

Ringkasan Eksekutif

# Perlindungan Sosial untuk Buruh Migran Perempuan

## Studi Perbandingan antar Negara-Negara Pengirim

oleh

**Ingrid Blokus**

Independent Legal Consultant

Jakarta, Desember 2004



THE WORLD BANK

## RINGKASAN EKSEKUTIF

- i. Melalui Program Buruh Migran Perempuan, Bank Dunia bertujuan menyusun rumusan bagi suatu sistem perlindungan yang bisa diterapkan bagi buruh migran perempuan Indonesia. Sekitar 450-500 ribu warga negara Indonesia tercatat bermigrasi setiap tahunnya untuk bekerja di luar negeri. Saat ini, kira-kira ada 3 juta perempuan Indonesia yang bekerja di luar negeri, 90% diantaranya di sektor informal. Bantuan serta perlindungan pemerintah Indonesia untuk para pekerja ini masih berpotensi besar untuk ditingkatkan. Negara-negara pengirim tenaga kerja lainnya di wilayah regional ini mempunyai kelemahan yang serupa, mereka juga memiliki sistem yang berfungsi sebagian yang diadopsi secara keseluruhan atau sebagian.

Di samping Indonesia, studi perbandingan atas negara-negara pengirim tenaga kerja ini mencakup Filipina, Sri Lanka, India, Thailand dan Pakistan, dan bahasannya meliputi masalah legislasi, rekrutmen dan pelatihan, praktek kontrak kerja, kesehatan, jaminan sosial, bentuk-bentuk dukungan, dana kesejahteraan, serta tabungan dan investasi. Tujuan utama studi ini adalah mengidentifikasi solusi yang paling optimal berkaitan dengan angkatan kerja migran perempuan yang di masing-masing negara tersebut yang cocok untuk diadopsi oleh pihak berwenang di Indonesia.

- ii. Sementara negara lain yang dicakup dalam studi ini telah mempunyai undang-undang yang menyeluruh untuk sektor buruh migran, kerangka hukum Indonesia dicerminkan oleh berbagai keputusan sehingga sulit untuk mengikuti perkembangan dan perubahan peraturan-peraturan tersebut. Undang-undang baru tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri telah disahkan belum lama ini, namun masih menunggu pemberlakuannya. Dari sudut pandang buruh migran, undang-undang tersebut sangat tidak memuaskan. Namun demikian, bukan berarti kerangka hukumlah yang menjadi persoalan yang paling besar di Indonesia, melainkan kurangnya kepatuhan dari berbagai pihak-pihak yang terlibat dalam "bisnis" buruh migran perempuan pada peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan yang telah ada. Studi ini memperlihatkan bahwa terdapat korelasi penting antara tingkat korupsi di antara negara-negara dalam studi ini dengan kinerja mereka di sektor buruh migran. Indonesia memperlihatkan hasil yang paling buruk dalam penanganan buruh migran perempuan, sementara Sri Lanka mendapatkan posisi teratas dalam penanganan penempatan tenaga kerjanya di antara negara-negara tersebut. Dalam survei internasional, Indonesia berada di peringkat negara yang paling korup sementara Sri Lanka mendapat peringkat terbaik di antara keenam negara tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa perang melawan korupsi dan upaya menuju tata pemerintahan yang bersih sangatlah relevan bagi perbaikan kondisi buruh migran perempuan.



