

MIGRANT WORKERS' ACCESS TO JUSTICE SERIES

# Akses Buruh Migran Terhadap Keadilan di Negara Asal: Studi Kasus Indonesia



Bassina Farbenblum | Eleanor Taylor-Nicholson | Sarah Paoletti



UNSW  
AUSTRALIA

Law



Akses Buruh Migran Terhadap  
Keadilan di Negara Asal:  
Studi Kasus Indonesia



# Akses Buruh Migran Terhadap Keadilan di Negara Asal: Studi Kasus Indonesia

**Bassina Farbenblum**

Universitas New South Wales

**Eleanor Taylor-Nicholson**

Universitas New South Wales

**Sarah Paoletti**

Universitas Pennsylvania

Hak Cipta © 2013 oleh Bassina Farbenblum, Eleanor Taylor-Nicholson, dan Sarah H. Paoletti.

Publikasi ini tersedia dalam versi pdf di situs web Open Society Foundations serta Migrant Worker Access to Justice Project (Proyek Akses Buruh Migran Terhadap Keadilan) di bawah lisensi Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0, yang mengizinkan untuk memperbanyak dan menyebarkan publikasi ini, jika hanya dilakukan secara utuh, dan sepanjang tetap mencantumkan nama penyusun, serta digunakan untuk tujuan pendidikan yang tidak bersifat komersial atau untuk kepentingan kebijakan publik. Foto-foto tidak boleh digunakan secara terpisah dari publikasi ini.

ISBN: 978-1-936133-97-0

Diterbitkan oleh  
Open Society Foundations  
224 West 57th Street  
New York, NY 10019, Amerika Serikat  
[www.soros.org](http://www.soros.org)

Untuk informasi lebih lanjut, hubungi:

Publikasi ini tersedia dalam format pdf pada situs web Open Society Foundations ([www.opensocietyfoundations.org](http://www.opensocietyfoundations.org)) dan Proyek Akses Buruh Migran terhadap Keadilan ([www.migrantworkerjustice.org](http://www.migrantworkerjustice.org))

Untuk informasi lebih lanjut tentang Open Society International Migration Initiative, hubungi: Elizabeth Frantz di: [elizabeth.frantz@opensocietyfoundations.org](mailto:elizabeth.frantz@opensocietyfoundations.org)

Untuk informasi lebih lanjut tentang Proyek Akses Buruh Migran terhadap Keadilan, hubungi: Bassina Farbenblum di: [b.farbenblum@unsw.edu.au](mailto:b.farbenblum@unsw.edu.au)

Foto sampul: Setelah melalui 10 jam perjalanan dengan kendaraan, Sugiyani Waryomiharjo tiba di pusat pelatihan buruh migran di Jakarta pada tanggal 26 Februari 2007, dan mencoba untuk menghubungi ibu dan suaminya sebelum dia harus menyerahkan telepon genggamnya agar dia tidak “terganggu” dengan panggilan telepon dari anggota keluarganya. ©Sim Chi Yin/VII Mentor Program

Tata letak dan pencetakan oleh Createch Ltd.

# Daftar Isi

<b>Terminologi dan Daftar Istilah</b>	<b>9</b>
<b>Daftar Tabel dan Gambar</b>	<b>11</b>
Tabel	11
Gambar	11
<b>Ucapan Terima Kasih</b>	<b>13</b>
<b>Ringkasan Eksekutif</b>	<b>15</b>
<b>1. Pendahuluan</b>	<b>23</b>
1.A Negara-negara Asal dan Akses Terhadap Keadilan Bagi Buruh Migran	23
1.B Gambaran Umum Laporan dan Metodologi Penelitian	26
<i>Gambaran Umum Laporan</i>	26
<i>Metodologi Penelitian</i>	27
1.C Hukum Internasional dan Pendekatan Berbasis Hak Terhadap Migrasi Tenaga Kerja	29
<i>Instrumen Internasional Hak-hak Asasi Manusia dan Migrasi Tenaga Kerja</i>	29
<i>Kewajiban Negara Asal Tentang Akses Terhadap Keadilan dan Hak-hak Terkait</i>	30
1.D Merumuskan dan Menilai Akses Terhadap Keadilan	32

2.	<b>Pekerja Indonesia Yang Berangkat Ke Timur Tengah: Studi Kasus</b>	35
2.A	Migrasi Tenaga Kerja Indonesia	35
2.B	Migrasi Tenaga Kerja Indonesia Ke Timur Tengah	36
2.C	Akses Buruh Migran Terhadap Keadilan di Indonesia	39
3.	<b>Kerangka Kerja Hukum &amp; Kelembagaan Yang Mengatur Migrasi Pekerja Indonesia</b>	41
3.A	Kerangka Kerja Hukum	41
3.B	Kerangka Kerja Kelembagaan: Tanggungjawab Dari Pemerintah dan Perusahaan Swasta Yang Relevan	44
	<i>Lembaga Pemerintah</i>	44
	<i>Pptkis dan Aktor Swasta Lainnya</i>	48
3.C	Kerangka Kerja Prosedural dan Tanggungjawab Kelembagaan Pra-keberangkatan	50
4.	<b>Kerugian yang dialami Para buruh migran</b>	55
4.A	Kerugian di Negara Tujuan	55
4.B	Kerugian di Indonesia	58
5.	<b>Hak-hak Buruh Migran Menurut Perundangan-undangan Indonesia, Kontrak, dan Hukum Internasional</b>	61
5.A	Undang-undang Domestik	62
	<i>Undang-undang Dasar 1945</i>	62
	<i>Undang-undang</i>	63
	<i>Hak-hak Dalam Perundangan Regional</i>	65
5.B	Hukum Internasional dan Perjanjian Bilateral	65
5.C	Hak-hak Kontraktual	67
	<i>Perjanjian Penempatan</i>	67
	<i>Perjanjian Kerja</i>	70
	<i>Pemenuhan Hak pada Perjanjian Penempatan dan Perjanjian Kerja</i>	71
5.D	Rangkuman Hak-hak Pekerja Migran Menurut Hukum dan Kontrak	72
6.	<b>Mekanisme Bagi Penegakan Hak dan Pencarian Kompensasi</b>	75
6.A	Negosiasi dan Penyelesaian Sengketa Secara Informal	78



6.B	Penyelesaian Sengketa Administratif	81
	<i>Fungsi Penyelesaian Perselisihan Dari Instansi Pemerintah</i>	82
	<i>Prosedur Penyelesaian Sengketa</i>	85
	<i>“Mediasi”</i>	87
	<i>Perbaikan, Sanksi dan Banding</i>	89
	<i>Efektifitas</i>	89
6.C	Program Asuransi Buruh Migran	94
	<i>Kerangka Kerja Hukum dan Lembaga Hukum Bagi Asuransi</i>	96
	<i>Pembelian Asuransi dan Prosedur Pengajuan Klaim</i>	101
	<i>Persepsi Tingkat Efektifitas</i>	104
6.D	Upaya Mendapatkan Gganti Rugi di Pengadilan	109
	<i>Tinjauan Umum Pengadilan dan Lembaga Tribunal Indonesia</i>	110
	<i>Ganti Rugi Mmelalui Sistem Peradilan Pidana</i>	112
	<i>Ganti Rugi Melalui Jalur Pengadilan Perdata</i>	117
6.E	Perlindungan dan Bantuan Perwakilan Rri	119
	<i>Kerangka Kerja Hukum dan Kelembagaan</i>	119
	<i>Persepsi Efektifitas Kedutaan Dalam Penyelesaian Sengketa</i>	124
	<i>Bantuan di Luar Klaim: Layanan Perlindungan Lainnya</i>	132
<b>7.</b>	<b>Tantangan Untuk Menegakkan Hak-hak Buruh Migran dan Mengupayakan Ganti Rugi</b>	<b>137</b>
7.A	Sentralisasi dan Jarak Tempuh	138
7.B	Persyaratan Dokumentasi Yang Sulit Dipenuhi Buruh Migran	139
7.C	Keprihatinan Buruh Migran dan Kasus Yang Tidak Ditangani Secara Serius	140
7.D	Kurangnya Kesadaran dan Pemahaman Atas Hak-hak Hukum dan Adanya Pilihan Untuk Mengupayakan Ganti Rugi	141
7.E	Kurangnya Bantuan Hukum dan Nasehat Hukum	143
7.F	Tidak Memadainya Pengaturan Terhadap Sektor Swasta, Yang Tidak Dimintai Pertanggungjawabannya Atas Kerugian Yang Dialami Pekerja	144
7.G	Tumpang Tindih dan Kesenjangan Dalam Perlindungan Buruh Migran	145
7.H	Biaya Waktu, Sumberdaya dan Perasaan	146
7.I	Korupsi dan Persepsi Korupsi	147
7.J	Rangkuman – Keputusan dan Frustrasi	147

<b>8. Kesimpulan dan Rekomendasi</b>	<b>149</b>
8.A Rangkuman Dari Temuan Umum	150
8.B Rekomendasi	166

### **Lampiran**

Lampiran 1: Ratifikasi Hukum Internasional Oleh Indonesia	179
Lampiran 2: Wawancara dan Kelompok Terarah	181
Lampiran 3: Daftar Organisasi/Individu Yang Diwawancarai	183

# Terminologi dan Daftar Istilah

<b>Singkatan atau Akronim</b>	<b>Bahasa Indonesia</b>
ASEAN	Perhimpunan Negara-Negara Asia Tenggara
BAP	Berita Acara Pemeriksaan
BNP2TKI	Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
BP3TKI	Balai Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
CMW	Konvensi PBB tentang Hak-Hak Buruh Migran dan Anggota keluarganya
CTKI	Calon Tenaga Kerja Indonesia
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPDR	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FGD	Diskusi Kelompok Terarah
KPA	Kartu Peserta Asuransi
KTKLN	Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri
KUHAP	Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

KUHP	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
Kemenlu	Kementerian Luar Negeri
Kemenakertrans	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi
OMS	Organisasi Masyarakat Sipil
PAP	Pembekalan Akhir Pemberangkatan
Perda	Peraturan Daerah
PPTKIS	Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia
POS	Prosedur Operasi Standar
SATGAS TKI	Satuan Tugas Penanganan Kasus Warga Negara Indonesia/ Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri yang Terancam Hukuman Mati
TKI	Tenaga Kerja Indonesia

Kecuali dinyatakan lain, seluruh referensi dalam laporan ini yang terkait dengan UU mengacu pada pasal-pasal dari UU No. 39 Tahun 2004.

Istilah “PPTKIS” (Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia) mengacu pada perusahaan perekrutan tenaga kerja migran swasta, yang pada umumnya antara lain dikenal sebagai agen tenaga kerja, agen penempatan tenaga kerja atau agen tenaga kerja swasta yang sebelumnya dikenal sebagai PJTKI (Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia).

Istilah “negara asal” mengacu pada negara asal buruh migran (kadang dikenal sebagai “negara pengirim”, istilah yang dianggap oleh sebagian kalangan sebagai komodifikasi dari buruh migran). Istilah “negara tujuan” atau “negara tempat bekerja” mengacu pada negara dimana seorang buruh migran ditempatkan sebagai buruh migran temporer, dan digunakan sebagai ganti “negara penerima”.

# Daftar Tabel dan Gambar

## Tabel

Tabel 1:	Informasi dan Persyaratan Pelatihan	52
Tabel 2:	Masalah Yang Dilaporkan Buruh Migran Yang Kembali ke Tanah Air Melalui Terminal 4 Jakarta, 2008–2011	56
Tabel 3:	Pengaduan Berdasarkan Jenis Yang Diterima Oleh Pusat Krisis BNP2TKI, Juli 2011–Juni 2012	57
Tabel 4:	UU dan Peraturan Yang Mengatur Asuransi bagi Buruh Migran	96
Tabel 5:	Periode Pertanggung Asuransi Buruh Migran	99
Tabel 6:	Peningkatan Peran Perlindungan Bagi Kedutaan Setelah Tahun 2006	120
Tabel 7:	Kewajiban Perlindungan Hak-Hak dari Perwakilan Luar Negeri Indonesia	122

## Gambar

Gambar 1:	Persetujuan Yang Diberikan bagi Warga Indonesia untuk Bekerja di Luar Negeri Tahun 2006–2011, Total dan ke Timur Tengah	37
Gambar 2:	Negara Tujuan di Timur Tengah bagi Pekerja Migran Indonesia, 2006–2011	37



# Ucapan Terima Kasih

Laporan ini dapat berlangsung karena kemurahan hati dan bantuan pendanaan dari Open Society Foundations International Migration Initiative, Yayasan TIFA, Fakultas Hukum di Universitas New South Wales, dan Fakultas Hukum di Universitas Pennsylvania.

Para penyusun merasa banyak berhutang budi kepada Dina Nuriyati, dimana tanpa dedikasinya yang tulus terhadap proyek penelitian ini, laporan ini mustahil dapat diselesaikan. Dina telah melakukan pengumpulan data lapangan, bertindak sebagai penghubung dengan pihak pemerintah dan masyarakat sipil atas nama tim penelitian, serta memberikan masukan yang signifikan terhadap isi laporan. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada Salma Safitri atas masukannya tentang undang-undang di Indonesia.

Kami berterima kasih kepada para staf organisasi yang telah memungkinkan terselenggaranya diskusi kelompok terarah (FGD, *Focus Group Discussion*) dengan para buruh migran di empat provinsi, dan yang mendukung para buruh migran (TKI) yang berpartisipasi: Lembaga Advokasi Buruh Migran Indonesia (ADBMI) Lombok Timur, NTB; Paguyuban Jinggo Putri ( PJP), Malang, Jawa Timur; SBMI DPC Brebes, Jawa Tengah; serta SBMI DPC Indramayu dan SBMI DPC Sukabumi, Jawa Barat.

Kami memberikan apresiasi yang sebesar-besarnya atas umpan balik yang telah diberikan oleh berbagai pakar di Indonesia dan di luar negeri, yang telah meluangkan waktunya untuk mengkaji draf laporan: Agustinus Supriyanto dari Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), Restaria Hutabarat dari

LBH Jakarta, Jamaluddin, Umu Hilmy dari Universitas Brawijaya, Anis Hidayah dari Migrant Care, Renata Arianingtyas dan Sri Aryani dari Yayasan Tifa, Simon Cox dari Open Society Justice Initiative, serta Maria Teresa Rojas dan Elizabeth Frantz dari Open Society Foundations.

Kami juga ingin mengucapkan terima kasih kepada Lola Amelia atas pembuatan transkrip dari sesi wawancara dan FGD, Leni Achnas atas upaya penerjemahan laporan ke dalam Bahasa Indonesia, serta Benjamin Meltzer dan Smita Gosh dari University of Pennsylvania atas bantuannya dalam memberikan kutipan dan sumber referensi serta penyuntingan naskah.

Para staf Open Society Foundations International Migration Initiative dan Yayasan TIFA di Indonesia telah memberikan dukungan yang tak ternilai sepanjang berlangsungnya penelitian dan publikasi laporan ini.

Akhirnya, kami mengucapkan terima kasih yang mendalam kepada semua buruh migran dan keluarga mereka serta para peserta lainnya dalam studi ini yang telah sudi meluangkan waktu dan berbagi pengalaman dengan kami.



# Ringkasan Eksekutif

## I. Tinjauan Singkat

Laporan ini merupakan studi komprehensif yang pertama tentang akses buruh migran terhadap keadilan di negara asal mereka. Dengan memanfaatkan studi kasus buruh migran Indonesia yang bekerja di Timur Tengah, studi ini melakukan analisa terhadap mekanisme dimana para pekerja tersebut dapat mengakses keadilan di Indonesia serta hambatan sistemik yang menghalangi sebagian besar pekerja untuk menerima ganti rugi penuh atas kerugian yang mereka alami sebelum, selama, dan setelah menjalani pekerjaan mereka di luar negeri. Laporan ini juga menguraikan tentang undang-undang, kebijakan dan prosedur yang mengatur pengoperasian setiap mekanisme ganti rugi serta menganalisa kerangka kerja hukum yang mengatur hubungan buruh migran dengan para pelaku usaha Indonesia dari kalangan swasta dan publik secara lebih umum. Akhirnya, laporan ini menetapkan temuan secara rinci tentang akses buruh migran terhadap keadilan secara keseluruhan, serta temuan yang spesifik terhadap setiap mekanisme ganti rugi. Laporan diakhiri dengan penyusunan rekomendasi untuk meningkatkan akses terhadap keadilan dalam 11 bidang utama, yang ditujukan kepada pemerintah, parlemen, masyarakat sipil, pihak donor, serta pihak-pihak lainnya.

Temuan dan rekomendasi yang dibuat dalam laporan ini didasarkan pada wawancara dan FGD (diskusi kelompok terarah) yang dilakukan di Indonesia pada tahun 2012, yang melibatkan 75 buruh migran yang telah kembali dan keluarga mereka, para perwakilan dari organisasi masyarakat sipil, kementerian maupun instansi pemerintah,

serta PPTKIS (Pelaksana Penempatan TKI Swasta) yang dulu dikenal dengan PJTKI dan perusahaan asuransi, termasuk para akademisi dari bidang hukum.

Laporan ini merupakan seri pertama dari dua seri laporan tentang akses buruh migran terhadap keadilan di negara asal mereka, laporan berikutnya akan dipublikasikan di Nepal pada tahun 2014.

## II. Pekerja Indonesia dengan Tujuan Timur Tengah

Setiap tahun, lebih dari setengah juta orang Indonesia yang berangkat ke luar negeri untuk bekerja pada majikan asing dengan kontrak kerja selama dua tahun. Sekitar separuh dari para pekerja tersebut berangkat ke negara-negara di Timur Tengah. Pada umumnya mereka adalah kaum perempuan yang berasal dari kota-kota kecil atau desa-desa dengan latar belakang pendidikan sekolah dasar dan pengalaman kerja yang terbatas, dan sebagian besar mereka dipekerjakan untuk pekerjaan rumah tangga di rumah pribadi. Para buruh migran dari seluruh negara yang melakukan pekerjaan berupah rendah di Timur Tengah mengalami tingkat pelecehan dan eksploitasi yang tinggi, sebagian karena keberadaan sistem *kafala* yang mengikat seorang pekerja dengan majikannya di banyak negara-negara Teluk. Kerugian yang sering dialami termasuk upah yang tidak dibayar, kondisi kerja yang tidak aman, waktu istirahat yang tidak memadai, kondisi perumahan yang tidak manusiawi, perubahan mendasar dalam sifat maupun kondisi pekerjaan, penyitaan dokumen identitas pekerja oleh majikan, atau dalam beberapa kasus, pengekangan dalam rumah dan/atau pelecehan fisik maupun pelecehan seksual.

Ketika hak-hak buruh migran dilanggar, akses mereka untuk memperoleh ganti rugi di pengadilan setempat atau lembaga lain di Timur Tengah sangat terbatas, agar seorang buruh migran Indonesia dapat mengakses keadilan, pada umumnya tergantung pada (1) akses terhadap bantuan dari konsulat Indonesia di negara tujuan, dan/atau (2) akses untuk memperoleh ganti rugi setelah kembali pulang. Akses terhadap keadilan di negara asal juga merupakan perkara yang penting. Banyak kerugian yang dialami oleh para buruh migran selama berada di luar negeri dapat dikaitkan dengan kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam proses perekrutan yang diprivatisasi di negara asal serta tidak tersedianya pelatihan dan informasi berbasis hak yang memadai bagi calon TKI sebelum keberangkatan. Oleh karena itu, pihak pemerintah negara asal dan aktor swasta seharusnya ikut menanggung atau berbagi tanggung jawab atas kerugian yang dialami pekerja bersama dengan para aktor yang terlibat di negara tujuan. Memang, kerugian umum seperti gaji yang tidak dibayar atau kondisi kerja yang berubah, merupakan pelanggaran kontrak dengan PPTKIS yang telah ditandatangani buruh migran di Indonesia.

### III. Akses Buruh Migran Terhadap Keadilan di Indonesia: Temuan Utama

Selama satu dekade terakhir, pemerintah Indonesia telah berupaya secara aktif untuk mengatur perekrutan dan penempatan pekerja di luar negeri serta telah mengembangkan proses dan program yang memungkinkan para buruh migran untuk mengakses keadilan di Indonesia. Selama ini, pemerintah Indonesia telah memperluas tanggungjawab perlindungan bagi buruh migran, termasuk yang disediakan melalui konsulat. Selanjutnya, upaya reformasi hukum di dalam negeri sedang berlangsung dan pada tahun 2012 Indonesia melakukan langkah yang bersejarah dengan meratifikasi Konvensi PBB tentang Buruh Migran.<sup>1</sup>

Meskipun telah ada upaya yang menjanjikan ini, tantangan yang signifikan masih tetap ada. Sebagian besar buruh migran dan masyarakat sipil yang berpartisipasi dalam studi ini menyatakan rasa frustrasi, kecewa, dan umumnya memiliki pandangan bahwa sebagian besar buruh migran tidak dapat mengakses keadilan di Indonesia. Beberapa temuan spesifik dari studi ini disarikan sebagai berikut.

#### A. Temuan Tentang Empat Mekanisme Ganti Rugi:

1. *Penyelesaian Sengketa Administratif*: Merupakan negosiasi yang difasilitasi pemerintah yang mandeg antara buruh migran dan PPTKIS atau pihak asuransi dan berakhir dengan mediasi. Meskipun hal ini merupakan mekanisme yang paling mudah diakses, mekanisme ganti rugi terhambat karena kurangnya prosedur standar dan tidak jelasnya fungsi instansi, kurangnya transparansi, ketimpangan kekuasaan yang tidak dapat diperbaiki antara pekerja dan PPTKIS/pihak asuransi, mediator pemerintah yang kurang terlatih, dan tidak tersedianya prosedur untuk melakukan banding, keluhan atau penegakan hukum.
2. *Skema Asuransi Buruh Migran*: skema wajib, dijalankan oleh konsorsium asuransi swasta, yang ditujukan untuk memberikan kompensasi kepada pekerja atas kerugian yang dialami sebelum keberangkatan dan pada saat berada di luar negeri. Dalam prakteknya, sistem asuransi memberikan ganti rugi yang sangat terbatas terhadap mayoritas pekerja karena rendahnya kesadaran pekerja atas status mereka yang diasuransikan, prosedur klaim yang tidak biasa dan tidak dapat diakses oleh sebagian besar buruh migran, serta pengecualian tanggungan dan persyaratan dokumentasi yang tidak sesuai dengan realitas kerja migran.
3. *Sistem Peradilan Indonesia*: kasus perdata (misalnya perselisihan kontrak) dan kasus pidana (misalnya penipuan, perdagangan orang) terhadap individu dan lembaga swasta yang terlibat dalam perekrutan. Sangat sedikit kasus yang telah dibawa

(termasuk litigasi strategis) karena adanya hambatan sistemik seperti biaya, waktu, keahlian dan bukti yang diperlukan, serta persepsi bias/korupsi peradilan.

4. *Bantuan dari Kedutaan dan Konsulat*: bantuan untuk mengakses ganti rugi atau untuk memperoleh bukti ketika pekerja berada di luar negeri, dan setelah kembali pulang. Mekanisme ini merupakan mekanisme yang paling dikenal para pekerja tetapi juga yang paling banyak menerima kritikan karena kurangnya sumberdaya, kurangnya keahlian tentang hukum dan prosedur di Indonesia dan di negara tujuan yang relevan, serta kurangnya transparansi prosedur standar.

## **B. Temuan Menyeluruh tentang Akses Buruh Migran terhadap Keadilan di Indonesia**

- Berbagai undang-undang tentang migrasi tenaga kerja di Indonesia tidak memungkinkan pekerja untuk mengakses keadilan. Kebanyakan hak dan kewajiban hukum yang ada kekurangan aktor dan mekanisme penegakan hukum yang bisa bertanggungjawab, dan undang-undang tidak menitikberatkan pada ganti rugi buruh migran atau pertanggungjawaban PPTKIS untuk mencegah dan mengganti kerugian yang dialami buruh migran.
- Berdasarkan hukum, buruh migran seharusnya memiliki hak kontraktual yang substansial dalam perjanjian mereka dengan PPTKIS, majikan dan pihak asuransi. Namun, hak-hak tersebut tidak selalu tercantum dalam kontrak, dan dalam hal apapun kurang dikenal oleh semua aktor (termasuk oleh buruh migran dan perwakilan mereka). Selain itu, hak-hak ini kurang ditegakkan.
- Mekanisme ganti rugi yang paling sering digunakan seringkali memberikan hasil yang tidak memuaskan atau tidak adil bagi buruh migran, sebagian disebabkan karena kurangnya prosedur standar, transparansi dan pengawasan yang berarti dari mekanisme tersebut.
- Kesenjangan implementasi dan akuntabilitas terjadi karena adanya tumpang tindih tanggungjawab antara Kementerian Tenaga Kerja, badan migrasi tenaga kerja yang berada di bawah Presiden (BNP2TKI) dan para aktor dari kalangan sektor swasta, serta tumpang tindih tanggungjawab antar berbagai tingkat pemerintahan (baik nasional maupun daerah).
- Berbagai hambatan yang dihadapi para buruh migran untuk mengakses keadilan yang umum terjadi pada seluruh mekanisme:
  - Tidak memadainya informasi tentang hak-hak mereka dan informasi tentang prosedur untuk mengakses ganti rugi di negara tujuan dan setelah kembali ke Indonesia.

- Tantangan untuk mendapatkan bukti dan dokumentasi yang disyaratkan untuk mengajukan klaim menjadi semakin berat dengan adanya hambatan yang tidak tepat untuk memperoleh penggantian dokumen.
- Mekanisme pemberian ganti rugi, PPTKIS, perusahaan asuransi dan instansi pemerintah yang tersentralisasi di Jakarta mengakibatkan adanya halangan praktis, finansial, dan psikologis untuk melakukan akses.
- Perlunya bantuan hukum bagi sebagian besar mekanisme ganti rugi serta ketersediaannya yang terbatas.
- Pengaturan PPTKIS yang tidak memadai dan tidak transparan serta kurangnya pengawasan pemerintah terhadap para perantara/calosponsor di tingkat desa.
- Adanya persepsi bahwa pemerintah, perusahaan asuransi, dan PPTKIS tidak menaruh perhatian terhadap masalah yang dihadapi para pekerja.
- Korupsi atau persepsi korupsi yang terkait dengan mekanisme dan dokumentasi.documentation.

