

PERUBAHAN KEBIJAKAN LABOR CODE 1974 DI BAWAH KEPEMIMPINAN FIDEL RAMOS

Study Kasus : Penyelesaian Kasus Contemplacion dan Balabagan Tahun
1995

Gevi Arfa

Pembimbing : Yuli Fachri, S.H.M.Si

E-mail : geviarfa.26@gmail.com

Cp : 085265712342

Abstract

This research explains about changing the policy of labor code 1974 under Fidel Ramos's governance, by refers to study case about Contemplation and Balabagan's case working out on 1995 as migrant labour's Filipino. Migrant labour's Filipino working to abroad in an official way at conceive of Overseas Filipino Workers (OFWs) having role in increase Filipino's economics, even really help Philippine upon knocked over by economic crisis, reducing unemployment and also increasing the Philippine foreign exchange.

The problem in this research are descent of labouring dispatch because effect a lot of case and Pressure of public concerning labour protection issue (NGOs, labor union, and migrant labour), increasing question for Labor Code 1974 policy's implementation. In analyzing this research apply the Policy theory with national interest concept. The content of this research consist changing the policy of labor code 1974 under Fidel Ramos's governance.

This case then urgent Presidential Fidel Ramos makes changing labor code's policy 1974 to give law protection to migraine labour especially for female migrant labours that working to abroad and increase the protection about problem the pidana case at receiver state.

Key words : Labor Code 1974, Policy, OFWs, Remittances, Fidel Ramos

Pendahuluan

Penelitian ini merupakan kajian politik luar negeri yang mengkaji masalah ekonomi politik internasional. Dalam penelitian ini, penulis akan memfokuskan pada pembahasan perubahan kebijakan buruh migran yang tertuang dalam labor code 1974 khususnya terhadap buruh migran perempuan pada masa pemerintahan Fidel Ramos. Sektor buruh migrant Filipina sebagai pembantu rumah tangga akan dipilih sebagai objek penelitian karena sebagian besar buruh migran perempuan bekerja di sektor ini.

Filipina adalah sebuah negara republik di Asia tenggara, sebelah utara Indonesia dan malaysia. Filipina merupakan sebuah negara kepulauan yang terdiri dari 7.107 pulau. Filipina memperoleh kemerdekaannya pada tanggal 4 Juli 1946 dari Amerika Serikat. Pengaruh Amerika Serikat sangat kuat, hal ini terlihat dari gaya hidup masyarakat di Filipina.

Filipina merupakan salah satu negara pengekspor buruh migran utama bagi banyak negara di dunia.¹ Dari 7,3 juta buruh migran perempuan, 32 persen bekerja di Timur Tengah, 31 persen di Asia, 21 persen di Amerika, 13 persen di Eropa, dan 3 persen sisanya di kawasan lain.² Di negara penerima, pekerjaan bagi migran perempuan biasanya terbatas pada tipe *lowskilled jobs* (tidak memiliki keterampilan) seperti pekerja rumah tangga dan industri yang terkait dengan seks. Jenis pekerjaan ini sangat rentan terhadap pelecehan, mulai dari perkosaan, kekerasan fisik dan psikologis, eksploitasi kerja dan kondisi kerja yang buruk, bahkan mengarah pada perbudakan.³

Pada tahun 1974, Presiden Marcos mengeluarkan Ketetapan Presiden 442 atau Labor Code yang melandasi program ekspor buruh. Agenda utama program tersebut adalah untuk mempromosikan buruh kontrak dan mendapatkan keuntungan ekonomi dari pengiriman buruh, terutama dalam pemasukan devisa dan lapangan buruh migran.

Dalam kebijakan ini juga termuat seluruh urusan pengiriman buruh ke luar negeri akan ditangani oleh departemen-departemen dalam pemerintah, dengan membentuk *Overseas Employment Development Board* (OEDB) dan *the National Seamen Board* (NSB).

Buruh migran Filipina di luar negeri atau secara resmi disebut sebagai *Overseas Filipino Workers* (OFWs) memiliki peran yang sangat penting dalam perekonomian Filipina, bahkan sangat membantu Filipina pada saat dilanda krisis ekonomi.

Semenjak diberlakukannya Labor Code, pengiriman OFWs meningkat dari tahun ke tahun yang pada tahun 1970'an hanya berkisar puluhan ribu orang, meningkat menjadi ratusan ribu di dekade selanjutnya dengan persebaran di hampir seluruh kawasan Asia dan ke berbagai penjuru dunia.⁴ Peningkatan ini menyebabkan Filipina menjadi negara pengekspor buruh, baik yang bekerja berbasis darat (*Land-based*) yakni buruh migran yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga, buruh pabrik, maupun berbasis laut (*Sea-based*) yakni buruh migran yang memiliki berbagai keahlian tertentu.

Dalam implementasi kebijakan buruh migran Labor Code yang berorientasi ekspor buruh terlihat permasalahan yang dihadapi pemerintah Filipina. Di satu sisi, mengirimkan buruh ke luar negeri harus membiarkan buruh migran tetap bekerja di kondisi kerja yang buruk. Namun, jika tidak mengirim

¹Moshe Semyonov, Anastasia Gorodzeisky, "Labor Migration, Remittances and Household Income: A Comparison between Filipino and Filipina Overseas Workers", *The International Migration Review*. New York: Spring 2005. Vol. 39, Iss. 1; pg. 45, 24 pgs

²Sri Hartati Samsadi, "Filipina, Bukan Hanya Mau Manisnya", <http://64.203.71.11/kompas-cetak/0502/12/Fokus/1551082.htm> yang diakses pada 15 Maret 2011

³Chin dalam Piper, Nicola. "Nongovernmental Organization Responses in Asia Feminization of Labor Migration as Violence Against Women: International, Regional, and Local". *VIOLENCE AGAINST WOMEN*. 2003;9;723, hal 728

⁴Maruja.MB.Asis," *The Philippines' Culture Of Migration*", Scalabrini Migration Center Philippines, 2006.

buruh, maka akan membuat kondisi ekonomi memburuk akibat terhentinya aliran devisa. Serta, Filipina sebagai negara berkembang masih menghadapi masalah pengangguran di dalam negeri.

