

Pendidikan Sebagai Agenda Perlindungan Buruh Migran Indonesia

Oleh: Wahyu Susilo

Eskalasi kasus kekerasan terhadap buruh migran Indonesia (terutama perempuan) yang ditandai dengan tingginya tingkat kematian dan penganiayaan yang dialami buruh migran Indonesia (terutama di kawasan Timur Tengah, Malaysia dan Singapura) adalah wajah nyata buruh migran Indonesia yang tak bisa disembunyikan. Data Migrant CARE menunjukkan bahwa dua wilayah tersebut masih dianggap sebagai kawasan yang rentan bagi keselamatan buruh migran Indonesia.¹

Berulang kali pemerintah Indonesia menyatakan bahwa jumlah buruh migran Indonesia yang mengalami masalah tak lebih dari 1% dari jumlah buruh migran Indonesia yang bekerja, berungki kali pula pemerintah Indonesia menegaskan bahwa kebijakan penempatan buruh migran Indonesia memerlukan tumbal. Mengapa? Dengan mengakui bahwa buruh migran yang mengalami masalah “hanya” sekian persen, pemerintah dengan terus terang mentolerir bahwa pengorbanan buruh migran diperlukan untuk memperlihatkan mayoritas yang “berhasil”. Cara pandang ini secara benderang memperlihatkan bahwa pemerintah memang telah memperlakukan buruh migran Indonesia sebagai barang dagangan.

Dalam corak pemerintahan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, cara pandang ekonomi bisnis lebih mendominasi kebijakan mengenai penempatan buruh migran ketimbang pendekatan pemenuhan hak asasi buruh migran. Kenyataan ini diperlihatkan dari ketersediaan data yang dimiliki oleh pemerintah Indonesia. Data yang selalu menjadi acuan adalah data tentang angka penempatan dan data tentang perolehan remitansi, namun pemerintah tak pernah bisa menjawab ketika ditanyakan mengenai data terpilah berdasar jenis kelamin dan juga data mengenai kematian buruh migran dan penyebabnya, data tentang bentuk kekerasan yang dialami buruh migran Indonesia serta jumlah buruh migran yang mengalami berbagai bentuk pelanggaran hak-haknya.

Gambaran demografi buruh migran Indonesia sudah banyak diurai dalam berbagai tulisan. Mayoritas mereka adalah perempuan, menjalani hidup dalam tingkat ekonomi yang pas-pasan dan berada pada tingkat pendidikan yang rendah, bahkan sebenarnya ada yang masih terbatas pengetahuan dasar keaksaraan dan kebahasaan (untuk tidak mengatakan mereka dalam status buta huruf total). Namun demikian, realitas tersebut tidak bisa dijadikan dalih pembenar untuk menyatakan kewajaran mengapa mereka mengalami masalah, terutama kekerasan. Situasi ini patut dipertanyakan ketika pada sudut yang lain, pemerintah bertepuk dada bahwa telah berhasil menurunkan angka kemiskinan.

Dalam situasi tersebut, masyarakat masih tetap menuding mereka merendahkan martabat bangsa karena mayoritas buruh migran Indonesia “hanya” bekerja sebagai “babu”.² Tuntutan untuk penghentian pengiriman buruh migran di sektor PRT selalu muncul ketika merebak kasus penganiayaan yang dialami PRT migran. Namun tampaknya mereka tutup mata, bahwa berkat jerih keringat merekalah pembangunan wilayah bisa digerakkan,

daya beli masyarakat meningkat, anak-anak bisa disekolahkan (bukan karena pendidikan gratis) dan pundi-pundi yang gemerincing masuk ke kas negara juga makin gemuruh bunyinya. Dalam perkembangan ekonomi global, uang jerih payah buruh migran atau remitansi telah menjadi salah satu indikator penting untuk mengukur dinamika ekonomi suatu bangsa, selain investasi langsung (foreign direct investment) dan bantuan asing (official development assistance).³

