

# TINJAUAN KRIMINOLOGI KRITIS TERHADAP KEBIJAKAN NEGARA DALAM MELINDUNGI PEREMPUAN BURUH MIGRAN PEKERJA RUMAH TANGGA

**Rizky Nur Haryani**<sup>1</sup>  
suka.suka.kiky@gmail.com

## Abstrak

*Violence against women migrant domestic workers is not a new discourse in Indonesia. The types of violence which have always been for public consumption are matters relating physical violence, psychological, sexual, and economic. Therefore, the study seeks to uncover the abuses faced by them from another viewpoint, namely critical criminology, to see that the violence experienced by them is more due to the imbalance of power between the government with them, there is also framework of criminology and public policy, economic political crimes, and state crime. Varieties of research studies and field-explanatory types of research had been selected researcher to analyze the existing problems by using the above framework by. The result showed that the Government participated in the structural violence implicatd to them through policy making.*

*Key words: migrant workers, policies, critical criminology, domestic workers*

## Pendahuluan

Kehadiran buruh migran di negara-negara maju, termasuk buruh migran Indonesia diakui telah memberi keuntungan kepada semua negara. Tanpa andil buruh migran, negara maju mungkin akan mengalami penurunan produktivitas dan mengarah kepada kebangkrutan ekonomi (*Bangkrut*, n.d). Di Indonesia, buruh migran ini kemudian mendapatkan julukan sebagai pahlawan devisa<sup>2</sup> (Heru, *Duta Buruh*, 2007). Delapan puluh lima persen

---

<sup>1</sup>Alumni Program Sarjana Reguler Departemen Kriminologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

<sup>2</sup>Devisa adalah semua benda yang bisa digunakan untuk transaksi pembayaran dengan luar negeri yang diterima dan diakui luas oleh dunia internasional. Yang biasanya banyak dijadikan devisa saat ini adalah US Dollar (\$), Yen Jepang, Euro, Poundsterling, emas, surat berharga yang berlaku untuk pembayaran internasional. Devisa bersumber dari : 1. pinjaman atau hutang luar negeri, 2. hadiah, bantuan atau sumbangan luar negeri; 3. penerimaan deviden serta bunga dari luar negeri, 4. hasil

(85%) di antaranya (*Pernyataan Pers*, 2008) adalah perempuan yang dipekerjakan di sektor domestik. Buruh yang bekerja di sektor domestik sendiri ini diyakini sebagai bagian dari sejarah gelap perbudakan dan kolonialisme yang pada praktik awalnya dibedakan berdasarkan perbedaan ras dan kelas, kedua hal tersebut tidak lagi menjadi bagian penting karena segala sesuatunya dipandang berdasarkan kebutuhan ekonomi global yang semakin mendesak (Pei-Chia Lan, November 2003).

Perempuan buruh migran yang bekerja di sektor domestik, utamanya yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga rentan mengalami tindak kekerasan (Kurniawan, *PRT Paling*, 2010). Hal ini dikarenakan lokasi kerjanya yang terisolasi, di balik tembok dan pagar yang tertutup rapat (*behind the closed door*) sehingga masyarakat luar cenderung tidak mengetahui kekerasan yang dialami oleh pekerja rumah tangga perempuan buruh migran. Tindak kekerasan yang dimaksud berbasis pada diskriminasi gender, seperti kasus-kasus pelecehan seksual, kekerasan fisik, perkosaan yang mengakibatkan kematian (Komnas HAM, *Hak Asasi*, 2004). Situasi ini juga semakin parah jika perempuan buruh migran tersebut tidak berdokumentasi yang menyebabkan dirinya tereksklusi (Raijman, Schammah-Gesser, Kemp, 2003) dari lingkungan kerjanya.

Nani Malyani perempuan buruh migran asal Cianjur Jawa Barat, menerima perlakuan kekerasan seksual berkali-kali yang dilakukan oleh majikan hingga akhirnya hamil. Majikannya ini selalu mengancam akan membunuhnya jika Nani melaporkan kejadian perkosaan yang dialaminya kepada orang lain. Selain menerima luka psikis akibat kekerasan seksual, upah Nani selama dua tahun bekerja di Saudi Arabia juga tidak dibayarkan (Yopi, *TKW Diperkosa*, 2009). Modesta, selain upahnya tidak dibayarkan selama sembilan belas bulan, ia pun harus kehilangan satu daun telinganya (Yunita, *TKI Kembali*, 2009). Contoh lainnya ialah Siti Hajar, perempuan buruh migran yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga ini selama tiga

---

ekspor barang dan jasa; 5. kiriman valuta asing dari luar negeri, 6. wisatawan yang belanja di dalam negeri. Manfaat Devisa : 1. membeli barang atau jasa dari luar negeri (impor); 2. membayar hutang pokok serta bunga hutang luar negeri; 3. pembiayaan kegiatan perdagangan luar negeri; 4. membiayai perwakilan di luar negeri (duta besar, konsulat, dll); 5. membiayai atlit, misi kebudayaan, studi banding / perjalanan dinas pejabat Negara. Macam-macam Devisa : 1. Devisa umum, yaitu devisa yang didapat dari kegiatan ekspor, penjualan jasa serta bunga modal; 2. Devisa kredit, yakni adalah devisa yang diperoleh dari kredit pinjaman luar negeri. Fungsi Devisa : 1. alat pembayaran hutang luar negeri; 2. alat transaksi pembayaran barang dan jasa luar negeri; 3. alat transaksi pembiayaan hubungan dengan luar negeri seperti; membiayai kedutaan, misi budaya, hadiah, bantuan, dll; 4. sebagai sumber pendapatan Negara. Diunduh dari: <http://organisasi.org/definisi-pengertian-devisa-Negara-fungsi-guna-sumber-jenis-macam-devisa>

tahun disiksa oleh majikannya (*Kembali TKI*, 2009). Kisah tragis dari Nani Malyani, Modesta, dan Siti Hajar hanyalah sebagian kecil contoh dari sekian banyak korban kekerasan sebagai perempuan buruh migran yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga.