Kebijakan ekspor buruh yang berbasis *Labor Code 1974* dilanjutkan oleh pemerintah-pemerintah selanjutnya. Keuntungan yang diperoleh dari pengiriman buruh-devisa dan penempatan buruh migran juga meningkat dari tahun ke tahun.

Adapun pada masa pemerintahan Fidel Ramos yang terpilih sebagai Presiden pada tahun 1992, pemerintahan Ramos melanjutkan kebijakan ekspor buruh guna mengatasi pengangguran.

Peningkatan pengiriman OFWs, ternyata justru memberikan permasalahan lain, yakni terjadinya Eksploitasi dan Pelecehan terhadap buruh migran perempuan bahkan sampai menyebabkan kematian. Menghadapi kondisi demikian, serikat buruh bekerjasama dengan *Non-Governmental Organizations* (NGOs) secara aktif menyuarakan hak-hak buruh migran.

Sementara, kondisi ekonomi Filipina masih dihadapkan pada masalah pengangguran dan tingginya kebutuhan devisa. Alhasil, kebijakan pengiriman buruh yang berbasis *Labor Code 1974*, membuat pemerintahan Ramos mengalami berbagai permasalahan publik khususnya terkait kasus-kasus yang dialami buruh migran perempuan Filipina yang bekerja di luar negeri.

Puncaknya pada kasus eksekusi OFWs yang bernama Flor Contemplacion, pembantu rumah tangga di Singapura, terkait dua kasus dugaan pembunuhan pada 1995 dan Sarah Balabagan (15), yang masuk ke UEA dengan paspor palsu, diadili karena pembunuhan terhadap majikan laki-lakinya. Kedua kasus ini memperlihatkan akan lemahnya kebijakan *labor code 1974, pasal 17 ayat 2* yakni berkaitan dengan kontrol pemerintah terhadap poin kontrak buruh dan majikan, menambah permasalahan buruh di negara penerima dan *pasal 29 labor code 1974*, yakni kurangnya perlindungan hukum dalam memberikan pembelaan terhadap buruh migran Filipina yang terkena kasus hukum pidana.

Dengan sejumlah kasus yang dialami buruh migran, meningkatkan pertanyaan bagi implementasi kebijakan *Labor Code 1974*, yakni *pasal 17 ayat 2* dan *pasal 29 labor code 1974*, menyatakan bahwa migrasi merupakan masalah antara buruh dan majikan, membuka kesempatan negosiasi antara buruh dan majikan dalam mengatur kondisi dan syarat-syarat kontrak. Pada prakteknya agen mengatur setiap syarat-syarat kontrak termasuk gaji, kondisi kerja dan biaya, untuk buruh migran. Dalam penanganan kasus ini, terlihat jelas kelemahan *pasal 29 labor code 1974*, yakni kurangnya perlindungan hukum terhadap permasalahan buruh yang terlibat kasus pidana di negara penerima.

Kasus ini kemudian mendesak Presiden Fidel Ramos membuat perubahan kebijakan *labor code 1974* dalam memberikan perlindungan hukum terhadap buruh migran khususnya buruh migran perempuan yang bekerja di luar negeri.

Dalam menganalisa permasalahan dalam penelitian ini, penulis menggunakan tingkat analisa (*level of analisis*) negara bangsa (*nation state*). Menurut Mohtar Mas'ood dalam bukunya yang berjudul *Ilmu Hubungan Internasional Disiplin dan Metodologi*, penggunaan tingkat analisis ini lebih berkonsentrasi pada apa yang dilakukan oleh negara serta bagaimana negara

memutuskan untuk mengambil kebijakan berdasarkan kepentingan nasional (*national interest*). Tingkat analisa ini menekankan asumsi bahwa semua pembuat keputusan pada dasarnya akan berperilaku sama apabila menghadapi situasi yang sama dimanapun berada.⁵ Dalam penelitian ini mengamati tindakan yang diambil Pemerintah Filipina dibawah kepemimpinan Fidel Ramos sebagai pembuat keputusan terkait adanya kebutuhan ekonomi dalam negeri Filipina.

Kebijakan luar negeri suatu negara memuat kepentingan nasionalnya. Menurut Donald E. Nuchterlain, kepentingan nasional merupakan kebutuhan yang dirasakan oleh suatu negara dalam hubungannya dengan negara lain yang merupakan lingkungan eksternalnya. Nuchterlain membagi kepentingan nasional atas empat poin,⁶ yaitu *Defence Interest*, *Economic Interest*, *World Order Interest* dan *Ideological Interest*. Perubahan kebijakan labor code 1974 disebabkan adanya kepentingan negara Filipina *berdasarkan Economy Interest*, yaitu meningkatkan devisa negara melalui kebijakan ekspor buruh dan berdasarkan *Defense Interest*, yakni adanya kepentingan atas pengaruh dorongan dari pihak luar seperti kelompok pengusung isu perlindungan buruh (NGOs, serikat buruh, dan buruh migran) yang menekan pemerintahan Fidel Ramos untuk mengupayakan perlindungan buruh.

