

Peranan Organisasi Solidaritas Perempuan terhadap Nasib Buruh Migran Perempuan, 1990-1998

Arfian Narles Restu Gusti¹, Kurniawati², Nur'aini Marta³
Prodi Pendidikan Sejarah Fakultas Ilmu Sosial, Indonesia^{1,2,3}
Email: ¹arfiannarlesnrg@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menelusuri peranan organisasi non-pemerintah Solidaritas Perempuan terhadap nasib buruh migran perempuan kurun waktu 1990-1998. Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah metode sejarah yang terdiri dari heuristik, kritik sumber atau verifikasi, interpretasi dan penulisan sejarah. Peneliti pada tahap heuristik mengumpulkan sumber baik primer berupa memoar perjalanan organisasi seperti *Buku Putih Solidaritas Perempuan* maupun sumber sekunder seperti buku yang membahas buruh migran dan Solidaritas Perempuan. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa sejak berdirinya organisasi pada tahun 1990 sampai 1998, Solidaritas Perempuan memelopori gerakan perjuangan melawan segala bentuk ketidakadilan yang dihadapi buruh migran perempuan baik oleh PJTKI, Agen Pengerah Asing maupun dari Pemerintah. Selama kurun waktu tersebut Solidaritas Perempuan juga mengalami beberapa kali perubahan bentuk organisasi dari hanya sekedar kelompok kerja yang bersifat voluntaristik, lalu berubah menjadi yayasan dan akhirnya bentuk perserikatan untuk menunjang gerakan perlawanan dalam spirit feminisme. Dalam penanganan kasus buruh migran perempuan, Solidaritas Perempuan melakukan pendampingan kasus, penelitian, studi kebijakan dan *hearing* dengan Depnaker untuk pekerja migran, pengembangan jaringan kerja dan edukasi melalui penerbitan laporan atau buku panduan

Kata Kunci : *buruh migran; Solidaritas Perempuan; organisasi non-pemerintah*

Abstract

This study aims to trace the history of the non-governmental organization Solidaritas Perempuan on the fate of female migrant workers during the period 1990-1998. The research method used in this research is the historical method which consists of heuristics, source criticism or leverage, interpretation and historical writing. Researchers at the heuristic stage collect primary sources in the form of memoirs on organizational journeys such as the *Buku Putih Solidaritas Perempuan* or secondary sources such as books discussing migrant workers and Solidaritas Perempuan. The results of the research show that since the organization's founded in 1990 to 1998, Solidaritas Perempuan has pioneered the movement to fight against all forms of injustice faced by migrant workers, either by PJTKI, foreign recruitment agencies or the government. During this period, Solidaritas Perempuan also underwent several changes in the form of the organization from just a voluntary work group, then turned into a foundation and finally a form of association to support the resistance movement in the spirit of feminism. In handling cases of female migrant workers, Solidaritas Perempuan uses a strategy of data tracking and research, mentoring and education as well as policy advocacy.

Keywords : *migrant worker; Solidaritas Perempuan; non-governmental organization*

A. Pendahuluan

Buruh migran merupakan tenaga kerja yang melakukan pergerakan atau migrasi ke tempat lain. Tujuan daripada dilakukannya migrasi tersebut adalah untuk mencari kerja atau sumber penghidupan. Jenis pekerja ini termasuk didalamnya dapat diklasifikasikan sebagai pekerja migran kontrak terampil, semi-terampil dan kurang terampil. Mengacu dalam Konvensi ILO Nomor 97 tahun 1949, yang disebut sebagai Buruh Migran, atau “..istilah tenaga kerja migran (*migrant for employment*) berarti orang-orang yang bermigrasi (pindah dari satu negara ke negara lain dengan maksud untuk dipekerjakan (bukan untuk berwiraswasta). Sementara pada Konvensi Buruh Migran 1990 Pasal 2 ayat(1), “..buruh migran mengacu pada seseorang yang akan, tengah atau telah melakukan pekerjaan yang dibayar dalam suatu negara dimana bukan menjadi warganegara..”

Setelah tahun 1990, terjadi sebuah tren dimana adanya kenaikan pada jumlah pekerja perempuan, pengamat menyebutnya sebagai fenomena feminisasi buruh migran. Tren ini terjadi karena para buruh dalam merespon permintaan besar akan tenaga kerja di Asia tahun 1990-an sangat kurang. Kurangnya keahlian para buruh menyebabkan kekosongan pada industri tertentu, mayoritas buruh hanya dapat mengisi industri yang tidak memerlukan keahlian tinggi

Mayoritas buruh merupakan tenaga kerja di sektor industri domestik, yaitu sekitar 81,13%. Persebaran buruh pun kemudian mengalami ketimpangan, antara laki-laki dan perempuan. Pada awal 1990-an terdapat hampir dua kali lebih banyak perempuan yang bekerja di luar negeri. Saat ini, lebih dari 70% buruh migran Indonesia adalah perempuan. Di Hong Kong, pekerja rumah tangga Indonesia sangat berkembang cepat, meningkat hingga 29% dari 24.700 pada 1997 menjadi 31.800 pada 1998.

Masalah paling umum adalah kegagalan banyak penyedia kerja membayarkan upah minimum juga tidak terpenuhinya hak-hak pekerja perempuan yang sudah terlegisasi, seperti cuti menstruasi, cuti hamil dan berhenti sementara untuk menyusui.

