik-delik hukum yang dialami oleh migran di negara tujuan. Sebuah kasus, pembunuhan atau perkosaan misalnya, pembuktiannya dilakukan berdasarkan pengakuan korban dan pelaku. Kondisi ini seperti diungkapkan oleh informan kunci M.A (mantan atase perburuhan di Arab Saudi) sebagai bentuk hukum *Qalbu*, yaitu suatu bentuk pembuktian kebenaran yang didasarkan atas pengakuan dari saksi pelaku atas saksi korban.

Fakta yang ditemukan sepanjang penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar peristiwa kekerasan dan pelecehan yang dialami pekerja perempuan Indonesia di Arab Saudi bersumber pada kesenjangan pengetahuan tentang nilai-nilai kultural dan sosial masyarakat tempat mereka tinggal. Hal tersebut terutama berkaitan dengan pemberian nilai kepada pembantu yang didasarkan pada sistem nilai yang konservatif yang dalam masyarakat Arab pada umumnya tidak dikenal istilah pembantu. Dengan demikian, seorang tenaga pembantu rumah tangga yang telah “dibeli” dengan harga tertentu dari negara pengirim dianggap sebagai bagian dari hak milik majikan yang dapat diperlakukan menurut kebutuhan rumah tangganya. Hal inilah yang seringkali menyebabkan tidak adanya ketentuan yang berkaitan dengan hak dan kewajiban pekerja dan berapa jam seharusnya pekerja beraktivitas menurut kesepakatan tertulis.

Hal yang menarik adalah bahwa tidak satu pun pelanggaran, baik menyangkut kesepakatan jam kerja, kekerasan fisik, maupun pelanggaran hukum lain yang dilakukan majikan dapat diselesaikan melalui jalur hukum. Penyelesaian pelanggaran yang terjadi selalu diarahkan kepada penyelesaian kerja melalui jalur tri partit meskipun sesungguhnya kategori pelanggaran yang dilakukan majikan relatif berat. Kondisi ini

menyebabkan pihak pekerja, dalam hal ini pekerja perempuan, selalu berada pada posisi yang dirugikan secara hukum. Di samping itu, penyelesaian kasus-kasus yang menimpa para pekerja perempuan kemudian hampir tidak dapat dideteksi, bahkan cenderung “dipetieskan” baik di negara asal maupun negara tujuan. Pemerintah sebagai penanggung jawab pun bahkan hampir tidak pernah melakukan reinvestigasi terhadap laporan-laporan pelecehan, kekerasan, eksploitasi, dan delik pidana lain yang dialami oleh kelompok migran perempuan.

Berdasarkan kategori-kategori pelanggaran yang dialami oleh migran pekerja perempuan tersebut dapat dikatakan bahwa aktivitas migrasi yang dilakukan perempuan sudah selayaknya menjadi perhatian serius pemerintah. Dengan demikian, tuntutan yang ada pada pasal-pasal konvensi ILO tentang perlindungan hukum pekerja melalui penyusunan perangkat undang-undang harus menjadi suatu prioritas. Hal ini dapat menjadi *warning* bagi perbaikan prosedur pengiriman jasa tenaga kerja yang lebih adil dan bijaksana pada masa yang akan datang.

Kerangka Acuan Jaminan Perlindungan

Pada akhir masa pemerintahan Orde Baru, pemerintah telah meratifikasi beberapa pasal konvensi internasional perburuhan, yang terutama berkaitan dengan perlindungan dan jaminan bagi buruh migran yang melakukan aktivitas di luar negaranya. Namun, hingga dikeluarkannya Peraturan Perburuhan Nasional yang ditertibkan melalui Keputusan Menteri Nomor 204 Tahun 2000, tidak satu pun pasal-pasal perlindungan perburuhan seperti yang tertera dalam konvensi Geneva maupun konvensi ILO tertuang dalam butir-butir keputusan itu. Hal ini menjadi suatu ironi ketika kampanye perlindungan buruh migran Indonesia sedang gencar-gencarnya dilakukan.

Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia (Kopbumi) menengahi kerumitan yang dihadapi buruh migran dengan mengajukan Rancangan Undang-undang Perburuhan yang berpihak kepada kepentingan buruh

dan kepentingan nasional sekaligus. Rancangan undang-undang yang disusun tersebut disemangati oleh butir-butir konvensi yang ada pada konvensi internasional perburuhan yang dikeluarkan PBB. Konvensi ini memuat berbagai aspek yang menempatkan buruh atau pekerja migran pada posisi tawar yang lebih layak, baik secara ekonomi, politik, sosial, maupun hukum. Semangat ini seperti terlihat pada Pasal 1 ayat 1 dan 2 menyangkut hak untuk mendapatkan perlindungan bagi migran dan keluarganya selama proses migrasi dan setelah kembali.

art. 1 The present convention is applicable, except as otherwise provided hereafter, to all migrant workers and members of their families without distinction of any kind such as sex, race, color, language, religion or conviction, political or other opinion, national, ethnic or social origin, nationality age, economic position, property, birth or other status.

art.2. The present convention shall apply during the entire migration process of migrant workers and members of their families, which comprises preparation for migration, departure, transit and the entire period of stay and remunerated activity in the state of employment as well as return to the state of origin or state of habitual residence.

Semangat yang ada pada pasal pembukaan konvensi tersebut telah diratifikasi oleh sebagian besar anggota PBB yang ikut dalam penandatanganan. Indonesia termasuk dalam daftar negara yang ikut memberikan dukungan terhadap konvensi PBB (ILO) sehingga secara langsung seharusnya Indonesia memberikan peluang diterapkannya butir-butir konvensi yang termanifestasi dalam setiap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah perburuhan.

Akan tetapi, seperti terungkap dalam rangkaian studi mendalam yang dilakukan terhadap instansi terkait, bahwa ratifikasi pasal-pasal konvensi yang disepakati tersebut harus berpedoman pada konsepsi budaya dan politik nasional, sebuah aturan yang seharusnya berada pada kerangka kerja nasional yang menjadi ruh bagi setiap peraturan yang dilahirkan secara nasional. Dalam konteks ratifikasi pasal-pasal perlindungan adopsi

pasal-pasal tersebut sangat bersifat interpretatif. Artinya, sangat tergantung pada daya serap sosial budaya yang melatari kehidupan sosial politik nasional Indonesia. Dengan demikian, apa pun yang telah disepakati dalam konvensi tidak secara otomatis berlaku dan diadopsi dalam setiap peraturan yang dilahirkan.

Namun, jika dilihat dari sisi kepentingan perburuhan nasional, yang menempatkan buruh migran sebagai ujung tombak devisa dari sektor nonmigas, seharusnya ratifikasi pasal-pasal konvensi perburuhan internasional harus dilakukan secara universal. Hal ini ditempuh untuk memungkinkan hukum nasional mengambil peran yang jauh lebih ekspansif, dan mampu menekan hambatan politis di negara tujuan tempat aktivitas buruh migran Indonesia berlangsung.

Namun, apa pun terobosan yang dilakukan pemerintah untuk memaksakan bentuk perlindungan terhadap buruh migran, hal itu tidak akan banyak berarti tanpa disertai dengan suatu proses politik yang daya tawarnya jauh lebih besar. Upaya perlindungan yang dilakukan pemerintah harus mampu menyentuh substansi persoalan buruh, dan harus memiliki kekuatan hukum dan politik, seperti yang tertera pada pasal 2 buruh dalam konvensi perburuhan ILO.

Ps. 2 (h) The term “self employed worker” refer to migrant worker who is engaged in a remunerated activity otherwise than under a contract of employment and who earns his or her living through this activity normally working alone or together with members of his or her family , and to any other migrant worker recognized as self-employed by applicable legislation of the state of employment or bi-lateral or multilateral agreement.

Di sisi lain, kekuatan negosiasi yang dilakukan berdasarkan pasal-pasal konvensi tersebut pun masih banyak diragukan keefektifannya oleh banyak kalangan, termasuk oleh kalangan buruh dan penyalur. Hal ini pula yang menyebabkan efektivitas perlindungan yang diupayakan melalui terobosan internasional seringkali gagal dilakukan.

Paling kurang ada tiga hal yang sering menjadi kendala dalam meningkatkan kekuatan daya tawar konvensi tersebut untuk diberlakukan secara universal. Pertama, baik komponen buruh, penyalur, dan pengguna jasa masih sama-sama *underestimated* terhadap efektivitas konvensi tersebut. Kedua, tidak ada keinginan yang signifikan untuk menerapkan atau mengadopsi butir-butir atau nilai-nilai yang ada dalam konvensi tersebut oleh negara-negara penerima ataupun pengirim migran dalam setiap regulasi yang dihasilkan. Ketiga, tiap-tiap negara melakukan interpretasi yang bersifat simplistis dan enggan untuk memasukkan realitas substansial pasal-pasal yang ada dalam konvensi internasional yang ditawarkan (Niessen, 1991).