- iii.** Dalam usaha untuk secara serius meningkatkan keamanan para buruh migran perempuan, praktek-praktek rekrutmen harus menjadi pusat perhatian yang utama. Secara teori, bidang ini telah diatur secara baik di kebanyakan negara dalam studi ini, namun kecurangan tetap merajalela. Semua negara dalam studi ini mensyaratkan adanya lisensi bagi lembaga-lembaga rekrutmen dengan membuat seperangkat peraturan untuk dipatuhi. Namun demikian, “pasar gelap” lembaga-lembaga ilegal dan agen-agen lapangan tetap ada. Baik aktor-aktor legal maupun ilegal diketahui menaikkan biaya, memberikan pelayanan yang buruk dan mengabaikan hak-hak hukum klien mereka. Hal ini khususnya menjadi persoalan pelik di Indonesia, namun terlihat juga bahkan di negara-negara pembanding dengan kinerja terbaik sekalipun. Melihat pentingnya peran lembaga dan para agen rekrutmen selama masa kontrak buruh migran, usaha serius harus dilakukan untuk mengendalikan mereka. Pengendalian yang efisien tergantung pada transparansi, yang hanya dapat dijamin melalui undang-undang khusus mengenai hak publik untuk mendapatkan informasi, yang dewasa ini masih kurang di semua negara dalam studi ini. Disamping itu, penguatan serikat-serikat pekerja migran perempuan akan sangat besar artinya.
- iv.** Perlindungan dan bantuan yang diberikan kepada buruh migran ketika berada di luar negeri sangat bervariasi diantara negara-negara yang diperbandingkan. Filipina dan Sri Lanka kelihatannya telah mempunyai sistem yang sangat bagus serta praktek-praktek yang dapat dipertanggung-jawabkan, sementara Indonesia, Pakistan dan Thailand secara umum memperlihatkan kinerja yang buruk. India memiliki beberapa mekanisme yang baik. Setiap tahunnya, sejumlah perempuan Indonesia kembali dengan kecewa setelah bekerja di luar negeri, menceritakan kisah-kisah eksploitasi, pelecehan, perkosaan dan pencurian. Perwakilan Indonesia di negara-negara penerima jarang memberikan dukungan yang memadai. Pengalaman dari negara seperti India memperlihatkan bahwa tingkat kekerasan dapat diturunkan dari segi jumlah dengan memperkenalkan bentuk kontrak baru yang juga mengikat secara hukum di negara-negara penerima, dan dengan demikian memberikan dasar bagi tuntutan hukum terhadap pelanggaran. Perjanjian-perjanjian bilateral yang spesifik mengenai perlindungan terhadap buruh migran perempuan antara negara pengirim dan penerima juga telah terbukti efisien.
- v.** Terkait dengan bantuan bagi buruh migran perempuan pada fase reintegrasi buruh migran perempuan yang penting, Indonesia masih harus melakukan banyak hal. Dana yang dinamakan “Dana Pengembangan Kapasitas” tidak berfungsi, tidak ada paket reintegrasi untuk dilaksanakan, dan tidak ada sistem tabungan atau investasi spesifik yang dibangun untuk membantu para pekerja mengelola uang yang mereka hasilkan. Keluarga para pekerja yang kembali juga tidak ditawari bantuan apapun. Lagi-lagi Filipina dan Sri Lanka ternyata mempunyai konsep yang terbaik dengan menawarkan berbagai pola bantuan bagi para pekerja dan keluarga mereka. Walaupun pantas untuk ditiru, membangun sistem demikian di Indonesia mungkin masih terlalu dini mengingat kondisi tata pemerintahan di negara ini saat ini.

- vi.** Pernyataan Ibsen yang terkenal: “Yang paling kuat adalah yang berdiri sendiri” tidaklah berlaku bagi para buruh migran perempuan Indonesia. Berdiri sendiri seperti yang biasa mereka lakukan akan menjadikan mereka mudah dimangsa para operator curang. Walaupun tidak ada hambatan hukum untuk mendirikan serikat buruh di Indonesia, dan organisasi seperti itu memanglah banyak jumlahnya, belum ada satu pun serikat pekerja yang kuat dan berpengaruh yang dibangun untuk memperjuangkan kepentingan kelompok-kelompok khusus ini. Bahkan, walaupun tantangan-tantangan logistik untuk mendirikan serikat buruh yang kuat bagi para pekerja ini tidak dapat dipandang enteng, pemikiran ini patut dipertimbangkan, mengingat manfaat besar yang dapat dipetik oleh para buruh migran perempuan. Untuk membangun dan menjalankan organisasi tersebut tentu saja diperlukan inisiatif dan bantuan eksternal. Serikat-serikat dimaksud akan menjadi pelengkap vital bagi LSM-LSM pusat, yang saat ini memainkan peran penting dalam perlindungan dan membantu buruh migran di semua negara yang diperbandingkan, tidak terkecuali di Indonesia. Tanpa usaha-usaha LSM tersebut, situasi bagi kelompok ini tentunya akan semakin suram.
  
- vii.** Kontrol dan pengawasan yang efektif atas kinerja aparat berwenang dan para operator tidak akan dapat terlaksana tanpa adanya instrumen pengawasan publik. Rancangan Undang-undang untuk Kebebasan Publik Mendapatkan Informasi telah diajukan ke DPR namun mengalami kemajuan yang lambat. Komisi Hukum Nasional baru-baru ini telah meminta DPR untuk mempercepat perdebatan mengenai rancangan undang-undang ini. Tidak ada satu pun dari negara dalam studi ini yang telah memberlakukan undang-undang khusus mengenai pengawasan publik. Indonesia akan dapat menjadi pelopor di antara negara-negara tersebut, namun nampaknya akan memerlukan banyak maskan berupa dorongan dan pendampingan untuk dapat menggolkannya. Pengadopsian undang-undang pengawasan publik akan merupakan terobosan besar bagi perlindungan hak-hak para buruh migran.