Beberapa kisah singkat yang diuraikan di atas menempatkan perempuan buruh migran pada posisi yang menyulitkan karena seringkali menjadi korban kekerasan berbasis gender (*gender-based violence*) yang di dalamnya selain terdapat kekerasan juga terdapat ancaman seperti perasaan tidak aman dan tidak berada pada posisi yang setara (Sihite, 2003; Santina, 1999). Kekerasan yang sering terjadi di Saudi Arabia misalnya, lebih dipengaruhi oleh faktor budaya Arab, dimana persepsi perbudakan di negeri itu belum hilang karena struktur masyarakat Saudi yang superpatriarkis berhubungan dengan teokrasi kekuasaan negara (Kusumadewi, 2011). Secara sosiologis sebagian besar masyarakat Saudi Arabia pun masih memandang perempuan buruh migran pekerja rumah tangga sebagai budak (Sahasrad, 2011).

Permasalahan seperti ini tidak hanya dihadapi oleh buruh migran Indonesia, hal serupa juga dihadapi oleh buruh migran asal Filipina ketika Hong Kong pada pada akhir 2002 berencana memotong upah pekerja asingnya, sebesar 400-500 dolar Hong Kong. Presiden Filipina Gloria Macapagal Aroyo, ketika itu segera mengutus Menteri Tenaga Kerja Filipina untuk melakukan protes dan negosiasi kepada Hong Kong. Sikap Pemerintah Indonesia yang kurang tegas dan terkesan acuh tak acuh dalam melindungi melalui dasar hukum kepada pekerja migran ini berakibat pada derita perempuan buruh migran pekerja rumah tangga semakin tak berujung.

Berbagai bentuk kekerasan yang terjadi menjadi gambaran minimnya perlindungan hukum bagi perempuan buruh migran khususnya yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga. Perempuan buruh migran pekerja rumah tangga ini terkesan lebih menggantungkan hidup dan keselamatannya kepada majikannya disbanding pada hukum yang seharusnya dapat melindunginya. Pemerintah Indonesia termasuk lamban dalam menghadapi permasalahan berat ini, misalnya saja dalam Bab II UU No. 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri yang terkesan hanya menjadi sebuah wacana belaka.

Kasus-kasus kekerasan pada perempuan buruh migran tidak hanya terbatas pada kekerasan fisik, tetapi juga kekerasan psikis, ekonomi, dan seksual. Lebih dari itu, mereka pun mengalami kekerasan struktural akibat tidak adanya kebijakan yang memihak kepentingan mereka. Perlindungan hukum dari Pemerintah Indonesia sangat diperlukan dalam menjamin keselamatan dan pemenuhan hak-hak mereka, karena pada dasarnya mereka

bukanlah komoditas ekspor Pemerintah yang hanya dapat diambil keuntungannya tanpa perlu melindungi hak-haknya.

## **Kajian Pustaka**

Buruh migran adalah bagian dari sejarah gelap perbudakan. Sejarah perbudakan buruh migran yang ada tersebut kian berkembang di seluruh penjuru dunia dengan nama baru dan sistem baru, tetapi memiliki tujuan yang sama, yakni kestabilan ekonomi. Sassen (1988) dalam jurnal *Migrant Female Domestic Workers: Debating the Economic, Social and Political Impacts in Singapore* mengungkapkan bahwa pengiriman tenaga kerja adalah bagian dari aktivitas ekonomi global dimana arus kapital telah membentuk suatu kondisi baru bagi mobilitas tenaga kerja. Arus globalisasi yang kian kencang terus menggiring tenaga kerja untuk mendapatkan sejumlah materi yang dapat dipergunakan untuk bertahan hidup tanpa memikirkan lebih jauh ancaman kekerasan yang terus mengintai mereka sebagai buruh migran.

Yeoh, Huang, dan Gonzalez III (1999) mengatakan, kemajuan dunia selalu menuntut untuk menekan segala bentuk pengeluaran untuk meningkatkan keuntungan. Oleh karena itu negara-negara industri memerlukan tenaga kerja yang murah (khususnya perempuan). Namun demikian, perempuan dan laki-laki memiliki lapangan kerja yang berbeda, mayoritas perempuan dipekerjakan di sektor domestik sebagai pekerja rumah tangga dan laki-laki di sektor industri (pabrik). Jenis pekerjaan yang berbeda antara perempuan dan laki-laki merupakan bagian dari perbedaan status sosial perempuan berdasarkan gender. Keadaan ini adalah bagian dari bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Perempuan, sebagai pekerja migran (warga negara asing) dan bekerja dalam suatu lingkungan privat sangat rentan untuk: (1) terdiskriminasi, (2) tereksplotasi, dan (3) mendapatkan berbagai bentuk kekerasan lainnya.

Rhacel Salazar Parrenas (2000) dalam penelitiannya tentang pembagian kerja buruh migran pekerja rumah tangga berkewarganegaraan Filipina menunjukkan fakta bahwa perempuan buruh migran pekerja rumah tangga kerap mengalami kekerasan seperti penganiayaan, pemerkosaan, dan kekerasan ekonomi lainnya akibat adanya pembagian kerja berdasarkan gender. Perempuan buruh migran yang menjadi pekerja rumah tangga adalah perempuan yang berasal dari negara-negara dunia ke-3, khususnya di Asia yang masih mengenal dan menerapkan pembagian kerja berdasarkan gender. Perlu diketahui bahwa sebagian besar buruh migran Asia masih dipekerjakan di ranah pekerjaan yang bercirikan tiga D, yakni (1) *dirty-*

kotor-, (2) *difficult*-sulit-, dan (3) *dangerous*-berbahaya- (*Report of The Director General Vol.II*, 2005:26).