Beratus bahkan beribu kali kita sering mendengar pernyataan tanpa perasaan yang keluar dari mulut pemerintah ataupun penerah tenaga kerja yang menyatakan “pantas saja buruh migran Indonesia dianiaya karena pendidikannya rendah sehingga seringkali menimbulkan salah komunikasi yang berujung pada penganiayaan”. Atau pernyataan: “bagaimana majikan tidak marah dan menyeterika badannya, lha wong mereka nggak becus menyeterika pakaian majikan yang harganya mahal”. Pernyataan-pernyataan sejenis dengan ringan dinyatakan untuk membenarkan tindakan kekerasan terhadap buruh migran.⁴

Pemerintah Indonesia tampaknya juga tidak tahu diri atas peran buruh migran Indonesia terutama yang bekerja di sektor pekerja rumah, yang mayoritas adalah perempuan. Berkali-kali pemerintah berencana untuk mengurangi (bahkan kalau bisa menghapus) buruh migran di sektor pekerja rumah tangga (yang dianggap unskilled) dan digantikan oleh buruh migran yang berketrampilan. Alasannya juga sangat menyakitkan hati: karena dianggap melakukan martabat bangsa, juga karena mereka dibayar murah. Namun mengapa hingga kini mereka masih mau menerima kucuran jerih keringat buruh migran yang mayoritas PRT migran?

Pada saat Menteri Tenaga Kerja dipegang oleh Abdul Latif pada tahun 1992-1997, dirancang sebuah kebijakan perencanaan tenaga kerja bernama Reposisi Tenaga Kerja Indonesia. Kebijakan ini mencoba untuk secara gradual mengurangi buruh migran di sektor PRT dan menggantikannya oleh buruh migran di sektor non PRT. Namun dalam perjalanannya, kebijakan ini gagal total.⁵

Konstruksi kebijakan ini bersandar pada cara pandang patriarkis. Pertama, pelabelan unskilled pada pekerja sektor rumah tangga adalah bentuk tak ada penghargaan pada kerja-kerja reproduksi, padahal jika cara pandang patriarkis dibongkar pekerjaan produksi dan reproduksi adalah sama nilainya. Cara pandang ini pulalah yang kemudian mengakibatkan diskriminasi dalam pengupahan. Akibat lainnya adalah penyebutan pekerjaan sektor rumah tangga sebagai sektor informal menjauhkan pekerja di sektor ini dari cakupan hukum perburuhan. Informalisasi pekerja di sektor rumah tangga mengeksklusi PRT migran dari skema perlindungan negara. Dalam perspektif hak asasi manusia, kebijakan untuk mengurangi PRT migran adalah ancaman terhadap hak perempuan untuk bekerja.

Usulan penghentian pengiriman PRT migran karena banyaknya kasus kekerasan yang dialami PRT migran Indonesia diberbagai negara bukan jalan keluar yang berkeadilan bagi buruh migran perempuan. Bekerja dan bermigrasi adalah hak asasi manusia, juga bagi perempuan, sehingga yang seharusnya menjadi tanggungjawab negara adalah

menjamin perlindungan bagi warga negaranya untuk bekerja di luar negeri. Negara tidak boleh menghindar dari tanggungjawabnya dengan menerapkan usulan pengurangan/penghapusan penempatan PRT migran ke luar negeri. Ironisnya hingga saat ini pemerintah selalu mengelak untuk meratifikasi Konvensi Internasional untuk Perlindungan Buruh Migran dan Anggota Keluarganya.