Teori yang digunakan dalam tulisan ini adalah teori kebijakan luar negeri. Menurut K.J. Holsti, kebijakan luar negeri ialah: "Suatu tindakan atau ide yang dirancang oleh para pembuat keputusan untuk memecahkan suatu masalah atau melancarkan perubahan dalam lingkungannya."⁷ Dalam penelitian ini penulis menggunakan model pembuatan keputusan untuk menjelaskan pembuatan kebijakan luar negeri Indonesia dari David Easton. Dalam pengambilan kebijakan, David Easton mengumpulkan dalam satu cakupan yaitu harus mengenal sistem politik.⁸ Model sistem ini menggambarkan pembentukan kebijakan dengan adanya kekuatan-kekuatan yang timbul dari dalam lingkungan dan mempengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan (*inputs*) bagi sistem politik seperti adanya dorongan dari kelompok pengusung isu perlindungan buruh, kerjasama lembaga penyalur buruh migran terhadap pemerintah, sedangkan hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik yang merupakan tanggapan terhadap tuntutan-tuntutan dipandang sebagai keluaran (*outputs*) dari sistem politik, keluaran tersebut ialah perubahan dari kebijakan labor code 1974.

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian kualitatif yang bersifat eksplanatif. Dalam penelitian kualitatif disini mempunyai konsep dasar penelitian yang tidak mengadakan perhitungan murni dan mengolah data-data angka, akan tetapi memanfaatkan data-data yang sudah ada dari berbagai sumber.

⁵ Mas'od, Mochtar, 1990, Studi Hubungan Internasional, Tingkat Analisa dan Teorisasi, LP3ES, Jakarta, Hal. 45.

⁶ Nuchterlain, Donald. E, 1979, National Interest A New Approach, Orbis. Vol. 23. No. 1, Spring, hal. 57-75.

⁷ KJ. Holsty, 1988. *Internasional Politics : Frame Work Analysis*. New Jersey : Prentice Hall. Hal 10.

⁸ Haryanto, 1982, Sistem Politik: Suatu Pengantar, Universitas Gajah Mada, hal. 7.

Hasil dan Pembahasan

Pada masa akhir pemerintahan Presiden Marcos, Filipina mengalami kebobrokan ekonomi. Data statistik pada akhir 1984 menunjukkan GNP turun 5,3 persen, laju inflasi rata-rata 50 persen selama tahun tersebut, dan pengangguran terselubung mencapai 36,5 persen. Sementara, kegiatan produksi mengalami kemerosotan sampai 20 persen sehingga memicu terjadinya PHK sampai 400.000 buruh.⁹ Negara juga mengalami krisis devisa yang mengharuskan Filipina melakukan penjadwalan ulang hutang serta membuat hutang baru. Dalam kekacauan politik dan ekonomi, Marcos diturunkan oleh kekuatan massa dan digantikan oleh Corazon C. Aquino melalui pemilu pada 1986.

Masa awal pemerintahan Aquino gejala politik belum sepenuhnya reda. Kondisi finansial yang lemah dan munculnya kudeta melawan pemerintahan Aquino memperburuk keadaan negara. Dalam keadaan tersebut, negara menganjurkan bagi investor lokal maupun asing untuk menanamkan modal. Dalam tekanan besar tersebut, presiden memutuskan untuk melanjutkan program ekspor buruh dari pendahulunya.

Kebijakan ekspor buruh pada masa Aquino mengalami perluasan. Pemerintah meluaskan jangkauan pasar tenaga kerja ke banyak negara. Melalui rekomendasi Departemen Luar Negeri, pemerintah membangun misi diplomatik untuk mempererat hubungan dengan negara tujuan dan agar lebih cepat dalam merespon perkembangan kebutuhan akan buruh migran.

Kebijakan ekspor buruh yang berbasis Labor Code 1974 dilanjutkan oleh pemerintah-pemerintah selanjutnya. Dari penjelasan sebelumnya diketahui bahwa kebijakan ekspor buruh semakin intensif dilaksanakan oleh pemerintahan Corazon C. Aquino yang berakhir tahun 1991.

Pergantian pemerintahan selanjutnya pada 1992, Fidel Ramos terpilih sebagai presiden. Pemerintahan Ramos memiliki program ekonomi yang ambisius. Ramos mengkombinasikan liberalisasi, privatisasi, dan pembangunan infrastruktur serta melawan kartel dan monopoli ekonomi.

Untuk mengatasi pengangguran, pemerintahan Ramos melanjutkan kebijakan ekspor buruh. Presiden Ramos menyatakan: "Pengiriman buruh ke luar negeri merupakan strategi program pembangunan dalam pemerintahan kami; program pengiriman buruh merupakan pilar utama pembangunan nasional; menghasilkan devisa yang dibutuhkan untuk pembangunan dan program-program strategis; membantu dunia dalam menyeimbangkan pendapatan dan sumber daya manusia."¹⁰ Seperti halnya Aquino, Ramos menjadikan program pengiriman buruh sebagai program temporer dan akan secara bertahap dikurangi jika ekonomi domestik meningkat.

Sejak kebijakan ekspor buruh dilakukan pada 1974, terjadi kenaikan jumlah buruh yang bekerja di luar negeri setiap tahun. Terdapat sekitar 379.823

⁹ Bernard Villegas, *Krisis Ekonomi*, dalam John Bresnan, *Op.cit*, hal 194

¹⁰ Tyner, James A. 2002. "*Scales of Sexuality and the Migration of Filipina International Labor Migrants*". Paper presented at the 2002 IUSSP Regional Population Conference on Southeast Asia's Population in a Changing Asian Context. hal 43

OFWs pada 1975-1979, 1.580.306 pada 1980-1984, 2.129.925 pada 1985-1989, dan 3.817.829 pada 1990-1994¹¹. Dengan meningkatnya jumlah buruh ini, meningkat pula pendapatan negara melalui remiten, yakni dari 103 Juta Dollar AS pada 1975 meningkat menjadi 545 Juta Dollar AS pada 1981¹².

Keuntungan yang diperoleh dari pengiriman buruh-devisa dan penempatan tenaga kerja juga meningkat dari tahun ke tahun. Namun, sejumlah kasus yang dialami buruh migran meningkatkan pertanyaan bagi implementasi kebijakan Labor Code 1974.