## IV. Rekomendasi

Peningkatan akses terhadap keadilan bagi para buruh migran membutuhkan reformasi mekanisme ganti rugi spesifik yang disediakan bagi buruh migran, dan mempertimbangkan dibentuknya mekanisme baru. Peningkatan akses terhadap keadilan juga membutuhkan perubahan sistem migrasi tenaga kerja secara keseluruhan, termasuk peningkatan transparansi dan pengawasan yang lebih efektif serta regulasi untuk meminta pertanggungjawaban yang lebih besar terhadap semua aktor dari kalangan publik dan swasta yang berada di dalam sistem. Hal ini merupakan tugas yang harus diemban terutama oleh parlemen dan pemerintah Indonesia, tetapi aktor-aktor lainnya, yang mencakup organisasi non-pemerintah, komunitas hukum dan komunitas akademis, maupun komunitas donor, dapat memainkan peran penting dalam melakukan advokasi, mengarahkan, dan mendukung reformasi yang diperlukan serta memberikan bantuan secara langsung kepada para buruh migran yang berupaya untuk mengakses sistem ini.

Selanjutnya, laporan memberikan rekomendasi berikut ini kepada pemerintah Indonesia:

- Dalam proses reformasi hukum migrasi tenaga kerja yang ada saat ini, agar menekankan pentingnya transparansi pada seluruh sistem migrasi tenaga kerja dan akuntabilitas sektor swasta (PPTKIS, perantara, perusahaan asuransi, dan

pihak-pihak lainnya), serta memastikan adanya jalur yang efektif bagi buruh migran Indonesia untuk mengakses keadilan. Hal ini mencakup upaya untuk memperjelas batasan hak dan tanggung jawab hukum dari semua aktor, serta menetapkan secara jelas prosedur penegakan dan ganti rugi atas pelanggaran hukum dan kewajiban kontraktual yang ada.

- Melakukan desentralisasi terhadap mekanisme-mekanisme utama, termasuk proses pengajuan klaim asuransi dan penyelesaian sengketa administratif yang difasilitasi pemerintah dengan cara yang sedemikian rupa sehingga memungkinkan pekerja untuk mengakses ganti rugi secara efektif di seluruh Indonesia.
- *Penyelesaian Sengketa Administratif.* Membakukan prosedur dan membuat prosedur tersebut transparan. Menugaskan mediator untuk memfasilitasi hasil yang adil berdasarkan tanggungjawab kontraktual dan tanggungjawab hukum dari para pihak, serta memberikan pelatihan yang relevan terhadap para mediator. Selain itu, juga perlu menetapkan mekanisme pengaduan dan proses banding, serta mensyaratkan Kementerian Tenaga Kerja untuk melakukan investigasi dan memberikan sanksi atas pelanggaran serius atau pelanggaran yang berulang dari PPTKIS yang tertera dalam klaim penyelesaian sengketa administratif.
- *Program Asuransi Buruh Migran.* Mereformasi struktur maupun operasi program berdasarkan kualitas data empiris dan analisis pakar. Menjadikan proses pengajuan klaim lebih sederhana dan lebih transparan, serta mensyaratkan perusahaan asuransi untuk memenuhi rasio gaji yang mencerminkan pertanggungjaban yang tepat dari resiko yang paling umum dihadapi buruh migran pada semua tahapan proses migrasi. Konsorsium yang baru harus memiliki pemenuhan persyaratan yang lebih ketat untuk memperoleh penunjukkan yang berkelanjutan.
- *Kedutaan dan Konsulat.* Meningkatkan sumberdaya dan pelatihan untuk: memberikan bantuan hukum yang kompeten bagi para pekerja di negara tujuan; melakukan evaluasi yang lebih ketat terhadap agen tenaga kerja maupun pihak majikan di negara tujuan dan memberikan informasi yang tersedia bagi para pekerja sebelum keberangkatan; memberikan saran kepada pekerja tentang proses ganti rugi di Indonesia, serta memberikan nasehat dan membantu mereka untuk mendapatkan bukti yang diperlukan ketika masih berada di luar negeri. Proses penanganan pengaduan di kedutaan juga harus lebih standar, transparan, responsif, dan secara geografis dapat diakses.
- Melakukan regulasi terhadap PPTKIS secara lebih efektif, termasuk melalui pengawasan pemerintah yang lebih ketat dan prosedur perijinan yang lebih

transparan yang mensyaratkan pemenuhan yang berkelanjutan terhadap perlindungan buruh migran dan tanggungjawab atas ganti rugi. Selain itu, menetapkan prosedur bagi buruh migran dan masyarakat sipil untuk melakukan pengaduan yang dapat memicu dilakukannya investigasi dan pemberian sanksi.

- Melakukan regulasi terhadap para perantara di tingkat desa, baik melalui PPTKIS maupun secara terpisah.
- Bekerja sama dengan sektor swasta untuk menetapkan proses bagi para buruh migran agar dapat dengan mudah memperoleh salinan perjanjian penempatan, kontrak kerja, kartu asuransi, dan dokumen lainnya yang diperlukan untuk mengajukan klaim ganti rugi dan menghilangkan peluang korupsi atau hambatan dari pihak PPTKIS, perantara maupun perusahaan asuransi.

Pemerintah, fakultas hukum, profesi hukum, organisasi masyarakat sipil dan pihak donor harus bekerja sama untuk memperluas tersedianya bantuan hukum yang kompeten dan terjangkau bagi para buruh migran. Hal ini mencakup dilakukannya upaya yang memungkinkan akses terhadap bantuan hukum yang didanai pemerintah, pengembangan program klinik hukum dan kursus tentang migrasi tenaga kerja, peningkatan pelatihan dan penguatan kapasitas terhadap pengacara maupun paralegal untuk memberikan nasehat hukum dan mewakili buruh migran dalam mekanisme penanganan ganti rugi di Indonesia, serta kemungkinan untuk memberikan nasehat tentang hukum dasar di negara tujuan.

Masyarakat sipil, akademisi dari bidang hukum, dan pemerintah juga harus melakukan kemitraan untuk mengembangkan sumberdaya dan pelatihan berkualitas tinggi yang dapat diakses oleh para buruh migran, sektor swasta dan pihak pemerintah. Kemitraan ini harus mencakup sumberdaya dalam bidang hak-hak dan tanggungjawab buruh migran, PPTKIS, pihak asuransi, dan masing-masing kementerian/lembaga pemerintah, serta sumberdaya dalam bidang prosedur dan dokumen yang diperlukan untuk mengajukan ganti rugi melalui pihak asuransi atau mekanisme lainnya.

Akhirnya, pihak donor harus mendukung pihak akademisi dan masyarakat sipil untuk terlibat dalam tahap lanjutan penelitian empiris dan penelitian dalam bidang hukum untuk mengisi kesenjangan data yang penting, serta untuk mengembangkan litigasi strategis untuk menguji dan menegakkan hak kontraktual buruh migran maupun untuk menegakkan kewajiban Indonesia dalam perkara HAM internasional.

Semua inisiatif reformasi harus dikembangkan melalui konsultasi yang erat dengan perwakilan masyarakat sipil dan buruh migran, yang dilaksanakan dengan tujuan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas serta mengurangi hambatan dalam mengakses keadilan.

## V. Kesimpulan

Sejumlah tantangan yang dihadapi para buruh migran dalam melakukan akses terhadap ganti rugi yang diberikan secara rinci dalam laporan ini bukan sesuatu yang unik bagi Indonesia atau para migran yang berangkat ke negara tujuan Timur Tengah. Negara-negara asal dan berbagai pemangku kepentingan di lingkungan mereka, harus banyak belajar dari tiap-tiap upaya (dan kegagalan) untuk mengatasi tantangan ini. Laporan ini diharapkan dapat memberikan landasan empiris bagi penyelenggaraan diskusi-diskusi tersebut, serta menyediakan landasan berbasis bukti untuk kegiatan advokasi dan reformasi hukum di Indonesia. Hal ini juga dapat berfungsi sebagai semacam panduan yang memungkinkan masyarakat sipil Indonesia untuk lebih memahami, menggunakan, dan menguji mekanisme peradilan yang ada.



# 1. Pendahuluan

## 1.A Negara-negara Asal dan Akses Terhadap Keadilan Bagi Buruh Migran

Migrasi tenaga kerja global telah meningkat secara eksponensial selama dua puluh tahun terakhir. Saat ini, sekitar 90 juta buruh migran telah memberikan layanan penting dalam pekerjaan rumah tangga, perawatan, konstruksi, pertanian, perikanan, manufaktur dan bidang jasa.<sup>2</sup> Sebagian para buruh migran ini berangkat melalui jalur resmi pemerintah, sebagian diantaranya berangkat tanpa melalui persyaratan imigrasi dan perijinan kerja (misalnya jalur ilegal), dan beberapa diantaranya berangkat melalui perubahan status karena kondisi pekerjaan atau visa mereka yang berubah. Di seluruh dunia, lembaga komersial swasta, perantara swasta, dan para pelaku usaha di negara asal dan negara tujuan melakukan sebagian besar perekrutan dan penempatan para buruh migran yang bergaji rendah.

Migrasi dari tenaga kerja yang bergaji rendah telah menimbulkan keprihatinan atas masalah HAM dan hak-hak buruh yang kompleks, termasuk perlakuan terhadap mereka yang bukan warga negara; perlakuan yang setara dan tanpa diskriminasi berdasarkan ras, etnis, dan jender; hak atas pekerjaan dan standar hidup yang layak; serta tanggungjawab perusahaan atas HAM. Buruh migran yang berupah rendah ini senantiasa menghadapi ancaman seperti gaji yang tak dibayar, kondisi kerja yang tidak aman, waktu istirahat yang tidak memadai, kondisi perumahan yang tidak manusiawi,

atau penyitaan dokumen identitas mereka oleh para majikan.<sup>3</sup> Eksploitasi, pelecehan, perdagangan manusia, jeratan hutang dan masalah hak asasi manusia lainnya yang cukup parah merupakan perkara yang sudah biasa terjadi.

Hingga saat ini, upaya advokasi internasional untuk memperoleh keadilan bagi tenaga kerja yang berupah rendah tersebut telah difokuskan terutama di negara tujuan dan para aktor yang terlibat di negara-negara tersebut: para pekerja temporer memang sering mengalami pelanggaran HAM secara langsung dan cukup mengerikan oleh majikan yang tidak bermoral di negara tempat mereka bekerja. Namun hal ini mengakibatkan para pembuat kebijakan, pegiat HAM dan pihak donor di tingkat internasional sedikit sekali yang memberikan perhatian terhadap peran penting yang dapat dilakukan negara asal sehingga memungkinkan para buruh migran untuk mengakses keadilan.

Kerentanan khusus dari para buruh migran tidak hanya berasal dari keadaan mereka di negara tujuan saja. Kondisi yang menimbulkan eksploitasi, pelanggaran hak asasi buruh dan masalah lain yang dihadapi para buruh migran seringkali dimulai pada saat perekrutan, dan terus berlangsung hingga kepulangan mereka ditambah mereka merasa frustrasi terhadap upaya mereka untuk mendapatkan akses terhadap keadilan, akuntabilitas dan jalan keluar atas kerugian yang harus mereka tanggung.<sup>4</sup> Memang, terjadinya banyak kerugian dapat dikaitkan dengan kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam proses perekrutan yang dilakukan pihak swasta serta tidak memadainya pelatihan dan pendidikan berbasis hak yang dapat diterima buruh migran sebelum keberangkatan. Banyaknya kerugian yang terjadi di luar negeri juga merupakan pelanggaran terhadap kontrak yang telah ditandatangani para buruh migran dengan PPTKIS di negara asal dan ditanggung oleh polis asuransi swasta yang harus dibayar sebelum berangkat ke luar negeri. Oleh karena itu, akses para buruh migran terhadap mekanisme ganti rugi yang terjangkau dan efisien di negara asal sangat penting, tepat guna, dan seringkali disyaratkan oleh hukum internasional.

Di banyak negara tujuan, terutama di Timur Tengah, peluang untuk mencari ganti rugi dan untuk meningkatkan akses secara sistematis terhadap keadilan masih terbatas. Pasokan tenaga kerja migran lebih besar dari permintaan sehingga banyak negara tujuan yang meremehkan manfaat untuk melakukan regulasi yang lebih baik dan menegakkan peraturan yang memberikan perlindungan terhadap buruh migran, terutama bagi negara-negara yang memiliki modal sosial atau modal politik yang terbatas.

Negara asal dan aktor swasta yang terlibat dalam pengelolaan buruh migran memperoleh keuntungan yang signifikan dari biaya remitansi, biaya perekrutan dan biaya asuransi pekerja. Kenyataannya, pada tahun 2012, remitansi global dari para buruh migran ke negara-negara asal mereka mencapai \$534 milyar – tiga kali lipat

jumlah bantuan pembangunan global.<sup>5</sup> Hal ini memiliki konsekuensi positif maupun konsekuensi negatif. Di satu sisi, hal ini mendorong pemaksimalan pendapatan dengan mengorbankan perlindungan terhadap pekerja. Tetapi di sisi lain, hal ini juga menciptakan dorongan dalam jangka panjang untuk memastikan bahwa migrasi tenaga kerja diatur secara efektif dan para pekerja dapat mengakses keadilan, misalnya untuk menerima upah yang menjadi hak mereka atau memperoleh ganti rugi atas cedera dan kerugian lain yang dialaminya.

Atas dasar seluruh alasan ini, saat sekarang ada kebutuhan yang mendesak untuk melakukan pengkajian atas akses buruh migran terhadap keadilan di negara asal mereka serta untuk mengidentifikasi langkah-langkah bagi upaya perbaikan seiring dengan upaya untuk memperkuat akses terhadap keadilan di negara tujuan.

Indonesia memberikan studi kasus yang ideal untuk memahami tantangan yang dihadapi oleh para buruh migran dalam memperoleh akses terhadap keadilan di negara asal mereka dan peluang yang menjanjikan bagi adanya perbaikan. Indonesia merupakan salah satu negara pengirim buruh migran yang terbesar di Asia Tenggara. Saat ini Indonesia sedang melakukan reformasi atas kerangka kerja regulasi pekerja migran dalam negeri, dan baru-baru ini meratifikasi Konvensi PBB tentang Pekerja Migran,<sup>6</sup> menjadikan Indonesia sebagai salah satu dari 3 negara di Asia Tenggara yang melakukan ratifikasi.<sup>7</sup> Organisasi masyarakat sipil yang ada menjadi semakin terlibat dalam perlindungan hak-hak buruh migran dan telah membentuk koalisi untuk bersama-sama melakukan advokasi tentang perlindungan yang lebih baik terhadap buruh migran Indonesia dalam ranah hukum nasional dan internasional. Upaya Indonesia untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam sektor swasta serta untuk menangani korupsi juga dapat memberikan pelajaran yang berharga bagi perbaikan regulasi tentang privatisasi perekrutan buruh migran dan industri asuransi.

Selain itu, animo yang ditunjukkan organisasi-organisasi dan donor internasional dalam mendukung upaya yang dilakukan pemerintah dan masyarakat sipil akan menciptakan kemungkinan dilakukannya uji coba dan inovasi untuk meningkatkan akses pekerja migran terhadap keadilan secara sistematis di negara asalnya. Akhirnya, banyaknya tantangan yang dihadapi buruh migran untuk memperoleh akses terhadap keadilan di Indonesia dan kondisi yang harus mereka alami bukan sesuatu yang unik. Negara asal dan masyarakat sipil yang ada harus banyak belajar dari upaya yang telah mereka lakukan (dan kegagalan) untuk mengatasi tantangan ini, dan diharapkan laporan ini dapat memberikan landasan bagi adanya diskusi lebih lanjut tentang masalah tersebut.

## 1.B Gambaran Umum Laporan dan Metodologi Penelitian

Laporan ini merupakan satu dari dua studi kasus yang tercakup dalam penelitian pada skala yang lebih besar – laporan pertama yang belum pernah dilakukan sebelumnya – akan mengkaji akses buruh migran untuk memperoleh ganti rugi di negara asal. Sedangkan laporan kedua akan lebih terfokus pada Nepal, negara di Asia yang menerima volume terbesar dari remitansi dalam proporsi terhadap Pendapatan Domestik Bruto.

### Gambaran Umum Laporan

Laporan ini menyajikan penelitian yang mendalam dari mekanisme yang ada terhadap buruh migran yang mengupayakan ganti rugi di Indonesia. Laporan akan mengidentifikasi hak-hak hukum utama dari buruh migran berdasarkan hukum nasional, kontrak kerja dengan pihak swasta dan hukum internasional. Laporan juga menerangkan kewajiban hukum pihak pemerintah, PPTKIS, pihak asuransi swasta dan pihak-pihak lain untuk memberikan kompensasi atas kerugian yang dialami oleh buruh migran. Selanjutnya, laporan juga akan memberikan gambaran umum tentang kerangka hukum dan kelembagaan yang mengatur migrasi tenaga kerja di Indonesia yang relevan dengan penegakan hak-hak buruh migran dan akses buruh migran terhadap keadilan.

Baik studi kasus di Indonesia maupun di Nepal akan terfokus pada para buruh migran yang bekerja ke Timur Tengah. “Koridor Asia-Timur Tengah” ini merupakan salah satu koridor yang paling sering dilalui dan mengalami pertumbuhan tercepat saat ini. Migrasi buruh ke wilayah tersebut, khususnya ke negara-negara Teluk, hampir semuanya merupakan migrasi kontraktual yang bersifat sementara dimana para pekerja terikat perjanjian dengan majikan mereka melalui sistem *kafala*. Akibatnya, pekerja di wilayah ini mengalami penderitaan terutama mengalami pelecehan dan eksploitasi tingkat tinggi. Sejumlah negara di Timur Tengah telah menerima banyak kritik atas kegagalan mereka untuk melindungi hak-hak buruh migran yang populasinya cukup signifikan jumlahnya. Akses pekerja migran untuk memperoleh ganti rugi melalui pengadilan setempat atau lembaga lainnya umumnya sangat terbatas. Karena keberadaan tantangan ini, kemampuan seseorang untuk mengakses keadilan di negara asal sangat penting bagi para migran yang bekerja di wilayah ini.

Berdasarkan pada sumber-sumber dokumentasi dan wawancara, FGD dan pertemuan terbatas dengan para buruh migran serta berbagai pemangku kepentingan lainnya, kedua laporan bertujuan untuk mengisi kesenjangan informasi penting yang berkaitan dengan akses terhadap keadilan di negara asal sambil menjajaki area studi lebih lanjut yang diperlukan. Mereka mengkaji secara rinci sarana-sarana dimana tenaga kerja migran dari negara-negara asal tertentu melakukan akses terhadap mekanisme keadilan yang informal, administratif, komersial dan berbasis pengadilan,

dibandingkan dengan kerangka hukum nasional dan internasional yang ada saat ini yang mengatur buruh migran dan menetapkan hak-hak dan kewajiban hukum.

Laporan pertama ini menunjukkan bahwa Indonesia, sebagaimana negara-negara asal lainnya di Asia, telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan perlindungan bagi warga negaranya yang berangkat ke luar negeri untuk pekerjaan yang bergaji rendah, termasuk menetapkan mekanisme ganti rugi yang spesifik bagi buruh migran yang mengalami masalah di Indonesia maupun di luar negeri. Namun, terungkap juga ada kekurangjelasan dan kurangnya pengetahuan di semua sektor, baik di kalangan pelaksana maupun pengguna mekanisme ini, tentang pengoperasian kerangka kerja hukum, hak-hak buruh migran, dan tersedianya kesempatan untuk mengakses keadilan.

Laporan ini dibuat untuk mengisi kesenjangan pengetahuan yang ada, dalam rangka untuk menginformasikan perubahan sistemik dalam jangka menengah dan jangka panjang di Indonesia dan di luar Indonesia. Secara bersama-sama, kedua laporan ini juga bertujuan untuk membangkitkan dialog antara para pemangku kepentingan di seluruh penjuru negara asal dan di dunia global tentang cara-cara untuk memperkuat akses para buruh migran terhadap keadilan. Pada puncaknya, rincian studi kasus yang terkandung dalam kedua laporan ini dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan strategi transnasional yang baru untuk melindungi dan memenuhi hak asasi manusia terhadap lebih dari satu juta buruh migran yang meninggalkan rumah mereka di Asia Selatan dan Asia Tenggara setiap tahun untuk mencari pekerjaan di Timur Tengah pada semua tahapan proses migrasi.<sup>8</sup>

## **Metodologi Penelitian**

Temuan penelitian ini didasarkan pada penelitian lapangan di Indonesia, serta hasil analisa hukum, peraturan, literatur akademik dan sumber-sumber sekunder lainnya dalam bahasa Inggris maupun bahasa Indonesia.<sup>9</sup> Penelitian lapangan berlangsung antara bulan Januari dan Juli 2012.<sup>10</sup> Kegiatan dimulai dengan sebuah diskusi di Jakarta pada bulan Januari 2012 tentang jalur utama dan hambatan yang dihadapi para buruh migran dalam mengakses keadilan.<sup>11</sup> Dua puluh tiga orang telah ikut berpartisipasi, termasuk para ahli hukum dan hak-hak perempuan, organisasi masyarakat sipil, dan pengacara swasta. Ketua Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) memimpin diskusi tersebut. Selama kunjungan ini, para peneliti juga bertemu dengan perwakilan pemerintah di Jakarta yang tidak secara resmi terlibat dalam penelitian ini, namun mereka memberikan latar belakang informasi tentang proses migrasi bagi para buruh migran Indonesia.

Diskusi di bulan Januari ini kemudian dilanjutkan dengan wawancara mendalam dan diskusi kelompok terarah (FGD) bersama 75 buruh migran laki-laki dan perempuan yang telah kembali serta keluarganya. Tiga puluh sembilan pakar dan

pemangku kepentingan juga diwawancarai tentang struktur, operasi dan efektivitas dari mekanisme khusus untuk memperoleh keadilan. Mereka yang terlibat ini mencakup para pejabat dinas pemerintah di tingkat nasional maupun regional, buruh migran,<sup>12</sup> serta perwakilan organisasi masyarakat sipil dari organisasi advokasi di tingkat nasional hingga kelompok kecil di tingkat lokal yang memberikan bantuan “penanganan kasus” kepada para pekerja (lihat Lampiran 2 tentang rincian peserta, dan Lampiran 3 tentang daftar lengkap responden yang diwawancarai).

FGD digunakan untuk memperoleh pandangan dari para buruh migran dan keluarga mereka tentang upaya mereka mencari keadilan, serta persepsi mereka terhadap sistem yang ada. Diskusi tersebut memiliki konteks yang sangat luas, dan data yang dikumpulkan lebih bersifat kualitatif (pengalaman pribadi, pendapat) daripada kuantitatif (seperti jumlah orang yang mencoba menggunakan mekanisme tertentu). FGD diadakan pada lima lokasi di empat propinsi – Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Barat -- yang merupakan daerah pengirim tiga perempat dari buruh migran yang berangkat ke luar negeri setiap tahunnya.<sup>13</sup> Kota-kota dipilih berdasarkan kota yang dikenal oleh organisasi setempat sebagai basis kota yang banyak mengirim buruh migran khususnya ke Timur Tengah. Secara total, diselenggarakan tujuh FGD: dua kelompok di Kabupaten Sukabumi dan Lombok Timur serta masing-masing satu kelompok di kabupaten lainnya (lihat Lampiran 2).

Para peserta FGD (diskusi kelompok terarah) merupakan:

- Mantan buruh migran yang mengalami masalah selama proses migrasi (atau saat mengajukan aplikasi migrasi) ke Timur Tengah untuk bekerja – termasuk sebelum, selama atau setelah bekerja di luar negeri – dan yang telah kembali sejak tahun 2009; atau
- Anggota keluarga buruh migran yang memenuhi kriteria di atas atau yang masih di luar negeri pada saat diselenggarakan FGD.

Organisasi masyarakat sipil (OMS) setempat di ibukota kabupaten memainkan peran sentral, termasuk dalam membantu mengidentifikasi peserta yang sesuai dan mengundang mereka untuk terlibat dalam FGD. Banyak mantan buruh migran yang agak enggan untuk bergabung dengan kelompok terarah dan berbagi tentang detail pengalaman mereka dengan orang lain, organisasi masyarakat sipil ini berperan dalam meyakinkan mereka agar merasa aman dalam lingkungan ini. Pada banyak kasus, OMS telah membantu buruh migran perempuan dan laki-laki ini, dan kemudian para buruh migran tersebut merekomendasikan warga lain untuk bergabung (metode *snowball sampling*). Dengan rekomendasi dari organisasi ini, diskusi kelompok terarah atau FGD juga menyertakan anggota keluarga buruh migran; dalam banyak kasus, para anggota keluargalah yang telah menggunakan berbagai mekanisme di Indonesia atas nama

buruh migran di luar negeri, atau yang telah memberikan bantuan kepada para buruh migran setelah para buruh migran tersebut kembali pulang.

Laporan ini bersifat kualitatif sehingga banyak ulasan yang diberikan secara rinci dan banyak membahas tentang pengalaman, walaupun tidak berarti mewakili seluruh buruh migran atau peserta lainnya. Laporan ini juga mengambil pendekatan yang luas tentang akses terhadap keadilan, mengamati seluruh mekanisme dan pengguna sistem. Meskipun hal ini memberikan manfaat dalam mengidentifikasi masalah-masalah dan hambatan kunci, penelitian rinci lebih lanjut tentang mekanisme tertentu akan sangat bermanfaat. Sementara itu, karena keterbatasan waktu dan ruang, studi ini tidak dapat melakukan investigasi terhadap pengalaman kelompok-kelompok migran tertentu seperti buruh migran perempuan atau buruh migran ilegal serta dampak jender dan status pengalaman maupun kemampuan buruh migran untuk melakukan akses terhadap keadilan. Sasaran penelitian tersebut akan menjadi studi lanjut yang bermanfaat.

## 1.C Hukum Internasional dan Pendekatan Berbasis Hak Terhadap Migrasi Tenaga Kerja

Dalam melakukan tinjauan atas akses terhadap keadilan bagi para buruh migran, laporan ini pada mulanya melakukan pendekatan HAM: tidak hanya melihat pada undang-undang dan mekanisme yang ada sebagai solusi bagi pekerja migran, tetapi juga mengkaji bagaimana undang-undang dan mekanisme tersebut pada akhirnya dapat melayani realisasi dan pemenuhan hak individu buruh migran. Dalam hal ini studi memandang para buruh migran sebagai pemegang hak yang berusaha mengidentifikasi entitas tertentu yang bertanggung jawab bagi pemenuhan hak-hak tersebut – apakah entitas tersebut merupakan instansi pemerintah dan kementerian, PPTKIS, perusahaan asuransi atau entitas lainnya. Akhirnya, laporan akan melakukan kajian terhadap hak asasi manusia yang tertuang dalam perjanjian internasional dimana Indonesia merupakan salah satu pihak yang ikut menandatangani, di samping sumber-sumber hukum dan kontraktual lainnya yang terkait dengan hak-hak para pekerja migran.