Namun, jika pemerintah negara-negara terkait memiliki komitmen kuat untuk melindungi kepentingan pekerjaannya di negara lain, Ps. 10 dari konvensi Jeneva tersebut yang berbunyi "*No migrant worker or member of his or her family shall be subjected to torture or to cruel, inhuman treatment or punishment*" cukup kuat untuk dijadikan sebagai dasar pijakan. Oleh karena itu, tidak ada pilihan lain bagi setiap negara, termasuk Indonesia yang memiliki sumber daya manusia terbesar di Asia Tenggara, untuk segera membuat perangkat aturan yang mampu berfungsi ganda. Di satu sisi berperan sebagai penekan untuk melakukan intervensi ke negara tujuan sehingga pekerja migran Indonesia yang melakukan aktivitas ekonomi untuk negaranya terlindungi dari berbagai tindakan pelanggaran dan eksploitasi, di lain pihak, aturan tersebut pun mampu meningkatkan daya tawar nasional di negara-negara tujuan migrasi yang memungkinkan terbukanya peluang melakukan negosiasi lebih terbuka, khususnya yang berkaitan dengan mekanisme perlindungan tenaga kerja.

Kesimpulan

Aktivitas migrasi internasional yang berlangsung dari Kabupaten Cilacap khususnya merupakan suatu respons positif yang terjadi sebagai konsekuensi tidak tercukupinya kesempatan kerja bagi banyak tenaga kerja potensial. Namun, besarnya volume migrasi yang berlangsung dari

daerah tersebut tidak diikuti oleh terjadinya peningkatan kualitas keterampilan pekerja meskipun secara ekonomi mereka memiliki pengaruh cukup signifikan dalam pembangunan ekonomi mikro. Oleh karena itu, harus diakui bahwa aktivitas migrasi internasional yang menghasilkan aliran remitan ke daerah tidak dapat dipandang sebagai ukuran-ukuran marginal di dalam melihat hasil-hasil pembangunan daerah bersangkutan secara komprehensif.

Akan tetapi, ironisnya aktivitas migrasi yang dilakukan, terutama oleh pekerja perempuan asal Cilacap, tersebut kurang mendapat pengawasan hukum secara memadai yang dapat melindungi pekerja dari berbagai tindakan yang merugikan secara umum. Kelemahan-kelemahan kontrol pemerintah ini dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang kurang bertanggung jawab (seperti oknum pemerintah sendiri, oknum pengerah jasa tenaga kerja, dan calo) untuk mendapatkan keuntungan-keuntungan pribadi.

Dalam konteks tersebut berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh sepanjang penelitian yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa pengiriman tenaga kerja yang dilakukan sejak program pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, khususnya ke Arab Saudi diluncurkan, pemerintah tidak melakukan upaya *back up* hukum terhadap tenaga kerja. Hal ini menyebabkan sebagian besar tenaga kerja yang mengalami pelanggaran hukum, termasuk tindakan eksploitasi di negara asal maupun di negara tujuan, tidak dapat memperoleh jaminan perlindungan secara memadai. Upaya hukum yang dilakukan oleh pekerja sebagai korban hampir tidak pernah ada yang selesai secara tuntas. Dalam arti bahwa pekerja sebagai korban selalu diposisikan pada situasi dilematis karena ketidaktahuan mereka tentang hak-hak hukum yang dimiliki.

Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan temuan-temuan yang dilakukan sepanjang penelitian, dapat diusulkan beberapa rekomendasi yang dapat digunakan untuk perbaikan-perbaikan kebijakan pengiriman tenaga kerja ke luar negeri

pada umumnya dan kebijakan pengiriman tenaga kerja ke Arab Saudi pada khususnya. *Pertama*, perlunya pemerintah melakukan transparansi manajemen pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, khususnya ke Arab Saudi, baik menyangkut promosi tenaga kerja, kesempatan kerja, maupun aspek-aspek yang berkaitan dengan hak dan kewajiban pemerintah sebagai negara pengirim, hak dan kewajiban pekerja, dan hak dan kewajiban pengguna jasa dan negara penerima. *Kedua*, menyiapkan aturan-aturan hukum yang mampu memberikan perlindungan maksimal kepada tenaga kerja dalam seluruh proses mobilitas yang dilakukan, sejak proses awal hingga selesainya masa kontrak. *Ketiga*, perlu diciptakan mekanisme pemulangan tenaga kerja yang lebih transparan dan bertanggung jawab sampai ke daerah asal masing-masing migran. Hal ini penting untuk menghindari oknum-oknum atau kelompok-kelompok orang tertentu yang mencoba mengambil keuntungan dari ketidakberdayaan tenaga kerja. *Keempat*, memberikan peluang lebih besar kepada publik melalui lembaga-lembaga yang kompeten untuk melakukan pengawasan terhadap seluruh proses migrasi pekerja melalui aturan perundang-undangan yang jelas. Hal ini penting dilakukan untuk melindungi pekerja dari berbagai konflik kepentingan yang tidak diinginkan, terutama pada saat pemulangan pekerja, dari proses penjemputan hingga pengembalian pekerja ke daerah asalnya.