Situasi-situasi yang dialami oleh buruh migran dan pekerja rumah tangga menarik perhatian dari banyak organisasi-organisasi kemasyarakatan, yang lebih dikenal dengan Organisasi Non-Pemerintah (Ornop). Di Indonesia istilah Ornop dimaknai sebagai organisasi advokasi dengan keanggotaan terbatas yang terdiri mayoritas dari kalangan kelas menengah yang bertindak atasnama buruh (Ford, 2006c, 2006a). Sirkulasi migran asal Indonesia yang meningkat pada dekade 1980-an dari jaringan bisnis migrasi pasar Asia serta kesulitan-kesulitan dan problematika yang dihadapi buruh migran, terutama buruh migran perempuan menjadi bukti yang tak bisa dibiarkan bagi para aktivis gerakan perempuan. Sejak saat itu muncul Organisasi Non-Pemerintah yang menjadi aktor dominan dalam pergerakan buruh migran di Indonesia. Salah satu pelopornya adalah Organisasi Solidaritas Perempuan untuk Hak Asasi Manusia (*Women's Solidarity for Human Rights*)

Solidaritas Perempuan (SP) merupakan salahsatu organisasi yang memfokuskan pada problem buruh migran perempuan SP terlibat dalam tindak kekerasan dan ketidakadilan di luar negeri. Selama era Orde Baru, SP merupakan pengewajantahan organik dari usaha kolektif masyarakat sipil dalam merespon berbagai persoalan perempuan, terutama memfokuskan pada perlindungan dan pemberdayaan Buruh Migran Perempuan (BMP) lewat berbagai jalan dan strategi seperti advokasi (pendampingan hukum), pendidikan berbasis *gender* lewat riset-riset ilmiah, baik dilakukan dalam lingkup lokal maupun bekerja sama dengan organisasi, institusi atau badan dengan fokus yang sama.

B. Metode Penelitian

Menjadi syarat mutlak dalam tulisan sejarah harus ada metode penelitian yang berisi jenis penelitian, waktu dan tempat penelitian, target/sasaran, subjek penelitian, prosedur, populasi dan sampel (sasaran penelitian), instrumen dan teknik analisis datapenelitian. Penelitian sejarah ini secara umum memiliki tahapan yaitu pengumpulan sumber (heuristik), verifikasi, (kritik sejarah, keabsahan sumber), interpretasi : analisis dan sintesis dan historiografi atau penulisan (Kuntowijoyo, 2013).

C. Tinjauan Penelitian

Sejauh ini, penelitian yang memfokuskan pada peran Ornop dalam merespon problem BMP cukup banyak telah dilakukan. Organisasi Solidaritas Perempuan sendiri sebagai sebuah subjek penelitian juga telah dilakukan, diantaranya adalah skripsi Syarifah Usmar yang berjudul “*Peran Lembaga Solidaritas Perempuan Dalam Perlindungan dan Pemberdayaan Buruh Migran Perempuan dan Keluarganya*”. Penelitian ini berusaha mengetahui peran yang dilakukan Lembaga Solidaritas Perempuan dalam melakukan perlindungan dan pemberdayaan Buruh Migran Perempuan dan keluarganya. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif-analitis dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Argumen dibangun atas sampel-sampel untuk kemudian menarik kesimpulan.

Selain itu penelitian oleh Sylvia Yazid yang berjudul “*Indonesia’s Civil Society in the Age of Democratization : NGO-Responses on the Issue of Labor Migration*”. Penelitian ini berusaha menelusuri Ornop Solidaritas Perempuan dan Migrant Care dalam mempromosikan hak-hak Buruh Migran Perempuan, mengusut usaha-usaha mereka dalam mempengaruhi penyusunan kebijakan-kebijakan pemerintah terhadap Buruh Migran Perempuan. Penelitian ini mengambil fokus waktu pada tahun 2000-an awal, pada masa transisi Orde Baru menuju masa Reformasi (Yazid, 2013), bagaimana upaya demokratisasi di Indonesia memiliki pengaruh terhadap tindakan-tindakan negara berkaitan dengan sistem migrasi Indonesia.

Sementara kajian mengenai Solidaritas Perempuan sebagai sebuah Ornop pada masa Orde Baru dengan pendekatan sejarah belum pernah dilakukan. Untuk itu penelitian skripsi ini dimaksudkan untuk mengisi kekosongan itu, dalam konteks kajian tentang Ornop di masa Orde Baru.

D. Hasil dan Pembahasan

Kondisi Perekonomian Indonesia dan Dinamika Buruh Migran Indonesia

Pada tahun 1983, ketika masa harga minyak jatuh, pemerintah perlu memikirkan ulang kebijakan-kebijakan. Langkah yang diambil adalah pemotongan anggaran serta mencari kompensasi dengan memaksakan sebuah deregulasi yang ketat dalam kebijakan-kebijakan perekonomian dalam usaha untuk membangkitkan pendapatan luar negeri. Pemerintah mulai bergeser dari ketergantungan terhadap industri minyak sebagai pendapatan utama ekspor. Sektor non-minyak mulai dibangun dengan memapankan sektor industri manufaktur. Ini adalah upaya dalam penyesuaian terhadap perubahan situasi ekonomi global yang berorientasi pasar. Industri manufaktur digenjut untuk memaksimalkan pertumbuhan tenaga kerja.

Perubahan kebijakan pasca periode ledakan harga minyak ditandai menurunnya saham dari PDB pada sektor agrikultur pada periode 1971-1996 yang juga akan menjadi salahsatu faktor yang menjelaskan mengapa terdapat fenomena kemunculan buruh migran dan khususnya fenomena pekerja domestik yang bekerja di luar negeri. Saham PDB pada sektor agrikultur mengalami penurunan lebih cepat dari persebaran tenaga kerja dari 64% pada tahun 1971 ke 44% di tahun 1996. Menurunnya angka agrikultur sebagai saham dalam PDB, 53,9% pada tahun 1960 ke 19,55% pada 1991, sementara saham sektor manufaktur dalam PDB, naik dari 8,4% ke 21,3% pada periode yang sama.