Kapitalisme global membuat perempuan buruh migran terkoneksi dengan ketidaksetaraan gender baik di Negara pengirim maupun Negara penerima. Pada waktu yang sama, gender justru menjadi alasan utama migrasi meski mereka harus mendapatkan upah yang kecil dan berhadapan dengan perlakuan diskriminasi berdasarkan kelas, ras, dan perbedaan kewarganegaraan semakin memperburuk posisi mereka (Parrenas, 2000).

Penelitian lain yang dilakukan oleh Rossie Cox dan Paul Watt (2002) menunjukkan bahwa perempuan buruh migran pekerja rumah tangga mengalami kekerasan ekonomi yang tidak disadarinya. Studi yang dilakukan di London ini mencoba membuktikan bahwa upah perempuan buruh migran pekerja domestik tidak berbanding lurus dengan kemajuan dunia dan tuntutan kebutuhan hidup masyarakat modern. Hal tersebut terjadi karena politisasi kebijakan yang tidak memihak kepada perempuan buruh migran, khususnya yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga. Bertahan dengan keadaan yang kurang menguntungkan adalah bagian dari strategi mereka untuk tetap bertahan hidup—*survival strategy for the urban poor*—. Pei-Chia Lan dalam penelitiannya yang berbasis pada sosiologi, berupaya membatasi dan membagi ruang antara majikan dan pekerja rumah tangga. Studi ini menjelaskan bahwa pada dasarnya hubungan perempuan buruh migran pekerja rumah tangga adalah hubungan “global dalam lokal”.

Guowitz (2000) yang melakukan penelitian tentang perjuangan hak buruh migran yang dilakukan oleh aktivis di Malaysia menjelaskan sedikitnya 75% buruh migran di Malaysia berasal dari Indonesia. Sebagian besarnya pula adalah perempuan yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga. Namun, perlakuan terhadap perempuan buruh migran pekerja rumah tangga tidak sebanding dengan kekerasan yang mereka terima. Mereka justru kerap kali mendapatkan berbagai penyiksaan baik secara fisik, psikologis, ekonomi, maupun seksual dari majikan yang mempekerjakannya. Dengan kata lain, Malaysia membutuhkan buruh migran untuk mempermudah kegiatannya tetapi tidak menginginkannya (*Malaysia needs migrant workers but does not want them*).

## **Tujuan Penelitian**

Praktik pengiriman tenaga kerja migran Indonesia sebenarnya telah berlangsung sejak 1970-an. Namun, undang-undang yang memberikan perlindungan kepada mereka baru lahir pada tahun 2004, yakni Undang-undang No. 39 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri. Banyak kasus kekerasan yang kemudian tidak terungkap oleh media dan

bahkan yang terungkap pun kian tenggelam seiring waktu berjalan. Oleh karena itu, tulisan ini bertujuan :

1. Mengetahui peraturan perundang-undangan Nasional yang mengatur buruh migran Indonesia khususnya perempuan buruh migran pekerja rumah tangga ada di Indonesia.
2. Mengetahui sejauh apa kebijakan yang dibuat Negara dalam melindungi mereka dengan tinjauan kriminologi kritis.
3. Mengetahui bentuk perlindungan Negara sebagai pemenuhan hak atas perlindungan terhadap mereka.

### **Metode Penelitian**

Telurusan ini berdasarkan pada skripsi penulis yang menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan paradigma interpretatif. Pendekatan kualitatif yang menggunakan paradigma interpretatif adalah penelitian yang memiliki prosedur dimana peneliti telah memiliki kesimpulan awal sehingga mendukung posisi nilai tertentu. Penulis dalam skripsinya menggunakan pendekatan tersebut yakin bahwa dengan menarik kesimpulan secara eksplisit terlebih dahulu dapat membuat suatu keyakinan yang dapat dikonfirmasi dengan cara melakukan komunikasi yang baik, hati-hati, jujur dan jelas kepada pihak-pihak yang bersangkutan (Neuman, 2007, h. 65). Ragam penelitian skripsi penulis adalah *field research* atau penelitian lapangan yang mencoba mengeksplorasi ragam susunan sosial, subkultur, dan aspek-aspek kehidupan sosial (h. 276). Tipe yang penulis gunakan dalam skripsi tersebut adalah *explanatory*. Tipe penelitian ini berfokus pada alasan terjadinya sesuatu dengan menggunakan pisau bedah berupa kerangka pikir (h. 16).

Berdasarkan teknik pengumpulan data, penulis menggunakan dua teknik pengumpulan data, yakni pengumpulan data sekunder dan data primer. Data sekunder dikumpulkan melalui studi literatur yakni dengan melakukan pengumpulan sejumlah buku, jurnal, dan peraturan perundang-undangan. Peneliti juga mengumpulkan bahan bacaan lain seperti dokumen hasil penelitian yang dilakukan oleh BNP2TKI dan LSM, artikel dari media elektronik, sejumlah peraturan perundang-undangan, serta dokumen audiovisual dari internet dalam pengumpulan data sekunder. Pengumpulan data sekunder ini dilakukan agar penulis mendapatkan gambaran besar mengenai masalah yang penulis angkat dalam skripsi tersebut.

Informan dalam skripsi tersebut berasal dari dua lembaga yang dapat dikatakan bertentangan yakni dari aparat pemerintahan dan LSM. Aparat pemerintahan diwakili oleh Koordinator *Crisis Center* BNP2TKI dan Kepala Sub Bidang Perlindungan Tenaga Kerja Luar Negeri Kementerian Tenaga

Kerja dan Transmigrasi RI (Menakertrans). Sedangkan dari LSM, peneliti melakukan wawancara kepada salah satu staf Divisi Migrasi, *Trafficking* dan HIV/AIDS. Tujuan dari wawancara ini adalah untuk memperoleh keberimbangan data sekaligus mengkonfirmasi data-data yang telah peneliti himpun.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### *Peraturan Perundangan Nasional*