Dalam konteks pasar tenaga kerja internasional, harus diakui bahwa sektor PRT migran masih merupakan sektor mayoritas yang bisa diisi oleh pasar tenaga kerja di Indonesia. Dengan demikian, yang harus dilakukan adalah menyiapkan bahwa mereka yang akan mengisi posisi tersebut adalah yang memenuhi syarat dan berkualitas dan menyiapkan agenda bagi penguatan dan pengakuan legal atas pekerjaan di sektor PRT migran.⁶

Jika kita membandingkan dengan Philipina, tampaknya ada perbedaan yang mencolok dalam kebijakan penempatan buruh migrannya.⁷ Menyadari bahwa pendapatan yang diperoleh dari jerih payah buruh migran (remitansi) sudah hampir mencapai 20% dari PDB Philipina, pemerintah Philipina sangat serius untuk menyiapkan kebijakan penempatan buruh migran. Mereka sama sekali tidak malu-malu untuk menempatkan PRT migran, tentu saja dengan persiapan yang matang dan diplomasi perlindungan yang memadai. Salah satu bentuk persiapan yang matang dari pemerintah Philipina adalah kebijakan public education mengenai migrasi dalam bentuk pre-departure orientation secara massif di daerah-daerah basis buruh migran.

Jika kita menengok balik kondisi di Indonesia, nampak jelas belum ada sinergi antara kebijakan ketenagakerjaan, kebijakan pendidikan dan politik luar negeri sebagai instrumen memperkuat posisi buruh migran Indonesia. Meskipun Indonesia telah memiliki UU khusus tentang migrasi tenaga kerja yaitu UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri, namun produk legislasi ini tidak mampu menjawab masalah pokok buruh migran Indonesia mengenai perlindungan. UU ini hanya menjadi penanda perubahan format kebijakan penempatan buruh migran yang sebelumnya bersifat adhoc menjadi kebijakan permanen berorientasi pada pengambilan keuntungan sebesar-besarnya dari proses migrasi tenaga kerja. Dalam perjalanan 5 tahun undang-undang ini berlaku hanya berhasil menjadi alat pemerah kucuran remitansi dari keringat buruh migran Indonesia, namun gagal menjadi payung perlindungan bagi buruh migran Indonesia. Baru setahun UU ini berlaku Bank Dunia mencatat ada peningkatan jumlah hampir 4 kali lipat remitansi dari jumlah 1,866 milyar US dollar pada tahun 2004 menjadi 5,420 milyar US dollar pada tahun 2005.⁸ Namun demikian tidak ada kemajuan signifikan di bidang perlindungan buruh migran Indonesia sejak UU ini berlaku.⁹

Tidak seperti kebijakan di Philipina, UU No. 39/2004 tidak memiliki perspektif perlindungan dalam setiap pasalnya, bahkan bagian tentang perlindungan dikarantina dalam bab tersendiri. Dan jika dibaca secara kritis, pasal-pasal tentang perlindungan hanya dipersempit dengan menyerahkan sepenuhnya perlindungan buruh migran pada mekanisme asuransi. Sementara pasal yang medelegasikan tugas perlindungan pada perwakilan RI ketika buruh migran bekerja di luar negeri dianggap percuma karena menyerobot wilayah yuridiksi negara lain.

Perlindungan yang integratif dalam penempatan buruh migran Indonesia tak terbatas hanya soal asuransi dan tugas perwakilan namun holistik mulai saat perekrutan hingga saat pemulangan. Dan aspek yang penting dalam perlindungan yang holistik ini adalah pendidikan. Dan sayang sekali, UU No. 39/2004 tidak memandang persoalan seputar pendidikan sebagai hal yang penting dalam perlindungan buruh migran.

Adalah masalah yang klasik, tapi juga sulit untuk dibantah jika berbicara mengenai asal usul para buruh migran Indonesia pasti membicarakan juga masalah kemiskinan. Kalangan feminist menilai migrasi tenaga kerja perempuan dari Indonesia ke manca negara dipicu oleh proses feminisasi kemiskinan.¹⁰ Dorongan untuk bekerja di luar negeri ini merupakan pertemuan dari beratnya beban ekonomi yang dipanggul perempuan dan permintaan pasokan tenaga kerja yang murah, penurut di sektor-sektor domestik dan jasa dengan upah yang rendah. Bagi negara, proses ini juga merupakan katup pengaman untuk melepaskan diri dari tanggungjawab pemenuhan hak atas pekerjaan warga negara sekaligus peredam dan penghindar akumulasi kekerasan sosial akibat tingginya angka pengangguran.