Sementara laju pertumbuhan sektor manufaktur rata-rata per tahun semakin meningkat dengan mengorbankan sektor agrikultur serta secara intensif peneggunaan teknologi persawahan, banyak dari pengusaha petani yang sebelumnya mengandalkan proses tradisional mulai beralih ke dalam proses yang modern dengan mesin dalam produksi padi. Program intensifikasi di bidang pertanian ini mulai menggeser aktivitas tenaga kerja dari bidang pertanian ke bidang non-pertanian. Pada dasarnya program intensifikasi ini merupakan proses

peralihan pertanian tradisional ke modern dengan penekanan pada peningkatan produksi pangan (padi) yang bertujuan mencapai swasembada beras. Usaha ini tampak pada pengembangan dan penyebaran teknik pengolahan pertanian, penggunaan bibit unggul, pemupukan, pemberantasan hama dan perluasan sistem irigasi yang dikenal dengan panca usaha tani (Marta, 2008)

Pergeseran ini sebetulnya hanya menguntungkan petani pengusaha, yang memang sudah kaya, sementara petani kecil dan buruh tani terpaksa mencari nafkah dan pendapatan di bidang lain. Dengan hilangnya kesempatan kerja di pedesaan para buruh tani ini mencari peluang-peluang lain di kota bahkan kemudian sampai ke luar negeri. Para perempuan pun yang sebelumnya menjadi buruh tani di sistem tradisional mulai menjadi pembantu rumah tangga di kota besar seperti Jakarta atau Bandung, juga menjadi buruh industri

Pemerintah melihat fenomena ini dan kemudian membangun sebuah basis industri yang mengandalkan tenaga kerja murah di dalam negeri untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan juga menarik minat investor asing. Selain itu yang paling penting diperhatikan adalah pengiriman buruh murah keluar negeri. Atas dasar motivasi ekonomi itu lah kemudian pemerintahan memulai memberi perhatian lebih pada buruh migran. Arus migrasi yang dari tahun ke tahun semakin meningkat membuat kebijakan terkait migrasi tenaga kerja menjadi regulatif (Susilo et al., 2013).

Fenomena Buruh Migran Perempuan

Tumbuhnya jumlah buruh migran perempuan merupakan refleksi dari keterbatasan kesempatan kerja di desa dan memaksa tenaga kerja mencari peruntungan di kota dan atau bahkan ke luar negeri. Tidak terjangkaunya pendidikan layak di pedesaan juga menjadi faktor lain. Keterbatasan keahlian membuat banyak perempuan tidak memiliki banyak pilihan. Sebelumnya, perempuan di desa memiliki posisi yang cukup penting dalam ekonomi rumah tangga, pemenuhan kebutuhan sehari-hari tidak hanya dilakukan oleh laki-laki. Namun seiring

kebijakan-kebijakan baru yang dilakukan Orde Baru, struktur dan pola ekonomi rumah tangga kemudian berubah

Ini merupakan akibat langsung dari beberapa faktor, Pertama, pergeseran orientasi serta visi ekonomi Orde Baru yang menitikberatkan percepatan industri manufaktur dan menurunkan prioritasnya disektor agrikultur, dan kedua, otomatisasi teknologi persawahan dalam rangka percepatan produksi agrikultur. Banyak pengamat memperkirakan bahwa komitmen penggunaan teknologi dalam *Green Revolution* di masa Orde Baru mencabut pekerja perempuan tradisional dari sektor agrikultur. Sebuah fakta menunjukkan bahwa tenaga kerja perempuan dari Indonesia yang bekerja diluar negeri mayoritas hanya mampu mengisi industri domestik

Penerimaan dari buruh migran diperhitungkan sebagai sumber pendapatan menjanjikan setelah tahun 1982 dimana Indonesai mengalami kemerosotan penjualan minyak akibat dari penetapan kuota oleh OPEC. Pengiriman uang dari para buruh migran dinilai menyelamatkan perekonomian Indonesai yang sudah tidak lagi menikmati rejeki minyak. Jika menengok kondisi dari perekonomian Indonesia pada tahun-tahun tersebut, pemerintah memang harus mencari sumber-sumber penerimaan negara baru dan salahsatu yang digenjut adalah dari pengiriman buruh migran Indonesia ke luar negeri.

Volume remitansi Indonesia menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun, bahkan dalam tahun tertentu mengalami peningkatan signifikan dari tahun sebelumnya. Masa-masa penurunan hanya ditujukan di waktu sesaat sebelum nanti terjadi kenaikan kembali. Peningkatan paling signifikan adalah tahun 1983 dari US\$ 10 Juta menjadi US\$ 53 Juta di tahun setelahnya atau kenaikan 5 kali lipat. Sedangkan penurunan remitansi merupakan sebuah konsekuensi logis dari situasi global. Penurunan US\$36 juta dari tahun 1990 (US\$166 Juta) ke 1991 (US\$ 130 Juta) merupakan akibat dari Perang Teluk, sedangkan pada tahun 1997 dikarenakan krisis keuangan Asia yang memiliki dampak signifikan bagi perekonomian nasional.

Kontribusi besar dari buruh migran Indonesia ini tidak dibarengi dengan perlindungan terhadap buruh migran yang mayoritas merupakan perempuan dan pekerja rumah tangga. Justru yang terjadi adalah sebaliknya. Pemerintah memanfaatkan industri ini dengan mempromosikan murahnya pekerja asal Indonesia sebagai nilai jual dibanding kompetitor dari Filipina, Bangladesh ataupun Mesir

Masalah paling umum adalah kegagalan banyak penyedia kerja membayarkan upah minimum juga tidak terpenuhinya hak-hak pekerja perempuan yang sudah terlegalisasi, seperti cuti menstruasi, cuti hamil dan berhenti sementara untuk menyusui. Dalam dokumen catatan Solidaritas Perempuan pada 1993-1996, para pekerja perempuan yang bekerja di luar negeri banyak dilaporkan mengalami tindak kekerasan dan penganiyaan, jam kerja panjang dan menjadi objek predator seksual. Bahkan disebutkan ada 10 kematian yang terjadi pada Buruh Migran Perempuan dengan alasan yang tidak diketahui. Empat pekerja di Singapura, dua di Malaysia dan empat di Arab Saudi.