Indonesia sebagai Negara yang berdaulat memiliki sejumlah peraturan perundangan untuk mengatur dan melindungi Negara dan warga Negeranya. Peraturan perundangan tersebut juga merupakan bentuk tanggung jawab Negara terhadap kelangsungan hidup warga Negeranya baik yang berada di dalam Negeri maupun yang berada di luar Negeri. Terlebih dewasa ini, semakin banyak warga Negara Indonesia yang bekerja di luar Negeri sebagai buruh migran sehingga peraturan perundangan yang dibuat oleh Negara pun kian bertambah. Undang-undang yang peneliti analisis diantaranya:

1. UU No. 19 Tahun 1999 Tentang Pengesahan Konvensi Internasional No. 105 Mengenai Penghapusan Kerja Paksa
2. UU No. 20 Tahun 1999 Tentang Pengesahan Konvensi Internasional No. 138 Mengenai Usia Minimum Untuk Diperbolehkan Bekerja
3. UU No. 21 Tahun 1999 Tentang Pengesahan Konvensi Internasional No. 111 Mengenai Diskriminasi Dalam Pekerjaan dan Jabatan
4. UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
5. UU No. 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri
6. Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2006 Tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI)
7. Peraturan Presiden No. 21 Tahun 2010 Tentang Pengawasan Ketenagakerjaan
8. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. PER-07/MEN/IV/2005 Tentang Standar Tempat Penampungan Calon Tenaga Kerja Indonesia
9. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor: PER-38/MEN/XII/2006 Tentang Tata Cara Pemberian, Perpanjangan, dan Pencabutan Izin Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia
10. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. PER. 16/MEN/XI/2010 Tentang Perencanaan Tenaga Kerja Makro

11. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. PER. 19/MEN/XII/2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Badan Nasional Sertifikasi Profesi
12. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. PER. 32/MEN/XI/2006 Tentang Rencana Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, Sarana dan Prasarana Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia
13. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. PER-14/MEN/X/2010 Tentang Pelaksanaan Penempatan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri
14. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. PER. 02/MEN/I/2011 Tentang Pembinaan dan Koordinasi Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan

Peraturan perundangan yang ada selayaknya dapat menjadi sandaran dan payung hukum atas sejumlah kerentanan yang mungkin diterima oleh calon buruh migran yang masih berada di Indonesia dan buruh migran Indonesia yang berada di luar negeri. Namun pada kenyataannya, sejumlah peraturan perundangan yang ada tidak sepenuhnya melindungi mereka.

Dari sejumlah peraturan perundangan yang berkaitan dengan perlindungan terhadap buruh migran, peneliti menemukan beberapa kelemahan yang justru menjadikan buruh migran tersebut semakin rentan mengalami tindak kekerasan akibat lemahnya perlindungan hukum, indikasi eksploitasi, dan juga standarisasi yang tidak jelas. Dengan kata lain, peraturan perundangan yang ada belum mampu sepenuhnya melindungi hak-hak buruh migran sebagai warga Negara Indonesia. Lemahnya sejumlah peraturan perundangan yang selayaknya dapat dijadikan sandaran dan payung hukum oleh buruh migran justru menjadi bumerang yang berimbas pada tindak kekerasan yang selama ini terjadi. Hal ini menunjukkan bahwasanya kekerasan yang dialami oleh buruh migran pun tidak lepas dari campur tangan Negara sebagai pemangku kebijakan.

### ***Tinjauan Kritis Terhadap Kebijakan Negara***

Merujuk pada data yang dihimpun oleh BNP2TKI sebagai instansi Negara yang bertanggung jawab atas penempatan dan perlindungan buruh migran yang didirikan sejak tahun 2007, perbandingan jumlah perempuan buruh migran dan laki-laki yang dikirim ke luar negeri menunjukkan perbedaan yang cukup besar.

**Tabel Jumlah Penempatan Buruh Migran Ke Luar Negeri  
Tahun 2004-2007**

Tahun Jenis Kelamin	2004		2005		2006		2007	
	F	Inf	F	Inf	F	Inf	F	Inf
L	68.648	15.427	136.607	12.658	113.063	24.977	132.755	20.132
PP	47.599	249.016	60.267	264.778	64.518	477.442	63.436	480.423
<b>Total</b>	<b>116.247</b>	<b>264.443</b>	<b>196.874</b>	<b>277.436</b>	<b>177.581</b>	<b>502.419</b>	<b>196.191</b>	<b>500.555</b>

\*F = Formal

Inf = Informal

Sumber: Data Penempatan TKI Ke Luar Negeri, BNP2TKI, telah diolah oleh peneliti

Data sepanjang 2004-2007 yang dihimpun oleh BNP2TKI menunjukkan bahwa perempuan lebih banyak ditempatkan di sektor informal dan laki-laki di sektor formal, sementara jumlah perempuan buruh migran jauh lebih banyak dibandingkan dengan laki-laki. Penempatan perempuan di sektor non formal ini sebenarnya merupakan suatu masalah yang memunculkan masalah lain.

Penempatan buruh migran di sektor informal ini lebih disebabkan oleh kurangnya keterampilan yang mendukung apabila ditempatkan di sektor formal seperti misalnya di pabrik atau di rumah sakit. Padahal dalam undang-undang manapun yang mengatur tentang buruh migran tidak terdapat satu pun pasal yang mengatur bahwa buruh migran laki-laki harus berada di sektor formal sementara perempuan buruh migran di sektor domestik. Perempuan dan laki-laki pada dasarnya memiliki kebebasan dan kesempatan yang sama dalam hal memilih pekerjaan (Ihromi, 2000).

Masalah kekerasan terhadap buruh migran bukan wacana baru dalam kasus pengiriman sejumlah tenaga kerja ke luar negeri. Kekerasan yang menimpa buruh migran, khususnya perempuan yang berkaitan dengan prioritas penempatannya di sektor informal yang selanjutnya disebut sebagai buruh migran pekerja rumah tangga adalah karena mereka lebih mengutamakan keterampilan melakukan pekerjaan rumah tangga sederhana.