### **Instrumen internasional hak-hak asasi manusia dan migrasi tenaga kerja**

Mengingat masyarakat internasional semakin menyadari adanya kerentanan khusus dari para buruh migran, maka telah dikembangkan instrumen baru untuk melindungi dan mensosialisasikan hak-hak buruh migran, seperti Konvensi PBB tentang Hak-hak Buruh Migran dan Anggota Keluarga mereka (CMW, *the U.N. Convention on the Rights of Migrant Workers and their Family Members*).<sup>14</sup> CMW memberikan pedoman tentang

penerapan ketentuan perjanjian hak asasi manusia yang ada bagi buruh migran, yang ditujukan untuk melindungi dan mendorong pemenuhan hak maupun martabat secara bebas dan setara. Komite yang mengawasi Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Komite CEDAW, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) juga secara khusus membahas masalah HAM dari migran perempuan melalui Rekomendasi Umum No. 26 tentang Buruh Migran Perempuan, yang mencatat bahwa perempuan mengalami pelanggaran HAM pada semua tahapan migrasi. Perjanjian internasional lainnya menempatkan tanggung jawab khusus pada negara-negara asal untuk melindungi para buruh migran dari praktek ilegal dari diskriminasi, eksploitasi dan pelecehan.

Organisasi regional juga telah membuat kerangka normatif mereka sendiri. Di Asia Tenggara misalnya, ASEAN mengadopsi Deklarasi ASEAN tentang Perlindungan dan Promosi Hak-Hak Buruh Migran yang dikeluarkan pada KTT ASEAN ke-12 (Januari 2007).<sup>15</sup> Upaya juga dilakukan oleh *South East Asia Human Rights Institution Forum* (SEANF) untuk mendukung dan mengembangkan Instrumen ASEAN tentang Perlindungan dan Promosi terhadap Hak-Hak Buruh Migran, sebagai kelanjutan dari Deklarasi ini.<sup>16</sup> Sementara itu, “Deklarasi Dhaka” yang difokuskan pada migrasi yang bermartabat diadopsi pada 2011 oleh Proses Kolombo, suatu proses konsultasi menteri regional tentang migrasi tenaga kerja bagi negara-negara asal di Asia.<sup>17</sup>

### **Kewajiban negara asal tentang akses terhadap keadilan dan hak-hak terkait**

Indonesia telah meratifikasi konvensi internasional yang terkait dengan hak-hak buruh migran dan hak-hak buruh (lihat Lampiran 1). Undang-undang tentang HAM internasional mewajibkan negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia dari semua golongan yang berada dalam yurisdiksi mereka. Berkenaan dengan negara asal, terutama yang berkaitan dengan kewajiban mereka kepada warga negaranya yang berangkat ke luar negeri untuk bekerja, diperlukan langkah-langkah afirmatif sejak awal untuk melindungi hak-hak migran mereka. Hal ini mencakup, misalnya melalui regulasi yang efektif dari proses perekrutan dan memastikan adanya ganti rugi ketika hak-hak buruh migran dilanggar. Oleh karena itu, akses terhadap keadilan menjadi komponen penting bukan hanya untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam sistem migrasi tenaga kerja saja, tetapi juga pemenuhan mendasar dari hak-hak individu pekerja dan anggota keluarganya.

CMW mengidentifikasi adanya kewajiban khusus dari negara-negara asal untuk memberikan akses terhadap keadilan bagi para buruh migran yang haknya telah dilanggar (Pasal 83). Akses terhadap keadilan atau akses untuk memperoleh kompensasi adalah hak asasi manusia mendasar yang tercantum dalam semua perjanjian internasional utama tentang HAM. Korban pelanggaran HAM memiliki hak yang eksplisit atas akses yang setara ke pengadilan dan memperoleh solusi efektif yang ditentukan oleh



pengadilan yang kompeten dan independen, atas terjadinya pelanggaran hak asasi. Selanjutnya, hak-hak tersebut harus dinikmati secara merata di kalangan semua orang tanpa ada diskriminasi. Hak ini juga tercermin atau tersirat dalam banyak konstitusi nasional. Sebagai contoh, UUD 1945 menyatakan dalam Pasal 28D ayat (1): “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”<sup>18</sup>

Selain kewajiban spesifik untuk menjamin akses terhadap keadilan, negara asal memiliki kewajiban yang relevan tentang penyediaan informasi dan dokumentasi yang diperlukan untuk para buruh migran. Sebagaimana yang diungkapkan dalam studi di Indonesia, kurangnya informasi dan kurangnya dokumen seringkali menjadi hambatan bagi para buruh migran untuk mengakses keadilan serta menjadi faktor yang berkontribusi terhadap pelanggaran hak-hak lainnya. CMW menyatakan bahwa pemerintah negara asal memiliki kewajiban untuk menginformasikan calon buruh migran tentang:

- Seluruh kondisi dan persyaratan kerja yang harus dipenuhi di negara tempat mereka bekerja sebelum keberangkatan mereka (Pasal 37).
- Hak-hak yang tercantum dalam CMW (Pasal 33 ayat (a)); dan
- Ketentuan penerimaan mereka serta hak-hak dan kewajiban mereka menurut hukum dan praktek yang berlaku di negara tempat mereka bekerja (Pasal 33 ayat (b)).

Selanjutnya, CMW mensyaratkan pemerintah negara asal untuk mengadopsi langkah-langkah untuk melawan penyebaran informasi yang menyesatkan tentang emigrasi dan imigrasi (Pasal 68). Hal ini berarti bahwa suatu negara pihak dari CMW seperti Indonesia memiliki kewajiban yang jelas untuk menjaga agar migran tidak ditempatkan pada posisi yang syarat dan ketentuan kerjanya sangat berbeda dari apa yang telah disepakati pada saat perekrutan. Buruh migran juga harus dilindungi dari tindak penyitaan terhadap dokumen mereka (Pasal 21). Akhirnya, CMW ditujukan untuk menciptakan kerja sama internasional dan antar-negara, melakukan konsultasi dan berbagi informasi tentang arus migrasi, dan menyerukan kepada para negara pihak agar senantiasa berkolaborasi.<sup>19</sup>

Komite CEDAW telah mengkritik praktek yang umum terjadi di negara asal yang mencakup pengekangan perempuan oleh PPTKIS pada saat pelatihan, tidak adanya informasi tentang migrasi, biaya yang eksploitatif, dan larangan atau pembatasan keluar terhadap perempuan migran yang berkontribusi pada terjadinya pelecehan yang dialami oleh buruh migran perempuan.<sup>20</sup> Secara khusus, komite merekomendasikan bahwa negara-negara asal:

- Menyediakan pendidikan yang komprehensif tentang proses migrasi, termasuk pendidikan yang spesifik tentang isi kontrak kerja, hak-hak hukum dan hak yang diperoleh di negara tempat bekerja, serta prosedur untuk mengakses mekanisme peradilan formal dan informal;
- Mensyaratkan PPTKIS untuk berpartisipasi dalam program pelatihan tentang hak-hak buruh migran perempuan dan kewajiban PPTKIS terhadap buruh migran perempuan;
- Menyediakan daftar PPTKIS yang terpercaya dan melaksanakan program akreditasi untuk memastikan praktek yang baik di kalangan PPTKIS;
- Menetapkan regulasi dan sistem pemantauan yang jelas untuk melindungi pekerja migran perempuan yang mencakup peraturan dan sistem pemantauan untuk memastikan bahwa PPTKIS melindungi hak-hak pekerja migran, termasuk pemberian sanksi bagi pelanggaran hukum yang dilakukan oleh PPTKIS;
- Mengawal remitansi yang dikirimkan oleh para buruh migran perempuan; dan,
- Memfasilitasi dan menjamin hak untuk pulang kembali, layanan terhadap perempuan setelah kembali, serta perlindungan lainnya.<sup>21</sup>

## 1.D Merumuskan dan Menilai Akses Terhadap Keadilan

Selain sebagai hak dasar manusia yang dijamin untuk semua orang, akses terhadap keadilan memiliki beberapa fungsi hukum, normatif dan praktis yang penting. Hal ini sangat esensial bagi penegakan hak dari kontrak kerja yang relevan, terutama dengan para buruh migran yang membuat kontrak pribadi dengan agen perekrutan tenaga kerja, pihak asuransi dan kadang-kadang dengan majikan selama proses migrasi. Akses terhadap keadilan akan memperkuat aturan hukum dengan meningkatkan transparansi dan menjamin akuntabilitas para aktor dari pihak swasta maupun pemerintah, yang seringkali dilakukan dengan menangani kesenjangan sistemik dalam perlindungan atas hak. Hal ini dapat mendorong adanya perilaku yang baik dari para aktor negara dan aktor swasta di masa depan serta meningkatkan keyakinan dan partisipasi individu dalam kehidupan dan kelembagaan publik. Kompensasi finansial memungkinkan para buruh migran untuk melepaskan diri dari lingkaran utang dan kemiskinan yang membuat mereka rentan terhadap praktek eksploitasi dan pelecehan lebih lanjut. Selain itu, tentu saja untuk mencapai tujuan utama dalam memberikan keadilan kepada individu yang telah dirugikan.

“Akses terhadap keadilan” adalah area pengkajian yang luas dengan berbagai macam definisi dan kerangka kerja. *The American Bar Association Rule of Law Initiative*, misalnya, menekankan pentingnya institusi:

Akses terhadap keadilan berarti bahwa warga negara dapat menggunakan lembaga peradilan untuk memperoleh solusi atas masalah umum mereka tentang keadilan. Agar keberadaan akses terhadap keadilan tetap eksis, lembaga peradilan harus berfungsi secara efektif dalam memberikan solusi yang adil atas masalah keadilan yang dialami warga negara.<sup>22</sup>

Di sisi lain, Bank Dunia memiliki pandangan berbasis pembangunan yang lebih luas yang mengakui ketidakadilan sosial dan ekonomi. Lembaga tersebut menekankan pada kesetaraan, akses terhadap pembuat keputusan, serta ‘sistem’ formal maupun informal (bukan lembaga) untuk mengakses keadilan. Bank Dunia mendefinisikan akses terhadap keadilan sebagai berikut:

Akses oleh warga masyarakat, khususnya dari kelompok miskin dan kelompok kurang beruntung terhadap mekanisme yang adil, efektif dan akuntabel sebagai bentuk perlindungan terhadap hak, pengendalian atas penyalahgunaan kekuasaan dan penyelesaian konflik. Hal ini mencakup kemampuan warga untuk mencari dan memperoleh penyelesaian melalui sistem peradilan formal dan informal serta kemampuan untuk mencari dan menerapkan pengaruh pada pembuatan undang-undang maupun proses dan lembaga pelaksanaan undang-undang.<sup>23</sup>

Laporan ini berada dalam posisi tengah. Pengkajian dilakukan pada semua jalur untuk mengakses keadilan, baik formal maupun informal, tetapi memberikan perhatian khusus terhadap undang-undang dan lembaga yang memungkinkan diterapkannya jalur-jalur ini, termasuk posisinya dalam keseluruhan kerangka kerja hukum dan kelembagaan yang mengatur buruh migran di Indonesia. Selain itu, laporan juga mempertimbangkan persepsi yang ada tentang pelaksanaan pengoperasian mekanisme atau proses.

Untuk menilai efektifitas mekanisme ini, studi mengacu pada daftar indikator yang dibuat oleh berbagai lembaga internasional untuk mengidentifikasi seperangkat indikator inti.<sup>24</sup> Studi kemudian melakukan penilaian terhadap kerangka hukum dan perspektif pengguna masing-masing mekanisme tersebut terhadap indikator-indikator ini. Indikator-indikator ini mencakup:

1. Kejelasan dari kerangka hukum;
2. Kesadaran warga dan aktor kelembagaan terhadap mekanisme dan prosedurnya;
3. Aksesibilitas mekanisme tersebut, dari segi geografi, biaya, bahasa, durasi, kompleksitas, kebutuhan representasi, dan hambatan potensial lainnya;

4. Keadilan dari prosedur yang mengatur akses terhadap mekanisme dan proses yang semestinya tersebut; dan,
5. Persepsi keadilan dari hasil yang diperoleh.

Sebagaimana yang diuraikan UNDP, upaya untuk meningkatkan akses terhadap keadilan harus terfokus pada upaya untuk menyingkirkan hambatan dalam melakukan akses dengan identifikasi yang jelas dari “pemegang klaim” atau penerima manfaat dan “pengemban tugas” serta penilaian kesenjangan kapasitas. UNDP juga mencatat bahwa “Akses terhadap keadilan lebih dari sekedar meningkatkan akses individu ke pengadilan atau memberikan jaminan pendampingan hukum. Hal ini harus didefinisikan untuk memastikan bahwa hasil dari proses hukum dan peradilan berjalan secara adil dan merata.”<sup>25</sup> Se jauh yang memungkinkan, laporan ini juga menyoroti pengemban tugas dari hak-hak tertentu, sejauhmana para aktor dipandang bertanggung jawab melalui mekanisme tertentu, dan puncaknya apakah diperoleh hasil yang adil dan merata.

## 2. Pekerja Indonesia Yang Berangkat ke Timur Tengah: Studi Kasus

### 2.A Migrasi Tenaga Kerja Indonesia

Indonesia menetapkan program tenaga kerja migran ke luar negeri yang disponsori oleh pemerintah pada tahun 1970 di bawah Rezim Orde Baru Suharto sebagai cara untuk mengurangi pengangguran di dalam negeri dan menarik devisa. Selain Filipina, saat ini Indonesia mengirim lebih banyak tenaga kerja ke luar negeri daripada negara lain di Asia Tenggara, dengan sekitar setengah juta pekerja yang secara resmi berangkat setiap tahun. Hingga Mei 2012, sekitar 2,4 juta orang tenaga kerja Indonesia tercatat secara resmi bekerja di luar negeri sebagai buruh migran, sementara sebagian lain yang tidak diketahui jumlahnya barangkali bekerja secara tidak resmi.<sup>26</sup>

Sebagian besar buruh migran terdiri dari kaum perempuan yang bekerja di sektor domestik sebagai juru masak, juru kebersihan, pengasuh anak dan perawat lansia di rumah pribadi. Oleh karena itu, pengalaman kerja dan akses terhadap keadilan bagi buruh migran Indonesia juga terkait erat dengan isu jender. Sikap mereka terbentuk oleh perlakuan terhadap perempuan di Indonesia maupun di luar negeri, termasuk misalnya perbedaan akses perempuan terhadap pendidikan dan pasar tenaga kerja serta (kurangnya) penghargaan sosial dan perlindungan hukum yang diberikan pada 'pekerjaan perempuan' di rumah.

Seperti para pekerja dari negara asal lainnya, banyak buruh migran Indonesia yang mengalami masalah saat bekerja di luar negeri, bahkan kasus-kasus penganiayaan berat seringkali dilaporkan di media Indonesia. Catatan kedatangan yang dibuat oleh pemerintah Indonesia mengungkapkan bahwa setiap tahun puluhan ribu pekerja yang kembali ke tanah air melaporkan bahwa mereka mengalami masalah – yang mencapai 14,5 persen dari semua pekerja migran yang kembali pada tahun 2011 dan mencapai 18 persen pada tahun 2010 (jumlah masalah yang tidak dilaporkan kemungkinan jauh lebih tinggi). Hal ini setara dengan puluhan ribu masalah yang dilaporkan setiap tahun, tantangan yang signifikan bagi setiap kelembagaan mekanisme penanganan di Indonesia atau di luar negeri dan tidak mencakup mereka yang mengalami masalah di Indonesia pada masa pra-keberangkatan dan pasca-kembali.

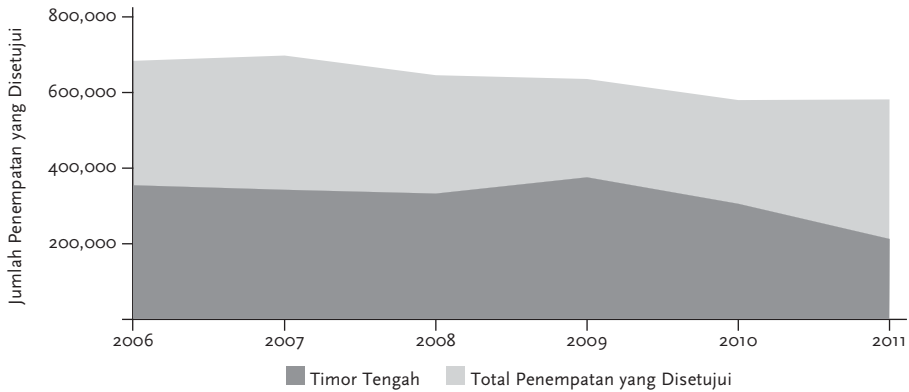
## 2.B Migrasi Tenaga Kerja Indonesia Ke Timur Tengah

Timur Tengah, khususnya Arab Saudi, telah menjadi tujuan penting buruh migran Indonesia sejak negara tersebut memulai program migrasi tenaga kerja. Gelombang pertama buruh migran berangkat ke Arab Saudi setelah terjadi *booming* minyak di negara Teluk pada tahun 1970-an dan permintaan atas tenaga kerja yang berupah rendah meroket tajam. Saat ini, buruh migran masih terus berangkat ke wilayah tersebut untuk berbagai alasan. Para buruh migran yang telah kembali dalam penelitian ini menyatakan bahwa prosedur pra-keberangkatan untuk negara-negara tujuan Timur Tengah lebih cepat dan lebih terjangkau daripada tujuan lain di Asia Timur dan Asia Tenggara. Mereka juga mencatat bahwa nilai budaya dan spiritual di kawasan ini sangat penting bagi umat Islam Indonesia. Pakar yang diwawancarai dalam penelitian ini meyakini bahwa perempuan muslim akan terus memilih Arab Saudi dibandingkan negara-negara yang secara geografis lebih dekat dengan harapan bahwa mereka akan memiliki kesempatan untuk melihat kota suci Mekkah dan dapat menunaikan ibadah haji. Para pakar dari Indonesia juga mencatat kesamaan persepsi bahwa Timur Tengah adalah “Tanah Harapan”, tetapi para buruh migrantersebut memiliki pemahaman yang sangat sedikit tentang konteks sosial dan budaya sebelum keberangkatan, sehingga begitu terkejut dengan “pekerjaan berat dan jam kerja panjang yang merupakan realitas yang harus mereka hadapi” pada saat kedatangan.<sup>27</sup>

Sekitar sepertiga hingga separuh dari para migran yang berangkat ke luar negeri setiap tahun memiliki tujuan ke Timur Tengah (lihat gambar 1). Angka-angka resmi telah mengalami penurunan sejak diperkenalkannya moratoriums atas migrasi tenaga kerja ke beberapa negara Timur Tengah pada tahun 2009 dan 2010 (dibahas di bawah). Pada bulan Mei 2012, Kementerian Luar Negeri melaporkan bahwa sebanyak 861.000

pekerja migran Indonesia terdaftar sebagai pekerja di wilayah Timur Tengah.<sup>28</sup> Banyak buruh lainnya yang diyakini bekerja di Timur Tengah secara tidak resmi.

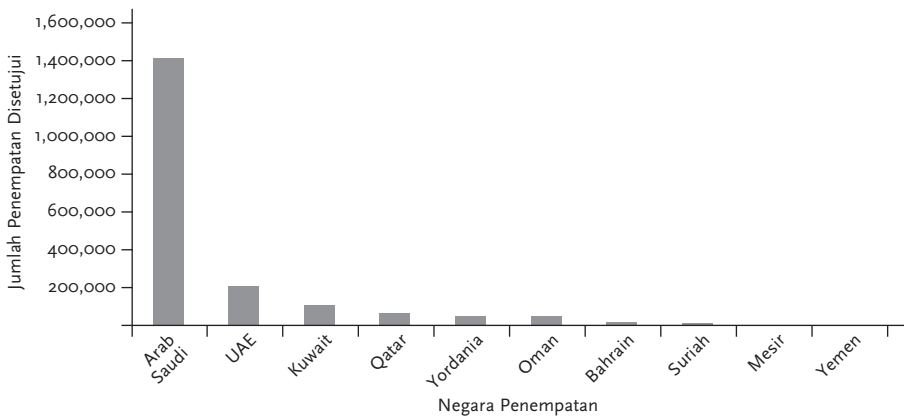
**GAMBAR 1: Persetujuan yang diberikan kementerian tenaga kerja bagi pekerja Indonesia untuk bekerja di luar negeri 2006–2011, total dan ke timur tengah**



Sumber: Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Indonesia

Arab Saudi sampai saat ini masih merupakan tujuan yang paling populer bagi para buruh migran Indonesia di Timur Tengah (lihat Gambar 2). Namun negara tujuan lain di wilayah tersebut telah dibuka dalam beberapa tahun terakhir dan banyak buruh migran yang bekerja ke lebih dari satu negara.<sup>29</sup>

**GAMBAR 2: Negara tujuan di timur tengah bagi buruh migran Indonesia, 2006–2011**



Sumber: Kementerian Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Indonesia

Ada keterbatasan data pada demografi tertentu dari tenaga kerja Indonesia yang ke Timur Tengah, namun data pemerintah menunjukkan bahwa pekerja migran ke wilayah tersebut sebagian besar merupakan kaum perempuan (rata-rata 95% di seluruh negara pada kawasan ini) dan sebagian besar bekerja sebagai pekerja rumah tangga di rumah pribadi.<sup>30</sup>

Sebuah studi skala kecil tentang pekerja yang kembali dari negara Teluk menemukan bahwa sebagian besar mereka masih berusia muda (51% berusia di bawah 21 tahun, pertama kalinya mereka bermigrasi untuk bekerja), memiliki tingkat pendidikan dan melek huruf yang sangat rendah (56% mengenyam sekolah dasar atau lebih rendah), dan sebelumnya tidak memiliki pengalaman kerja di luar rumah.<sup>31</sup> Bukti anekdotal dari buruh migran dan OMS yang berpartisipasi dalam studi konsisten dengan temuan ini, yang menunjukkan bahwa perempuan yang berangkat ke luar negeri pada umumnya dan dengan negara tujuan Timur Tengah pada khususnya selalu berasal dari daerah pedesaan dengan sedikit pengalaman atau bahkan tanpa pengalaman kerja formal sebelum keberangkatan. Perempuan muslim mungkin bisa mengucapkan sepatah dua patah kata bahasa Arab standar, namun biasanya kemampuan yang diperlukan jauh lebih tinggi setelah kedatangan.<sup>32</sup> Pada umumnya, OMS menyatakan pandangannya bahwa pekerja berpendidikan rendah lebih memilih untuk pergi ke Timur Tengah karena pendidikan tidak disyaratkan oleh para perekrut di luar negeri, sedangkan buruh dengan tingkat pendidikan yang lebih tinggi (SMP ke atas) pergi ke Hong Kong, Singapura atau Taiwan.

Kerentanan-kerentanan yang saling berkaitan ini – jender, masih muda, sedikit pengalaman kerja formal, dan tingkat pendidikan yang rendah – membuat hambatan dalam mengakses keadilan bagi buruh migran yang berangkat ke Timur Tengah menjadi semakin besar. Dalam studi ini memang ditemukan bahwa secara umum buruh migran yang bekerja di Timur Tengah menghadapi lebih banyak kesulitan daripada buruh migran di wilayah lain. Para pakar menganggap kelompok ini lebih banyak mengalami masalah dan masalah yang dihadapipun lebih serius daripada buruh migran yang bekerja di wilayah Asia Pasifik (lihat bagian 4.B di bawah untuk pembahasan tentang masalah tersebut). Selain itu, struktur dan prosedur perekrutan buruh migran membuat upaya untuk memperoleh kompensasi atas kerugian yang dialami menjadi lebih berat. Karena perekrutan dan proses pengurusan terpusat di Jakarta bagi para calon buruh migran yang akan ke Timur Tengah, calon buruh migran lebih sering terhubung secara langsung dengan PPTKIS di ibukota melalui perantara, sehingga dapat menghindari pemeriksaan dan perlindungan dari otoritas setempat. Hal ini juga membuat calon buruh migran harus melakukan perjalanan jauh dari rumah mereka untuk persiapan pra-keberangkatan. Pengelakan pemeriksaan dari otoritas setempat dapat mengakibatkan kurang memadainya pelatihan, informasi, dan dokumentasi bagi para buruh migran. Dengan demikian, buruh migran yang berangkat ke Timur



Tengah menjadi lebih rentan di luar negeri dan cenderung memiliki pengalaman negatif. Setelah buruh migran kembali pulang, lokasi PPTKIS yang terletak di ibukota menciptakan permasalahan yang lebih besar dalam upaya mereka mencari ganti rugi.

## 2.C Akses Buruh Migran Terhadap Keadilan di Indonesia

Meskipun tantangan yang dihadapi oleh para buruh migran banyak telah diketahui oleh masyarakat Indonesia, strategi yang digunakan atau yang bisa digunakan pekerja untuk mengatasi tantangan-tantangan ini kurang dipahami. Suatu persepsi umum yang ditunjukkan setidaknya dalam satu studi lokal adalah bahwa sebagian besar buruh migran tidak mencoba untuk melakukan akses terhadap keadilan sama sekali. Sebaliknya, mereka hanya mengandalkan saran informal dari sesama migran, terutama mereka yang diketahui telah berhasil menghadapi PPTKIS atau pihak lain secara langsung.<sup>33</sup>

Hal ini mencerminkan situasi di Indonesia pada umumnya. Sistem peradilan di Indonesia menyajikan banyak tantangan bagi masyarakat untuk dapat mengaksesnya, terutama bagi segmen masyarakat yang lebih miskin. Studi skala besar tentang akses terhadap keadilan di Indonesia telah menunjukkan bahwa kesadaran mengenai hak hukum di kalangan masyarakat umum (bukan hanya buruh migran saja) pada umumnya masih rendah; dan kebanyakan orang lebih memilih mekanisme informal atau penyelesaian sengketa tradisional daripada harus terbebani dengan sistem peradilan dan pengadilan.<sup>34</sup> Kaum perempuan pada khususnya “menghadapi kendala serius dalam mengakses sistem peradilan formal”, termasuk problem dalam memenuhi biaya finansial dan potensi terjadinya eksklusi sosial.<sup>35</sup> Sedikit sekali yang mereka ketahui tentang bagaimana kerja migran yang bersifat internasional dan terikat peraturan ketat dapat membantu dalam menghadapi tantangan yang lebih luas di Indonesia.