Situasi-situasi yang dialami oleh buruh migran dan pekerja rumah tangga menarik perhatian dari banyak organisasi-organisasi kemasyarakatan, yang lebih dikenal dengan Organisasi Non-Pemerintah (Ornop). Di Indonesia istilah Ornop dimaknai sebagai organisasi advokasi dengan keanggotaan terbatas yang terdiri mayoritas dari kalangan kelas menengah yang bertindak atas nama buruh Sirkulasi migran asal Indonesia yang meningkat pada dekade 1980-an dari jaringan bisnis migrasi pasar Asia serta kesulitan-kesulitan dan problematika yang dihadapi buruh migran, terutama buruh migran perempuan menjadi bukti yang tak bisa dibiarkan bagi para aktivis gerakan perempuan. Sejak saat itu muncul Organisasi Non-Pemerintah yang menjadi aktor dominan dalam pergerakan buruh migran di Indonesia. Salah satu pelopornya adalah Organisasi Solidaritas Perempuan untuk Hak Asasi Manusia (*Women's Solidarity for Human Rights*)

Sejarah Organisasi Solidaritas Perempuan

Menurut Taty Krisnawati salah satu pendiri Solidaritas Perempuan (SP), organisasi ini merupakan respon atas diskriminasi yang sengaja ataupun tidak disengaja terhadap perempuan dari bisnis migrasi tenaga kerja. Rentannya posisi tawar buruh migran perempuan serta perlindungan yang minim dari kebijakan pemerintah Indonesia seakan-seakan sengaja dipertahankan untuk menjaga daya jual murah di pasar Asia. SP kemudian berusaha mengisi kekosongan ini sebagai bagian dari aktivisme gerakan pemberdayaan perempuan.

Pada awal mula pembentukan, sifat dari gerakan tersebut masih dalam spirit voluntarisme dan spontan, sebatas hanya menjadi gerakan spontan dan reaktif terhadap masalah-masalah yang dihadapi perempuan kelas pekerja dan petani, dengan format gerakan dengan struktur yang sederhana. Belum ada suatu mekanisme organisasi dengan pembedaan-pembedaan fungsi yang tegas.

Perubahan organisasional SP secara garis besar dapat diikuti dalam dua fase : fase pertama, ketika para perintisnya menetapkan perubahan dan menyatukan diri dari sebuah organisasi kelompok kerja (Kelompok Kerja Solidaritas Perempuan) kedalam sebuah organisasi yayasan (Yayasan Solidaritas Perempuan) yang ditetapkan pada tanggal 10 Desember 1990; fase kedua, ketika menetapkan perubahan dari organisasi yayasan menjadi organisasi perkumpulan (Perserikatan Solidaritas Perempuan) pada bulan Maret 1995. Kelompok Solidaritas Perempuan menyadari bahwa aksi perlawanan tidak dapat hanya mengandalkan aksi-aksi spontan, dengan jangka pendek dan serba terbatas. Keterbatasan ini harus juga disiasati dengan bentuk perjuangan yang jelas, pendekatan yang rasional untuk menghasilkan program-program yang tepat guna mencapai tujuan. Aksi-aksi spontan tak akan membuahkan banyak hasil. Persoalan perampasan tanah, kekerasan terhadap perempuan, pelanggaran hak asasi

manusia memiliki dimensi yang amat kompleks dan bercorak struktural

Pada tanggal 10 Desember 1990, para aktivis KSP mengajak beberapa sahabat perempuan lainnya untuk mendirikan sebuah organisasi yang diberi nama Yayasan Solidaritas Perempuan (YSP). Dalam perjalanannya, pada tahun 1992 diselenggarakan *Management Improvement Program* (MIP) yang ditujukan untuk melakukan evaluasi internal dan membenahan organisasi secara komprehensif. Dalam keputusannya dihasilkan beberapa rekomendasi diantaranya terkait perumusan visi dan perubahan bentuk organisasi, dari yayasan menjadi sebuah perkumpulan. Pertimbangan utama dalam rencana tersebut antara lain adalah a) Selama ini bentuk yayasan hanya mampu memberi ruang gerak organisasi secara terbatas, b) Secara internal semakin dirasakan bahwa bentuk yayasan tidak lagi memadai sebagai wahana untuk membangun kehidupan demokrasi secara nyata dan meluas di masyarakat, dan c) Menegaskan upaya menentang kesewenang-wenangan pemerintah Orde Baru yang menindas kebebasan berserikat. Dapat kita ambil kesimpulan bahwa dalam rekomendasi dalam MIP menunjukkan bahwa perubahan bentuk organisasi dari yayasan menjadi perserikatan adalah hasil proses dinamis-interaktif antara faktor internal dan eksternal

Pada 23-25 Maret 1995, diadakan Kongres Solidaritas Perempuan yang pertama di Bogor. Disinilah SP secara resmi merubah bentuknya dari yayasan ke perserikatan. Perubahan bentuk dalam pengertian terbatas ini berarti bahwa sistem rekrutmen akan menjadi lebih terbatas. SP hanya menerima anggota yang punya komitmen. Selain itu terdapat hasil lain yaitu ketua tidak lagi dipimpin oleh Direktur, namun menjadi struktur kepemimpinan kolektif, serta ada pendefinisian ulang dalam visi organisasi yang terlihat lebih spesifik :

‘memperjuangkan hak-hak perempuan dengan berpedoman prinsip-prinsip demokrasi, emansipasi, egalitarian dan non-sektarian.’ Inilah yang kemudian akan menjadi titik orientasi perjuangan SP dalam setiap kegiatannya supaya baik perempuan maupun laki-laki mendapat keadilan dalam akses dan kontrol terhadap sumberdaya ekonomi, politik dan budaya

Problematika Buruh Migran Perempuan dan Peranan Organisasi Solidaritas Perempuan Terhadap Nasib Buruh Migran Perempuan

Bisnis pengerahan tenaga kerja ke luar negeri telah menghasilkan keuntungan ekonomi yang cukup signifikan. Keuntungan bukan hanya didapat oleh pekerja itu sendiri melainkan juga oleh calo, agensi asing (*recruiter*), majikan Tenaga Kerja Wanita (TKW) dan PJTKI. Banyak pihak kemudian tertarik untuk berinvestasi di proyek ini untuk menikmati manfaat finansial. Di sisi lain pemerintah juga merupakan pihak yang tidak terkecuali menerima keuntungan dalam proyek ini, yang mana berupa pendapatan devisa yang relatif tidak dipengaruhi krisis finansial maupun *overheat cost* perekonomian. Di balik keuntungan yang dihasilkan dan dinikmati oleh berbagai pihak, proyek pekerja migran memiliki banyak catatan. Eksploitasi terjadi dalam bisnis ini yang banyak merugikan pekerja migran. Terlebih, eksploitasi ini dinilai wajar oleh baik pemerintah maupun PJTKI karena menganggap hal tersebut merupakan konsekuensi logis dari manfaat ekonomi dari proyek ini

Berikut ini akan dipaparkan pergulatan dan permasalahan buruh migran dipandang dari eksploitasi yang dilakukan oleh PJTKI dan Agensi Pengerah Asing (di negara tempat bekerja), Majikan dan Pemerintah.