Setelah sekian tahun lamanya terjadi praktik pengiriman buruh migran ke luar negeri dan menjadikannya salah satu sumber pemasukan (devisa) Negara, barulah pada tahun 2004 pada dibentuk suatu Undang-Undang baru mengenai perlindungan terhadap buruh migran, yakni Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Tujuan mulia Pemerintah ini kemudian malah menjadi pemicu semakin parahnya kasus kekerasan akibat kebijakan yang justru memberikan ruang yang begitu besar kepada pihak swasta atau PJTKI atau PPTKIS. Kerja sama Pemerintah dengan swasta ini

mengindikasikan berkembangnya benih kapitalisme di Indonesia melalui kebijakan (Quinney, 1979).

Kebijakan ini menjadikan perempuan buruh migran pekerja rumah tangga yang memiliki pendidikan rendah serta pengetahuan yang sempit menjadi semakin rentan menjadi korban kekerasan. Kekerasan yang dimaksud tidak hanya terbatas pada kekerasan fisik sebagaimana yang selama ini menjadi wacana publik, tetapi juga kekerasan struktural akibat sebuah kebijakan yang dibuat oleh Negara. Luasnya wewenang PJTKI mengakibatkan perempuan buruh migran pekerja rumah tangga layaknya komoditi yang dimiliki Negara dan siap untuk diekspor. Undang-undang ini justru memposisikan buruh migran, khususnya perempuan buruh migran pekerja rumah tangga tereskplotasi secara struktural oleh Negara. Dengan kata lain, Undang-undang ini justru melegalisasi tindak kekerasan terhadap mereka.

Kebijakan pemberian kuasa dalam penentuan penempatan ini menjadikan PJTKI kebal hukum karena memiliki sejumlah kewenangan dalam menentukan penempatan dan memberikan sejumlah pelatihan kepada buruh migran. PJTKI sebagai mitra Pemerintah bersama-sama berupaya mencari keuntungan tanpa memperhatikan perlindungan yang tepat guna dalam rangka mencapai dan meningkatkan target penerimaan devisa atas pengiriman buruh migran tersebut. Korban terbesarnya tentu adalah perempuan buruh migran pekerja rumah tangga yang tingkat pengirimannya lebih besar dibanding laki-laki dan pekerjaan sektor lainnya.

Banyaknya jumlah perempuan yang tidak produktif akibat pengetahuan dan keterampilan yang rendah pun menjadikan alasan bagi Pemerintah untuk memberdayakan mereka dalam upaya peningkatan devisa Negara dengan mengirim dan mempekerjakan mereka sebagai pekerja rumah tangga di luar negeri (Vold, 1998). Dengan demikian, dapat dipastikan mayoritas perempuan Indonesia yang dikirim sebagai buruh migran dipekerjakan sebagai pekerja rumah tangga dengan upah yang murah karena bekal keterampilan yang kurang serta rentan terhadap tindak kekerasan. Lebih jauh lagi, mereka tidak memiliki perlindungan hukum yang dapat dijadikan sandaran bilamana terjadi hal-hal yang merugikan dirinya sebagai pekerja dan sebagai warga Negara meski mereka amat membutuhkannya (Parkin, 1979).

Sesuai dengan paradigma kriminologi kritis yang menekankan bahwa kejahatan terjadi karena adanya suatu kekuatan yang mengakibatkan adanya ketimpangan kekuasaan secara struktural (Vold, et.al, 1998). Pada kenyataannya, kebijakan yang ada sangat dipengaruhi oleh kepentingan peningkatan perekonomian Negara tetapi sangat berbanding terbalik dengan

perlindungan yang seharusnya diberikan kepada mereka—perempuan buruh migran pekerja rumah tangga (Deliarnov, 2006; Engels, 2004; Parkin 1979).

Sebagian besar buruh migran adalah perempuan dan sebagian besar dari mereka bekerja di ranah domestik. Umumnya pekerja rumah tangga berasal dari keluarga yang kurang mampu, berpendidikan dan berpengetahuan rendah. Keadaan ini jelas menunjukkan bahwa di Indonesia masih mengenal adanya sistem pembagian kerja berdasarkan gender sekaligus mempertegas adanya upaya Pemerintah memerah sumber daya mereka (Evoita, 1992; Hoyle dan Young, 2002; Wolhuter, Olley, dan Denham 2009).

Sebagai Negara berkembang, hal yang paling mudah dilakukan Negara untuk mendapatkan sejumlah keuntungan adalah dengan mengeksploitasi sumber daya yang memiliki keterbatasan ekonomi dan pengetahuan (Marazzi, 2010). Kebijakan ini tidak diimbangi dengan perlindungan yang seharusnya mereka dapatkan. Padahal, hingga saat ini ranah domestik dikenal sebagai ruang privat yang mana tidak semua orang dapat mengetahui apalagi mengontrol apa saja yang terjadi di dalamnya. Tentu dengan demikian, seharusnya ada suatu perlindungan yang lebih kuat dan tegas sebagai bentuk perlindungan Negara terhadap mereka.

Sikap Negara ini mengakibatkan mereka semakin menjadi rentan akan tindak kekerasan akibat kurangnya perlindungan terhadap mereka. Clinard dan Yeager (1980) menyebutnya sebagai kejahatan Negara dimana adanya suatu kebijakan yang mengakibatkan keuntungan pada suatu pihak tetapi mengakibatkan penderitaan pada pihak lainnya.

### ***Perlindungan Sebagai Kewajiban Negara***

Kebijakan mengenai perlindungan ini dapat dilihat dari sisi kriminologis. Kebijakan Negara yang tidak memihak mengakibatkan perempuan buruh migran pekerja rumah tangga menjadi rentan mengalami tindak kekerasan. Namun, kejahatan yang dimaksud tidak hanya terbatas pada kekerasan yang selama ini terekspos oleh media seperti kekerasan fisik, psikis, seksual, dan ekonomi. Kekerasan akibat adanya kebijakan yang tidak memihak ini adalah kekerasan struktural yang ditunjukkan melalui ketidakberpihakan Negara dalam melindungi hak-hak mereka. Kekerasan yang dialami oleh perempuan buruh migran pekerja rumah tangga terjadi di setiap proses yang dilaluinya, yakni pada masa pra-penempatan, penempatan, dan pemulangan. Hal yang demikian ini seharusnya tidak terjadi manakala Pemerintah memberikan perhatian khusus dan prioritas lebih dalam melindungi mereka.