Pada tahun 1995 hingga tahun 1996, terjadi penurunan jumlah pengiriman buruh migran yakni hanya sekitar 653.574 dan 660.122 buruh migran, yang disebabkan oleh banyaknya kasus yang dihadapi oleh buruh migran Filipina di negara penerima.

Dalam implementasi kebijakan, aparat pemerintah selalu mengalami ketegangan kepentingan, yakni aparat pemerintahan yang bertugas mengurus buruh migran di satu sisi harus memasarkan buruh migran untuk meningkatkan pendapatan negara, sementara di sisi lain harus melindungi buruh di saat yang bersamaan. Hal ini terlihat ketika pada akhir 1980an pemerintah Jepang menaruh perhatian pada jumlah penghibur yang masuk ke Jepang secara ilegal. Pemerintah Filipina melalui departemen luar negeri dan POEA mengadakan pertemuan dengan kedutaan besar Jepang.

Buruh migran Filipina yang bekerja di Jepang sebagai penghibur mendapat stereotip sebagai prostitusi atau Japayuki. Imej yang dibangun ini membuat semua buruh migran Filipina yang bekerja di Jepang selalu dihubungkan dengan industri seks. Terdapat diskriminasi terhadap perempuan Filipina dalam masyarakat Jepang karena perempuan Filipina diidentikkan dengan Japayuki-san (prostitusi) dan mereka bekerja sebagai hostes dan penghibur. Masyarakat Jepang menganggap semua perempuan Filipina ke Jepang untuk bekerja di prostitusi¹³.

Tidak jauh berbeda dengan kasus buruh migran perempuan di Jepang, dalam sejumlah kasus peradilan pembantu rumah tangga, pemerintah juga dihadapkan dalam pilihan antara kepentingan perlindungan buruh dan pengiriman buruh. Kasus yang paling menyita perhatian publik adalah kasus Flor Contemplacion dan Sarah Balabagan di samping kasus-kasus yang menimpa buruh migran lain.

Contemplacion, pembantu rumah tangga di Singapura, terkait dua kasus pembunuhan, yakni Delia Maga, seorang pembantu rumah tangga, dan Nicholas Huang, anak laki-laki Singapura berumur empat tahun yang merupakan anak asuhan Maga. Sementara, Balabagan adalah gadis berumur 15 tahun yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga di Uni Emirate Arab. Ia didakwa membunuh majikannya yang berumur 85 tahun.

¹¹ Overseas Employment Statistic, POEA, 2007, www.poea.gov.ph

¹² ASIS, 2011 <http://www.migrationinformation.org>

¹³ Ayu, Diah. E.A. 2009. Pekerja Perempuan Filipina di Jepang. UI. Jakarta

Kasus Contemplation menyita perhatian publik karena rumor yang berkembang. Contemplacion memang menandatangani pengakuan yang menyatakan ia adalah pembunuh. Namun setelahnya, ia mengatakan dipaksa mengakui hal tersebut¹⁴. Rumor yang menyeruak ke permukaan, Contemplacion merupakan korban dari usaha menutupi kenyataan bahwa yang membunuh adalah majikan Maga setelah insiden anak kecil tersebut tenggelam. Biro Investigasi Nasional Filipina memeriksa mayat Maga dan menyimpulkan bahwa ia meninggal bukan karena kekerasan fisik akibat perlawanan, tetapi lebih pada luka di kepala. Lebih lanjut, kebrutalan dalam pembunuhan tersebut mengindikasikan bahwa pelakunya seorang laki-laki.

Isu ini semakin berkembang kala di awal Mei, para politisi menggunakan isu ini untuk kampanye menyambut pemilihan umum. Sebelum Contemplacion digantung pada 15 Maret 1995, Presiden Fidel Ramos bertemu dengan Presiden Ong Teng Cheong, tetapi tidak mendapat sambutan baik.

Peristiwa itu memicu ketegangan hubungan Filipina-Singapura, produk Singapura diboikot, dan Presiden Ramos menarik pulang duta besar Filipina dari Singapura. Presiden juga menurunkan level hubungan diplomatik Filipina-Singapura dan memerintahkan pelarangan temporer pengiriman pembantu rumah tangga ke Singapura, serta menunda rencana kunjungan Perdana Menteri Singapura ke Manila. Presiden mengeluarkan ketetapan untuk membentuk tim pencari fakta kepresidenan (*Presidential Fact-Finding*) dan Komisi Penasehat untuk perlindungan buruh migran Filipina.

Perhatian pemerintah kembali meningkat ketika pada musim panas 1995, kasus pengadilan pembantu rumah tangga di UEA menyita perhatian publik. Sarah Balabagan (15), yang masuk ke UEA dengan paspor palsu, diadili karena pembunuhan terhadap majikan laki-lakinya. Dia mengatakan diperkosa majikan tersebut pada 1994, dan pembunuhan tersebut dilakukan dalam usaha membela diri. Dalam proses peradilan, Balabagan mendapat 27 ribu Dollar AS sebagai kompensasi atas perkosaan yang dialaminya dan divonis kurungan penjara selama tujuh tahun. Namun, ketika pihak penuntut melakukan banding, dalam peradilan ulang, Balabagan divonis hukuman mati.

Kasus tersebut memicu kembali kemarahan publik Filipina. Mereka melakukan protes dan membakar bendera UEA. Pembakaran bendera ini memperluas isu dalam kasus Balabagan. Reuters New Release pada 17 September 1995, menyatakan bahwa pembakaran bendera UEA di Manila bisa memprovokasi pengadilan Islam untuk menjatuhkan vonis mati¹⁵.