Eksploitasi oleh PJTKI

Secara hukum memang keberadaan calo dan PJTKI sudah diatur dalam

Kepmen 44/1944 (Pasal 23, 24), itu berarti eksistensinya sudah diakui. Adapun mengenai besaran biayanya juga sudah diatur dengan jelas dalam Permen 02/1994 (Pasal 11) dan Kepmen 44/1994 (Pasal 47). Dalam peraturan tersebut diatur bahwa pembiayaan ditanggung oleh calon majikan atau pengguna dan calon pekerja migran. Adapun komponen biaya proses penempatan yang dimaksudkan oleh peraturan tersebut meliputi: Jasa penempatan (*Recruiting/Placement Fee*), dokumen jati diri, tes kesehatan, pelatihan keterampilan, biaya visa, biaya akomodasi/penampungan sebelum berangkat, biaya transportasi.

Eksplotasi oleh PJTKI mula-mula muncul karena ketidakjelasan informasi mengenai standarisasi biaya yang dibebankan kepada pekerja migran yang akan berangkat. Masalah ini adalah masalah birokrasi dimana biaya yang tinggi dipengaruhi oleh aturan menurut APJATI bahwa PJTKI tidak dapat merekrut langsung calon pekerja migran. Proses tersebut harus melewati calo yang membebankan biaya jasa antara Rp. 250.000 hingga Rp.500.000 kepada PJTKI. Akibatnya ada beban ganda yang dipikul oleh calon pekerja migran karena PJTKI kemudian akan membebankan biaya resmi dengan mempertimbangkan jasa calo.

Banyaknya syarat yang harus dipenuhi berarti adalah banyak melibatkan instansi-instansi terkait yang mana juga berarti pembengkakan biaya. Lebih parah, para agen atau perusahaan penerah pekerja migran ini seringkali membuat jalan pintas dengan memalsukan dokumen. Pemalsuan ini meliputi identitas pribadi seperti nama, usia. Pemalsuan-pemalsuan yang dilakukan para agen dan perusahaan ini seringkali dikemudian hari menjadi bermasalah karena kesulitan dalam pencocokan maupun *data tracing* proses-prose migrasi dan kondisi di tempat tujuan

Dalam penelitian yang dilakukan Solidaritas Perempuan, kasus pemalsuan dokumen ini memiliki dampak negatif dan

merugikan para pekerja migran. Dalam penelitian tersebut seorang pekerja migran, berinisial EK menjadi korban dari praktik tidak bertanggung jawab para agen ini. Ia mengalami kecelakaan hingga merenggang nyawa ketika menjadi pekerja migran di Arab Saudi. Ia berangkat melalui perusahaan PT. Binawan pada 25 Mei 1989

Eksplotasi oleh Agen Penerah Asing dan Majikan

Praktik eksploitasi agensi penerah asing dan majikan sering terjadi di Hongkong dalam catatan kasus pada penelitian yang dilakukan Solidaritas Perempuan praktik ini terjadi dalam bentuk persengkongkolan majikan dengan agensi penerah asing. Biasanya terjadi pengaturan dalam biaya beban yang harus ditanggung oleh pengguna pekerja migran kepada agensi. Majikan dalam hal ini akan membayar biaya besar di awal di atas harga standar dengan maksud meminta agensi mengatur kontrak kerja supaya pembayaran gaji menjadi murah dan pekerja migran dikondisikan sehingga menjadi penurut

Eksplotasi oleh Pemerintah

Negara pengirim maupun negara penerima seringkali melakukan pemerasan-pemerasan kepada pekerja migran. Padahal secara eksistensinya pun pekerja migran yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga (selanjutnya disingkat TKW PRT) dikategorikan bukan sebagai buruh. Peningkaran status ini dapat ditemukan bukan hanya dalam Undang-Undang (UU) Perburuhan tapi juga dalam instrumen tenaga kerja. Para TKW-PRT ini masih dikategorikan sebagai *unskilled* dan non-produktif sehingga dikenakan tarif yang mahal.

Eksplotasi-eksplotasi ini terjadi karena produk hukum yang memberi wewenang terlalu banyak pada agensi dan PJTKI dengan asumsi-asumsi yang tidak realistis. Peluang-peluang terjadinya ketidakadilan

dengan pemerasan terjadi pada TKW-PRT di berbagai level rekrutmen hingga pulang

Peranan Solidaritas Perempuan Terhadap Problematika Buruh Migran Perempuan

Proses penanganan permasalahan oleh SP dilakukan dengan pendekatan bekerja langsung dengan para pekerja migran ataupun dengan keluarga. Solidaritas Perempuan melakukan penanganan-penanganan dari kasus-kasus yang ada. Secara garis besar kegiatan-kegiatan yang dilakukan SP ini meliputi : pendampingan kasus, penelitian, studi kebijakan dan *hearing* dengan Depnaker untuk pekerja migran, pengembangan jaringan kerja “kelompok pendukung” dan training untuk *organize*.