Mengingat hal ini, penelitian yang berbasis di Indonesia menggabungkan berbagai sumber data untuk memahami akses terhadap keadilan bagi para buruh migran, dimulai dengan mengidentifikasi mekanisme kunci yang tersedia, dasar mereka dalam hukum dan kebijakan, serta operasi mereka dalam praktek. Studi ini menemukan bahwa Indonesia memiliki beberapa mekanisme semi formal yang memungkinkan para pekerja migran untuk mencari keadilan, di samping sistem peradilan. Mekanisme ini mencakup penyelesaian sengketa administratif dan skema asuransi di Indonesia serta bantuan melalui kedutaan dan konsulat Indonesia di luar negeri. Indonesia tidak memiliki pengadilan khusus untuk menyelesaikan sengketa antara buruh migran dengan PPTKIS, perantara, atau majikan.

Hampir secara seragam, banyak peserta dalam penelitian ini yang tidak merasa optimis tentang prospek kompensasi bagi buruh migran atas kerugian yang diderita

di Indonesia maupun di luar negeri. Mereka yang berada di luar sistem pemerintahan sangat kritis terhadap kerangka hukum dan kelembagaan yang ada, yang mengatur migrasi tenaga kerja ke luar negeri, serta merasa frustrasi dengan aplikasi mereka. Beberapa perwakilan masyarakat sipil memandang sistem yang ada sebagai sistem yang korup dan memeras. Mereka yang berada dalam pemerintahan lebih memiliki keyakinan terhadap sistem tersebut tetapi juga menghadapi kendala keterbatasan kemampuan birokrasi dan kelembagaan yang terlibat untuk membantu para migran tersebut.

Namun demikian, beberapa perkembangan terakhir yang terjadi di Indonesia dapat memberikan kemungkinan baru bagi inovasi dan perbaikan dalam menyelesaikan masalah buruh migran di Indonesia. Misalnya pemerintah baru-baru ini memperkenalkan Strategi Nasional tentang Akses terhadap Keadilan, yang mengakui pentingnya akses terhadap keadilan bagi pengentasan kemiskinan dan telah dicantumkan ke dalam rencana pembangunan 2010–2014.<sup>36</sup> Badan legislatif Indonesia juga dalam proses untuk mengkaji undang-undang nasional tentang migrasi tenaga kerja setelah melakukan ratifikasi yang bersejarah terhadap Konvensi tentang Buruh Migran.

### 3. Kerangka Kerja Hukum & Kelembagaan Yang Mengatur Migrasi Pekerja Indonesia

#### 3.A Kerangka Kerja Hukum

Indonesia telah memiliki program pengaturan migrasi tenaga kerja selama hampir empat puluh tahun. Peraturan awal yang mengatur perekrutan tenaga kerja dan penempatan dikeluarkan oleh Keputusan Menteri pada tahun 1970-an dalam era Suharto.<sup>37</sup> Keputusan ini ditujukan terutama untuk memaksimalkan jumlah pekerja yang dikirim ke luar negeri, dan pemberian perlindungan yang sangat sedikit bagi para buruh migran. Pada tahun 1999, segera setelah jatuhnya Presiden Suharto, Menteri Tenaga Kerja mengeluarkan keputusan pertama pada era reformasi tentang buruh migran di luar negeri.<sup>38</sup> Keputusan ini menetapkan kerangka kerja yang luas bagi tenaga kerja migran yang terus berlangsung hingga saat ini, diantaranya perusahaan swasta yang pada dasarnya diawasi oleh negara. Kerangka kerja hukum tersebut telah berkembang pesat sejak Keputusan tahun 1999 (tersebut tidak berlaku lagi).

Pada tahun 2004, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengesahkan UU tentang migrasi tenaga kerja nasional yang pertama. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri saat ini merupakan instrumen sentral yang mengatur sistem migrasi tenaga kerja. UU ini

memfokuskan pada tata kelola pemerintahan dan administrasi, menetapkan kekuasaan dan tanggung jawab kelembagaan; persyaratan perijinan bagi agen perekrutan tenaga kerja; persyaratan administratif untuk bepergian ke luar negeri; dan proses pra-keberangkatan. UU ini juga menetapkan sejumlah kecil hak-hak buruh migran.

Menteri Tenaga Kerja telah mengeluarkan berbagai peraturan pelaksanaan yang terkait dengan UU No. 39 Tahun 2004. Peraturan ini mencakup, misalnya:

- Permen Nomor 7 Tahun 2010 tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia;<sup>39</sup>
- Permen Nomor 14 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKI, memperluas prosedur perekrutan bagi perusahaan perekrutan dan dokumentasi pra-keberangkatan serta persiapan pekerja;<sup>40</sup> dan,
- Permen Nomor 12 Tahun 2011 tentang Atase Ketenagakerjaan dan Staf Teknis Ketenagakerjaan pada Perwakilan RI di Luar Negeri, yang menempatkan staf Kementerian di kedutaan luar negeri untuk membantu para pekerja migran.<sup>41</sup>

Pada awal tahun 2013, Presiden juga mengadopsi keseluruhan peraturan pemerintah, 'Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2013, tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Peraturan ini menetapkan kerangka perlindungan bagi buruh migran, menjelaskan peran dari masing-masing departemen pemerintah sebelum keberangkatan, selama penempatan di luar negeri, dan setelah kembali ke tanah air.

Selain undang-undang dan peraturan di tingkat nasional, Indonesia juga memiliki 33 provinsi dan 402 kabupaten (kota) yang dapat mengeluarkan peraturan daerah (yang dikenal sebagai Perda) untuk mengatur hal-hal yang berada dalam yurisdiksi mereka. Sejumlah yurisdiksi lokal telah mengeluarkan Perda, terutama yang mengatur kegiatan pra-keberangkatan di kabupaten atau provinsi mereka. Tiga Perda tingkat kabupaten dari Provinsi Nusa Tenggara Barat akan dikaji dalam penelitian ini.<sup>42</sup> Perda tersebut berada di bawah perundang-undangan nasional pada topik yang sama.<sup>53</sup> Dan perda tersebut secara praktis hanya berlaku bagi para buruh migran jika PJTKI yang relevan berkantor pusat dalam yurisdiksi tersebut (kantor pusat bertanggung jawab untuk kegiatan cabang-cabangnya).<sup>44</sup> Untuk para migran yang akan ke Timur Tengah, Perda umumnya tidak memberikan perlindungan tambahan karena seperti disebutkan di atas, agen perekrutan yang mengirim buruh migran ke Timur Tengah semuanya berkantor pusat di Jakarta dan diduga berada di luar jangkauan yurisdiksi perda tingkat kabupaten.

Yurisdiksi atas agen perekrutan dapat diperoleh melalui perantara lokal, tetapi pada saat ini perantara tidak diakui dalam hukum atau diberikan status hukum yang independen, dan mereka tidak disebutkan dalam salah satu perda yang dikaji dalam penelitian ini. Peraturan dari perantara lokal dan status hukum dari hubungan mereka dengan agen perekrutan merupakan area yang memerlukan studi lebih lanjut, dan barangkali memerlukan pengujian (lihat pembahasan tentang perantara di bawah ini).

## Siapa yang dapat menjadi Buruh Migran?

Siapapun di Indonesia dapat mengajukan permohonan untuk menjadi pekerja migran, gratis, asalkan mereka memenuhi persyaratan berikut ini:<sup>45</sup>

- Berusia sekurang-kurangnya 18 tahun, dibuktikan dengan akte kelahiran dan kartu identitas nasional;
- Memiliki surat keterangan dokter yang menyatakan bahwa calon pekerja dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dan tidak dalam keadaan hamil (bagi CTKI perempuan);
- Memiliki surat ijin dari suami atau istri dari calon pekerja jika sudah menikah, dan orang tua atau wali jika belum menikah, yang disahkan oleh kepala desa setempat;
- Memiliki kartu pencari kerja yang diperoleh setelah mendaftar di kantor Kementerian Tenaga Kerja setempat sebagai pencari kerja;
- Memiliki kualifikasi atau tingkat pendidikan yang dibutuhkan oleh majikan.<sup>46</sup>

Dinas Tenaga Kerja di tingkat kabupaten/kota bertanggung jawab untuk memastikan bahwa para pelamar telah memenuhi kriteria ini,<sup>47</sup> dan PPTKIS dapat menerapkan kriteria tambahan mereka sendiri seperti melek huruf,<sup>48</sup> berdasarkan kebutuhan tertentu dari majikan.

Setelah memenuhi kriteria ini dan diterima untuk pos tertentu oleh PPTKI, CTKI kemudian harus memenuhi persyaratan lebih lanjut, termasuk:

- Lulus ujian kompetensi yang menunjukkan keterampilan yang terkait dengan pekerjaan;<sup>49</sup>
- Lulus pemeriksaan kesehatan fisik dan mental;<sup>50</sup>
- Memperoleh paspor Indonesia dan visa serta ijin kerja untuk negara tujuan;
- Menghadiri pembekalan akhir pemberangkatan;<sup>51</sup>
- Menandatangani Perjanjian Kerja;
- Memperoleh Asuransi Pekerja Migran (lihat Program Asuransi TKI di bawah ini);
- Membayar biaya pekerja migran ke bank resmi; dan
- Memperoleh Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN), sebuah 'kartu pintar' yang berisi semua informasi tentang tenaga kerja migran pada chip mikro.<sup>52</sup>

## 3.B Kerangka Kerja Kelembagaan: Tanggungjawab Dari Pemerintah dan Perusahaan Swasta Yang Relevan

Seperti di banyak negara asal lainnya, sebagian besar pekerja migran Indonesia yang berupah rendah ditempatkan di luar negeri oleh PPTKIS dan organisasi terkait lainnya, yang diatur oleh pemerintah.<sup>53</sup> Pada bagian berikut ini, akan diuraikan peran instansi pemerintah dan aktor utama swasta yang terlibat.

### Lembaga Pemerintah

Pemerintah Indonesia bertanggung jawab untuk mengawasi operasi agen tenaga kerja swasta/PPTKIS, menyediakan informasi bagi para pekerja, serta melakukan seleksi dan memberikan persetujuan bagi para pekerja yang berangkat ke luar negeri. Fungsi kunci pemerintah dilakukan oleh Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi di tingkat nasional dan Kementerian Luar Negeri, serta badan nasional khusus, BNP2TKI. Karena besarnya ukuran geografis dan jumlah penduduk Indonesia, pemerintah provinsi dan pemerintah daerah juga ikut dilibatkan.

Bagian ini menetapkan fungsi mendasar dari kementerian dan badan pemerintah. Fungsi ini seringkali berjalan tumpang tindih, terutama antara Kementerian Tenaga Kerja dan BNP2TKI serta mitra lokal mereka. Misalnya, pejabat Kementerian Tenaga Kerja tingkat provinsi banyak melakukan verifikasi dokumentasi dan memberikan persetujuan perekrutan di daerah mereka, namun BP3TKI dapat memberikan persetujuan ulang dokumen atau meminta persyaratan tambahan. Ketika diwawancarai untuk penelitian ini, pejabat Kementerian Tenaga Kerja setempat dan pejabat BP3TKI mengakui kurang jelas tentang peran masing-masing. Perwakilan OMS dan para pekerja sendiri sama-sama kurang jelas tentang gambaran yang tepat dari tanggung jawab antara Dinas Kementerian Tenaga Kerja dan kantor dinas BP3TKI – masalah yang dapat mengakibatkan terjadinya inefisiensi maupun kesenjangan akuntabilitas.

#### ► Lembaga Nasional (Jakarta)

- **Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kementerian Tenaga Kerja atau Kemenaker)**

Kementerian Tenaga Kerja memiliki tanggung jawab untuk mengelola migrasi tenaga kerja ke luar negeri di Indonesia berdasarkan UU No 39/2004. Peran Kementerian Tenaga Kerja adalah untuk menetapkan standar serta mengembangkan aturan dan peraturan bagi pelaksanaan hukum dan penegakan hukum. Tanggung jawab khusus di bawah UU No 39/2004 mencakup perijinan serta pengawasan PPTKIS dan perusahaan asuransi

(Pasal 12–26, Pasal 68), mengurus ‘Surat Ijin Pengerahan (SIP)’ (Pasal 28–40), menentukan standar untuk semua proses pra-keberangkatan dan dokumen (Pasal 41–47, 62–63), dan mengawasi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan migran di luar negeri (Pasal 92–93). Kementerian juga bertanggung jawab atas pengembangan kerjasama internasional dalam rangka perlindungan migran, misalnya negosiasi perjanjian bilateral, serta menentukan negara mana yang dapat menerima buruh migran Indonesia (Pasal 90).

- **Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI)**

Untuk mendukung Kementerian Tenaga Kerja yang bertanggungjawab untuk mengawasi masalah ketenagakerjaan dalam negeri serta tenaga kerja migran, Presiden Indonesia membentuk Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI) pada tahun 2006.<sup>54</sup> Badan Nasional ini bertanggungjawab langsung kepada Presiden (bukan kepada Kementerian Tenaga Kerja) dan terdiri dari wakil-wakil dari semua departemen, badan dan lembaga yang terkait dengan urusan pekerjaan di luar negeri, yang bertugas untuk mengkoordinasikan fungsi migrasi tenaga kerja mereka melalui BNP2TKI.<sup>55</sup>

BNP2TKI bertanggung jawab untuk “pelaksanaan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan buruh migran di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi,” termasuk melakukan pemeriksaan dokumen, memberikan pembekalan akhir pemberangkatan (PAP), memberikan informasi kepada calon dan buruh migran saat ini, mengelola keberangkatan dan kepulangan para buruh migran melalui pelabuhan Indonesia, serta melakukan “penyelesaian masalah.”<sup>56</sup> BNP2TKI juga menempatkan buruh migran yang direkrut melalui program rekrutmen antara pemerintah-ke-pemerintah. Berbeda dengan Kemenakertrans, BNP2TKI tidak memiliki wewenang penegakan hukum terhadap PPTKIS atau aktor-aktor lainnya. Dalam wawancara, para pakar berulang kali menekankan adanya tumpang tindih antara fungsi Kemenaker dan BNP2TKI di Jakarta, dan kurangnya kejelasan tentang peran dan tanggung jawab masing-masing pihak.

- **Kementerian Luar Negeri (Kemenlu)**

Kemenlu bertanggungjawab atas warga negara Indonesia di luar negeri, yang dilaksanakan terutama melalui kedutaan dan konsulat di negara tujuan. Berdasarkan UU No 39 Tahun 2004, tanggung jawab khusus kedutaan bagi pekerja migran mencakup:

Melakukan penilaian terhadap kualitas majikan dan Mitra Usaha tenaga kerja di negara tujuan yang mencari tenaga kerja Indonesia, serta melakukan akreditasi lembaga mitra (lihat keterangan di bawah);

- Berdasarkan penilaian ini, memberikan persetujuan dokumen yang dipersyaratkan dalam penempatan (termasuk Perjanjian Penempatan dan Perjanjian Kerja) sebelum memberikan ijin kepada pekerja untuk melakukan perjalanan ke negara tujuan (Pasal 25 ayat 2).
- Mendokumentasikan kedatangan pekerja migran di negara tujuan, alamat, dan tanggal keberangkatan, setelah pekerja melaporkan kehadirannya di negara tersebut (Pasal 9(d)).
- Penilaian mitra usaha tenaga kerja didasarkan pada apakah agen tenaga kerja mitra itu berbentuk badan hukum yang didirikan sesuai dengan UU di negara tujuan (Pasal 24-Pasal 25 ayat 1). Perwakilan RI harus menetapkan dan mengumumkan daftar mitra usaha yang bermasalah setiap tiga bulan (Pasal 25 ayat 3-4).

Menurut peraturan tahun 2013, untuk memperoleh akreditasi mitra usaha yang akan melakukan kerja sama dengan PPTKIS juga harus menunjukkan sarana memadai, sumberdaya manusia, rencana kerja selama minimal dua tahun, dan menyajikan neraca keuangan terakhir. Mitra usaha juga harus memiliki riwayat kinerja sebagai agen yang tidak memiliki buruh migran bermasalah.<sup>57</sup> Tanpa penyelidikan atau kriteria lebih lanjut untuk dimasukkan ke dalam daftar mungkin tidak cukup mencerminkan perlakuan agen terhadap buruh migran, tetapi hal ini mungkin dapat diatasi dalam pelaksanaan peraturan tahun 2013.

#### ► **Lembaga dan Badan Regional**

Sejumlah kantor yang berbeda beroperasi di tingkat regional di seluruh Indonesia, sesuai dengan urutan kewenangannya:

- Dinas Tenaga Kerja tingkat provinsi, di bawah wewenang Gubernur;
- BP3TKI (Balai Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia);
- Dinas Tenaga Kerja tingkat kabupaten/kota, di bawah wewenang yang setara dengan walikota.



- **Dinas Tenaga Kerja Tingkat Propinsi (Disnaker) dan BP3TKI**

Baik Dinas Tenaga Kerja Propinsi dan BP3TKI (kantor BNP2TKI tingkat propinsi) beroperasi pada tingkat propinsi dan fungsi masing-masing pihak tidak digambarkan secara jelas dalam peraturan (lihat Bagian 6.b tentang Penyelesaian Sengketa Fungsi Instansi Pemerintah di bawah untuk pembahasan lebih lanjut). Disnaker umumnya bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan semua aktivitas dan aktor yang terkait dengan penempatan dan perlindungan buruh migran yang berasal dari propinsi, termasuk mengkoordinasikan kerja BP3TKI.<sup>58</sup> Disnaker juga memberikan ijin kepada PPTKIS untuk merekrut calon buruh migran di propinsi tersebut.<sup>59</sup>

BP3TKI ini bertugas untuk melakukan implementasi, yaitu “memberikan kemudahan pelayanan pemrosesan seluruh dokumen penempatan ” pada provinsi ini.<sup>60</sup> Setelah PPTKIS dan Disnaker setempat melakukan seleksi penempatan pekerja, salinan dari semua Perjanjian Penempatan yang telah ditandatangani dikirim ke BP3TKI (Permen No. 14/2010, Pasal 19 ayat 3) dan BP3TKI “melakukan pelayanan penempatan buruh migran di luar negeri” (Pasal 20). Layanan ini tidak didefinisikan dalam peraturan tersebut. BP3TKI juga menyediakan pembekalan akhir pemberangkatan atau “PAP” bagi para buruh migran yang difasilitasi oleh Disnaker.

- **Dinas Tenaga Kerja Tingkat Kabupaten/Kota**

Kementerian Tenaga Kerja memiliki dinas tenaga kerja yang berada dalam administrasi pemerintahan daerah. Kantor dinas ini secara geografis berada paling dekat dengan masyarakat dan dengan demikian merupakan persinggahan pertama bagi individu untuk mencari informasi (seperti yang dijelaskan Penyelesaian Sengketa Administratif di bawah).

Berdasarkan undang-undang, staf Dinas Tenaga Kerja bertanggung jawab untuk menangani semua interaksi pemerintah dengan calon buruh migran hingga seseorang secara resmi dipilih oleh PPTKIS. Pertama, mereka memeriksa calon buruh migran, (lihat Kotak pada “Siapa Yang Bisa Menjadi Buruh Migran”) dan menyediakan “kartu kuning” atau kartu tanda pencari kerja.<sup>61</sup> Mereka kemudian bertugas melakukan seleksi terhadap calon pekerja dengan PPTKIS yang berada dalam yurisdiksi mereka.<sup>62</sup> Setelah pekerja dipilih, Dinas Tenaga Kerja setempat memberikan persetujuan untuk persiapan pembuatan paspor, BP3TKI kemudian akan mempersiapkan dokumen yang relevan di tingkat provinsi.<sup>63</sup> Namun dalam prakteknya, tidak jelas apakah semua langkah ini akan dilalui oleh semua buruh migran; pada umumnya semua langkah ini tidak dilalui oleh buruh migran yang pergi ke

Timur Tengah dimana perantara atau calo lokal lokal menangani tahapan awal migrasi dan menghubungkan calon buruh migran secara langsung dengan PPTKIS di Jakarta.

BNP2TKI juga berada di sejumlah lokasi melalui Pos Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan TKI (P4TKI), yang didirikan untuk kelancaran keberangkatan dan kembalinya pekerja migran dari pelabuhan-pelabuhan utama.<sup>64</sup> Hingga saat ini, kantor P4TKI telah berada di titik-titik transit, daripada di komunitas perumahan kecil buruh migran, meskipun baru-baru ini beberapa kantor telah dibuka di daerah pengirim buruh migran.<sup>65</sup> Tak satu pun dari masyarakat peserta diskusi kelompok terarah yang memiliki Pos Pelayanan di daerah, dan studi pada masa depan diperlukan untuk memahami potensi P4TKI untuk menyelesaikan perselisian antara para TKI dan PPTKIS.

## **Pptkis dan aktor swasta lainnya**

### **Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS)**

Sebagian besar buruh migran direkrut dan ditempatkan di luar negeri oleh PPTKIS. Pada Januari 2013, Kementerian Tenaga Kerja melaporkan 559 PPTKIS yang saat ini memiliki ijin untuk beroperasi di Indonesia.<sup>66</sup> Agen-agen ini menangani proses seleksi, pelatihan, pemberangkatan, penempatan dan pemulangan buruh migran di luar negeri.

Pengaturan PPTKIS terutama dilakukan melalui pemberian surat ijin. Sebuah lembaga dapat menerima surat ijin dari Menteri Tenaga Kerja setelah menyerahkan dokumen-dokumen pendirian dan membayar biaya perijinan. Persyaratan untuk memperoleh perijinan tidaklah sulit.<sup>67</sup> Pihak pemohon tidak diwajibkan, misalnya untuk menunjukkan bahwa dia adalah orang yang memiliki kemampuan dan kepatutan atau memberikan referensi karakter, dan tidak ada ketentuan bagi Menteri untuk mencari informasi tambahan dari pemohon atau untuk menempatkan persyaratan pada perijinan. Selanjutnya, proses perijinan sangat buram – pemohon tidak perlu untuk mempublikasikan aplikasi mereka, dan peraturan yang ada tidak menyediakan ruang bagi pengajuan keberatan kepada pemohon yang menerima surat ijin. Menteri memiliki kekuatan untuk membatalkan perijinan dalam kasus tertentu, setelah memberikan pemberitahuan tertulis kepada PPTKIS dan/atau menanggukhkan sementara operasinya (Pasal 100).<sup>68</sup>

Kemenakertrans bertanggung jawab untuk mengawasi para perekrut di tingkat nasional, propinsi dan daerah, sementara Kementerian Luar Negeri bertanggungjawab terhadap mitra usaha di luar negeri (Pasal 92). Namun, UU No. 39 Tahun 2004 dan

peraturan yang ada tidak menentukan apa yang diperlukan dalam ‘pengawasan’, atau membentuk mekanisme untuk melakukan inspeksi atas aset atau riwayat PPTKIS. Selain itu, tidak ada UU maupun peraturan yang melarang individu yang sebelumnya terlibat di PPTKIS “nakal” yang ijinnya dibatalkan untuk terlibat lagi dalam PPTKIS yang mengajukan ijin baru, Peraturan dan pengawasan PPTKIS di Indonesia yang sangat terbatas membuat para buruh migran kesulitan untuk meminta pertanggungjawaban perekrut atas terjadinya pelanggaran hak asasi, yang pada akhirnya menyulitkan akses mereka terhadap keadilan.

### **Agen Tenaga Kerja “Mitra” di Luar Negeri**

PPTKIS seringkali menjalin mitra dengan agen tenaga kerja di negara tujuan yang menempatkan buruh migrant dengan majikan tertentu.<sup>69</sup> Perjanjian Kerja yang ditandatangani buruh migran di Indonesia, harus dilakukan dengan majikan atau mitra usaha di luar negeri.<sup>70</sup> Sebagaimana yang dibahas sebelumnya dalam bagian ini (lihat Kemenlu di atas), Kemenlu melalui misi luar negerinya, bertugas untuk menilai mitra dan melaporkan agen yang bermasalah ke Jakarta.<sup>71</sup>

Pada awal tahun 2013, Menteri Hak Asasi Manusia mengadopsi peraturan pemerintah, yang ditandatangani oleh Presiden, untuk lebih memperjelas tanggung jawab mitra usaha. Peraturan tersebut mengakui pentingnya lembaga mitra sebagai pelindung buruh migran dari majikan yang kejam, dan sebagai penanggungjawab untuk menyelesaikan konflik antara majikan dan buruh migran.<sup>72</sup>

### **Perantara/Calo**

Perantara individu (yang biasa disebut “sponsor” atau “calo”) biasa beroperasi di tingkat lokal, mengidentifikasi calon buruh migran potensial dan menghubungkan mereka dengan PPTKIS. Meskipun perantara merupakan pihak yang berhubungan langsung dengan sebagian besar buruh migran dalam proses pengurusan migrasi tenaga kerja, kegiatan mereka tidak diatur secara langsung. Mereka tidak terikat pada skema lisensi independen dan bahkan tidak disebutkan dalam UU No. 39 Tahun 2004.

Dalam beberapa kondisi perantara individu mungkin dianggap sebagai ‘agen’ dari PPTKIS sehingga secara tidak langsung seharusnya juga terikat dengan peraturan, meskipun hubungan ini tampaknya belum diuji di pengadilan. Memang, jika perantara tidak bertindak untuk PPTKIS, beberapa kegiatan mereka bisa dilarang oleh Pasal 4 UU No 39/2004, yang dapat mempidanakan perekrutan yang dilakukan oleh individu warga negara Indonesia untuk bekerja di luar negeri. Kurangnya pengawasan pemerintah terhadap perantara telah menyebabkan terjadinya insiden umum seperti penipuan dan masalah sistemik lainnya dimana buruh migran memiliki jalan (jika ada) yang terbatas untuk menuntut kompensasi. Seperti yang telah dibahas sebelumnya, hal ini merupakan

masalah yang sangat penting bagi buruh migran yang akan ke Timur Tengah karena semua PPTKIS berbasis di Jakarta, dan para buruh migran mengandalkan perantara untuk menghubungkan mereka dengan PPTKIS.

### **Perusahaan Asuransi, Pusat Pelatihan, dan Organisasi-Organisasi Yang Terkait**

Sejumlah aktor swasta lain juga terlibat dalam proses migrasi tenaga kerja. Perusahaan asuransi (dibahas pada bagian 6.C, Program Asuransi Buruh Migran) menyediakan kompensasi finansial kepada buruh migran yang mengalami kerugian yang bisa ditanggung. Perusahaan swasta lainnya termasuk pusat pelatihan yang dibayar untuk menyediakan pelatihan kerja dan pelatihan bahasa bagi para migran, pusat kesehatan yang melakukan pemeriksaan pra-keberangkatan, organisasi sertifikasi yang menyatakan pekerja memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri, serta asosiasi profesi dari PPTKIS, seperti APJATI (Asosiasi Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia) dan Himsataki (Himpunan Pengusaha Jasa Tenaga Kerja Indonesia). Akhirnya, bank terlibat dalam pengiriman uang/remitansi dan perusahaan transportasi terlibat dalam mengangkut buruh migran dari bandara di Jakarta untuk kembali ke kampung asal mereka.