Untuk menyelesaikan masalah ini, Mar Roxas, seorang anggota kongres, mengusulkan pertukaran 3 orang Pakistan dan dua orang Iran untuk menjadi pembantu Filipina. Roxas menjelaskan "*Even if there is no UAE national who can be swapped for Balabagan, the Islamic community is an indivisible, borderless world and the simultaneous release of the prisoners will be a supreme act of*

¹⁴ Tyner dalam Brillo, *Op. Cit*, hal 10

¹⁵ *Ibid.* Tyner dalam Brillo, *Op. Cit*, hal 12

*mercy which the Koran itself recognizes.”*¹⁶ Akhirnya, Presiden UEA ikut campur tangan dan menganggap majikan tersebut mati sebagai balasan dari perbuatannya. Peradilan bagi Balabagan kembali diadakan dan hukumannya menjadi 100 kali cambuk serta 12 bulan kurungan.

Dari ketiga penanganan kasus tersebut mengindikasikan keterlibatan aktif pemerintah dalam menyelesaikan kasus-kasus yang menimpa buruh migran perempuan Filipina. Meski demikian, pemerintah tidak dapat menyembunyikan kepentingannya untuk mengurangi pengangguran dan meningkatkan devisa¹⁷. Larangan pengiriman pembantu rumah tangga ke Kuwait dan Saudi Arabia karena terjadi kasus-kasus tersebut, kemudian ditarik kembali ketika Presiden Ramos mengunjungi negara-negara tersebut. Larangan pengiriman buruh ke Singapura karena kasus *Contemplacion* mengakibatkan Filipina harus kehilangan remiten 106 juta Dollar AS¹⁸. Hubungan Filipina-Singapura kemudian diperbaiki kembali. Po Gratela, sekretaris jendral aliansi internasional buruh migran Filipina mengatakan, ”Hal itu menunjukkan bahwa pemerintah memiliki kemauan memperjuangkan buruh demi menormalisasi hubungan dengan Singapura.”¹⁹. Kasus-kasus ini memperlihatkan bahwa pemerintah Filipina memberikan perlindungan buruh untuk menjaga keberlangsungan pengiriman buruh.

Akibatnya, kebijakan pengiriman buruh yang berbasis Labor Code 1974, membuat pemerintah Filipina yang pada saat itu berada di bawah kepemimpinan Fidel Ramos kemudian melakukan perubahan kebijakan labor code 1974. Adapun beberapa landasan dasar terjadinya perubahan kebijakan labor code 1974 ialah²⁰ :

Pertama, Pemerintah Filipina di hadapkan pada masalah penurunan devisa negara jika pengiriman buruh migran khususnya buruh migran perempuan ke luar negeri di berhentikan. Hal ini merupakan dampak tekanan politik dan ekonomi yang terjadi pada penyelesaian kasus *Contemplacion* dan Balabagan. Dimana terjadinya kerenggangan hubungan diplomatik antara negara Filipina terhadap negara penerima.

Kedua, Pemerintah harus memberi jaminan perlindungan terhadap OFWs yang berkaitan erat dengan keselamatan buruh dan keberlangsungan kinerja buruh di negara penerima. Kebijakan buruh migran harus mampu melindungi buruh migran di negara penerima. Sementara, buruh migran sangat rentan terhadap perlakuan kekerasan, diskriminasi, dan eksploitasi. Kekuatan perlindungan buruh sangat tergantung pada kekuatan diplomatik negara untuk memperjuangkan nasib buruh di negara penerima. Ketika kekuatan ini tidak tercapai, memperkerjakan buruh di luar negeri sama dengan membiarkan perlakuan buruk terhadap buruh.

¹⁶ Dikutip dari Tyner, *Op.Cit*, hal 11

¹⁷ Battistella, Graziano. “*Philippine Migration Policy: Dilemma of a Crisis*”, Sojourn, April 1999

¹⁸ Tyner, James A. 2002. “*Scales of Sexuality and the Migration of Filipina International Labor Migrants*”. Paper presented at the 2002 IUSSP Regional Population Conference on Southeast Asia’s Population in a Changing Asian Context.

¹⁹ *Ibid.* Tyner, James A.

²⁰ Graziano Battistella, “*Philippine Migration Policy: Dilemma of a Crisis*”, Sojourn, April 1999.

Ketiga, Dengan berbagai permasalahan publik terkait dengan buruh migran, kebijakan migran Filipina dihadapkan pada kompleksitas tuntutan. Pengaturan di dalam kebijakan migran juga harus terkait kondisi standar, standar kontrak, dan upah minimum.

Desakan inilah yang akhirnya menjadi Input bagi pemerintah untuk segera merubah kebijakan buruh migran, yakni dengan merevisi labor code 1974 ke dalam *the Migrant Workers and Overseas Filipino Act of 1995* (Undang-Undang Buruh Migran dan Warga Filipina di Luar Negeri tahun 1995) dan Peraturan dan Kebijakan Pemerintah untuk Perekrutan dan Penempatan Buruh migran.

Tekanan yang besar dari publik mendorong pemerintahan Ramos kala itu segera mengambil tindakan untuk membahas revisi kebijakan buruh migran Labor Code. Pemerintahan Fidel Ramos kemudian mengeluarkan kebijakan *the Migrant Worker and Overseas Filipinos Act (Republic Act 8042)* Tahun 1995 segera setelah eksekusi *Contemplacion* pada 1995. Secara singkat kebijakan tersebut memuat²¹:

- Penempatan buruh hanya di negara yang menjamin perlindungan buruh, termasuk jika diperlukan akan ada pelarangan penempatan buruh di negara tertentu;
- Menyediakan dukungan dan pendampingan bagi buruh migran Filipina, baik legal ataupun dalam situasi ilegal;
- Memberikan hukuman yang berat bagi perekrutan ilegal;
- Memberikan pendampingan legal gratis dan perlindungan terhadap saksi bagi korban rekrutmen ilegal;
- Mendirikan institusi penasehat/informasi, pemulangan, dan pelayanan reintegrasi;
- Memberikan ketentuan bahwa “melindungi buruh migran Filipina dan memajukan kesejahteraan mereka terutama dalam perlindungan yang bermartabat, hak dan kebebasan buruh migran yang fundamental, dan hal ini akan menjadi perhatian sekretariat Departemen Luar Negeri dan *Philippine Foreign Service Post*”;
- Mendirikan *the Migrant Workers and Other Overseas Filipinos Resource Centers* di negara-negara dimana terdapat banyak orang Filipina;
- Membentuk *Legal Assistant for Migrant Workers Affairs* dan *the Legal Assistance Fund*;

Adapun tujuan revisi labor code 1974 tersebut ialah adanya reformasi kebijakan buruh dan inovasi dalam administrasi perburuhan untuk meningkatkan perlindungan hak-hak buruh migran Filipina di luar negeri. Perubahan kebijakan ini juga ditujukan untuk mengatasi dan meminimalisir berbagai pelanggaran dalam perekrutan dan penempatan buruh migran dengan menempatkan permasalahan buruh migran luar negeri di bawah kontrol Pemerintah.

Dalam meningkatkan perlindungan buruh migran, dengan menaikkan standar perlindungan dan kesejahteraan tidak hanya bagi buruh migran Filipina

²¹ Secara lengkap lihat Lampiran 2

dan keluarga mereka, tetapi secara umum juga bagi warga Negara Filipina di luar negeri. Secara khusus, Undang-Undang ini berisi hal-hal pokok sebagai berikut²²:

- a) Negara diberi mandat untuk mengatur penempatan buruh migran hanya ke negara, dimana hak-hak mereka dilindungi. Untuk memenuhi syarat ini, negara tujuan penempatan setidaknya harus: (1) memberlakukan peraturan/undang-undang perburuhan dan sosial yang melindungi buruh migran asing; (2) menandatangani konvensi multilateral yang berkaitan dengan perlindungan terhadap buruh migran; (3) mengadakan pengaturan bilateral dengan Pemerintah Filipina untuk perlindungan hak-hak buruh; dan (4) mengambil langkah positif dan langkah konkret untuk melindungi hak-hak buruh migran.
- b) Memberikan wewenang kepada Kedutaan Filipina untuk merepatriasi segera buruh yang masih di bawah umur.
- c) Agen perekrutan berlisensi yang melanggar aturan tentang perekrutan dan penempatan buruh diberlakukan sama dengan agen yang tidak berlisensi dan bisa diancam sanksi tuntutan pidana dengan kemungkinan penjara dari 6 sampai 12 tahun dan denda, atau penjara seumur hidup dan denda jika aktifitas perekrutan illegal tersebut termasuk sabotase ekonomi.
- d) Pembentukan Dana Darurat Repatriasi di bawah administrasi Kesejahteraan Buruh migran di Luar Negeri (*the Overseas Workers' Welfare Administration/ OWWA*), meskipun pemulangan buruh adalah tanggung jawab utama agen perekrutan.
- e) Pembentukan pusat pemantauan pemulangan buruh migran, di bawah pengawasan Departemen Perburuhan dan Ketenagakerjaan, sebagai sebuah mekanisme untuk mereintegrasi buruh migran dari luar negeri kembali ke masyarakat.
- f) Pembentukan pusat-pusat untuk berkumpul dan meningkatkan kompetensi untuk buruh migran dan warga negara Filipina di luar negeri di kedutaan Filipina di negara-negara, dimana para buruh terkonsentrasi
- g) Penciptaan skema pembiayaan untuk dikelola oleh OWWA untuk dana pada saat pra-keberangkatan dan juga pinjaman keluarga buruh yang mencari buruhan di luar negeri.
- h) Pembentukan posisi asisten hukum untuk urusan buruh migran di Departemen Luar Negeri.
- i) Pembentukan dana bantuan hukum bagi para buruh migran.
- j) Pembentukan Beasiswa Kongres Buruh Migran untuk kepentingan buruh migran dan keturunan mereka.

Pemerintahan Ramos kemudian memperkuat pandangan negara terhadap migrasi buruh dengan mendeklarasikan bahwa migrasi merupakan ekspresi dari hak memilih (*the right of choice*) dan kebebasan bergerak (*freedom of movement*). Sebagai hak asasi, segala tindakan yang membatasi pergerakan individu akan dianggap sebagai pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Pemerintah Ramos menggunakan pernyataan ini sebagai komitmen untuk mendorong migrasi buruh. Berdasarkan POEA, jumlah buruh migran terus bertambah hingga Tahun-tahun

²² *Migration News* (Geneva), various issues from January 1990 to September 2001. 94 Migration Patterns and Policies in the Asian and Pacific Region

berikutnya dengan pertumbuhan rata-rata per tahun mencapai 3,515 persen. Peningkatan jumlah buruh pasca revisi Labor code 1974 ke dalam *the Migrant Worker and Overseas Filipinos Act (Republic Act 8042)* Tahun 1995.