Organisasi Solidaritas Perempuan memiliki mekanisme dalam penanganan kasus buruh migran perempuan. Sumber-sumber kasus didapatkan dari beberapa pihak. Sumber mengenai kasus tertentu dapat dilaporkan langsung atau pengaduan langsung dari buruh migran itu sendiri maupun keluarganya. Mereka langsung mendatangi SP untuk melaporkan kasusnya. Para buruh migran perempuan ini mendapatkan informasinya mengenai SP dari orang yang pernah ditangani, namun juga melalui media massa

Mitra-mitra SP, rekan kerja atau jaringan juga dapat merujuk kasus-kasus kepada SP. Rujukan-rujukan kasus biasanya terjadi oleh karena keterbatasan sumber daya atau kasus soal buruh migran perempuan bukan merupakan bagian dari program dan ruang lingkup organisasi tersebut. Selain itu SP juga melakukan penjangkauan terhadap kasus-kasus buruh migran. Informasi awal didapat dari temuan-temuan lapangan dan juga berita-berita media massa menjadi sumber kasus-kasus buruh migran perempuan

Setelah masuknya kasus-kasus baik dari pengaduan langsung, rujukan dari mitra, rekan maupun organisasi lain dan dari temuan lapangan, mekanisme selanjutnya

adalah penggalan dan pendokumentasian data kasus. Dalam proses ini dilakukan serangkaian proses wawancara dengan pihak terkait kasus yang ditangani. SP juga melakukan pengumpulan dokumen-dokumen yang diperlukan dan barang bukti lain

Analisis kasus-kasus yang sudah ditelusuri datanya kemudian dilakukan. Dalam tahap ini akan ditentukan apakah kasus tersebut dapat dilanjutkan prosesnya karena juga akan ditentukan dari lengkap atau tidaknya dokumen-dokumen yang terkumpul. Analisis kasus meliputi deskripsi kasus, hak-hak apa saja dari pekerja migran yang dilanggar, peraturan apa saja yang dapat digunakan dalam advokasi tersebut. Dianalisa juga sebesar apa peluang, kesempatan, hambatan serta tantangan yang akan dihadapi dari jalur litigasi ataupun jalur non-litigasi. Pihak SP akan mengabarkan pada buruh migran atau keluarganya tentang langkah apa saja yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan kasus

Solidaritas Perempuan menekankan prioritasnya pada penyelesaian lewat jalur non-litigasi. Beberapa pengalaman SP menunjukkan bahwa jalur ini lebih efektif dibanding jalur litigasi. Jalur non-litigasi berarti jalur penyelesaian kasus diluar pengadilan dilakukan dengan negosiasi dan mediasi dengan pihak terkait, antara lain dengan PPTKIS, Depnakertrans, Deplu atau KBRI. Penyelesaian jalur ini dirasa akan menguatkan posisi daya tawar buruh migran dan keluarganya, mengedukasi buruh migran karena terlibat dalam proses-proses penanganan kasus. Dalam proses tersebut para buruh migran akan mengetahui dan belajar mengenai hak-hak mereka sebagai buruh. Jadi kedepannya mereka dapat mengetahui jika ada aturan-aturan yang merugikan mereka dan sudah mengerti apa yang harus mereka lakukan. Tidak jarang pengalaman-pengalaman penyelesaian kasus jalur non-litigasi menimbulkan kesadaran bagi mereka untuk membangun aksi-aksi masyarakat

Solidaritas Perempuan melakukan penelitian mendalam mengenai kasus-kasus yang sedang ditangani. Dalam langkah ini SP melakukan penelusuran data terutama pada tempat kerja (termasuk didalamnya merupakan penjara) dan tempat asal para pekerja migran ini. Dari 10 kasus SP melakukan pemetaan dan kategorisasi serta mencari persamaan dan perbedaan dalam setiap kasus-kasus tersebut.

Dalam kegiatan pendampingan yang dilakukan adalah pengawasan proses-proses birokratif bersama para korban. Antara lain proses ini adalah mendampingi para korban menemui agen, dan lembaga-lembaga pemerintah yang diperlukan seperti Pusat Antar Kerja Antar Negara (AKAN), Kantor Depnaker, dan Deplu. Untuk hal-hal yang berkaitan dengan hukum pada tahun-tahun lalu SP bekerja sama dengan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta. Untuk jenis-jenis pendampingan lain SP melakukan kerjasama dengan organisasi yang relevan di dalam maupun di luar negeri

Hubungan di luar negeri terutama merupakan aspek paling penting dalam penanganan kasus-kasus pekerja migran karena dalam permasalahan di tempat kerja tujuan para pekerja migran hanya dapat diselesaikan dengan perangkat-perangkat hukum setempat. Masa Orde Baru hubungan yang dapat dikatakan cukup baik adalah di Hongkong karena SP memiliki hubungan organisasi setempat, juga dimungkinkan dengan perkembangan organisasi buruh dan tumbuhnya kesadaran feminisme dikalangan kelas menengah. Tantangan ada pada negara-negara yang notabene dianggap konservatif, dan terturup, negara yang tidak memiliki tradisi kebebasan berserikat. Dalam konteks ini SP memiliki kesulitan dalam penyelesaian di Arab Saudi.

Terakhir dalam kegiatan advokasi, merupakan bagian penunjang dari penanganan kasus, yaitu meninjau kembali kebijakan dan peraturan-peraturan yang ada. Melalui kegiatan ini SP mencoba

melihat posisi dan peran pemerintah secara kritis. Salah satu upaya tersebut terhitung sampai tahun 1999 SP telah melakukan berbagai dialog dengan Bina Penta dengan materi kasus TK-PRT di Hongkong dan telah melayangkan surat permintaan *hearing* dengan Menteri Tenaga Kerja RI untuk mendiskusikan kebijakan pemerintah (Depnaker) yang memuat rencana penghapusan pengiriman pekerja sektor informal. SP berpendapat bahwa kebijakan tersebut dapat merugikan perempuan lapisan bawah