Berangkat dari situasi tersebutlah kebijakan soal penempatan buruh migran Indonesia belum beranjak dari kondisi kedaruratan dan sama sekali belum memiliki kebijakan yang komprehensif mulai dari penyiapan hingga purna kerja. Hal ini bisa diperiksa dari adanya missing link antara sistem pendidikan dan kebijakan perburuhan, terutama manajemen migrasi tenaga kerja.

UU No. 39/2004 hanya melihat masalah pendidikan sebagai syarat administrasi dan bukan sebagai sarana untuk peningkatan kualitas calon TKI dan instrumen perlindungan buruh migran. Di dalam UU tersebut soal pendidikan hanya disebut dalam pasal tentang persyaratan calon TKI dan persiapan pelatihan untuk calon TKI. UU ini tidak memandatkan kepada negara untuk menyelenggarakan pendidikan untuk penyiapan calon buruh migran Indonesia. Padahal penyelenggaraan pendidikan untuk penyiapan calon buruh migran ini adalah langkah awal dari tahapan perlindungan buruh migran.

Dalam perjalanannya, UU No. 39/2004 makin diperlemah ketika kelompok bisnis penempatan tenaga kerja melakukan judicial review terhadap UU ini terutama dalam pasal tentang syarat pendidikan calon TKI. Dalam UU No. 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar negeri, ketentuan tentang persyaratan calon TKI ada di pasal 35 yang berbunyi:

Perekrutan calon TKI oleh pelaksana penempatan TKI swasta wajib dilakukan terhadap calon TKI yang telah memenuhi persyaratan:

- a. berusia sekurang-kurangnya 18 (delapan belas) tahun kecuali bagi calon TKI yang akan dipekerjakan pada Pengguna perseorangan sekurang-kurangnya berusia 21 (dua puluh satu) tahun;*
- b. sehat jasmani dan rohani;*
- c. tidak dalam keadaan hamil bagi calon tenaga kerja perempuan; dan*
- d. berpendidikan sekurang-kurangnya lulus Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) atau yang sederajat.*

Dengan dalih hak asasi manusia dan hak konstitusi, kalangan PJTKI melakukan judicial review terhadap pasal ini dan oleh Mahkamah Konstitusi RI dengan argumen pasal 35 ayat d melanggar UUD 1945 karena membatasi hak warga negara untuk bekerja. Pada tanggal 28 Maret 2006, judicial review ini dikabulkan sehingga pasal tentang syarat pendidikan minimal SMP dianggap tidak berlaku.

Keputusan Mahkamah Konstitusi ini makin memperlemah UU sebagai payung perlindungan karena tanpa ada pembatasan syarat minimal pendidikan berpotensi adanya praktek penempatan buruh migran dibawah umur dan dibawah standar minimal kompetensi. Argumen yang melatarbelakangi mengapa calon TKI harus berpendidikan setingkat SLTP didasarkan pada tingkat kematangan dan kompetensi calon TKI, juga kemampuan untuk menggunakan atau belajar bahasa asing lebih mudah. Namun dalam perspektif kalangan pengerah tenaga kerja, pasal ini, terutama untuk ayat (d) tentang syarat minimal pendidikan SMP dirasakan sangat memberatkan. Selama ini mereka melakukan rekrutmen tanpa memandang latar belakang pendidikan, bahkan yang buta huruf pun ada yang ditempatkan. Dari kasus ini terlihat titik lemah UU ini yang hanya melihat pendidikan sebagai syarat administrasi belaka.