Tabel. Peningkatan Jumlah Pengiriman Buruh Migran Filipina (OFWs) Setelah Revisi Labor Code 1974 ke dalam *Republic Act 8042* Tahun 1995

Tahun	<i>Land-based</i>	<i>Sea-based</i>	Total
1995	488.173	165.401	653.574
1996	484.653	175.469	660.122
1997	559.227	188.469	747.696
1998	638.343	193.300	831.643
1999	640.331	196.689	837.020
2000	643.304	198.324	841.628
2001	662.648	204.951	867.599
2002	682.315	209.593	891.908
2003	651.938	216.031	867.969
2004	704.586	229.002	933.588
2005	740.360	247.983	988.615
2006	788.070	274.497	1.062.567
2007	811.070	266.553	1.077.623
2008	1,005,538	458,757	1,464,295
2009	1,043,555	435,515	1,479,070
2010	1,205,734	438,705	1,644,439
2011	1,384,094	466,369	1,850,463
2012	1,629,867	453,356	2,083,223

Sumber data 1975-1983 Asis Maruja (2006) dan data 2008-2012 dari POEA, *overseas employment statistics*. (diolah) www.poea.gov.ph

Dalam mempengaruhi kebijakan, Filipina terkenal dengan berbagai kelompok sosial kemasyarakatan terutama NGOs²³. Berbagai NGOs memberikan advokasi dan upaya perlindungan bagi buruh migran yang masih bekerja, telah kembali ke Filipina atau keduanya. NGOs Filipina yang memiliki program terkait dengan buruh migran diantaranya *Coalition Againsts Trade Women-Asia Pacific (CATW-AP)*, *Kanlungan, Migrant Forum in Asia (MFA)*, dan *Visayan Forum*.²⁴ Organisasi ini mempunyai beberapa aktifitas, meliputi advokasi kebijakan dan hukum tentang trafiking dan buruh migran.

²³Ochi, Helen Masami. 2005. "Return Migration of Filipina Overseas Workers-Some Implication From "Reintegration" Programmes". Research paper by Ochanomizu University.

²⁴Philippines <http://www.infoplease.com/ipa/A0107887.html>. Akses pada 24 Februari 2012

NGOs tersebut memunculkan isu yang berkaitan dengan hak buruh migran khususnya buruh perempuan untuk membentuk opini publik. Mereka melakukan aksi konkret melawan kelemahan posisi pembantu rumah tangga atau perempuan penghibur yang merupakan profesi dimana buruh sering mendapatkan eksploitasi dan kekerasan dari majikan. Beberapa NGOs juga melakukan penelitian dan survey untuk kemudian hasilnya digunakan untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah.

Kesimpulan

Pada implementasinya, kebijakan RA 8042 masih digunakan sebagai strategi menekan pengangguran dan mendapat devisa. Keadaan ekonomi Filipina masih belum dapat mengimbangi jumlah pengangguran, meski sudah mendapatkan keuntungan ekonomi dari program migrasi buruh sejak 30 tahun lalu. Ini menunjukkan reorientasi kebijakan ekspor buruh sebenarnya masih digunakan sebagai strategi pembangunan ekonomi Filipina mengatasi pengangguran dan sumber devisa. Jika pertumbuhan ekonomi domestik terus bergantung dari migrasi buruh tanpa adanya usaha peningkatan ekonomi dari sektor lain, maka selanjutnya ekonomi domestik Filipina akan mengalami stagnasi. Hal ini dikarenakan migrasi telah berimplikasi pada keluarnya tenaga profesional potensial/sumber daya manusia (SDM) untuk pembangunan, yang berarti Filipina akan selalu bergantung pada buruh migrannya.

Penelitian ini menemukan bahwa kebijakan perlindungan buruh migran secara fundamental ditegaskan dalam Republic Act 8042 dan Labor Code Filipina yang mengatur hak dan kewajiban pemerintah dalam memberikan perlindungan buruh migran. Kebijakan ini memiliki motivasi ekonomi, motivasi politik, dan motivasi sosial. Motivasi ekonomi ditunjukkan dengan sikap Pemerintah Filipina yang dengan sadar telah menjadikan warganya yang bermigrasi ke luar negeri sebagai sumber pendapatan negara yang memberikan kontribusi yang sangat besar bagi peningkatan pendapatan nasional. Baik warganya yang menetap di luar negeri sebagai perantau, atau bekerja sebagai buruh migran, atau pekerja kontrak telah menghasilkan remitan yang sangat besar. Untuk mempertahankan pertumbuhan ekonominya, Filipina tetap mempertahankan ekspor buruh ke luar negeri sebagai program pembangunannya. Motivasi politik ditunjukkan dengan keinginan pemerintah untuk mengakomodasi berbagai tuntutan dari serikat-serikat buruh terhadap pentingnya memenuhi semua hak-hak buruh sekaligus sebagai warga negara. Motivasi sosial ditunjukkan dengan keinginan Filipina untuk mengatasi masalah sosial berupa pengangguran dan kemiskinan dengan mengatur pengiriman remitan dari buruh migran. Melalui kebijakan perlindungan buruh migran di atas, pemerintah memiliki banyak keuntungan. Secara ekonomi, pemerintah berhasil memperkuat sumber devisa dan sumber pendapatan negara Filipina. Secara politik, pemerintah berhasil mengakomodasi berbagai aspirasi yang selama ini menjadi senjata politik bagi serikat-serikat buruh, LSM, dan partai-partai politik. Secara sosial, pemerintah dapat memperkecil angka kemiskinan dan pengangguran. Pada sisi lain, Filipina harus memberikan perlindungan terhadap buruh migran Filipina yang bekerja di luar negeri.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Bresnan, John (ed). 1988. *Krisis Filipina, Zaman Markos Dan Keruntuhannya*. Jakarta: Gramedia.
- Guritno, T. , Maret 1997, *Kamus Ekonomi – Bisnis – Perbankan*, Cetakan Ketiga, Gadjah Mada University Press, Jogjakarta
- Haris, Abdul dan Nyoman Adika, 2002, *Dinamika Kependudukan Dan Pembangunan Di Indonesia, Dari Perspektif Makro Ke Realitas Mikro*, Lesfi (Lembaga Filsafat Islam), Cetakan Pertama, , Yogyakarta
- Ikbar, Yanuar,M.A. *Ekonomi Politik Internasional 2: Implementasi konsep dan Teori*. Bandung, PT. Refika Aditama.
- Marbun, BN. 1996. *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan.
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana.
- Parrenas, Rhacel Salazar. 2003. *Servant of Globalization, Women, Migration, and Domestic Work*. Quezon City: ADMU Press.
- Plano, Jack C.1999. *Kamus Hubungan Internasional*, Jakarta: Penerbit Putra A Bardin.
- Staniland, Martin. *Apakah Ekonomi Politik Itu?: Sebuah study teori sosial dan Keterbelakangan*.Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Tim Prima Pena. *Kamus Ilmiah Populer: Edisi Lengkap*. Surabaya, GitaMedia Press.
- University. 2012. *The Impact of Economic Crisis on Highger Education*, Thailand: UNESCO Bangkok.
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik Teori Dan Proses*. Yogyakarta:Media Pressindo.