E. Kesimpulan

Peranan organisasi kemasyarakatan atau lazim disebut sebagai Ornop ditengah-tengah problem sosial-ekonomi tidak dapat dipungkiri kontribusinya. Ornop ini muncul sebagai sebuah reaksi serta refleksi atas problem yang muncul dalam masyarakat. Dengan kata lain, bahwa memang problem-problem sosial-ekonomi tersebutlah yang menjadi latar belakang utama mapannya Ornop ini. Berbagai jenis Ornop hadir bersamaan dengan gagalnya negara dalam menjalankan fungsi konstitusinya dalam konteks industri tenaga kerja migran

Bahkan, dalam konteks pembahasan dalam penelitian ini, negara dalam secara terstruktur melakukan pembiaran serta dalam batas tertentu justru ikut serta dalam memperparah masalah-masalah yang terjadi atas dasar keuntungan-keuntungan ekonomi, dalam konteks pekerja migran, jumlah pendapatan devisa negara terus meningkat setiap tahunnya. Persoalan yang menjadi perhatian utama bagi organisasi Solidaritas Perempuan (SP) adalah fakta bahwa pemerintah Orde Baru secara sengaja maupun tidak sengaja mengabaikan keamanan dan kesejahteraan dalam keberlangsungan industri pengerahan tenaga kerja asing

Pada masa Orde Baru, terdapat fenomena feminisasi buruh migran dalam istilah Michelle Ford. Dengan kata lain terdapat sebuah fenomena dimana pengerahan pekerja migran didominasi oleh perempuan. Pada dekade 1980-an sampai 1990-an terjadi permintaan besar dalam pasar Asia. Dalam menjawab permintaan tersebut, pemerintah melihat potensi dari

surplus demografi masyarakat Indonesia. Namun, masalahnya adalah Indonesia mayoritas hanya dapat memenuhi permintaan di sektor industri informal, salah satunya adalah pembantu rumah tangga dengan tingkat okupasi sampai 70% dari total pekerja migran dari Indonesia

Tindak kekerasan, pelecehan seksual dan eksploitasi kerja menjadi tema-tema yang hadir didalam industri pengerahan pekerja migran di Indonesia. Pemerasan oleh agensi pengerahan tenaga kerja yang seharusnya menjadi garda terdepan serta kaki-kaki pemerintah dalam menjamin keamanan pekerja migran menjadi pemandangan yang lazim ditemui. Terlebih ketika tenaga kerja sudah berada di negara tujuan. Persengkongkolan kerap terjadi antara sang majikan sebagai pengguna pekerja migran dengan agensi negara setempat. Dalam iklim seperti ini, pada akhirnya menempatkan pekerja migran, khususnya perempuan pada kondisi yang rentan terhadap problem-problem tersebut

Secara organisasional SP berusaha memformulasikan bentuk organisasi seefektif mungkin dalam upaya mengatasi permasalahan pekerja migran. Sebagai permulaan, SP membentuk diri sebagai sebuah yayasan yang secara sukarela menimbun anggota dalam menjalankan fungsi-fungsi organisasi. Namun pada akhirnya bentuk organisasi perserikatan dipilih sebagai bentuk yang dirasa ideal. Bentuk organisasi tersebut dipilih agar terjalin sebuah struktur yang kuat menghadapi segala problematika yang menyangkut pekerja migran. Pembagian peran kerja yang bersifat non-hirarkis menurut SP akan semakin menguatkan watak feminisme yang anti-dominasi, yang juga merupakan fondasi perjuangan SP dalam memberantas ketidakadilan jender masa Orde Baru

Solidaritas Perempuan menghadirkan sebuah solusi ditengah masifnya problematika buruh migran pada dekade akhir pemerintahan Orde Baru.. Kerja-kerja SP memberikan kontribusi dalam penyelesaian masalah tersebut. Solidaritas Perempuan melakukan pendampingan kasus, penelitian, studi kebijakan dan *hearing* dengan Depnaker untuk pekerja migran, pengembangan jaringan kerja dan

edukasi melalui penerbitan laporan atau buku panduan

F. Daftar Pustaka

Dokumen

- Cholewinski, R. (2018). ILO Conventions 97 and 143 Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97) and Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143). In *International and European Labour Law* (pp. 848-868). <https://doi.org/10.5771/9783845266190-864>
- Kelly, Terrence. F. (1986). Overseas Employment, Resource Development, Nation Economic Development Strategic Considerations for Indonesia (Part 1: Main Report). In *Project Discussion paper INS/82/013-01*.
- Komnas Perempuan. (2006). *Konsultasi Nasional:Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Pemerhati dan Pembela Hak Buruh Migran Indonesia dengan Pelapor Khusus PBB tentang Hak Asasi Manusia 24 Juli 2006*.
- Komnas Perempuan dan Solidaritas Perempuan/CARAM Indonesia. (2003). *Buruh Migran Indonesia: Penyiksaan Sistematis di Dalam dan Luar Negeri- Laporan Indonesia Kepada Pelapor Khusus PBB Untuk Hak Asasi Migran Kuala Lumpur, 2 Juni 2002*.
- Solidaritas Perempuan. (2015). *Sekilas Tentang Solidaritas Perempuan (1990-2015)*.
- Susilo, W., Anis, H., & Mulyadi. (2013). *Seluruh Kebijakan (Minus) Perlindungan Buruh Migran Indonesia*.
- Tagarora, R., & Encop, S. (2000). *Buruh Migran Mencari Keadilan. Solidaritas Perempuan-Lembaga Advokasi Buruh Migran Indonesia*.
- Tagarora, R., & Sofia, E. (2000). *Buruh Migran Mencari Keadilan*.