Selain perusahaan asuransi, para aktor ini tidak secara khusus terlibat dalam perselisihan sebagaimana yang dijelaskan oleh responden masyarakat sipil atau para buruh migran dalam penelitian ini. Namun tidak ada alasan untuk mempercayai bahwa mereka diatur secara lebih baik – atau bertindak lebih protektif terhadap pekerja – daripada PPTKIS dan perantara yang beroperasi dalam sistem migrasi tenaga kerja. Operasi dan pengawasan terhadap entitas-entitas ini akan memperoleh manfaat dari studi lebih lanjut.

## **3.C Kerangka Kerja Prosedural dan Tanggungjawab Kelembagaan Pra-keberangkatan**

Pengalaman buruh migran selama menjalani tahap pra-keberangkatan memiliki dampak yang signifikan tentang apakah mereka mengalami kerugian sebelum atau selama penempatan di luar negeri, serta apakah dan bagaimana mereka memperoleh kompensasi atas kerugian berikut. Berdasarkan Pasal 31 UU No. 39 Tahun 2004, setelah PPTKIS memperoleh izin dari Kemenakertrans untuk melakukan perekrutan bagi permintaan tenaga kerja, rekrutmen dan seleksi kemudian dilakukan. Setelah itu, PPTKIS seharusnya akan mengatur hal berikut ini bagi semua buruh migran yang terpilih:

- Pendidikan dan pelatihan
- Pemeriksaan kesehatan fisik dan mental

- Personal and travel documents; Pribadi dan dokumen perjalanan
- Ujian kompetensi
- Pembekalan akhir pemberangkatan
- Keberangkatan

Setelah ada kritik yang berkesinambungan atas pengawasan pemerintah terhadap proses ini, Presiden menandatangani peraturan baru pada bulan Januari 2013 yang mencoba untuk memperjelas peran negara dalam melindungi para buruh migran selama persiapan pra-keberangkatan.<sup>73</sup> Peran ini mencakup tanggungjawab penetapan standar (“administratif”) serta tanggungjawab penyediaan layanan (“teknis”) sebagai berikut:

- Tanggungjawab penetapan standar (“administratif”):
  - Pemenuhan dokumen penempatan;
  - Penetapan biaya penempatan berdasarkan negara tujuan dan sektor jabatan.
  - Penetapan kondisi dan syarat kerja di luar negeri, termasuk jam kerja, upah dan tata cara pembayaran, hak cuti dan waktu istirahat, fasilitas serta jaminan sosial.
- Tanggungjawab penyediaan layanan (“teknis”):
  - “Sosialisasi dan diseminasi informasi” tentang cara bekerja luar negeri, baik melalui penyediaan informasi langsung maupun melalui media.
  - Peningkatan ‘kualitas’ calon TKI melalui pelatihan, pembekalan akhir pemberangkatan (PAP), dan uji kompetensi.
  - “Pembelaan atas pemenuhan hak-hak TKI” yang telah meninggal dunia, sakit dan cacat, kecelakaan, tindak kekerasan fisik atau seksual, atau gagal berangkat bukan karena kesalahan TKI.
  - Pemantauan dan pengawasan pelaksana penempatan dan pihak terkait.

Bagaimana hal ini akan didefinisikan dan diimplementasikan dalam praktek masih harus diamati.

### **Pendidikan dan Pelatihan**

PPTKIS dan pemerintah memiliki tiga fase kewajiban yang berupa informasi, pendidikan dan pelatihan terhadap calon buruh migran sebelum keberangkatan pekerja ke luar negeri (lihat Tabel 1). Pasal 31 UU No. 39 Tahun 2004 mengharuskan

PPTKIS untuk memberikan pendidikan dan pelatihan kerja sebagai kegiatan pra-penempatan. Awal dengan pengawasan dari Disnaker; pelatihan tambahan sebagai bagian dari persiapan pra-keberangkatan; dan sesi pembekalan akhir segera sebelum keberangkatan. Pemerintah juga harus menyediakan informasi yang memadai bagi calon buruh migran, sebelum mereka memutuskan untuk mengajukan lamaran untuk bekerja di luar negeri.

**TABEL 1: Informasi Dan Persyaratan Pelatihan**

Waktu	Metode Pelaksanaan	Informasi Yang Disediakan	Pihak Yang Bertanggungjawab	Lokasi
Sebelum pengajuan	Sesi sehari “penyuluhan dan bimbingan” secara langsung. <sup>74</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tata cara perekrutan</li> <li>– Dokumen yang diperlukan</li> <li>– Hak dan kewajiban calon buruh migran/ buruh migran</li> <li>– Situasi, kondisi, dan resiko di negara tujuan;</li> <li>– Tata cara perlindungan bagi buruh migran.<sup>75</sup></li> </ul> <p>Peraturan juga mensyaratkan bahwa informasi mencakup kondisi dan syarat-syarat kerja termasuk gaji, cuti, dll.<sup>76</sup></p>	PPTKIS bersama dengan Disnaker setempat. <sup>77</sup> Kantor dinas juga harus menyetujui informasi yang disampaikan. <sup>78</sup>	Disnaker kabupaten/ kota dimana proses rekrutmen dilakukan.
Persiapan pra-keberangkatan	Pendidikan, pelatihan dan/atau pengalaman kerja, berpuncak pada “uji kompetensi.” <sup>79</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Keterampilan kerja yang relevan terhadap pekerjaan</li> <li>– Situasi, kondisi, budaya dan tradisi di negara tempat bekerja.</li> <li>– Komunikasi dalam bahasa yang dipakai di negara tempat bekerja.</li> <li>– Hak-hak dan tanggungjawab.<sup>80</sup></li> </ul>	PPTKIS	Di Jakarta, di lembaga sertifikasi yang dilisensi, baik independen atau yang dimiliki oleh PPTKIS. <sup>81</sup>

Pra-keberangkatan	PAP selama beberapa hari sebelum keberangkatan (tidak wajib bagi calon TKI akan bekerja kembali di negara yang sama tidak lebih dari dua tahun terakhir). <sup>82</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– UU dan peraturan (imigrasi, UU ketenagakerjaan dan hukum pidana yang relevan) di negara tujuan.</li> <li>– Materi perjanjian kerja, termasuk jenis pekerjaan, kondisi, gaji, hak dan metode untuk menyelesaikan sengketa.<sup>83</sup></li> </ul>	Pemerintah (BP3TKI dan Disnaker). <sup>84</sup> PPTKIS wajib mengikutsertakan calon buruh migran. <sup>85</sup>	Di BP3TKI di tingkat provinsi. Di Jakarta bagi mereka yang akan berangkat menuju Timur Tengah.
-------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------

Pada setiap tahap pra-keberangkatan, buruh migran diberitahu tentang hak dan kewajiban tertentu. Pembekalan akhir pemberangkatan (PAP) juga mencakup diskusi tentang bagaimana cara untuk menyelesaikan sengketa. Namun, baik UU No. 39 Tahun 2004 maupun peraturan tambahan tidak merinci hak-hak tertentu yang seharusnya disadari oleh pekerja, atau bahkan sumber dari hak-hak tersebut. UU dan peraturan tersebut juga tidak menentukan metode penyelesaian sengketa yang harus diinstruksikan pada para buruh migran atau jenis informasi yang harus mereka terima.

Diskusi kelompok terarah dan wawancara dengan para pakar membuktikan bahwa hanya sedikit (jika ada) buruh migran yang menerima semua informasi yang diperlukan. Sesi pra-aplikasi tidak disebutkan oleh buruh migran yang telah kembali dalam diskusi kelompok terarah, semua buruh migran menjelaskan tentang perantara yang menghubungkan kontak mereka dengan PPTKIS secara langsung. Studi ini tidak menentukan kapan atau bagaimana sesi ini bisa berlaku untuk buruh migran lain yang direkrut melalui agen berbasis lokal.

Sebagian besar buruh migran menjelaskan bahwa mereka menerima beberapa pelatihan kompetensi, namun tingkat dan kedalaman pelatihan sangat bervariasi. Dalam beberapa kasus para buruh migran belajar bagaimana cara untuk membersihkan dan menyeterika, sedangkan sebagian lainnya mengatakan mereka sedikit belajar tentang bahasa dan budaya dari negara tujuan mereka. Beberapa mengatakan menjalani beberapa minggu pelatihan, sebagian lain mengatakan hanya beberapa hari. Sebuah PPTKIS melaporkan bahwa beberapa pusat pelatihan memberikan sertifikat kompetensi dengan biaya tertentu tanpa harus melangkah melalui pintu birokrasi kecuali pengambilan foto mereka saja.

Sesi informasi yang paling sering tersedia di masa pra-keberangkatan adalah PAP yang difasilitasi Pemerintah. Hampir semua buruh migran dilaporkan menghadiri PAP, dimana mereka menandatangani Perjanjian Kerja dan menerima informasi tentang apa yang diharapkan dan bagaimana berperilaku di luar negeri. Dalam PAP banyak

calon buruh migran yang belajar untuk menghubungi kedutaan Indonesia jika mereka memiliki masalah.

Mantan buruh migran yang berpartisipasi dalam diskusi kelompok terarah sering menggambarkan cara penyampaian informasi dan pelatihan sebagai tidak memberdayakan. Mereka menceritakan bahwa mereka dikumpulkan di pusat-pusat penempatan yang penuh sesak dengan sedikit kesempatan untuk meninggalkan atau mengunjungi keluarga mereka, kadang-kadang selama beberapa bulan sambil menunggu dokumen mereka dipersiapkan.<sup>86</sup> Dalam pengamatan para penulis, PPTKIS memperlakukan para perempuan sebagai “anak-anak”, sedangkan pemerintah maupun PPTKIS menunjukkan sikap paternalistik terhadap para perempuan yang akan ke luar negeri, meskipun beberapa diantaranya pernah pergi ke luar negeri beberapa kali sebelumnya. Sebagai contoh, pakar OMS menyatakan bahwa kesadaran buruh migran yang rendah memiliki kontribusi atas gagalnya PPTKIS untuk menginformasikan para calon buruh migran tentang isi dan pentingnya polis asuransi, menganggapnya tidak perlu atau terlalu rumit bagi mereka.

Praktek tampak telah mengalami perbaikan selama 10 tahun terakhir, karena industri rekrutmen telah mengalami peningkatan pengawasan. Tapi pemberian informasi pra-keberangkatan dan pelatihan masih tetap belum memadai, yang kemungkinan berkontribusi terhadap masalah-masalah yang dihadapi para buruh migran di luar negeri. Hal ini juga membatasi kemampuan buruh migran untuk meminta kompensasi atas masalah tersebut. Seperti yang diuraikan dalam bagian berikutnya, banyak buruh migran yang tidak meminta kompensasi disebabkan karena mereka tidak menyadari hak-hak hukum mereka, mekanisme yang ada untuk menguatkan mereka, atau mereka tidak tahu bagaimana cara untuk mengakses mekanisme yang relevan.



## 4. Kerugian Yang Dialami Para Buruh Migran

### 4.A Kerugian di Negara Tujuan

BNP2TKI melaporkan bahwa rata-rata sekitar 14 persen buruh migran yang pulang dari bekerja di luar negeri melaporkan masalahnya, dan ini tidak termasuk sejumlah orang yang menolak untuk menceritakan pengalaman mereka kepada para pejabat di bandara.<sup>87</sup> Umumnya, masalah yang diadukan oleh buruh migran di Terminal 4 Selapajang Jakarta, gerbang utama ke Indonesia bagi buruh migran yang pulang, termasuk pemutusan kerja dini, penyakit yang terkait dengan pekerjaan, upah yang belum dibayar, penganiayaan fisik dan kekerasan seksual. Pada tahun 2011 saja, 2.137 buruh migran yang pulang melaporkan adanya kekerasan fisik, dan 2.186 buruh migran melaporkan adanya kekerasan seksual selama keberadaan mereka di luar negeri.

BNP2TKI melaporkan bahwa Timur Tengah, khususnya Arab Saudi, bertanggung jawab atas sebagian besar kasus yang dilaporkan oleh para pekerja yang pulang. Dalam kurun waktu empat tahun antara tahun 2008 dan 2011, pekerja yang tiba di Terminal 4 melaporkan sejumlah total 194.967 kasus. Sekitar separuh dari masalah-masalah ini dilaporkan oleh para pekerja yang pulang dari Arab Saudi, dan secara keseluruhan hampir 75% dilaporkan oleh para pekerja yang pulang dari Timur Tengah (lihat Tabel 2).<sup>88</sup>

**TABEL 2: Masalah yang dilaporkan pekerja migran yang kembali ke tanah air melalui terminal 4 Jakarta, 2008–2011**

Negara tempat kerja	Jumlah pekerja yang melaporkan masalah ketika kembali	Persentase pekerja yang melaporkan masalah ketika kembali
Arab Saudi	96.448	49%
UAE	21.146	11%
Qatar	10.312	5%
Kuwait	7.930	4%
Oman	6.611	3%
Bahrain	2.214	1%
Suriah	1.181	1%
Total Timur Tengah	145.842	75%

Sumber: BNP2TKI Statistik Pekerja Yang Kembali

Catatan pengaduan yang dilakukan langsung ke Pusat Krisis BNP2TKI juga mencerminkan pola serupa. Antara Juli 2011 dan Juni 2012, tiga perempat dari 7.615 pengaduan formal yang dibuat oleh buruh migran atau keluarganya terkait dengan pengalaman kerja di wilayah itu (74 persen), meskipun hanya sekitar sepertiga hingga separuh dari mereka ditempatkan di Timur Tengah.<sup>89</sup> Hampir 60 persen dari pengaduan tersebut terkait dengan Arab Saudi. Persentase ini jauh lebih tinggi dari negara urutan kedua berikutnya, Malaysia, yang hanya mencakup 9 persen dari pengaduan.<sup>90</sup>

Peserta yang diwawancarai dan peserta diskusi kelompok terarah umumnya berpandangan bahwa sebagian besar masalah yang dialami oleh para buruh migran yang bekerja di Timur Tengah terjadi di rumah majikan di luar negeri, dibandingkan selama masa pra-keberangkatan atau setelah kembali. Hal ini didukung oleh data resmi. Dari semua pengaduan yang disampaikan kepada Pusat Krisis BNP2TKI yang mengidentifikasi masalah tertentu (total 7.607), hampir separuhnya didasarkan pada salah satu dari dua masalah: upah yang belum dibayar atau hilangnya kontak antara keluarga dan buruh migran yang berada di luar negeri, di mana keluarga menghubungi BNP2TKI untuk membantu menemukan buruh migran tersebut (Lihat Tabel 3). Ada kemungkinan bahwa beberapa pengaduan dapat mengangkat isu ganda, tetapi hal ini tidak tercatat dalam data.

**TABEL 3: Pengaduan Berdasarkan Jenis Yang Diterima Oleh Pusat Krisis BNP2TKI, Juli 2011–Juni 2012**

Jenis Pengaduan	Jumlah Pengaduan Yang Diterima	% Seluruh Pengaduan
Gaji tidak dibayar	1.639	22%
Putus hubungan komunikasi	1.520	20%
Pekerjaan tidak sesuai perjanjian kerja	811	11%
TKI ingin dipulangkan	782	10%
Meninggal dunia di negara tujuan	472	6%
Tindak kekerasan dari majikan	358	5%
Total	5.582	73%

Sumber: Laporan per Kasus BNP2TKI, Juli 2011–Juni 2012.

BNP2TKI tidak memilah jenis keluhan berdasarkan negara atau wilayah, sehingga tidak jelas apakah gangguan serupa juga terjadi di seluruh negara tujuan. Pemerintah dan masyarakat sipil yang diwawancarai menyatakan bahwa keluarga buruh migran yang bekerja di Timur Tengah paling banyak membawa kasus 'kehilangan kontak', yaitu keluarga kehilangan semua kontak dengan buruh migran di luar negeri. Responden yang diwawancarai meyakini bahwa peningkatan prevalensi di Timur Tengah disebabkan karena rumah-rumah di sana kurang terhubung ke internet untuk komunikasi melalui Skype atau media sosial seperti Facebook (sering digunakan oleh buruh migran untuk berkomunikasi dengan keluarga mereka), dan karena ponsel milik para pekerja diambil dari mereka sebagai suatu hal tentu saja (tidak seperti pada negara tujuan seperti Hong Kong dan Singapura). Putus hubungan komunikasi menyebabkan para buruh migran dan keluarga banyak mengalami kesusahan secara emosional, dan juga menghalangi buruh migran untuk mencari bantuan ketika mengalami masalah. Para ahli juga mencatat suatu persepsi bahwa kasus kekerasan fisik dan cedera di tempat kerja secara kualitatif lebih parah dialami oleh buruh migran dengan tujuan Timur Tengah, terutama Arab Saudi.

Hampir semua kerugian yang dilaporkan peserta diskusi kelompok terarah terjadi di luar negeri; sebagian besar terkait dengan kontrak. Masalah paling umum yang terkait dengan kontrak adalah upah yang belum dibayar, kadang-kadang selama beberapa bulan, kadang-kadang selama beberapa tahun. Beberapa buruh migran melaporkan bahwa pekerjaan mereka dilakukan berbeda dari apa yang telah dijanjikan – misalnya seseorang telah sepakat untuk pekerjaan rumah tangga, tetapi ternyata harus

bekerja di luar rumah untuk merawat kambing. Sebagian lainnya mengatakan jam kerja atau sifat pekerjaan itu terlalu berlebihan, dan mereka tidak bisa istirahat atau tidak disediakan cukup makanan atau cukup waktu untuk makan. Dalam beberapa kasus, buruh migran dipukul atau diancam ketika mereka meminta upah mereka. Dalam beberapa kasus, mantan buruh migran melaporkan bahwa anggota keluarga majikan mereka telah memukul dan menendang mereka jika mereka berbuat kesalahan.

Pada akhir tahun 2000-an, kemarahan publik tentang laporan penganiayaan terhadap warga Indonesia yang bekerja di Timur Tengah telah menyebabkan Menteri Tenaga Kerja untuk memberlakukan moratorium pada perekrutan pekerja rumah tangga ke sejumlah negara di Timur Tengah. Pada saat penulisan, moratorium telah diberlakukan di Kuwait (sejak tahun 2009), Yordania (sejak tahun 2010) dan Arab Saudi (sejak tahun 2011).<sup>91</sup> Pada tahun 2011 Menteri Tenaga Kerja juga memberlakukan penangguhan perekrutan ke Yemen dan Suriah akibat konflik bersenjata internal. Sementara jumlah resmi PRT yang berangkat ke negara tujuan tersebut telah jauh menurun, ratusan ribu buruh migran masih berada di wilayah tersebut di bawah kontrak yang masih berjalan atau kontrak yang sudah kadaluwarsa, dan beberapa diantaranya tetap pergi ke sana melalui jalur tidak resmi. BNP2TKI telah memberikan bantuan bagi para buruh migran Indonesia di negara-negara tersebut untuk kembali.<sup>92</sup>

## 4.B Kerugian di Indonesia

Meskipun para buruh migran kebanyakan menceritakan kerugian yang mereka derita di luar negeri, banyak masalah ini yang kemungkinan berhubungan dengan masalah yang ada pada tahap pra-keberangkatan. Dokumentasi, informasi dan pelatihan yang tidak memadai, misalnya, membuat buruh migran lebih rentan terhadap pelecehan, dan kurang mampu untuk mencari bantuan jika timbul masalah.

Selain itu, beberapa peserta diskusi kelompok terarah menceritakan kerugian yang dialami di Indonesia yang tidak berhubungan dengan apa yang terjadi di luar negeri. Sebagai contoh, seorang buruh migran telah membayar perantara namun pekerjaan yang dijanjikan tidak terwujud (disebut sebagai 'kegagalan keberangkatan'). Sebagian lainnya menceritakan hilangnya bagasi dan tabungan mereka pada saat perjalanan pulang kembali. Studi yang dilakukan oleh pihak lain telah mencatat bahwa sebenarnya kerugian terjadi pada setiap tahap migrasi.<sup>93</sup>

Menariknya, saat ditekan tentang upaya untuk mencari keadilan, para buruh migran dan pengacara masyarakat sipil mengungkapkan adanya tantangan lain yang pada awalnya tidak diduga sebagai 'masalah' yang terkait dengan proses migrasi. Sebagai contoh, responden yang diwawancarai menceritakan bahwa PPTKIS menolak

untuk mengembalikan dokumen penting pribadi yang telah diserahkan selama proses aplikasi (seperti akte kelahiran atau ijazah) tanpa membayar biaya. Biaya tersebut dianggap sebagai kompensasi bagi PPTKIS karena buruh migran telah melanggar kontrak dengan pulang kembali lebih awal. Dalam kasus lain, PPTKIS dilaporkan memotong pembayaran asuransi, atau menuntut buruh migran untuk berangkat ke luar negeri lagi untuk membayar utang yang terjadi melalui penempatan sebelumnya yang berakhir lebih awal. PPTKIS tampaknya melihat hal ini sebagai solusi komersial atas putusnya kontrak, terlepas dari ketentuan Perjanjian Penempatan Kerja (jika diberikan). Tindakan ini tampaknya tidak diperbolehkan oleh UU.



## 5. Hak-hak Buruh Migran Menurut Perundang-Undangan Indonesia, Kontrak, dan Hukum Internasional

Banyak pejabat pemerintah dan pihak lain yang diwawancarai dalam penelitian ini menggarisbawahi pentingnya pendidikan bagi para TKI tentang hak, dan pemenuhan hak-hak mereka. Namun pembahasan tentang hak selalu tidak spesifik; baik pemerintah maupun perwakilan masyarakat sipil tidak pernah menyebutnya sebagai hak yang spesifik atau seperangkat hak. Responden yang diwawancarai, dokumen pemerintah, atau bahkan perundang-undangan tidak mengidentifikasi sumber dari hak-hak yang perlu difahami oleh para migran, dan tidak jelas apakah hak-hak tersebut mengacu pada hak-hak berdasarkan UUD 1945, perundang-undangan, perjanjian kontrak, hukum internasional, atau hak-hak dalam lingkup kesadaran moral yang lebih luas. Dari pengkajian terhadap materi hukum, literatur, dan advokasi di Indonesia memang tidak ditemukan adanya dokumen yang secara komprehensif menetapkan hak-hak seorang buruh migran Indonesia.

Salah satu tugas penting dari penelitian ini adalah untuk mulai mengidentifikasi beberapa hak tertentu yang dimiliki para buruh migran di bawah hukum publik, swasta dan internasional, yang nantinya dapat mereka gunakan di berbagai forum

untuk menuntut kompensasi atas kerugian yang mereka derita – dan tentang apa yang seharusnya diberitahukan kepada mereka sebagai bagian dari kewajiban pemerintah dan PPTKIS untuk edukasi buruh migran (lihat Bagian 3.C). Hal ini bukan berarti harus menjadi daftar yang lengkap karena perlu dicatat bahwa sebagian besar hak yang diidentifikasi di bawah ini belum teruji di pengadilan Indonesia atau di tempat lain. Oleh karena itu, ruang lingkup hak-hak tersebut tetap belum ditentukan, seperti kemungkinan diberlakukannya dan tiap penyebab tindakan dan penyelesaian yang mungkin terkait dengan hak-hak tersebut. Hak-hak lain juga bisa tergambar secara implisit dari sumber-sumber ini dan bisa berkembang di masa depan.

Tak perlu diragukan lagi, masih ada kesenjangan yang signifikan antara keberadaan dan penegakan hak-hak perlindungan yang terkandung dalam konstitusi Indonesia dan hukum nasional, dalam kontrak pribadi antara pekerja dan PPTKIS maupun pihak asuransi serta perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia. Ini adalah bidang yang sudah siap untuk dilakukan penelitian lebih lanjut, pengembangan kebijakan, litigasi strategis, dan reformasi hukum.

## 5.A Undang-undang Domestik

### **Undang-undang Dasar 1945**

UUD 1945 adalah hukum tertinggi yang berlaku di wilayah Indonesia. Pada periode yang umumnya dikenal sebagai reformasi, setelah jatuhnya kediktatoran Suharto, UUD 1945 telah mengalami perubahan empat kali untuk menciptakan pengawasan dan perimbangan yang lebih kuat pada kekuasaan pemerintah, serta untuk memperkuat perlindungan hak. Perubahan kedua yang dilakukan pada bulan Agustus 2000 menciptakan bab Hak dalam Pasal 28 yang mencakup hak untuk mencari nafkah, atas kesehatan, atas informasi dan atas jaminan sosial. Hak-hak ini secara implisit dapat memberikan perlindungan yang signifikan bagi para pekerja migran, meskipun hingga saat ini, belum teruji dalam konteks ini. Pasal 27 ayat 2 juga menjamin bahwa setiap orang memiliki hak untuk memperoleh pekerjaan yang layak dan manusiawi.



## **Hak dan Kewajiban Negara dalam UUD 1945 Yang Relevan untuk Perlindungan dan Akses terhadap Keadilan bagi Pekerja Migran**

- Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan ... yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27 ayat 2).
- Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum (Pasal 28D ayat 1).
- Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja (Pasal 28D ayat 2).
- Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia (Pasal 28F).
- Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda... (Pasal 28G ayat 1).
- Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin ... serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan (Pasal 28H ayat 1).
- Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah (Pasal 28I ayat 4).