Quinney (1979) mengatakan bahwa kekurangpedulian Pemerintah melalui sikap pembiaran menunjukkan kekuasaan politiknya dalam

membuat suatu kebijakan. Pemerintah bersama-sama dengan swasta sebagai pemilik kekuatan ekonomi berupaya mengambil sejumlah keuntungan dari pengiriman buruh migran yang sebagian besarnya adalah perempuan yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga. Sesuai dengan pemikiran Engels (2004) keadaan ini terjadi akibat adanya simptom hubungan struktural antara Pemerintah, swasta, dan perempuan buruh migran pekerja rumah tangga. Karenanya, perlindungan yang menyeluruh dan komprehensif amat dibutuhkan (Parkin, 1979). Sebenarnya, permasalahan utama dalam undang-undang perlindungan yang dipermasalahkan bukanlah mengenai tersurat atau tidak, tetapi komitmen Pemerintah sebagai pemangku kebijakan dalam mewujudkan perlindungan kepada mereka. Namun, sesuai apa yang dikemukakan Parkin (1979) Pemerintah justru lebih memiliki preferensi keuntungan perolehan devisa dari pengiriman buruh migran tetapi kurang memperhatikan dan memberikan perlindungan terhadap mereka baik pada masa pra penempatan, penempatan, hingga pemulangan, dengan memberikan kebebasan swasta mengeruk untung sebanyak-banyaknya.

Indonesia juga sampai saat ini belum meratifikasi konvensi migran yang sebenarnya dapat menaikkan *bargaining position* Indonesia di mata dunia Internasional. Dengan demikian, Negara terkesan melakukan pembiaran atas apa yang terjadi pada seluruh proses yang dialami oleh buruh migran, khususnya perempuan buruh migran pekerja rumah tangga. pembiaran ini mencerminkan tidak adanya suatu upaya yang serius dalam menangani permasalahan yang banyak terjadi dan sekaligus membuktikan adanya ketakutan Pemerintah bertanggung jawab terhadap perlindungan yang lebih besar dan berat. pembiaran ini sebenarnya juga merupakan bentuk kebijakan (Dye, 1972). Namun, apabila Pemerintah membiarkan warga Negeranya mengalami tindak kekerasan, secara tidak langsung melalui kebijakannya, Negara turut serta menyumbangkan kekerasan terhadap warga Negara. Bila dilihat melalui kaca mata kriminologis, Negara telah melakukan tindak kejahatan terhadap warga Negeranya. Kriminologi juga menilai bahwa pendefinisian kejahatan tidak terbatas ada atau tidak adanya suatu tindakan dalam aturan legal Pemerintah (KUHP) tetapi sejauh apa kebijakan tersebut memberikan efek derita bagi buruh migran, khususnya perempuan buruh migran pekerja rumah tangga (Quinney, 1979).

Berbeda dari kaca mata hukum yang positivis, yang memandang bahwa kejahatan hanya terbatas pada ada atau tidaknya tindakan pelanggaran yang diatur oleh KUHP, ada kejahatan ada pelanggaran. Dalam hal ini, hukum tidak dapat mengatakan bahwa pembiaran yang dilakukan oleh Negara adalah suatu bentuk kejahatan Negara karena tidak dapat dituntut secara

hukum pidana tetapi dalam doktrin hukum, warga Negara dapat menggugat Negara atau yang disebut sebagai *citizen lawsuit*.

Terdapat dua kendala utama yang dihadapi dalam memberikan perlindungan yang komperhensif:

1. *Political will* atau kecenderungan politik Pemerintah. Pemerintah harus memiliki skala prioritas, mana yang lebih benar-benar mendapatkan perhatian. Buruh migran atau studi banding?
2. Sumber daya manusia. Harus ada peningkatan SDM yang mampu menangani permasalahan buruh migran, baik secara kuantitas maupun kualitas.

Sementara itu, terdapat tiga faktor yang mendukung perlindungan terhadap mereka, yaitu:

1. Secara substansi, diperlukan sistem hukum yang komperhensif.
2. Secara struktur, aparat-aparat Pemerintahan memiliki perspektif baik, memandang buruh migran, khususnya perempuan buruh migran pekerja rumah tangga sebagai manusia, bukan sebagai komoditas.
3. Secara budaya, diperlukan adanya pandangan masyarakat bahwa pekerjaan sebagai pekerja rumah tangga bukanlah pekerjaan yang rendah, tidak dikucilkan, dan distereotipe

Kebijakan dapat dijadikan sebagai bahan kajian untuk mengungkap suatu tindak kejahatan dengan menggunakan kriminologi kritis (Powell, 2009) dan jelas sikap Pemerintah yang demikian (kurang memberikan perlindungan) telah menunjukkan adanya suatu kepentingan –dalam hal ini meningkatkan devisa– di balik kebijakan yang dibuatnya (Quinney, 1979).

Seharusnya, Pemerintah dapat memberikan perlindungan yang maksimal sebagai bentuk pelayanan terhadap warga Negara (Spicker, 1995). Sebagai warga Negara, mereka berhak atas perlindungan tersebut, terlebih merka telah banyak memberikan sumbangsinya dalam pendapatan devisa Negara dengan jumlah yang tidak sedikit. Adanya kenyataan bahwa mereka kurang mendapatkan perlindungan mengindikasikan bahwa mereka adalah korban dari ekonomi politik Pemerintah dimana Pemerintah lebih mendahulukan tujuannya pemasukan dalam bentuk devisa tanpa diimbangi dengan memberikan perlindungan dalam pencapaian tujuannya tersebut.