- Solidaritas Perempuan - Lembaga Advokasi Buruh Migran Indonesia.
- The World Bank. (1990). World Development Report 1990: Poverty. *World Development Report 1990*.
- Krisnawati, T. (2000). *Buku Putih Solidaritas Perempuan*. Andi Offset.
- Buku dan Jurnal**
- Aspinall, E. (2000). *Political Opposition and the Transition from Authoritarian Rule : The Case of Indonesia*. Australian National University.
- Aspinall, E., & Fealy, G. (2010). Soeharto's New Order and its Legacy : Essays in honour of Harold Crouch. In *Soeharto's New Order and its Legacy : Essays in honour of Harold Crouch*.
https://doi.org/10.26530/oapen_459541
- Cahyono, E., & DS, S. (2003). *Gerakan Serikat Buruh : Jaman Kolonial Hindia Belanda hingga Orde Baru*. Hasta Mitra.
- Clark, J. D. (2002). NGOs and State. *The Companion to Development Studies*, 562.
- Clarke, G. (1998). *The Politics of NGOs in South-East Asia*. Routledge Curzon.
- Dick, H. (2002). The Emergence of a National Economy: an Economic History of Indonesia, 1800-2000. *Choice Reviews Online*, 39(11), 39-6527-39-6527.
<https://doi.org/10.5860/choice.39-6527>
- Djainin, Z. (1993). *Peranan Ekspor Non-Migas Dalam PJP II Prospek dan Permasalahan*. Lembaga Penerbit, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Edwards, L., & Roces, M. (2020). Women in Asia: Tradition, modernity and globalisation. In *Women in Asia: Tradition, Modernity and Globalisation*.
<https://doi.org/10.4324/9781003118411>
- Ford, M. (2002a). Public Accounts of Indonesian Women Workers' Experiences Overseas. *Asian Journal of Women's Studies*, 8(4), 101-115.
<https://doi.org/10.1080/12259276.2002.11665938>
- Ford, M. (2002b). Public Accounts of Indonesian Women Workers Experiences Overseas. *Asian Journal of Women's Studies*, 8(4), 101-115.
<https://doi.org/10.1080/12259276.2002.11665938>
- Ford, M. (2003). *NGO as an Outside Intellectual: A History of Non-Governmental Organization Role in Indonesian Labour Movement*. Australia National University.
- Ford, M. (2004). Organizing the Unorganizable: Unions, NGOs, and Indonesian Migrant Labour. *International Migration*, 42(5), 99-119. <https://doi.org/10.1111/j.0020-7985.2004.00303.x>
- Ford, M. (2006a). Labour NGOs: An Alternative Form of Labour Organizing in Indonesia, 1991-1998. *Asia Pacific Business Review*, 12(2), 175-191.
<https://doi.org/10.1080/13602380500532263>
- Ford, M. (2006b). Migrant Worker Organizing in Indonesia. *Asian and Pacific Migration Journal*, 15(3), 313-334.
<https://doi.org/10.1177/011719680601500302>
- Ford, M. (2006c). Migrant Worker Organizing in Indonesia. *Asian and Pacific Migration Journal*, 15(3), 313-334.
<https://doi.org/10.1177/011719680601500302>
- Hadiwinata, B. S. (2003). The Politics of NGOs in Indonesia: Developing Democracy and Managing a Movement. In *The Politics of NGOs in Indonesia: Developing Democracy and Managing a Movement*.
<https://doi.org/10.4324/9780203200124>
- Hugo, G. (1993). Labour Migration to Malaysia : Trends and Policy Implication. *Southeast Asian*

- Journal of Social Science*, 21(1), 36-70.
- Hugo, G. (2001). *Women's International Labour Migration* (Indonesia's Updated 2001 : Gender, Equity and Development in Indonesia's Reform Period).
- Hugo, G. (2003). Information, exploitation and empowerment: The case of Indonesian overseas workers. *Asian and Pacific Migration Journal*, 12(4), 439-466. <https://doi.org/10.1177/011719680301200402>
- Krisnawaty, T. (1997). Catatan Pengalaman Advokasi Hak Asasi Perempuan Pekerja Migran Internasional. In R. Ibrahim (Ed.), *Agenda LSM: Menyongsong Tahun 2000* (pp. 289-303). Center for Study of Democracy (CESDA) - LP3ES.
- Krisnawaty, T., & Muchtar, Y. (1992). Pembantu Rumah Tangga Mencari Keadilan. In *Demokrasi Di Balik Keranda : Catatan Hak Asasi Manusia di Indonesia* (p. 238). Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI).
- Krisnawaty, T., & Nurisa, E. (1994). *Buku Pegangan Bagi TKW-PRT (Tenaga Kerja Wanita-Pembantu Rumah Tangga) di Hongkong*. Asian Migrant Care dan Solidaritas Perempuan.
- Kuntowijoyo. (2013). Pengantar Ilmu Sejarah. In *Jurnal Ilmu Sejarah dan Kebudayaan*.
- Marta, N. (2008). *Tenaga Kerja Wanita Kabupaten Cirebon yang Bekerja di Arab Saudi Tahun 1983-1990*. Universitas Indonesia.
- Pudjiastuti, T. N. (2003). The changing roles of NGOs in relation to female Indonesian labor migration. *Asian and Pacific Migration Journal*, 12(1-2), 189-207. <https://doi.org/10.1177/011719680301200108>
- Riker, J. (1998). *The State, Institutional Pluralism and Development from Below: The Changing Political Parameters of State - NGO Relations in Indonesia*. Cornell University.
- Smith-Hefner, N. J., & Sears, L. J. (1998). Fantasizing the Feminine in Indonesia. In *Pacific Affairs* (Vol. 71, Issue 1). <https://doi.org/10.2307/2760861>
- Tirtosudarmo, R. (2001). *The Politics of Regulating Overseas Migrant Labor in Indonesia* (Labor Migration and Socio-Economic Change in Southeast and East Asia).
- Tirtosudarmo, R., & Mulyani, L. (2013). Indonesia's Migrant Worker and Overseas Labor Policy. *Exit and Integration Strategies for Labor Migrants in Southeast Asia : Putting Principles into Practice*, 15(1).
- Wie, T. K. (2012). Indonesia's Economy since Independence. In *Indonesia's Economy since Independence*. <https://doi.org/10.1080/03068374.2013.795376>
- Yazid, S. (2013). Indonesia's Civil Society in the Age of Democratization. In *Indonesia's Civil Society in the Age of Democratization*. <https://doi.org/10.5771/9783845249087>

Wawancara

Tati Krisnawaty, 2021

Ati Nurbaiti, 2021