Jurnal Dan Website

- UNESCO Bangkok Asia and Pacific Regional Bureau for Education: *The Impact of the Economic Crisis On Highger Education*
- Acacio, Kristel. 2005. *Contracting Labor Migration: Philippine State Policy and International Migration Flows 1969-2000*. ASA Meeting Submission.
- Battistella,Graziano. "*Philippine Migration Policy: Dilemma of a Crisis*", Sojourn, April 1999

- Brillo, Bing Baltazar C. *Path Dependence, Increasing Returns, and Philippine Labor Migration Policy, Crossroads*, ISSN 1825-7208, Vol. 8, no. 1, 2008, pp. 24-61
- Dakila, Cristela Goce, Spatial Impact Of Overseas Filipino Workers' Remittances On The Philippine Economy ; A Computable General Equilibrium Approach
- McGovern, Ligaya Lindio. "Labor Export in the Context of Globalization The Experience of Filipino Domestic Workers in Rome". *International Sociology* . September 2003 . Vol 18(3): 513–534
- Pernia, Ernesto M. 2008. "Is Labor Export Good Development Policy?". The paper was presented at the third Ayala Corporation-UP School of Economics Economic Forum, Tower One, Makati, 15 October 2008.
- Piper, Nicola. "Nongovernmental Organization Responses in Asia Feminization of Labor Migration as Violence Against Women: International, Regional, and Local". *VIOLENCE AGAINST WOMEN*. 2003;9:723
- Ruiz, Neil G. 2007. *The Politics of Protecting Overseas Workers: The Case of the Philippines*, Paper dipresentasikan dalam 2007 Annual Meeting of the American Political Science Association in Chicago, Illinois, September 2, 2007
- Sakdapolrak, Patrick. *Perlindungan Buruh Migran Perempuan: Kebijakan di Negara-negara Pengirim dan Penerima*.
- Semyonov, Moshe and Anastasia Gorodzeisky. "Labor Migration, Remittances and Household Income: A Comparison between Filipino and Filipina Overseas Workers". *The International Migration Review*. New York: Spring 2005. Vol. 39, Iss. 1; pg. 45, 24 pgs
- Tyner, James A. 2002. "Scales of Sexuality and the Migration of Filipina International Labor Migrants". Paper presented at the 2002 IUSSP Regional Population Conference on Southeast Asia's Population in a Changing Asian Context.
- Ratnawati. 2005. *Kebijakan Perburuan Philipina Dalam Melindungi Buruh Migrasi*.
- Rangkuti, Syahnan. "Balikbayan dan TKP", <http://www.kompas.com/kompascek/0512/03/or/2257424.htm> diakses pada 15 Maret 2010
- Ratnawati, *KEBIJAKAN_PERBURUAN_PHILIPINA_DALAM_MELINDUNGI_BURUH_MIGRASI* di akses pada 15 April 2013

Samsadi, Sri Hartati. *Filipina, Bukan Hanya Mau Manisnya*, <http://64.203.71.11/kompas-cetak/0502/12/Fokus/1551082.htm> diakses pada 15 Maret 2010

Kerangka Hukum Overseas Filipino Workers, http://www.dpr.go.id/complorgans/commission/commission9/visit/K9_kunjungan_KUNJUGAN_DELEGASI_KOMISI_IX_DPR_RI_KE_PHILIPINA.pdf yang diakses pada 07 maret 2011

Pengiriman Uang Buruh migran Filipina di Luar Negeri Naik 22,6 %, www.antaraneews.com, diakses pada 15 Maret 2010

Teja, Hendri. *Catatan Akhir Tahun Perlindungan Buruh migran Indonesia*, ANTARA Sumatera Barat.mht, <http://www.antaraneews.com> diakses pada 11 Januari 2011

“Country profile: the Philippines” http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asiapacific/country_profiles/1262783.stm akses pada 07 Maret 2011

Labor Migration n the Philippines, a dangerous Doctrine, <http://barangayrp.wordpress.com/2008/11/12/labor-migration-in-the-philippines-a-dangerous-doctrine/> akses pada 5 Maret 2013

Total Population and Annual Population Growth Rates by Region: Population Censuses 1995, 2000, and 2007 <http://www.cencus.gov.ph/> akses pada 24 Maret 2010

National Statistics Office.The Philippines In Figures 2008. Republic Of The Philippines. Diakses pada 11 April 2010

“General Information About Filipina” , <http://www.cencus.gov.ph/> diakses pada 24 Februari 2013

REPUBLIC ACT NO. 8042 Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995, www.poea.gov.ph akses pada 24 Maret 2010

Overseas Employment Statistic, www.economywatch.com akses pada 24 Maret 2010

Economy of the Philippines, http://www.economywatch.com/world_economy/philippines/. Akses pada 24 Maret 2010

Philippines <http://www.infoplease.com/ipa/A0107887.html>. Akses pada 24 Februari 2012

Wahab, Oki Hajiansyah. *Lemahnya perlindungan buruh migran*. <http://www.yayasanbimbinganmandiri.com> diakses pada 21 juni 2013