Pembagian kerja berdasarkan gender yang menempatkan perempuan cenderung lebih dipekerjakan di ranah domestik juga menjadikan mereka semakin rentan mengalami tindak kekerasan. Mengingat lingkungan kerjanya tersebut, mereka berhak mendapatkan porsi perhatian dan perlindungan yang lebih besar. Selain memang Indonesia masih mengadopsi pembagian kerja berdasarkan gender, Marazzi (2010) mengatakan bahwa keadaan ini juga dipengaruhi oleh tuntutan global yang

memaksa Negara berkembang untuk terus memberdayakan perempuan dari kelas ekonomi bawah untuk turut serta meningkatkan perekonomian Negara. Kebijakan tersebut sebenarnya juga turut mengantarkan mereka menjadi korban kekerasan struktural (Clinard dan Yeager, 1980) karena Negara menggunakan kekuatannya dalam membuat suatu kebijakan tanpa memperhitungkan aspek perlindungan yang komperhensif. Sementara kekerasan struktural sendiri adalah bentuk kejahatan Negara.

## Kesimpulan

Pemerintah sebagai *stakeholder* kebijakan tidak mampu memberikan perlindungan kepada mereka. Padahal, jika merujuk pada paradigma kriminologi kritis, Pemerintah sebenarnya memiliki kekuatan untuk membuat suatu kebijakan dalam mengatur keberpihakan kebijakan tersebut. Namun pada kenyataannya, kebijakan yang ada justru memberikan peluang suburnya tindak kekerasan terhadap mereka karena terbukanya ruang bagi pemilik kekuatan untuk mengeksploitasi mereka. Hal ini mengakibatkan mereka tidak dapat bersandar pada kebijakan yang ada.

Mereka dianggap sebagai kaum yang memang harus diberdayakan dan alat yang digunakan Pemerintah untuk melanggengkan ekonomi politik meningkatkan perekonomian Negara. Ironisnya, Negara sebagai pengambil kebijakan tidak menganggap perlindungan kepada perempuan buruh migran pekerja rumah tangga sebagai sesuatu yang seharusnya dipadankan dengan jasa yang telah mereka berikan. Kenyataan ini menimbulkan kesan bahwa Negara hanya menganggap mereka sebagai alat tukar-menukar internasional.

Fokus Pemerintah dalam meningkatkan perekonomian Negara yang tidak diimbangi dengan perlindungan terhadap mereka yang berjasa di dalamnya adalah bentuk pembiaran. Bentuk pembiaran ini sebenarnya adalah suatu bentuk kebijakan yang dapat diambil oleh Negara, tetapi pembiaran ini menyebabkan mereka semakin rentan menjadi korban kekerasan, diskriminasi, dan eksploitasi. Dengan kata lain, Negara turut serta melakukan kekerasan struktural kepada mereka melalui kebijakan yang tidak memihak pada kepentingan buruh migran.

Terlebih sampai saat ini Indonesia baru menandatangani dan belum meratifikasi Konvensi Migran 1990. Padahal, melalui ratifikasi konvensi tersebut, buruh migran Indonesia memiliki kekuatan untuk memperjuangkan hak-haknya. Selain itu, melalui ratifikasi mempertegas posisi Indonesia di mata dunia, khususnya di Negara penempatan bahwa Indonesia benar-benar serius dalam melindungi buruh migran sebagai

warga Negeranya. Hal ini diharapkan dapat menggugah Negara penempatan untuk lebih menghargai, menghormati, dan memenuhi hak-hak buruh migran Indonesia, khususnya perempuan buruh migran pekerja rumah tangga.

## Saran

Beberapa hal yang dapat dijadikan rekomendasi antara lain:

1. Tidak hanya melihat bahwa kekerasan terjadi di ranah domestik saja. Perlu adanya suatu pemahaman yang lebih luas bahwa mereka sebenarnya adalah korban dari kekerasan struktural akibat suatu kebijakan yang tidak memihak.
2. Pembatasan wewenang PJTKI. Selama ini PJTKI sudah terlalu jauh masuk ke dalam ranah tugas dan tanggung jawab yang seharusnya dilakukan oleh Pemerintah baik dalam proses pra-penempatan, penempatan, hingga pemulangan.
3. Memposisikan buruh migran, khususnya perempuan buruh migran pekerja rumah tangga sebagai pekerja, bukan sebagai komoditas. Mereka berhak tahu semua hak dan kewajibannya sebagai pekerja sehingga mereka tidak terus berlarut-larut menjadi korban kekerasan, baik fisik, psikis, seksual, ekonomi, dan struktural akibat kebijakan.
4. Pemerintah hendaknya memberikan suatu perlindungan yang komperhensif dan menyeluruh terhadap hak-hak buruh migran, khususnya perempuan buruh migran pekerja rumah tangga, dengan merevisi Undang-undang 39 Tahun 2004 dan atau dengan meratifikasi Konvensi Migran 1990. Perlindungan tersebut merupakan bentuk penghargaan dan tanggung jawab kepada mereka yang telah memberikan sejumlah devisa pada Indonesia seiring dengan peningkatan jumlah pengiriman buruh migran.
5. Peningkatan rasa tanggung jawab serta perhatian Pemerintah kepada mereka sebagai bentuk komitmen Negara dalam melindungi warga Negeranya. Tidak ada alasan bagi Pemerintah untuk tidak memberikan perlindungan. Bagaimanapun, setiap warga Negara memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan (tidak terkecuali buruh migran ilegal).