Ucapan Terima Kasih

Dengan penuh rasa hormat, atas nama Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, kami Tim peneliti mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada berbagai pihak yang telah ikut membantu pelaksanaan penelitian ini, dan khususnya kepada Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan Nasional yang telah memberikan dukungan dana melalui proyek Penelitian Hibah Bersaing sehingga seluruh rangkaian penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik.

Referensi

- Appleyard, Reginald. 1989. "International migration and developing countries", in Reginald Appleyard (ed.), *The Impact of International Migration on Developing Countries*. Paris: OECD, pp. 19-36.
- Arnold, F and N.M. Shah. 1984. "Asian labor migration to Middle East", *International Migration Review* 18(2): 294-318.
- Arnold, Fred. 1992. "The Contribution of remittances to economic and social development", in Mary M. Kritz, Lin Lean Lim, Hania Zlotnik, (eds.), *International Migration Systems: a Global Approach*. Oxford: Clarendon Press, pp. 205-220.
- Costello, M.A. , T.R. Leinbach and Ulack R. 1987. *Mobility and Employment in Urban Southeast Asia*. Boulder: CO Westview Press.
- De Jong, Gordon F. 1981. *International and Internal Migration Decision Making: a Value-Expectancy Based Analytical Frame Work of Intentions to Move From a Rural Phillippine Province*. Pennsylvania : Population Issues Research Center, The Pennsylvania State University.
- International Labour Organization. 1975. *Record of Proceedings of the Sixth Session of the International Labour Conference*. Geneva
- Lee, Everett S. 2000. *Teori Migrasi*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada. Diterjemahkan oleh Hans Daeng dan ditinjau kembali oleh Ida Bagoes Mantra.
- Lewis, W.A. 1954. "Economic development with unlimited supplies of labour", *Manchester School of Economic Social Studies* 22:139-191, May.
- Lonnroth, Juhani. 1991. " The Convention on rights of all migrant workers and members of their families in the context of international migration policies: an analysis of ten years of negotiation", *International Migration Review* 25(4):698-1009.
- Mabogunje, A.L. 1970. "System approach to a theory of rural urban migration", *Geographical Analysis* 2: 1-8.
- Mantra, Ida Bagoes. 1985. *Pengantar Studi Demografi*. Yogyakarta: Nur Cahaya.
- Mantra, Ida Bagoes dan Marcelinus Mollo. 1986. *Studi Mobilitas Sirkuler Penduduk Keenam Kota Besar di Indonesia*. Yogyakarta: Kerjasama Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup dengan Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada.

- Mantra, Ida Bagoes dan Tim. 1992. *Studi Perpindahan Penduduk ke Kota Kecil dan Menengah: Studi Kasus Kota Wonosobo dan Cilacap*. Yogyakarta: Pusat Antar Universitas, Universitas Gadjah Mada. Laporan Akhir
- McGee, T.G. 1971. *The Urbanization Process in the Third World: Explorations in Search of a Theory*. London: G.Bell and Sons, Ltd.
- Mitchell, J. Clyde. 1961. *The Causes of Labour Migration in Migrant Labour in Africa South of The Sahara*. Abidjan: C.C.T.A.
- Nogle, June Marie. 1994. "The Systems approach to international migration an application of network analysis methods", *International Migration Review* 32(2): 329-342.
- Ranis, G. and J.C.H. Fei. 1961. "A Theory of economic development", *American Economic Review* 51: 533-565.
- Reissman, Leonard. 1964. *The Urban Process, Cities in Industrial Societes*. Glencoe: Illinois.
- Singgih, Yunantoro. 1999. *Pemanfaatan Data Penginderaan Jauh dan Sistem Informasi Geografis untuk Evaluasi Kemampuan Lahan Pesisir antara Sungai Donan dan Sungai Serayu di Kabupaten Cilacap Jawa Tengah*. Skripsi. Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Tidak diterbitkan.
- Smith, D. Drakakis. 1988. *Urbanization in the Developing World*. New York: Routledge.
- Todaro, M.P 1979. *Economic for a Developing World: Introductions to a Principles, Problem, and Policies*. Hongkong: Longman.