### **Undang-undang**

UU No. 39 Tahun 2004 menetapkan sejumlah hak para pekerja migran dalam undang-undang yang difokuskan terutama pada pelaksanaan program migrasi tenaga kerja (lihat Bagian 3.A). Hal ini termasuk hak untuk:

- a) Bekerja di luar negeri;
- b) Memperoleh informasi yang benar mengenai pasar kerja luar negeri dan prosedur penempatan TKI di luar negeri;
- c) Memperoleh pelayanan dan perlakuan yang sama dalam penempatan di luar negeri;
- d) Memperoleh kebebasan menganut agama dan keyakinannya serta kesempatan untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan keyakinan yang dianutnya;

- e) Memperoleh upah sesuai dengan standar upah yang berlaku di negara tujuan;
- f) Memperoleh hak, kesempatan dan perlakuan yang sama yang diperoleh tenaga kerja asing lainnya sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan di negara tujuan;
- g) Memperoleh jaminan perlindungan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan atas tindakan yang dapat merendahkan harkat dan martabatnya serta pelanggaran atas hak-hak yang telah ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan selama penempatan di luar negeri;
- h) Memperoleh jaminan perlindungan keselamatan dan keamanan saat kepulangan ke tempat asal; dan,
- i) Memperoleh naskah perjanjian kerja yang asli.<sup>94</sup>

Meskipun terbatas, hak-hak ini menawarkan beberapa potensi perlindungan yang signifikan bagi buruh migran. Misalnya hak untuk “[m]enerima jaminan perlindungan hukum ... dalam hal ... pelanggaran hak seseorang yang diatur dalam undang-undang selama penempatan di luar negeri” bisa menjadi dasar atas hak untuk menuntut ganti rugi. Namun UU tidak mengidentifikasi pihak-pihak yang bertanggung jawab untuk memenuhi dan menegakkan hak-hak tersebut. Selain itu, juga tidak memberlakukan hukuman apapun jika hak tersebut tidak terpenuhi, misalnya jika buruh migran tidak dibayar sesuai dengan standar upah di negara tujuan. Tanpa sarana untuk menegakkan hak-hak terhadap aktor tertentu, atau konsekuensi akibat tidak adanya pemenuhan, maka dalam prakteknya hak-hak tersebut tidak begitu berharga bagi buruh migran.

Sebaliknya, UU menetapkan konsekuensi yang serius bagi buruh migran jika mereka tidak menegakkan kewajiban mereka, yaitu buruh migran akan dianggap sebagai ‘ilegal’ dan kemungkinan tidak dapat memperoleh ganti rugi. Kewajiban buruh migran meliputi:

- a) Menaati peraturan perundang-undangan baik di dalam negeri maupun di negara tujuan;
- b) Menaati dan melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan perjanjian kerja;
- c) Membayar biaya pelayanan penempatan TKI di luar negeri; dan,
- d) Memberitahukan atau melaporkan kedatangan, keberadaan dan kepulangan ke Perwakilan Republik Indonesia di negara tujuan.<sup>95</sup>

UU nasional lainnya juga memberikan beberapa hak terhadap buruh migran secara tidak langsung. Hak ini termasuk UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang yang didalamnya buruh migran bisa dilindungi,

serta Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (lihat perbaikan Yudisial dalam Mekanisme di bawah ini). Meskipun tidak dibingkai sebagaimana hak yang sedemikian rupa, hukum pidana secara teoritis juga melindungi buruh migran dari kejahatan yang dilakukan oleh PPTKIS atau perantara individu, termasuk penipuan.

### **Hak-hak Dalam Perundangan Regional**

Perda-perda seperti yang dijelaskan dalam bagian Kerangka Hukum di atas dapat berpotensi memberikan perlindungan dan dukungan yang lebih besar bagi pekerja migran dalam konteks lokal. Misalnya, perda yang diadopsi oleh Gubernur Kabupaten Sumbawa, sebuah pulau di Provinsi Nusa Tenggara Barat, mensyaratkan bahwa PPTKIS menyediakan masyarakat dengan informasi yang sederhana dan jelas tentang proses rekrutmen dan posisi yang tersedia, dan menetapkan bahwa PPTKIS bertanggung jawab atas keamanan dan keselamatan dari seluruh buruh migran selama proses pra-keberangkatan.<sup>96</sup> Namun, satu penelitian menemukan bahwa sebagian besar perda yang menangani buruh migran (diperkirakan 80 persen atau lebih) masih bersifat 'ekstraktif' daripada melindungi, karena mereka memungut biaya tambahan PPTKIS dan calon buruh migran sebagai bagian dari pengaturan rekrutmen dalam yurisdiksi mereka.<sup>97</sup>

Tiga dari lima FGD dalam penelitian ini diadakan di daerah yang telah memiliki perda. Namun, tidak ada perbedaan yang dapat diamati antara pengalaman para pekerja tersebut dan para pekerja yang berasal dari daerah yang tidak memiliki perda. Para ahli yang mewawancarai mengamati bahwa Perda hanya berguna jika PPTKIS yang bersangkutan memiliki cabang di tingkat lokal. Seperti disebutkan di atas, lembaga yang mengirimkan pekerja ke Timur Tengah berlokasi di Jakarta, dan dianggap berada di luar jangkauan perda setempat karena mereka tidak memiliki kantor lokal. Para perantara yang mengatur pekerjaan di luar negeri bagi para buruh migran kemungkinan harus mengikuti peraturan daerah jika mereka secara hukum bisa dikategorikan sebagai agen dari perekrut tenaga kerja, namun para perantara tersebut tidak disebutkan secara khusus dalam Perda yang dikaji dalam penelitian ini.

## **5.B Hukum Internasional dan Perjanjian Bilateral**

Indonesia telah meratifikasi semua konvensi hak asasi manusia internasional, termasuk Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-hak Seluruh Buruh Migran dan Anggota Keluarganya pada tahun 1990, yang diratifikasi pada awal tahun 2012. Ratifikasi terbaru ini merupakan tonggak komitmen Indonesia untuk melindungi

buruh migran, yang dituntut oleh masyarakat sipil selama bertahun-tahun (lihat Lampiran 1 untuk daftar konvensi yang telah diratifikasi oleh Indonesia). Indonesia juga telah meratifikasi perjanjian inti ILO tentang buruh migran dan perlindungan tenaga kerja. Untuk pembahasan tentang kewajiban Indonesia yang relevan di bawah perjanjian internasional tentang hak asasi manusia, lihat Bagian 1.C di atas.

Meskipun UUD 45 mengharuskan perjanjian internasional dicantumkan ke dalam undang-undang domestik sebelum berlaku di Indonesia, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyertakan *semua* kewajiban HAM internasional Indonesia, dan perjanjian tersebut dapat langsung diberlakukan di pengadilan Indonesia dan melalui “sarana hukum nasional yang efektif” lainnya. Pasal 7 menyatakan:

(1) Setiap orang berhak untuk menggunakan semua upaya hukum nasional dan forum internasional atas semua pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh hukum Indonesia dan hukum internasional mengenai hak asasi manusia yang telah diterima Negara Republik Indonesia.

(2) Ketentuan hukum internasional yang telah diterima negara Republik Indonesia yang menyangkut hak asasi manusia menjadi hukum nasional.<sup>98</sup>

Menurut pakar dari masyarakat sipil, sedikit hakim di Indonesia yang memahami Pasal 7 UU No. 39 Tahun 1999 dan pasal ini belum digunakan di pengadilan Indonesia untuk menegakkan hak asasi buruh migran (dan pernah digunakan untuk sedikit kasus dengan keberhasilan yang terbatas juga) Ketentuan ini dapat memberikan dasar bagi litigasi strategis ke depan untuk menegakkan kewajiban HAM Indonesia terhadap buruh migran, dan menggambarkan prinsip umum dalam UUD 1945 bahwa: “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah” (UUD 1945, Pasal 28I ayat 4).

Selain kewajiban Indonesia terhadap hukum internasional, pemerintah Indonesia telah membuat nota kesepahaman (MoU) yang tidak mengikat dan tidak dapat dipaksakan dengan sejumlah negara tujuan.<sup>99</sup> Hanya MoU dengan Malaysia dan Qatar yang mencakup buruh migran Indonesia di sektor informal atau ‘tidak terampil’. Penandatanganan perjanjian tersebut telah dipublikasikan secara luas tetapi pada umumnya tidak meningkatkan perlindungan bagi buruh migran, dan mendapat kritik dari banyak pihak. Antara lain, perjanjian tersebut telah dinegosiasikan secara tidak transparan, dan masih sulit atau bahkan tidak mungkin untuk mendapatkan salinan dari sebagian besar MoU.<sup>100</sup>

## 5.C Hak-hak Kontraktual

Hak hukum paling kuat dan paling jelas yang dimiliki oleh buruh migran tertera pada kontrak komersial yang mereka tandatangani sebelum keberangkatan: perjanjian penempatan antara buruh migran dan PPTKIS, serta perjanjian kerja antara buruh migran dan majikan atau mitra usaha di negara tujuan.

Kedua perjanjian di atas disiapkan oleh PPTKIS dan ditandatangani sebelum keberangkatan. Meskipun persyaratan dari kedua perjanjian tersebut diatur dalam undang-undang, Indonesia tidak memiliki versi standar perjanjian. Sebaliknya, masing-masing instansi mengembangkan versi mereka sendiri dari masing-masing perjanjian yang bekerjasama dengan mitra usaha di negara tujuan. Berbagai instansi pemerintah harus memeriksa rancangan dokumen tersebut sebelum diberikan kepada buruh migran: Perwakilan Indonesia di negara tujuan harus memeriksa kedua dokumen sebelum menyetujui penempatan calon buruh migran di negara tersebut, dan Kemenakertrans memeriksa dokumen tersebut ketika PPTKIS mengurus ijin untuk mengisi surat permintaan tenaga kerja.<sup>101</sup> Namun peraturan tersebut tidak mensyaratkan kementerian pemerintah melakukan tindakan lebih dari sekedar memeriksa draft atau contoh dokumen. Peraturan yang ada juga tidak mensyaratkan atau bahkan mendorong staf kementerian untuk menilai apakah perjanjian telah memenuhi persyaratan hukum atau standar lainnya. Akibatnya, secara efektif tidak ada pengawasan terhadap isi dari perjanjian. Dan dalam prakteknya, seperti yang dijelaskan pada bagian berikut, perjanjian seringkali tidak konsisten dengan ketentuan yang terkait dengan hukum.

### **Perjanjian Penempatan**

Perjanjian Penempatan (PP) merupakan perkara sentral dalam sistem tenaga kerja migran di Indonesia. UU No. 39 Tahun 2004 menyebutkan masalah perjanjian berkali-kali, termasuk menetapkan persyaratan tentang isi perjanjian dan penyampaian terhadap buruh migran. Hal ini dimaksudkan bukan hanya untuk melindungi buruh migran selama persiapan pra-keberangkatan dan selama bekerja di luar negeri, tapi juga kewajiban pengiriman berkas perjanjian yang ditandatangani kepada instansi pemerintah ditujukan untuk memastikan bahwa pemerintah daerah mengetahui siapa bersiap-siap bekerja ke luar negeri dari daerah mereka, dengan PPTKIS mana dan ke negara tujuan mana. Informasi ini kemungkinan akan berharga di kemudian hari ketika buruh migran memerlukan salinan dokumen atau bantuan dari pemerintah untuk menyelesaikan sengketa (lihat Bagian 6 tentang Mekanisme Penegakan di bawah ini).

Menurut peraturan, draft PP, setelah diperiksa oleh perwakilan RI di negara tujuan dan Kemenakertrans di Jakarta, harus diajukan ke kantor Disnaker provinsi

dimana perekrutan dilakukan.<sup>102</sup> Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan Januari 2013 menjelaskan bahwa kepala kantor dinas kabupaten/kota setempat harus 'melakukan penelitian' (seperti membaca dan mengevaluasi) perjanjian penempatan, sebelum memberikan persetujuan terhadap penerbitan paspor bagi pekerja.<sup>103</sup>

Baik calon buruh migran maupun PPTKIS harus menandatangani perjanjian penempatan sebelum dimulainya program pelatihan, persiapan dokumen dan persyaratan pra-keberangkatan lainnya. Undang-undang menyatakan bahwa calon buruh migran dan PPTKIS harus memegang salinan perjanjian penempatan TKI yang telah ditandatangani bersama, dan tidak dapat diubah atau ditarik kembali tanpa persetujuan bersama.<sup>104</sup> Agen tenaga kerja kemudian harus melaporkan setiap perjanjian penempatan yang telah ditandatangani ke otoritas pemerintah kota/kabupaten atau pemerintah propinsi (kantor dinas Tenaga Kerja setempat yang membantu proses perekrutan dan BP3TKI) bersama dengan salinan dari perjanjian yang telah ditandatangani.

Upaya pengamanan ini tidak mencakup prosedur untuk membatalkan atau mengoreksi kekurangan dari perjanjian penempatan, atau untuk menuntut ganti rugi jika agen tenaga kerja tidak mematuhi kewajibannya. Oleh karena buruh migran yang ke Timur Tengah menggunakan jasa perantara untuk berhubungan secara langsung dengan perekrut yang berbasis di Jakarta yang umumnya dipandang sebagai berada di luar lingkup peraturan setempat,<sup>105</sup> upaya pengamanan berbasis lokal ini umumnya sama sekali tidak dapat membantu para buruh migran yang ke Timur Tengah.

### *Isi Perjanjian Penempatan*

Perjanjian penempatan harus menetapkan posisi yang akan ditempati buruh migran secara rinci, serta kewajiban selama proses pra-keberangkatan, termasuk biaya yang harus dibayar oleh buruh migran, serta rencana tanggal keberangkatan luar negeri.

Yang paling signifikan, UU No. 39 Tahun 2004 mensyaratkan bahwa perjanjian mencakup ketentuan bahwa pelaksana penempatan TKI tersebut akan menjamin calon buruh migran dalam hal majikan di negara tujuan tidak memenuhi semua persyaratan dari Perjanjian Kerja (seperti pembayaran upah) (Pasal 52 ayat 2(f)). Catatan penjelasan UU No. 39 Tahun 2004 menyatakan bahwa,

Jaminan yang dimaksudkan adalah pernyataan kesanggupan dari pelaksana penempatan TKI swasta untuk memenuhi janjinya terhadap calon TKI yang ditempatkannya.

Misalnya, apabila dalam perjanjian penempatan pelaksana penempatan TKI swasta menjanjikan bahwa calon TKI yang bersangkutan akan dibayar sejumlah tertentu oleh Pengguna, dan ternyata dikemudian hari Pengguna tidak memenuhi sejumlah itu (yang tentunya dicantumkan dalam perjanjian kerja), maka pelaksana penempatan TKI swasta harus membayar kekurangannya.<sup>106</sup>

## Dua Contoh Perjanjian Penempatan

Perjanjian penempatan bagi para buruh migran yang akan ke Timur Tengah secara mengejutkan sulit diperoleh. Para responden yang diwawancarai dalam penelitian ini memang tidak ada yang mendengar tentang Perjanjian Penempatan yang ditandatangani oleh para buruh migran yang ke Timur Tengah. Akhirnya tim peneliti memperoleh satu contoh perjanjian untuk buruh migran yang akan ke Qatar (dari agen tenaga kerja). Sebaliknya, sampel Perjanjian Penempatan bagi buruh migran yang akan ke Asia Pasifik relatif mudah ditemukan, dan tim peneliti melihat contoh perjanjian dari sebuah situs agen tenaga kerja untuk buruh migran yang akan ke Malaysia.<sup>107</sup>

Kedua perjanjian terdiri dari beberapa halaman, namun perjanjian kedua (untuk pekerja yang akan ke Malaysia) jauh lebih komprehensif. Perjanjian tersebut mencantumkan rincian hak bagi buruh migran, termasuk untuk menolak penempatan tertentu yang tidak sesuai dengan apa yang telah dijanjikan, untuk beribadah selama periode penempatan, dan untuk menerima asuransi dan 200 jam pelatihan. Sebaliknya, contoh perjanjian untuk buruh migran yang akan ke Qatar tidak menyebutkan hak khusus sama sekali. Kedua perjanjian mewajibkan agen tenaga kerja untuk melindungi kesejahteraan buruh migran, tetapi untuk buruh migran yang akan ke Qatar, agen tenaga kerja hanya berkewajiban untuk memastikan “keselamatan, keamanan dan perlindungan” buruh migran hingga penempatan yang “sesuai dengan ketentuan yang berlaku” – kemungkinan hingga ditempatkan sesuai dengan kontrak.

Dalam hal sengketa dan kompensasi, perjanjian untuk buruh migran yang ke Qatar tidak menyebutkan perselisihan yang terkait dengan kinerja Perjanjian Kerja. Perjanjian hanya menyatakan situasi dimana penempatan tidak berjalan lancar: buruh migran berhak atas pengembalian biaya yang telah dibayarkan ke agen tenaga kerja jika dia mengundurkan diri dari penempatan atau ternyata secara medis tidak layak diberangkatkan, tetapi akan dipotong biaya prosedur yang dikeluarkan hingga sampai pada tahap tersebut sebelum pengembalian biaya. Selain itu, buruh migran dapat menerima pengembalian biaya jika proses penempatan tidak terjadi dalam waktu tiga bulan terhitung dari perjanjian yang ditandatangani, jika kedua belah pihak menghadiri mediasi di Kementerian Tenaga Kerja dan kesalahan terletak pada agen tenaga kerja. Perlindungan ini sangat terbatas, sangat berat untuk ditegakkan, dan secara substansial jauh di bawah persyaratan hukum. Pada tahap ini, perjanjian untuk buruh migran yang akan ke Malaysia juga mensyaratkan pembayaran kembali biaya yang sudah dikeluarkan jika pekerja meninggalkan pelatihan atau penempatan.

Hal ini hanyalah satu contoh kecil, banyak lagi kontrak yang harus diperiksa untuk menentukan perlindungan yang perlu diberikan atau yang tidak perlu diberikan oleh perjanjian penempatan. Namun demikian, perbedaan antara kedua dokumen (keduanya telah diperiksa dan disetujui oleh pemerintah) minimal menyiratkan perlunya proses pemeriksaan hukum yang lebih komprehensif.

Ketentuan ini sangat penting, karena membebankan tanggung jawab langsung pada PPTKIS atas perlakuan yang dialami para buruh migran di luar negeri, serta mengharuskan pertanggungjawaban atas janji-janji yang dibuat kepada para calon buruh migran selama proses perekrutan. Dari UU dan dokumen yang ada, masih belum jelas bagaimana kewajiban pemberian kompensasi dari agen tenaga kerja yang tertuang pada Perjanjian Penempatan berinteraksi dengan jaminan asuransi yang disediakan kepada buruh migran, atau kewajiban majikan untuk memenuhi ketentuan dari Perjanjian Kerja. Oleh karena perjanjian belum diuji di pengadilan, hal ini merupakan wilayah yang akan mendapat manfaat dari analisis lebih lanjut dan litigasi strategis.

### **Perjanjian Kerja**

Perjanjian Kerja harus diberikan kepada buruh migran setelah pelatihan selesai dan buruh migran telah disetujui untuk diberangkatkan. Biasanya dokumen ini akan diberikan dalam beberapa hari sebelum keberangkatan. Pada tahap ini, seorang calon buruh migran yang akan pergi ke Timur Tengah berada di Jakarta, jauh dari rumah, telah menghabiskan banyak waktu dan tenaga selama proses pra-keberangkatan, dan akan banyak kehilangan jika berubah pikiran setelah melihat Perjanjian Kerja (termasuk konsekuensi rasa malu untuk kembali ke desa jika tidak jadi berangkat ke luar negeri).

Indonesia belum mengembangkan standar perjanjian kerja, tetapi UU No. 39 Tahun 2004 mengatur tentang ketentuan minimum yang mencakup: nama dan alamat para pihak, jenis pekerjaan dan ketentuan yang mencakup jam kerja, upah dan hari libur, serta durasi masa kontrak (dua tahun, dengan kemungkinan untuk diperpanjang).<sup>108</sup> UU tidak mensyaratkan kontrak ditulis dalam bahasa yang dimengerti oleh buruh migran. Bagi buruh migran yang ke Timur Tengah (yang sebagian besar berpendidikan sekolah dasar atau kurang – lihat Bagian 2.B), kontrak kemungkinan ditulis dalam bahasa Inggris atau bahasa Arab. Ketiga contoh kontrak yang diperoleh dari OMS untuk keperluan penelitian ini ditulis dalam bahasa Arab dan Bahasa Indonesia.

Perjanjian kerja menimbulkan sejumlah masalah hukum transnasional, mengingat bahwa salah satu pihak (majikan/ mitra usaha) berada di negara tujuan; sebagian besar kontrak dilakukan di negara tujuan; kontrak disiapkan PPTKIS dan pihak mitra usaha, serta ditandatangani oleh buruh migran di Indonesia. Meskipun isi



perjanjian diatur, setidaknya sebagian, oleh persyaratan yang berada di bawah hukum Indonesia, peran hukum dan sistem hukum negara tujuan dalam isi dan penegakan perjanjian masih tidak jelas. Masalah ini tentu saja memerlukan studi lebih lanjut.

### **Pemenuhan Hak Pada Perjanjian Penempatan dan Perjanjian Kerja**

Secara keseluruhan, perjanjian penempatan dan perjanjian kerja harus memuat hak hukum yang memberikan perlindungan yang signifikan kepada buruh migran dari kemungkinan itikad buruk transaksi yang dilakukan oleh perekrut dan majikan. Dalam prakteknya, hal ini sulit dilakukan. Pertama, meskipun adanya banyak lapis pemeriksaan dan persetujuan yang dilakukan pemerintah, tampaknya banyak buruh migran, terutama mereka yang akan ke Timur Tengah, tidak menerima perjanjian penempatan sama sekali (lihat Kotak Teks di atas). OMS mengatakan bahwa mereka jarang sekali melihat perjanjian penempatan, dan perwakilan agen tenaga kerja. Hal ini mengisyaratkan bahwa dokumen ini memang jarang diberikan kepada buruh migran. Menurut para ahli hukum, pada umumnya agen tenaga kerja menempatkan buruh migran di sebuah rumah penampungan untuk pelatihan bahkan sebelum pesanan tenaga kerja diterima, sehingga mustahil bagi buruh migran untuk menerima perjanjian penempatan dengan posisi yang rinci pada saat perekrutan; bahkan perjanjian kadang diberikan di bandara. Sebaliknya, sebagian besar peserta diskusi kelompok terarah pernah menerima dan menyadari keberadaan Perjanjian Kerja.

Kedua, bahkan jika perjanjian penempatan diberikan, PPTKIS tersebut tidak memiliki kewajiban untuk menjelaskannya kepada buruh migran. Hal ini berbeda dengan perjanjian kerja, yang harus dijelaskan oleh pejabat publik selama pembekalan akhir pemberangkatan. OMS menilai bahwa bahkan jika perjanjian diberikan kepada buruh migran, agen tenaga kerja akan mengambilnya kembali setelah buruh migran menandatangani, dan buruh migran tidak didorong untuk membaca atau memahami ketentuan-ketentuan yang tertara atau hak-hak yang terkandung dalam perjanjian tersebut.

Ketiga, sebagaimana yang dijelaskan dalam kotak, Perjanjian Penempatan dan Perjanjian Kerja mungkin tidak sesuai dengan undang-undang dalam hal apapun. Pada dua dokumen yang ditinjau dalam penelitian ini, tidak mencakup jaminan oleh perekrut, seperti yang dipersyaratkan dalam UU No. 39/2004 pasal 52 huruf f, untuk memberikan kompensasi kepada pekerja dalam hal majikan melanggar perjanjian. Selain itu, perjanjian tidak mencantumkan mekanisme untuk menegakkan hak kontraktual atau untuk menyelesaikan sengketa, meskipun dalam prakteknya pekerja dapat mencoba untuk melakukan hal ini melalui jalur negosiasi dan mediasi (lihat Bagian 6.A tentang Penyelesaian Sengketa Administrasi berikut ini).

Undang-undang tidak menjatuhkan sanksi apapun jika perjanjian yang disediakan oleh perekrut tidak sesuai dengan hukum, dan tidak ada undang-undang

atau perjanjian sendiri yang memberikan konsekuensi bagi perekrut jika mereka gagal untuk memenuhi kewajiban mereka. Akibat dari semua ini kegagalan hukum dan implementasinya ini, buruh migran yang ambil bagian dalam studi ini tidak menyadari hak-hak mereka di bawah Perjanjian Penempatan dan Perjanjian Kerja, di luar upah yang dijanjikan dan negara tujuan.

Para ahli yang diwawancarai dalam penelitian ini tidak dapat mengidentifikasi kasus hukum untuk menjajaki kemungkinan pemberlakuan hak kontraktual, atau menjelaskan hubungan antara Perjanjian Penempatan dan Perjanjian Kerja. Hal ini menimbulkan pertanyaan lebih lanjut untuk dilakukan penelitian, dan meningkatkan potensi dilakukannya litigasi strategis untuk menegakkan persyaratan hukum dan hak kontraktual.

## 5.D Rangkuman Hak-hak Pekerja Migran Menurut Hukum dan Kontrak

Buruh migran di Indonesia memiliki hak hukum yang berasal dari Konstitusi, undang-undang, peraturan dan perjanjian komersial pribadi dengan agen tenaga kerja dan majikan (dan pihak asuransi – lihat di bawah), serta di bawah hukum internasional. Hak hukum termasuk hak khusus untuk bekerja di luar negeri, diperlakukan setara dengan calon pekerja lainnya, dibayar dengan upah sesuai standar yang berlaku, menerima salinan kontrak kerja, dan tidak dianiaya atau dieksploitasi. Buruh migran juga memiliki hak untuk memperoleh pelatihan dan informasi yang sesuai dengan jenis pekerjaan yang akan mereka lakukan.

Dalam prakteknya, hak hukum buruh migran hanya memberikan sedikit perlindungan karena sebagian besar hak sulit (jika tidak mustahil) untuk ditegakkan, jarang mengidentifikasi pihak yang bertanggung jawab terhadap pemenuhan hak-hak tertentu, dan tidak menggambarkan secara jelas antara kewajiban instansi pemerintah dan agen tenaga kerja. Hak-hak hukum tersebut juga tidak menetapkan mekanisme penegakan hukum. Misalnya UU No. 39 Tahun 2004 tidak menetapkan metode yang memungkinkan seorang pekerja bisa mengajukan keluhan jika tidak diperlakukan setara, atau tidak menerima upah yang telah ditetapkan, atau tidak menerima salinan kontrak. Hak tersebut juga tidak memberikan mekanisme untuk mengajukan keluhan atau memperoleh pemecahan jika pejabat pemerintah tidak melakukan pemeriksaan yang disyaratkan, atau jika perjanjian penempatan tidak mencantumkan hak-hak pekerja yang diperlukan.

Hak yang ditetapkan dalam perjanjian kerja meliputi hak terhadap upah tertentu, terhadap jenis pekerjaan tertentu, terhadap cuti libur, dan rincian hubungan lainnya

dengan majikan. Hak yang ditetapkan dalam perjanjian penempatan meliputi jaminan penempatan jika biaya telah dibayar (atau uangnya dikembalikan), dan pemberian kompensasi oleh agen tenaga kerja jika majikan tidak membayar upah yang telah disepakati atau tidak sesuai dengan persyaratan lainnya dari perjanjian penempatan dan perjanjian kerja. Demikian pula, perjanjian penempatan (yang jarang diterima oleh para pekerja yang ke Timur Tengah, apapun keadaannya) tidak mencantumkan mekanisme untuk memperoleh kompensasi yang harus dibayar oleh agen tenaga kerja jika perjanjian kerja tidak terpenuhi. Perjanjian kerja adalah sulit, jika bukan mustahil, untuk ditegakkan setelah buruh migran kembali ke Indonesia.