## Daftar Pustaka

- ILO. (2005). *Making Decent Work, an Asian Goal on Report of The Director General Vol. II*. Busan: Intenational Labor Organization.
- Clinard, Marshall B., & Yeager, Peter C. (1980). *Corporate Crime*. New York: The Free Press.
- Deliarnov. (2006). *Ekonomi Politik*, Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Dye, Thomas. (1972). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Engels, Frederick. (2004). *The Origin of The Family, Private Property, and State*. Australia: Resistance Books.
- Evoita, Elizabeth U. (1992). *The Political Economy Of Gender: Women and The Sexual Division of Labor in The Philippines*. London: Zed Books Ltd.
- Hoyle, Carolyn., & Young, Richard (Ed.) (2002). *New Visions of Crime Victims*. USA: Hart Publishing.
- Ihromi, T.O., dkk. (2000). *Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita*. Bandung: Alumni.
- Marazzi, Christian. (2010). *The Violence of Financial Capitalism*. Los Angeles: Semiotex(e).
- Neuman, W. Lawrence. (2007). *Basics of Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches*. 2nd Ed. Boston: Allyn & Bacon.
- Parkin, Frank. (1979). *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*. London: Tavistock.
- Perrone, Santana. (1999). *Violence in The Workplace*. Australia: Australian Institute of Criminology Research and Public Policy, Series No. 22.
- Powell, Chris. (2009). *Critical Voices in Criminology*. USA: Lexington Books.

- Spicker, Paul. (1995). *Social Policy, Themes and Approaches*. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Quinney, Richard. (1979). *Criminology* 2nd Ed. Boston: Little, Brown and Company, Inc.
- Vold, George B., Bernard, Thomas J., & Snipes, Jeffrey B. (1998). *Theoretical Criminology*. 4th. Ed. Oxford: Oxford University Press, Inc.
- Wolhuter, Lorraine., Olley, Neil., & Denham, David. (1970). *Victimology: Victimisation and Victims' Right* . London: Routledge.
- Cox, Rossie., & Watt, Paul. (2002). Globalization, Polarization and the Informal Sector: The Case of Paid Domestic Workers in London. *Area*, Vol. 34, No. 1, (Mar 23, 2011). <http://www.jstor.org/stable/20004204>
- Gurowitz, Amy. (2000). Migrant Rights and Activism in Malaysia: Opportunities and Constraints. *The Journal of Asian Studies*, Vol. 59, No. 4 (Feb 13, 2011). <http://www.jstor.org/stable/2659215>
- Lan, Pei-Chia. (2003). Negotiating Social Boundaries and Private Zones: The Micropolitics of Employing Migrant Domestic Workers. *Social Problems*, Vol. 50, No. 4 (Mar 22, 2011). <http://www.jstor.org/stable/10.1525/sp.2003.50.4.525> .
- Parrenas, Rachel Salazar. (2000). Migrant Filipina Domestic Workers and the International Division of Reproductive Labor. *Gender and Society*, Vol. 14, No. 4. (Feb 14, 2011). <http://www.jstor.org/stable/190302>
- Raijman, Rebeca., Schammah-Gesser, Silvina., Kemp, Adriana., (2003). International Migration, Domestic Work, and Care Work: Undocumented Latina Migrants in Israel, *Gender and Society*, Vol. 17, No. 5 (Feb 20, 2011) <http://www.jstor.org/stable/3594707>
- Sihite, Romany. (2003). Kekerasan Negara Terhadap Perempuan. *Jurnal Kriminologi Indonesia* Vol.3 No.1.

- Yeoh, Brenda. S. A., Huang, Shirlena., & Gonzalez III, Joaquin. (1999). Migrant Female Domestic Workers: Debating the Economic, Social and Political Impacts in Singapore. *International Migration Review*, Vol. 33, No. 1 (Feb 14, 2011). <http://www.jstor.org/stable/2547324>
- BNP2TKI. (2008, Maret). *Pernyataan Pers Urgensi Pembinaan Sistem Perlindungan Pekerja Migran Perempuan sebagai Pekerja Rumah Tangga*. Desember 14, 2010. [http://www.komnasperempuan.or.id/old/demo08.trabas.web.id/meta\\_dot/indexc469.html?iid=3883](http://www.komnasperempuan.or.id/old/demo08.trabas.web.id/meta_dot/indexc469.html?iid=3883)
- Heru. *Duta Buruh: Julukan "Pahlawan Devisa" Rendahkan Harkat TKI*. Januari 14, 2011. <http://www.antara.co.id/view/?i=1197994334&c=NAS&s=>
- Komnas HAM. (2004, Juni 17). *Hak Asasi Buruh Migran Indonesia*. September 19, 2010. <http://www.tempointeraktif.com/hg/narasi/2004/06/17/nrs.20040617-07,id.html>
- Kurniawan, Aloysius Budi. (2010, Feb 15). *PRT Paling Rentan terhadap Kekerasan*. September 19, 2010. <http://regional.kompas.com/read/2010/02/15/11503934/PRT.Paling.Rentan.terhadap.Kekerasan>
- Kusmadewi, Anggi. (2011, Juni 21). *Di Arab Pembantu, Dianggap Budak*. Juli 6, 2011. <http://nasional.vivanews.com/news/read/228138-di-arab-saudi--pembantu-dianggap-budak>
- Sahasrad, Herdi. (2011, Juni 27). *Arab Anggap Pembantu Adalah Budak*. Juli 6, 2011. <http://www.indonesiamedia.com/2011/06/27/arab-anggap-pembantu-adalah-budak/>
- Yopi. (2009, Juni 13). *TKW Diperkosa Majikan Hingga Hamil 8 Bulan*. September 19, 2010. <http://www.poskota.co.id/kriminal/2009/06/13/tkw-diperkosa-majikan-hingga-hamil-8-bulan>
- Yunita, Ken. (2009, Juni 28) *TKI Kembali Disiksa di Malaysia, Kupingnya Diris* September 20, 2010.

<http://www.detiknews.com/read/2009/06/28/112343/1155220/10/tki-kembali-disiksa-di-malaysia-kupingnya-diiris>

-----.(n.d). *Bangkrut.* Januari 20, 2011.  
<http://bnp2tki.go.id/content/view/2308/1/>

-----.(2009, Desember 10) *Kembali TKI Disiksa Majikannya.* Feb 14, 2011.  
<http://www.mediaIndonesia.com/read/2009/12/10/110679/123/101/Kembali-TKW-Disiksa-Majikannya>