Masalah persiapan pelatihan bagi calon TKI sebagaimana yang diatur dalam UU No.39/2004 di pasal 41 sampai dengan 47 juga terkandung banyak persoalan. Ketentuan tersebut berbunyi:

Pasal 41

- 1. Calon TKI wajib memiliki sertifikat kompetensi kerja sesuai dengan persyaratan jabatan.*
- 2. Dalam hal TKI belum memiliki kompetensi kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaksana penempatan TKI swasta wajib melakukan pendidikan dan pelatihan sesuai dengan pekerjaan yang akan dilakukan.*

Pasal 42

- 1. Calon TKI berhak mendapat pendidikan dan pelatihan kerja sesuai dengan pekerjaan yang akan dilakukan.*
- 2. Pendidikan dan pelatihan kerja bagi calon TKI sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimaksudkan untuk:
 - a. membekali, meningkatkan, dan mengembangkan kompetensi kerja calon TKI;*
 - b. memberi pengetahuan dan pemahaman tentang situasi, kondisi, adat istiadat, budaya, agama, dan risiko bekerja di luar negeri;*
 - c. membekali kemampuan berkomunikasi dalam bahasa negara tujuan; dan*
 - d. memberi pengetahuan dan pemahaman tentang hak dan kewajiban calon TKI/TKI.**

Pasal 43

- 1. Pendidikan dan pelatihan kerja dilaksanakan oleh pelaksana penempatan tenaga kerja swasta atau lembaga pelatihan kerja yang telah memenuhi persyaratan.*

2. *Pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pendidikan dan pelatihan kerja.*

Pasal 44

Calon TKI memperoleh pengakuan kompetensi kerja setelah mengikuti pendidikan dan pelatihan kerja yang diselenggarakan lembaga pendidikan dan pelatihan kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43, dalam bentuk sertifikat kompetensi dari lembaga pendidikan dan pelatihan yang telah terakreditasi oleh instansi yang berwenang apabila lulus dalam sertifikasi kompetensi kerja.

Pasal 45

Pelaksana penempatan TKI swasta dilarang menempatkan calon TKI yang tidak lulus dalam uji kompetensi kerja.

Pasal 46

Calon TKI yang sedang mengikuti pendidikan dan pelatihan dilarang dipekerjakan.

Pasal 47

Ketentuan mengenai pendidikan dan pelatihan kerja diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri.

Dalam prakteknya, ketentuan-ketentuan seperti yang tertuang dalam pasal-pasal diatas hanyalah macan kertas. Tidak adanya sinergi antara kebijakan pendidikan dan kebijakan ketenagakerjaan menyebabkan proses pelatihan dalam penyiapan calon buruh migran Indonesia terkesan asal-asalan. Sudah menjadi rahasia umum, bahwa sertifikat kelulusan adalah barang dagangan yang bisa diperjualbelikan. Kurikulum pendidikan dan pelatihan calon buruh migran bersifat indoktrinasi, monolog dan jauh dari prinsip-prinsip partisipatoris. Materi pendidikan pun sangat bias gender dan menjauhkan peserta didik dari sikap kritis dan sadar hak.¹¹

Menyerahkan komponen pendidikan dan pelatihan calon buruh migran ke sektor swasta sama saja dengan melepaskan tanggungjawab negara dalam tahapan awal perlindungan buruh migran Indonesia. Hingga saat ini tidak ada institusi negara yang permanen dalam penyiapan pendidikan dan latihan calon buruh migran beserta proses monitoring dan evaluasi.

Kajian Migrant CARE yang dilakukan pada tahun 2008 memperlihatkan bahwa meskipun dalam struktur pembiayaan keberangkatan calon buruh migran, pos pembiayaan untuk pendidikan sangat besar (antara 4 juta sampai 6 juta rupiah) ternyata tidak diimbangi dengan kualitas pelatihan untuk calon buruh migran. Tidak ada nilai tambah yang diperoleh dari pelatihan yang diterima oleh calon buruh migran, bahkan yang terjadi adalah penurunan kualitas kesehatan calon buruh migran yang selama

berbulan-bulan ditampung (atau tepatnya disekap) di penampungan sebelum diberangkatkan.