Buruh migran ini sebagian besar hanya memiliki kesepakatan verbal dengan perantara dan agen tenaga kerja, dan berbagai sumber hak-hak hukum membutuhkan aktor yang bertanggungjawab dan mekanisme penegakan hukum yang efektif. Bagian berikut ini akan membahas mekanisme penanganan masalah di Indonesia yang ada saat ini dan sejauhmana hal tersebut dilakukan, atau kemungkinan pemberian ruang bagi penegakan hak-hak tersebut.



## 6. Mekanisme Bagi Penegakan Hak dan Pencarian Kompensasi

Selama proses migrasi, buruh migran berinteraksi dengan berbagai instansi pemerintah dan pihak swasta, baik di Indonesia maupun di luar negeri, sehubungan dengan kepada siapa mereka memiliki hak hukum (lihat bagian sebelumnya). Pihak swasta ini termasuk agen tenaga kerja, perusahaan asuransi, majikan di luar negeri, dan perantara lokal swasta yang membuat janji lisan kepada pekerja. Pihak swasta tersebut mungkin juga termasuk pekerja transportasi (yang memeras pekerja migran yang kembali), staf pusat pelatihan dan pihak-pihak lain yang berbasis di Indonesia.

Buruh migran memiliki beberapa jalan yang memungkinkan mereka mencoba untuk mencari keadilan jika ada perselisihan dengan, atau pelanggaran hak oleh salah satu dari pihak-pihak ini. Selain pengadilan, jalan tersebut biasanya dilihat oleh berbagai pemangku kepentingan dalam penelitian ini sebagai jalan untuk memecahkan masalah daripada mekanisme untuk menegakkan hak-hak hukum. Jalan-jalan tersebut mencakup:

- Negosiasi pribadi/“solusi damai”;
- Mengajukan klaim kepada instansi pemerintah dan mediasi (cara non-litigasi);
- Mengajukan klaim terhadap pihak asuransi;
- Menggunakan sistem peradilan.

Bagian ini akan mengulas masing-masing mekanisme ini dengan mengidentifikasi: kerangka hukum relevan yang berlaku, berbagai aktor yang terlibat, tata cara pengajuan dan penyelesaian keluhan, serta persepsi tentang keberhasilan (atau kegagalan) dari mekanisme tersebut. Hal ini dilakukan dengan mengacu pada pengalaman para buruh migran, persepsi pengacara dan masyarakat sipil 'yang menangani kasus' yang membantu buruh migran, serta pejabat pemerintah yang melaksanakan dan mengawasi mekanisme tersebut.

Sejauh ini metode yang paling populer untuk menuntut ganti rugi terhadap pihak swasta di Indonesia, menurut peserta studi, adalah negosiasi pribadi yang bersifat informal, baik dengan perantara/sponsor/calon, agen tenaga kerja atau majikan. Dan sangat sedikit buruh migran yang membawa masalah mereka lebih jauh karena kurangnya informasi dan kurangnya keyakinan terhadap keberhasilan dari mekanisme yang tersedia. Persepsi seperti ini dimiliki oleh peserta diskusi kelompok terarah, dimana hanya segelintir diantara mereka yang telah mengambil tindakan lebih dari berkomunikasi dengan perantara atau agen tenaga kerja.

Selain mekanisme di atas, buruh migran juga menggunakan jasa dari Perwakilan Indonesia untuk menyelesaikan masalah mereka dengan majikan secara langsung ketika mereka masih berada di luar negeri. Misi luar negeri juga dapat mendukung kasus di Indonesia dengan menyediakan dokumen atau bukti lainnya dari kerugian yang terjadi di luar negeri. Peran Perwakilan Indonesia dalam menyelesaikan sengketa antara buruh migran dan majikan mereka di Timur Tengah adalah 'mekanisme' terakhir yang dibahas dalam bagian ini.

### **Bantuan Hukum di Indonesia**

Ketika berada di luar negeri, buruh migran berpotensi untuk dapat mengakses layanan bantuan hukum melalui Kedutaan Besar dan konsulat Indonesia (lihat bagian tentang Perlindungan Kedutaan Besar di bawah). Namun di Indonesia, bantuan hukum yang didanai negara sampai tahun 2011 hanya diberikan kepada terdakwa pidana.

Pilihan bantuan hukum dari pihak non-pemerintah memang tersedia untuk para buruh migran, tetapi sangat terbatas. Layanan bantuan hukum swasta memiliki sejarah panjang dan dihormati di Indonesia; organisasi resmi pertama yang bernama Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, didirikan pada tahun 1970, di bawah rezim militer yang dipimpin Presiden Soeharto, dan merupakan saluran yang penting bagi gerakan pro-demokrasi.<sup>109</sup> Saat ini, bersama dengan permasalahan lain yang dimandatkan oleh kelompok masyarakat sipil dengan staf pengacara, seperti organisasi-organisasi yang memperjuangkan kaum perempuan, cabang-cabang dari Yayasan LBHI telah

beroperasi di 15 propinsi di Indonesia.<sup>110</sup> Namun demikian, kebanyakan lembaga bantuan hukum masih beroperasi di kota-kota. Meskipun mereka mengambil berbagai macam kasus, dari korupsi hingga kesetaraan jender dan klaim lahan, para pengacara di LBH Jakarta yang diwawancarai dalam studi ini mengatakan bahwa kasus-kasus buruh migran masih “sangat jarang” dan umumnya masuk dalam kategori kasus perburuhan.<sup>111</sup> Dan meskipun beberapa pengacara swasta mengkhususkan diri dalam kasus-kasus buruh migran, seorang pengacara yang diwawancarai menyatakan bahwa hal ini juga jarang terjadi karena kasus-kasusnya yang kompleks, dan buruh migran jarang yang mampu membayar biaya bantuan hukum.<sup>112</sup>

Sebaliknya, ketika mencari keadilan, buruh migran mengandalkan OMS lokal, yang umumnya tidak tercatat dan biasanya dikelola oleh para mantan buruh migran yang secara pribadi mendedikasikan diri untuk perbaikan sistem perlindungan bagi buruh migran. Seluruh buruh migran yang berpartisipasi dalam diskusi kelompok terarah pada penelitian ini telah menerima bantuan tersebut; dan tidak satupun diantara mereka yang telah menerima nasihat hukum profesional. Organisasi-organisasi ini memainkan fungsi yang sangat penting dalam memberikan advokasi bagi buruh migran individual untuk melakukan klaim terhadap pemerintah atau pihak swasta, serta membantu dalam pengumpulan dokumen dan bukti pendukung. Namun demikian, beberapa ahli menyesalkan langkanya penasihat hukum terlatih di daerah-daerah yang bisa memberikan masukan kepada buruh migran tentang hak-hak mereka yang berada di bawah undang-undang dan kontrak.

Situasi ini kemungkinan dapat berubah dengan adanya Undang-Undang baru tentang Bantuan Hukum tahun 2011 (UU No. 16 tahun 2011).<sup>113</sup> Secara signifikan, undang-undang tersebut mengakui adanya “hak untuk mengakses keadilan” di Indonesia, dan menegaskan kembali hak konstitusional seluruh rakyat Indonesia untuk memperoleh perlakuan yang setara di hadapan hukum.<sup>114</sup> UU ini juga menyediakan pendanaan dari negara bagi layanan bantuan hukum yang diberikan oleh pengacara swasta dan organisasi. Masih belum jelas bagaimana UU tersebut akan dilaksanakan. Bagi buruh migran, pertanyaan utamanya adalah apakah mereka akan dimasukkan dalam definisi “kaum miskin”, populasi yang dijadikan sasaran hukum. Buruh migran mungkin pulang kembali dengan membawa sejumlah uang, tetapi masih menghadapi hambatan struktural untuk menuntut ganti rugi atas klaim yang sah. Agustinus Supriyanto, seorang ahli dalam bidang hukum internasional dan buruh migran, menunjukkan bahwa interpretasi yang luas atas UU dapat memberikan layanan yang sangat penting bagi ribuan buruh migran pencari keadilan setiap tahunnya.<sup>115</sup>

## 6.A Negosiasi dan Penyelesaian Sengketa Secara Informal

Negosiasi informal merupakan pilihan pertama, dan seringkali merupakan satu-satunya metode penyelesaian sengketa yang digunakan oleh para buruh migran dan keluarga mereka, jika mereka memang ingin mengambil tindakan. UU No. 39 Tahun 2004 justru mensyaratkan buruh migran dan agen tenaga kerja untuk penyelesaian perselisihan mereka sebelum mengambil tindakan lebih lanjut:

85(1): Dalam hal terjadi sengketa antara TKI dengan pelaksana penempatan TKI swasta mengenai pelaksanaan perjanjian penempatan, maka kedua belah pihak mengupayakan penyelesaian secara damai dengan cara bermusyawarah.

Para peserta diskusi menerangkan bahwa negosiasi tersebut berguna untuk mengatasi berbagai perselisihan dengan agen tenaga kerja, termasuk pembayaran kembali biaya yang telah dikeluarkan jika penempatan gagal dilakukan; pengembalian dokumen pribadi; pembayaran kekurangan upah jika buruh migran tidak dibayar sesuai dengan Perjanjian Penempatan; pembayaran asuransi (lihat Program Asuransi Pekerja Migran di bawah); dan upaya untuk memperbaiki kondisi kerja atau memperoleh upah-kembali dari majikan. Negosiasi tersebut juga biasanya menjadi satu-satunya pilihan bagi buruh migran dalam menyelesaikan perselisihan dengan pihak perantara setempat, yang tidak terikat pada peraturan secara langsung dan memperoleh pengawasan yang sangat minim dari pemerintah (kecuali masalah tersebut dilaporkan ke polisi sebagai tindak pidana penipuan).

### **Siapa yang Bertanggungjawab? Perekrut vs Pihak Asuransi**

Indonesia memiliki sistem asuransi komprehensif yang unik yang menjamin buruh migran atas banyaknya kerugian yang mereka alami di Indonesia dan di luar negeri. Namun sejumlah kerugian ini kemungkinan akibat kesalahan dari agen tenaga kerja, secara langsung maupun tidak langsung. Selanjutnya, UU No. 39 Tahun 2004 mensyaratkan bahwa perjanjian penempatan dari pekerja migran memuat jaminan bahwa agen tenaga kerja akan memberikan kompensasi kepada buruh migran atas terjadinya pelanggaran kontrak kerja (termasuk, misalnya, tidak terbayarnya upah). Polis asuransi mencakup sejumlah kerugian yang juga termasuk pelanggaran kontrak kerja (termasuk tidak terbayarnya upah).



Sebagai akibat dari adanya tumpang tindih ini, dalam prakteknya OMS sering melakukan pendekatan pada kedua pihak untuk memperoleh kompensasi. Salah seorang yang pernah menangani kasus menjelaskan bahwa dalam kasus-kasus upah yang tidak dibayarkan misalnya, pada umumnya OMS akan menghubungi agen tenaga kerja, yang sangat jarang memberikan kompensasi kepada pekerja secara langsung, tetapi kemungkinan akan “membantu” buruh migran untuk membuat klaim asuransi. Karena proses klaim ini akan memakan waktu yang cukup lama, banyak OMS yang sekarang memilih untuk datang langsung ke perusahaan asuransi untuk mengajukan klaim tersebut. Akan tampak dari UU No. 39 Tahun 2004 bahwa memiliki tanggungjawab yang paling tinggi bagi pemberian ganti rugi atas pelanggaran kontraktual jika perusahaan asuransi tidak mampu melakukan hal tersebut secara wajar, tetapi isu ini tidak dieksplorasi oleh para peserta dalam studi ini.

Manual Standar Prosedur Operasional BNP2TKI 2011 menginstruksikan kepada staf terkait bahwa baik PPTKIS maupun perusahaan asuransi mungkin menjadi para pihak dalam mediasi, namun masing-masing pihak terkait dengan kerugian yang berbeda. Menurut Manual ini, perusahaan asuransi merupakan pihak yang menangani kerugian yang terkait dengan pekerjaan, sedangkan agen tenaga kerja bertanggung jawab terhadap masalah yang timbul selama proses pra-keberangkatan, yaitu: buruh migran tidak dapat melakukan pekerjaan tersebut, buruh migran tidak bisa berkomunikasi dengan majikan, buruh migran tidak dalam kondisi sehat, atau buruh migran kembali pulang dengan seorang anak kecil.<sup>116</sup> Masih belum jelas, apakah hal ini mencerminkan praktik standar atau penilaian BNP2TKI terhadap kewajiban hukum masing-masing pihak. Dalam kasus apapun, pernyataan yang lebih jelas dalam perundang-undangan atau peraturan tentang pihak mana yang bertanggungjawab terhadap suatu jenis kerugian tertentu akan membantu OMS dan buruh migran serta keluarga mereka agar klaim yang diajukan berhasil.

UU No. 39 Tahun 2004 tidak menetapkan prosedur untuk melakukan negosiasi atau diskusi informal. Penelitian sebelumnya telah menunjukkan bahwa buruh migran dan keluarga mereka saling mempelajari strategi satu sama lain.<sup>117</sup> Para peserta diskusi menjelaskan bahwa dalam banyak kasus, buruh migran atau anggota keluarganya mencoba untuk menghubungi pihak lain, menjelaskan situasi, dan meminta sejumlah bantuan. Dalam beberapa kasus, otoritas lokal atau OMS membantu buruh migran untuk mengumpulkan dokumen yang diperlukan atau untuk mengambil dokumen dari

agen tenaga kerja – seperti salinan perjanjian kerja jika buruh migran tidak menerima atau menyimpan salinannya.

Negosiasi dapat bervariasi dari pembicaraan yang sangat informal hingga pertemuan yang lebih formal dimana perwakilan OMS menyajikan dokumen dan bukti kerugian terhadap pihak lain, dan membuat permintaan untuk memperoleh ganti rugi tertentu. Perwakilan OMS mencatat bahwa diskusi ini kadang-kadang berlangsung panas, dimana masing-masing pihak mengajukan tuntutan terhadap pihak lainnya.

Para pihak dapat membahas sengketa melalui surat atau telepon, tetapi perwakilan OMS menekankan bahwa pertemuan secara pribadi biasanya dapat mencapai suatu kesepakatan. Seorang wakil dari SBMI Brebes mencatat: “Kita harus sangat berhati-hati juga dalam penanganan kasus. Ketika buruh migran sangat membutuhkan sponsor atau pun PPTKIS, kita langsung menuju ke PPTKIS.” Peserta menggambarkan banyaknya waktu dan tenaga yang terkuras dalam setiap negosiasi, termasuk pengiriman surat, panggilan telepon, dan melakukan perjalanan ke berbagai pertemuan

Pertemuan secara langsung menghadirkan beberapa tantangan. Pertemuan dengan perantara/calo kemungkinan bisa sulit karena sejumlah perantara/calo akan segera menghilang setelah mengatur perekrutan, meskipun sebagaimana lainnya mungkin dikenal masyarakat dan akhirnya dapat dihubungi.<sup>118</sup> Calo yang dihubungi seringkali menolak atas tanggung jawab apapun dan menyalahkan PPTKIS. Suatu pertemuan pribadi pada sebuah PPTKIS bisa sangat menakutkan bagi seorang buruh migran atau keluarganya, karena melibatkan perjalanan ke Jakarta (untuk perekrut ke Timur Tengah), dan PPTKIS seringkali terletak di kompleks eksklusif yang tertutup dan dikelilingi oleh pagar tembok tinggi. Perjalanan ke Jakarta kemungkinan juga mahal (meskipun negosiasi langsung mungkin masih lebih murah daripada menempuh jalur lain untuk memperoleh penyelesaian).

Seorang ibu di Jawa Tengah menjelaskan upaya untuk bernegosiasi dengan agen tenaga kerja setelah putrinya yang bekerja di Arab Saudi belum dibayar selama dua tahun dan dihalangi untuk kembali ke kampung halaman. Dia mengatakan dalam diskusi kelompok terarah:

Saya sudah tujuh kali bolak-balik ke PT. Tapi tidak ada hasilnya. Di sana cuma ada bapak *outsourcing* dan dia hanya mengatakan, “ya, ya” tetapi tidak memberi saya jawaban. Itu tanggung jawab sponsor, tetapi sponsor hilang.<sup>119</sup>

Meskipun UU No. 39 Tahun 2004 menerangkan negosiasi antara pelaksana penempatan dan buruh migran, para buruh migran juga bernegosiasi dengan pihak lain, seperti perusahaan asuransi (lihat Program Asuransi pekerja migran di bawah ini) dan majikan. Dalam kasus terakhir, OMS menggambarkan pekerja membuat daftar bantuan dari teman, keluarga, OMS dan bahkan agen tenaga kerja untuk berdialog

dengan majikan. Sebuah organisasi di Lombok menjelaskan proses yang mereka lakukan sebagai berikut:

Dalam kasus gaji yang tidak dibayar, maka yang kerap kita lakukan adalah kadang mantan buruh migran yang sebelumnya bekerja di sana bantu telepon majikan di sana. Cara ini juga menjadi cara baru untuk kita. Ternyata majikan juga didekati dengan itu. Terakhir kasusnya Ibu S., dia telepon majikan, TKInya dipulangkan dangajinya dibayar. Karena Ibu S. pernah kerja lama di arab, jadi dia memahami bahasa dan budaya orang di sana untuk membantu kelancaran jalan kita [dalam melakukan negosiasi].<sup>120</sup>

Dengan cara ini, negosiasi juga dapat mencegah masalah menjadi semakin meruncing, atau membantu menyelesaikan adanya kesalahpahaman sebelum pekerja merasa perlu untuk meminta kompensasi. Dan meskipun terdapat ketidakseimbangan kekuatan yang melekat yang dapat membuat negosiasi yang adil sulit tercapai, negosiasi tampaknya menjadi metode yang paling umum untuk menyelesaikan sengketa. Memang, para peserta menggambarkan negosiasi sebagai komponen yang berkelanjutan dari semua mekanisme penyelesaian sengketa, bahkan setelah pekerja telah mengajukan pengaduan resmi.

## 6.B Penyelesaian Sengketa Administratif

Selain negosiasi langsung, mekanisme utama untuk menyelesaikan sengketa antara pekerja migran dan aktor yang berbasis di Indonesia adalah meminta bantuan instansi pemerintah terkait.<sup>121</sup> Layanan yang diberikan dari membantu buruh migran untuk memperoleh dokumen dari agen tenaga kerja dan departemen pemerintah lainnya, hingga menulis surat ke berbagai pihak seperti agen tenaga kerja atau kedutaan di luar negeri, atau melakukan pembicaraan terhadap pihak lain atas nama buruh migran. Tahap akhir dalam penyelesaian sengketa administratif adalah ‘mediasi’ dimana instansi pemerintah mengumpulkan pihak-pihak yang berselisih untuk melakukan negosiasi.

Masih tidak jelas instansi pemerintah mana yang bertanggungjawab untuk menyelesaikan sengketa buruh migran, termasuk prosedur, potensi klaim yang dapat dibuat, upaya yang tersedia, serta banding untuk menentang hasil atau proses penyelesaian sengketa. Meskipun bukan istilah resmi yang digunakan oleh pemerintah di Indonesia, laporan ini menggunakan istilah “Penyelesaian Sengketa Administratif” untuk mencakup secara luas semua kegiatan penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh instansi pemerintah, dijelaskan sedetail mungkin yang dapat diperoleh dari wawancara dengan pemangku kepentingan dan informasi dari dokumen pemerintah.

## Fungsi Penyelesaian Perselisihan Dari Instansi Pemerintah

Hukum di Indonesia tidak menarik garis perbedaan yang jelas kementerian dan lembaga pemerintah yang mana yang menerima pengaduan buruh migran dan membantu penyelesaian sengketa tersebut. Memang, para peserta dalam studi ini pada umumnya memandang bahwa fungsi untuk menyelesaikan sengketa dari Kementerian Tenaga Kerja dan BNP2TKI dapat saling ditukarkan. Sebagaimana yang dicatat oleh salah satu pengacara, “mekanisme lebih formal yang kita gunakan untuk menyelesaikan sengketa adalah mengajukan pengaduan kepada pemerintah, dalam hal ini apakah BNP2TKI atau Kementerian Tenaga Kerja, yang paling utama adalah bahwa keduanya adalah pihak pemerintah.”<sup>122</sup>

UU No. 39 Tahun 2004 secara spesifik memberi wewenang Kemenakertrans untuk membantu menyelesaikan perselisihan. Pasal 85 ayat 2 menyatakan:

Dalam hal penyelesaian secara musyawarah tidak tercapai, maka salah satu atau kedua belah pihak dapat meminta bantuan instansi yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan di Kabupaten/Kota, Provinsi atau Pemerintahan.

Namun, BNP2TKI di Jakarta dan kantor provinsi BP3TKI juga menerima keluhan pekerja migran, sebagaimana Kementerian Luar Negeri di Jakarta. Mereka dapat diberi wewenang untuk melakukannya berdasarkan Pasal 90 UU No. 39 Tahun 2004, ketentuan yang secara luas mengharuskan pemerintah nasional untuk, “memfasilitasi penyelesaian perselisihan atau sengketa calon TKI/TKI (buruh migran) dengan Pengguna dan/atau pelaksana penempatan TKI.”

Tanggung jawab untuk menerima pengaduan tampaknya semakin didelegasikan kepada BNP2TKI.<sup>123</sup> Keterlibatan Kemenakertrans dan Disnaker provinsi dan kabupaten/kota sebenarnya digambarkan sebagai sumber frustrasi oleh kepala perlindungan dari Kemenakertrans di Jakarta. Dia menekankan bahwa semua kasus sekarang seharusnya menuju ke BNP2TKI. Namun hal ini tidak terjadi dalam prakteknya, karena kantor Dinas Tenaga Kerja di kota dan kabupaten lebih dikenal masyarakat daripada BNP2TKI, yang tidak memiliki banyak kantor dinas di tingkat lokal.

Fungsi untuk menyelesaikan sengketa oleh lembaga dijelaskan oleh para peserta studi sebagai berikut:

**Dinas Tenaga Kerja.** Karena kurangnya peraturan pelaksanaan, sebagian besar dari delapan kantor dinas Kementerian Tenaga Kerja tingkat lokal dan provinsi yang diwawancarai dalam penelitian ini <sup>124</sup> tidak merasa yakin atas peran mereka dalam menyelesaikan sengketa. Namun demikian, sebagian besar mereka menyatakan keprihatinan yang mendalam tentang situasi pekerja migran, dan merasa enggan untuk menolak orang. <sup>125</sup> Mereka mengatakan bahwa mereka hanya menerima pengaduan

dan membantu buruh migran atau keluarga mereka untuk mengkompilasi dokumen mereka. Tetapi mereka merasa kekuatan Disnaker untuk benar-benar menyelesaikan sengketa sangat terbatas, dan mereka hanya “melakukan upaya fasilitasi saja”. Sebagaimana yang dijelaskan oleh salah seorang dari mereka:

Kami menyediakan semua layanan tetapi memiliki keterbatasan dalam menyelesaikan masalah – kita hanya meneruskannya saja. Tapi kami berusaha sebisa mungkin untuk membantu. Kami menuliskan cerita dari awal – yang mengundang anda untuk bekerja di luar negeri, agen tenaga kerja mana yang anda gunakan? Kami dapat memberikan mereka pilihan dan membantu mereka melakukan kontak dengan kantor-kantor lainnya.<sup>126</sup>

Kementerian Tenaga Kerja di Jakarta dan beberapa kantor dinas setempat juga memfasilitasi penyelesaian sengketa yang berada dalam yurisdiksi mereka. Misalnya, pejabat di Lombok dan Sukabumi menyatakan bahwa mereka akan memanggil agen tenaga kerja setempat jika seorang buruh migran mengajukan keberatan. Dalam prakteknya, karena semua agen tenaga kerja untuk Timur Tengah berada di Jakarta, mediasi harus dilakukan di Jakarta atau kemungkinan besar agen tenaga kerja tidak akan hadir.

**Pusat Krisis BNP2TKI.** Layanan penyelesaian sengketa BNP2TKI disediakan oleh Pusat Krisis di Jakarta, yang didirikan pada bulan November 2008. Pada bulan Juni 2011, Pusat Krisis mendirikan sebuah layanan hotline bebas pulsa ‘Halo TKI’ bagi para buruh migran dan keluarga mereka di Indonesia. Buruh migran di luar negeri juga dapat menghubungi nomor internasional (meskipun tidak bebas pulsa), atau mengirim email atau SMS.<sup>127</sup>

Pada tahun pertama operasinya, hotline Pusat Krisis menerima 243.799 panggilan atau email dari buruh migran, anggota keluarga atau orang yang tertarik bekerja di luar negeri – yang menunjukkan kesadaran atas keberadaan layanan. Hanya 3% (7.601) panggilan yang terdaftar sebagai keluhan (panggilan lainnya adalah permintaan informasi atau hal-hal lainnya). Setelah pejabat melakukan verifikasi dokumen dalam kasus ini, sekitar separuhnya (4.097) dikategorikan sebagai pengaduan resmi. Pada akhir tahun pertamanya (Juni 2012) 2.729 kasus telah dapat diselesaikan.<sup>128</sup> Pada November 2012 angka ini telah menjadi hampir dua kali lipat: 9.764 pengaduan telah diterima dari paraburuh migran serta keluarga mereka, dan 4.577 dari kasus-kasus tersebut telah dapat diselesaikan – terutama kasus yang melibatkan upah yang tidak dibayar (22%) dan kehilangan kontak (21%).<sup>129</sup> Data tentang kondisi penyelesaian dalam kasus ini tidak tersedia, jika dibandingkan dengan jumlah atau tindakan yang dituntut oleh para buruh migran dan keluarga mereka.