Migrant CARE juga telah melakukan simulasi bahwa jika biaya pendidikan dan pelatihan setiap calon buruh migran sebesar 4 juta – 6 juta sebenarnya akan lebih bermanfaat jika dana tersebut dialokasikan untuk mendirikan pusat-pusat pendidikan kejuruan (politeknik untuk pekerja rumah tangga) yang sesuai dengan pasar tenaga kerja internasional setara lulusan SMA bahkan Diploma 1 (dengan asumsi syarat minimal peserta didik lulusan SLTP).

Mendorong pendidikan sebagai agenda perlindungan buruh migran Indonesia harus menjadi salah satu usulan perombakan total UU No.39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri yang telah dijadwalkan sebagai prioritas program legislasi nasional di tahun 2010. Momentum ini tak boleh dilewatkan.

¹ Baca statement Migrant CARE untuk Evaluasi 100 Hari Pemerintahan SBY-Boediono dalam **Evaluasi atas 100 Hari Kinerja KIB II, Tidak ada Kebijakan Fundamental dalam Perlindungan Buruh Migra** (<http://migrantcare.net/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=6&artid=801>)

² Saya menggunakan istilah ini hanya untuk menunjukkan cara pandang publik yang menganggap rendah pekerja rumah tangga.

³ Laporan Human Development Report tahun 2009 banyak menggambarkan peran buruh migran dan remitansi dalam peningkatan human development, baik di negara tujuan maupun negara asal.

⁴ Alih-alih menyatakan bahwa perlakuan majikan Saudi Arabia menyiksa buruh migran Indonesia adalah bentuk tindakan pidana dan pembiaran Negara atas perlakuan tersebut adalah pelanggaran HAM, Ketua BNP2TKI M Jumhur Hidayat dalam Rapat Dengar Pendapat dengan DPD 9 Maret 2010 malah memuji para majikan tersebut sebagai “majikan yang sabar, karena menerima buruh migran yang berketrampilan rendah meski sudah membayar hingga 30 juta rupiah”.

⁵ Kebijakan reposisi dapat dibaca dalam Sapta Karya Tama Depnaker. Lihat, Depnaker, Sapta Karya Tama, Jakarta, 1992

⁶ Untuk diketahui, pada tahun 2010 ini ILO sedang mempersiapkan standart setting perlindungan untuk pekerja di sektor domestik (baik PRT dalam negeri maupun luar negeri) dalam bentuk Konvensi ILO untuk Perlindungan PRT. Sayang sekali Pemerintah Indonesia tidak mendukung inisiatif progresif tersebut. Statemen resmi pemerintah Indonesia bisa diakses di <http://www.nakertrans.go.id/news.html,277,naker>

⁷ Untuk bagian ini, penulis pernah uraikan dalam paper kuliah di Pasca Sarjana Ilmu Politik UI. Lihat Wahyu Susilo, “Kebijakan Penempatan Buruh Migran di Indonesia dan Philipina” dalam Paper Mata kuliah Perbandingan Politik, Jakarta, 2001

⁸ Lihat World Bank, Remittance and Development, Washington, 2009

⁹ Lihat berbagai catatan dari NGO dan serikat buruh yang bekerja untuk advokasi buruh migran. Bahkan UN Special Rapporteur on Human Rights of Migrant, Jorge Bustamante juga melihat UU ini tidak memiliki perspektif hak asasi manusia.

¹⁰ Penulis pernah menulis artikel mengenai feminisasi buruh migran di Jurnal Perempuan. Lihat Rusdi Tagarua, Tati Krisnawaty dan Wahyu Susilo, “Feminisasi Buruh Migran dan Permasalahannya, Jurnal Perempuan No. 05, 1998

¹¹ Kalangan NGO sebenarnya juga memiliki inisiatif untuk menyusun kurikulum pendidikan untuk calon TKI. Sepanjang tahun 2001-2004, Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia menyelenggarakan pre-departure training di 14 propinsi. Bahkan salah satu NGO Rumpun Tjoet Nja’ Dien mendirikan sekolah PRT dan menyusun kurikulum integratif antara skill, gender sensitive dan pemahaman hak. Sayang sekali pemerintah enggan untuk mengadopsi inisiatif-inisiatif tersebut.