**Kementerian Luar Negeri.** Ketika buruh migran masih berada di luar negeri, anggota keluarga (atau OMS yang dihubungi oleh keluarga) dapat mengajukan keluhan

kepada Kementerian Luar Negeri. Dalam kebanyakan kasus, hal ini dilakukan melalui kantor dinas Kementerian Tenaga Kerja setempat, yang meneruskan keluhan kepada staf di Divisi Perlindungan Warga Negara dari Kementerian Luar Negeri (lihat Bagian 4: Perlindungan Warga Negara di Luar Negeri). Divisi Perlindungan Warga Negara tersebut kemudian “mengkoordinasikan penyediaan langkah-langkah perlindungan bagi warga negara di luar negeri dengan Perwakilan Asing Indonesia serta instansi yang terkait di negara tersebut.”<sup>130</sup> Individu juga dapat mengajukan pengaduan secara langsung ke Kementerian Luar Negeri di Jakarta, tanpa melalui kantor dinas pemerintah setempat. Keluhan dapat disampaikan secara langsung, atau melalui layanan pengaduan online.<sup>131</sup>

Beberapa organisasi bercerita bahwa mereka mengontak beberapa instansi sekaligus agar cepat mendapat tanggapan, misalnya

[K]ami biasanya kami mengirim surat kepada kepala desa, kepala pemerintah setempat, Bupati, agen tenaga kerja, BNP2TKI dan Kementerian Luar Negeri – kepada semua orang yang bisa terlibat. Kantor desa akan membantu kami dalam menyusun surat-surat ini, demikian juga dengan kantor dinas Kementerian Tenaga Kerja setempat. Setiap orang memainkan peran masing-masing. Tanpa dukungan mereka, tidak akan ada hasilnya.<sup>132</sup>

Beberapa pihak menganggap bahwa Kemenakertrans lebih efektif atau otoritatif daripada BNP2TKI karena hanya Kementerian yang dapat memberikan sanksi kepada agen tenaga kerja. Sebagaimana yang dijelaskan oleh LBH Jakarta:

Pilihan apakah akan mendatangi BNP2TKI atau Kementerian Tenaga Kerja sepenuhnya terserah pada kami. Dalam prakteknya, biasanya kita meminta pertemuan dengan Kementerian Luar Negeri jika kasus tersebut menyangkut buruh migran, dan kemudian ke Kementerian Tenaga Kerja, tidak ke BNP2TKI. Kita berasumsi bahwa BNP2TKI berada di bawah Kementerian Tenaga Kerja dan pihak Kementerianlah yang memiliki wewenang – hal itu adalah hal yang paling penting dalam menyelesaikan perselisihan.<sup>132</sup>

### **Meminta Pertanggungjawaban Pemerintah – Ombudsman Indonesia**

Ombudsman Republik Indonesia didirikan pada masa-masa awal ‘reformasi,’ setelah jatuhnya rezim Soeharto. Lembaga ini terdiri dari sembilan anggota yang dipilih oleh badan legislatif. Pada tahun 2008, institusi direformasi secara signifikan dan kekuasaannya diperluas dengan UU No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.<sup>134</sup>

Ombudsman bertugas mengawasi semua lembaga pemerintah, atau entitas swasta yang dikontrak oleh pemerintah, yang memberikan layanan kepada

masyarakat. Fungsi-fungsi ini sangat relevan dengan sistem migrasi tenaga kerja di Indonesia, yang sangat bergantung pada administrasi birokrasi, pengawasan dan penegakan hukum. Anggota masyarakat dapat mengajukan keluhan (termasuk melalui layanan pengaduan online) atau meminta investigasi, atau staf Ombudsman dapat mulai melakukan investigasi secara independen. Hasil investigasi dituangkan dalam sebuah laporan. Ombudsman tidak memiliki wewenang penegakan hukum.<sup>135</sup>

Selama diskusi yang diselenggarakan di Jakarta pada bulan Januari 2012, para peserta sangat menghargai Ombudsman sebagai instrumen baru yang menjanjikan untuk menangani masalah buruh migran. Namun, kantor dinas tidak disebutkan lagi selama wawancara. Penelitian lebih lanjut diperlukan untuk memahami bagaimana prosedur keluhan Ombudsman bekerja dalam prakteknya, dan cara-cara dimana investigasi atau laporan dapat memungkinkan pekerja untuk memaksa adanya tindakan atau menuntut ganti rugi.

### **Prosedur Penyelesaian Sengketa**

Implementasi Pasal 85 dan Pasal 90 dari UU No. 39 Tahun 2004 belum diatur oleh peraturan yang menyeluruh. Memang UU No. 39 Tahun 2004 tidak mengarahkan Menteri Tenaga Kerja untuk mengeluarkan peraturan yang menetapkan rincian operasional bagi penyelesaian sengketa, berbeda dengan area lain seperti perekrutan dan penempatan.

BNP2TKI memiliki beberapa dokumen pedoman untuk menyelesaikan sengketa pekerja migran, termasuk Manual Standar Operasional Prosedur tahun 2011, dan peraturan internal tentang Standar Layanan Perlindungan Pekerja Migran.<sup>136</sup> Menurut Standar Layanan, lembaga tersebut akan menerima keluhan terhadap agen tenaga kerja dan pihak asuransi yang diajukan pada setiap instansi yang terkait, termasuk kantor dinas Kementerian Tenaga Kerja. Pejabat BNP2TKI kemudian diperintahkan untuk mengumpulkan semua dokumen yang relevan, termasuk dokumen pribadi pekerja, kontrak, dan dokumen pra-keberangkatan lainnya seperti pemeriksaan medis dan kartu asuransi. Meskipun Kementerian Tenaga Kerja tidak memiliki prosedur yang terdokumentasikan, sejumlah narasumber dari Kementerian Tenaga Kerja dan BNP2TKI yang diwawancarai menjelaskan prosedur yang sama yang diikuti oleh kedua institusi tersebut.

## Proses Penyelesaian Sengketa BNP2TKI<sup>137</sup>

Standar Layanan BNP2TKI menetapkan prosedur penanganan/penyelesaian masalah sebagai berikut:

### A) Prosedur atau Tahapan Penanganan/Penyelesaian Masalah

- a) Calon/buruh migran/Keluarga buruh migran atau kuasanya menyampaikan pengaduan langsung atau tidak langsung (melalui surat, fax, email) kepada instansi terkait yaitu BNP2TKI (Deputi Bidang perlindungan), BP3TKI, UPTP3TKI, LOKA P3TKI, P4PTKI, Dinas Tenaga Kerja Provinsi/Kabupaten/Kota serta mengisi formulir pengaduan.
- b) Pencatatan pengaduan dan penelitian dokumen Calon buruh migran/ buruh migrandan surat lainnya sebagai bukti dan alat pendukung pengaduan (copy paspor, KPA, Perjanjian Penempatan dan Perjanjian Kerja, BAP).
- c) Verifikasi terhadap jenis dan sifat kasus untuk menentukan cara/ proses penanganannya.
- d) Menjadwalkan mediasi (pemanggilan PPTKIS atau/Asuransi dan keluarga) untuk penyelesaian perkara menyangkut penempatan tenaga kerja luar negeri yang tidak bersifat pidana.
- e) Memfasilitasi/menyarankan kepada pihak pengadu agar menyelesaikan melalui jalur hukum, apabila permasalahannya menyangkut hal-hal yang bersifat pidana
- f) Membuat resume kasus yang diproses dalam bentuk nota kesepakatan.

Sebagaimana yang disampaikan oleh pejabat Kemenaker di Jakarta, buruh migran jarang sekali yang memiliki seluruh dokumen pribadi mereka, terutama jika mereka meninggalkan tempat kerja dalam kondisi yang kesusahan: “Dokumen-dokumen ini biasanya tidak dikompilasi dengan benar – mereka hanya tahu bahwa mereka berada di Arab Saudi, bahkan seringkali tidak tahu nomor paspor mereka.”

Seorang perwakilan dari Kemenaker menjelaskan bahwa dalam kasus seperti itu, mereka akan menghubungi agen tenaga kerja untuk memverifikasi fakta yang diklaim oleh pekerja, meminta dokumen tambahan (seperti Perjanjian Kerja atau Perjanjian Penempatan) serta keterangan rinci agen tenaga kerja di negara tujuan. Pejabat itu lebih lanjut menjelaskan bahwa agen tenaga kerja biasanya diberikan waktu dua minggu untuk memenuhi permintaan ini, dan jika mereka tidak dapat mematuhiinya maka akan dikirim surat lanjutan.<sup>138</sup> Tidak mungkin untuk menentukan sejauh mana pihak perekrut dan pihak asuransi akan patuh sesuai dengan permintaan pemerintah



atas dokumen, serta langkah-langkah yang dapat diambil pemerintah jika dihadapkan dengan kondisi tidak ada kerjasama.

Setelah semua dokumen yang dikumpulkan, staf BNP2TKI dan/atau Kemenaker di Jakarta akan mendaftarkan keluhan secara resmi dan memulai proses penyelesaian. Kecuali keluhan tersebut melibatkan tindak pidana, Standar Layanan mengharuskan kasus tersebut dibawa ke ‘mediasi’. Para pejabat yang diwawancarai mengatakan bahwa dalam prakteknya, sebelum menjadwalkan mediasi, mereka seringkali mencoba untuk bernegosiasi secara langsung dengan agen tenaga kerja atau perwakilan pihak asuransi, dan mendorong pihak tersebut untuk menanggapi pengaduan pekerja migran.

### **“Mediasi”**

Tahap akhir dari penyelesaian sengketa administratif adalah pertemuan antara semua pihak di kantor BNP2TKI atau kantor Kemenaker di Jakarta, dimana perusahaan asuransi dan agen tenaga kerja tujuan Timur Tengah berada. Peserta penelitian umumnya menggunakan istilah ‘mediasi’ untuk menggambarkan pertemuan ini, meskipun pertemuan ini tidak dipimpin oleh seorang mediator profesional, dan tidak diatur oleh aturan tentang mediasi yang biasanya berlaku untuk penyelesaian sengketa alternatif berbasis pengadilan.<sup>139</sup> Pada intinya, ‘mediasi’ adalah pertemuan antara para pihak yang diselenggarakan dan dipimpin oleh seorang birokrat, yang membantu para pihak untuk mencapai ke sebuah penyelesaian yang dinegosiasikan. Sebagaimana yang dijelaskan oleh LBH Jakarta, “Sebenarnya mediator orang yang kita percaya dia punya otoritas dan dia paham permasalahan yang ada, dan diharapkan bisa menolong keluar dari kasus.”

Tidak semua kasus akan cocok untuk dilakukan mediasi. Sebagai panduan praktis, mediasi hanya mungkin dilakukan dengan para pihak yang berbasis di Indonesia dan yang diakui oleh hukum – majikan dan perantara/agen tenaga kerja yang berada di luar negeri misalnya, secara hukum tidak tunduk pada mediasi. Ahli hukum yang diwawancarai dalam penelitian ini sepakat bahwa mediasi merupakan cara yang terbaik untuk klaim asuransi atas upah yang belum dibayar, atau dalam hal kasus ‘kegagalan keberangkatan’ – dimana calon buruh migran belum juga meninggalkan Indonesia namun telah membayar biaya pra-keberangkatan (misalnya untuk biaya asuransi dan pemeriksaan medis). Dalam kedua kasus tersebut, pihak lain yang berada di Indonesia dan klaim atas kerugian finansial dapat diukur dengan mudah.

Kemenakertrans tidak memiliki prosedur standar untuk melakukan mediasi atas sengketa, melainkan “lakukan sebagaimana yang selalu kami lakukan.” Berdasarkan uraian yang diberikan oleh pejabat, prosedur yang ada sepertinya identik dengan yang ditetapkan dalam Standar Layanan BNP2TKI (lihat kotak di bawah). Hal ini mencakup upaya untuk menghubungi para pihak yang bersengketa, mencoba untuk mencapai beberapa kesepakatan melalui telepon atau melalui surat, dan jika hal ini gagal, memanggil semua pihak untuk melakukan pertemuan.

## **Proses Mediasi BNP2TKI**

Menindaklanjuti bagian “A” tentang penanganan kasus pra-mediasi (lihat kotak sebelumnya) Peraturan BNP2TKI No. 13 Tahun 2012 kemudian menetapkan tentang prosedur mediasi sebagai berikut:<sup>140</sup>

### **B) Tahap Pra-Mediasi**

- a) Mediator akan menyarankan kepada para pihak untuk menempuh jalur perundingan/musyawarah.
- b) Mediator memberikan – tenggang waktu perundingan agar para pihak mempunyai kesempatan untuk menempuh proses mediasi serta memberikan penjelasan kepada para pihak tentang proses mediasi.
- c) Setiap keputusan yang dibuat oleh kuasa hukum wajib memperoleh persetujuan tertulis dari para pihak.

### **C) Tahap Mediasi**

- a) Mediator wajib menentukan jadwal pertemuan untuk penyelesaian proses mediasi.
- b) Dalam proses mediasi para pihak dapat didampingi oleh kuasa hukumnya.
- c) Mediator wajib memberikan saran kepada para pihak agar menelusuri dan menggali kepentingan mereka dan mencari berbagai pilihan penyelesaian yang terbaik bagi para pihak.
- d) Hasil kesepakatan dari proses mediasi harus diselesaikan dalam waktu 9 hari kerja.
- e) Hasil kesepakatan tertuang dalam berita acara yang ditandatangani para pihak.
- f) Apabila para pihak tidak mencapai kesepakatan dibuat nota kesepakatan yang isinya ketidak kesepakatan, mediator menyarankan menempuh jalur hukum.
- g) Apabila PPTIKIS tidak memenuhi pemanggilan selama 3 kali atau tidak proaktif dalam penyelesaian kasus, BNP2TKI, BP3TKI/UPTP3TKI, LOKA P3TKI, dapat menunda proses pelayanan penempatan.
- h) Dalam hal PPTIKIS tidak memenuhi kewajibannya, diusulkan ke Menakertrans untuk diberikan sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- i) Jika para pihak gagal mencapai kesepakatan, pernyataan atau pengakuan para pihak dalam proses mediasi tidak dapat digunakan sebagai alat bukti dalam persidangan perkara di pengadilan.

Baik Peraturan Standar Layanan BNP2TKI maupun UU No. 39 Tahun 2004 tidak memberikan panduan apapun tentang ganti rugi yang layak atas kerugian tertentu, kecuali dalam klaim asuransi (seperti yang dijelaskan dalam bagian berikutnya).

## **Perbaikan, Sanksi dan Banding**

BNP2TKI tidak memiliki prosedur banding internal atau prosedur keluhan jika seorang buruh migran merasa tidak puas dengan pelaksanaan atau hasil mediasi. Atau juga jika PPTKIS menolak hadir. BNP2TKI menjelaskan bahwa pilihan utama buruh migran adalah untuk melakukan banding melalui pengadilan. Tak satu pun dari para ahli hukum yang diwawancarai memiliki pengalaman untuk melakukan banding dari mediasi, dan jalan ke pengadilan untuk pengajuan gugatan perdata tidak dipandang sebagai pilihan yang realistis (lihat Bagian 6.D). Dalam beberapa kasus pidana, pelanggaran dapat dilaporkan ke polisi jika mediasi gagal, dan pejabat Kemenaker yakin bahwa pengadilan telah memutuskan sejumlah kasus kriminal tersebut.

Kemenakertrans memiliki wewenang untuk memberikan sanksi, atau bahkan mencabut perijinan PPTKIS jika diyakini agen tersebut telah melanggar hukum.<sup>141</sup> BNP2TKI tidak memiliki wewenang untuk memaksa atau memberikan sanksi terhadap agen tenaga kerja tetapi dapat melaporkan agen tersebut kepada Kementerian Tenaga Kerja. Deputi Perlindungan BNP2TKI melaporkan:

Misalnya kita panggil PT [pelaksana penempatan buruh migran] karena ada permasalahan TKI, gaji tidak dibayar atau ada masalah lainnya. Kita memanggil PT, tidak mau hadir ke sini, atau pun PT tidak mau menyelesaikan kasus atau tidak ada kabar. Kita menganggap PPTKIS tersebut lalai ... Itu harus dikenakan sanksi. Kita membuat rekomendasi kepada Kemenakertrans untuk dikenakan sanksi PT itu karena kita tidak bisa menjatuhkan sanksi.<sup>142</sup>

Deputi Perlindungan BNP2TKI mengetahui ada satu atau dua pelaksana penempatan buruh migran swasta yang telah diberikan sanksi oleh Kemenakertrans, tetapi sepanjang pengetahuannya belum pernah ada PPTKIS yang diberikan sanksi akibat rekomendasi BNP2TKI. Secara umum, pengacara dan kelompok masyarakat sipil tidak menganggap sanksi dari Kemenaker menjadi instrumen yang efektif untuk meminta pertanggungjawaban PPTKIS atas pelanggaran yang dilakukan terhadap buruh migran dalam kasus-kasus individu.

## **Efektifitas**

### **Kesadaran Penyelesaian Sengketa Administratif di Kalangan Buruh Migran**

Organisasi masyarakat sipil dan pakar hukum telah sangat terbiasa dengan layanan penyelesaian musyawarah dengan bantuan pemerintah dan memandangnya sebagai

langkah rutin jika negosiasi secara langsung gagal dilakukan. Sebaliknya, meskipun buruh migran yang bertindak sebagai peserta diskusi kelompok terarah tidak memandang hal ini sebagai mekanisme atau jalur untuk memperoleh keadilan. Mereka memandang hal tersebut lebih sebagai upaya untuk mencari intervensi dari seorang tokoh setempat yang memiliki pengaruh lebih kuat dalam menyelesaikan sengketa, yang biasanya terjadi dengan perantara atau agen setempat.

Buruh migran tidak terbiasa dengan prosedur mediasi yang lebih formal bisa jadi dikarenakan Pusat Krisis BNP2TKI merupakan lembaga yang masih baru. Dari hasil diskusi, tidak satu pun buruh migran yang pra-keberangkatan mendapatkan informasi tentang peran Kemenaker atau BNP2TKI dalam penyelesaian sengketa. Sebaliknya, seperti yang dijelaskan dalam bagian berikutnya, mereka hanya disarankan untuk menghubungi kedutaan jika memiliki masalah. Banyaknya jumlah panggilan telepon ke Pusat Krisis pada tahun pertama operasinya menunjukkan bahwa kesadaran akan keberadaan Pusat Krisis telah berkembang, meskipun sejumlah persentase yang sangat kecil (3 persen) saja dari mereka yang melakukan panggilan yang melibatkan klaim menunjukkan bahwa kesadaran atas fungsi badan untuk menyelesaikan sengketa masih relatif rendah.

### **Keterjangkauan Kepada Buruh Migran dan Keluarganya**

Pakar hukum dan kelompok masyarakat sipil pada umumnya berpandangan positif tentang prosedur administratif/non-litigasi. Mereka memandangnya sebagai pilihan yang secara relatif dapat diakses dan jauh lebih murah daripada litigasi. Prosedur administratif juga memungkinkan kelompok masyarakat sipil untuk menghadapi pihak lain secara langsung dan menyajikan kasus yang dialami pekerja. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Umu Hilmy dari Universitas Brawijaya: “Untuk metode non-litigasi, kami lebih punya harapan, asal bisa berargumentasi melawan sangkalan dari pengacara PPTKIS.” Karena buruh migran tidak terbiasa dengan mediasi, mereka tidak memiliki pandangan pada aksesibilitas.

Penyelesaian sengketa administratif juga dapat berlangsung relatif cepat dan terjangkau – selain biaya perjalanan yang kemungkinan cukup mahal -- karena tidak ada biaya untuk memasukan pengaduan di Disnaker atau BNP2TKI. Proses negosiasi informal maupun agak-formal juga digambarkan sebagai metode penyelesaian sengketa yang tradisional dan biasa digunakan untuk menyelesaikan konflik-konflik setempat.

Pada saat yang sama, jarak geografis merupakan hambatan besar bagi banyak buruh migran. Meskipun Pasal 85 ayat 2 UU No. 39 Tahun 2004 mensyaratkan bahwa pengaduan terhadap PPTKIS dapat diajukan di Disnaker setempat, dalam prakteknya hal ini tidak efektif karena terbatasnya kapasitas dan kewenangan Disnaker (lihat di atas), dan karena PPTKIS Timur Tengah berada di Jakarta.<sup>143</sup> Akibatnya, seorang buruh migran atau anggota keluarganya harus melakukan perjalanan ke kantor

Kemenakertrans atau kantor BNP2TKI di Jakarta, yang memerlukan biaya mahal, menakutkan, dan membawa pelapor dari tanggungjawab keluarganya. Sampai peran Disnaker diperkuat atau BNP2TKI memiliki jangkauan yang lebih besar ke tingkat kabupaten, aksesibilitas akan tetap menjadi kendala, khususnya bagi buruh migran yang ke Timur Tengah.

### **Keadilan Prosedur**

Semua pejabat dan kelompok masyarakat sipil yang diwawancarai untuk penelitian ini merasa jelas tentang prosedur penyelesaian sengketa administratif, termasuk mediasi. Persepsi mereka selaras dengan Standar Operasional Prosedur dan Standar Layanan BNP2TKI, yang menunjukkan ukuran kejelasan dan transparansi. Namun, Standar Layanan sendiri mencatat bahwa implementasinya tidak “optimal”, dan pelaksana teknis di lapangan telah menemukan bahwa banyaknya perubahan dalam hukum dan prosedur sebagai “membingungkan.”<sup>144</sup>

Sejumlah organisasi meyakini bahwa proses negosiasi dan mediasi dapat memberdayakan buruh migran. Proses ini dapat memberikan kesempatan kepada organisasi untuk menghabiskan waktu bersama buruh migran dan memberikan konseling atau dukungan moral lainnya, serta memberikan kesempatan bagi organisasi untuk mendidik dan melatih para buruh migran tentang proses tersebut. Perwakilan dari DPC-SBMI Indramayu menjelaskan, “Kita bilamana mendampingi kasus, keluarga atau TKI yang mengalami kasus tersebut, kami mengajak ke Jakarta agar mereka, kami berharap, bisa menguji [proses dan nama instansi terkait]. Kami melakukan hal semacam itu sambil mendidik atau melatih keluarga TKI itu untuk menghadap-menghadap ... Kemudian mereka dapat mengadukan kasusnya kan”.

Pendekatan belajar dengan praktek langsung juga dapat memberikan manfaat bagi masyarakat. Eddy Purwanto yang sebelumnya adalah pengacara swasta yang menangani kasus buruh migran menjelaskan bahwa ia menunjukkan kepada buruh migran bahwa mereka memiliki hak, dengan membawa mereka senantiasa terlibat melalui proses, “ada transformasi, ada pembelajaran untuk masyarakat sehingga ketika kasusnya selesai dan mereka pulang ke daerah mereka, mereka dapat membantu di sana yang bermasalah.”

Namun demikian, sebagian besar buruh migran masih menghadapi tantangan yang signifikan ketika menggunakan mekanisme non-litigasi ini. Hal ini mencakup kesulitan dalam mengumpulkan semua dokumen yang diperlukan, dan kebutuhan atas beberapa perwakilan yang terampil, terutama untuk mediasi. Agen tenaga kerja tidak disyaratkan untuk memberikan salinan dokumen dimana pekerja telah kehilangan (seperti kontrak), dan tidak ada mekanisme untuk memaksa kehadiran agen tenaga kerja atau untuk menegakkan janji yang telah dibuat atau kesepakatan yang telah dicapai. SOP yang ada tidak menetapkan standar ganti rugi yang tepat ataupun

patokan finansial. Dan karena formatnya lebih mirip dengan negosiasi yang difasilitasi daripada mediasi yang sebenarnya, kehadiran ‘mediator’ hanya berperan kecil untuk menjembatani ketidakseimbangan kekuatan yang signifikan antara kedua belah pihak. Prosedur juga kurang memberikan perlindungan umum bagi pekerja seperti jaminan kerahasiaan.

Diperparah oleh kurangnya proses banding, prosedur penyelesaian sengketa administratif masih relatif lemah: perekrut memiliki sedikit insentif, dan tidak dapat dipaksa, untuk mencapai hasil yang benar-benar adil untuk pekerja, dan tidak ada proses maupun mediator pemerintah yang secara struktural memperbaiki hambatan yang dihadapi oleh para pekerja dalam mencari keadilan.

### **Pengalaman Yuni**

Yuni adalah seorang ibu dari dua orang anak yang bekerja dengan suaminya menjual makanan ringan di pinggir jalan di Sukabumi, Jawa Barat. Untuk menambah penghasilan keluarga, ia pergi ke Qatar tahun 2008-2009 untuk bekerja sebagai pekerja rumah tangga, melalui perantara lokal dan agen penempatan yang berbasis di Jakarta. Di Qatar, dia bertanggung jawab untuk merawat bayi, membersihkan rumah dan memasak untuk keluarga, menyisakan waktu hanya sekitar tiga jam per hari untuk tidur. Selama delapan bulan pertama, majikan tidak membayar upahnya dan melarang dia menelepon keluarganya atau menerima panggilan telepon dari Indonesia. Dia akhirnya dibayar setelah delapan bulan, tapi hanya tiga bulan kerja. Pola ini berlangsung selama sembilan bulan ke depan, dan setelah satu tahun dan lima bulan, dia masih kekurangan tujuh bulan upahnya yang belum dibayarkan. Akhirnya, Yuni melakukan aksi mogok selama sehari sebagai bentuk protes dan akibatnya majikan Yuni mengembalikannya ke Indonesia tanpa membayar apa yang seharusnya mereka bayarkan. Dia menjelaskan proses ketika dia kembali ke Indonesia:

Ketika saya kembali, saya tidak tahu kemana harus mengajukan keluhan. Saya hanya berpikir bahwa ini adalah nasib saya, dan saya sudah pasrah dengan situasi saya. Saya pergi ke sponsor saya [perantara] dan dia berkata bahwa dia akan mengurusnya, bahkan dia telah mengambil dokumen saya, tetapi setelah lebih dari satu tahun saya tidak pernah mendengar berita apapun. Akhirnya, saya berbicara dengan kakak perempuan saya yang pernah memiliki masalah yang sama dan dia memperkenalkan saya ke Ibu Jejen [Koordinator SBMI di Sukabumi]. Saya bertanya apakah dia bisa

memperoleh kembali upah saya, tapi dia bilang hal itu tidak mungkin sekarang, tapi aku bisa mengajukannya ke dalam klaim asuransi. Ibu Jejen menangani segala sesuatu bagi saya. Dia membawa saya ke Jakarta suatu waktu – ke BNP2TKI dan kemudian ke agen penempatan. Alhamdulillah, mereka sepakat untuk menanganinya, untuk membantu saya.

Setelah itu, saya tidak tahu proses apa yang terjadi karena saya tidak mengikutinya lagi. Tapi tiga bulan kemudian Ibu Jejen menelepon saya dan mengatakan lembaga penempatan ingin bertemu dengan kami di Jakarta. Mereka telah mengatur asuransi bagi saya – saya menerima 3 juta rupiah (sekitar US \$ 315). Angka ini bukan jumlah penuh yang seharusnya saya terima – selama tujuh bulan bekerja, seharusnya saya menerima 15 juta (\$ 1.560). Namun, kami hanya memiliki dokumen yang membuktikan adanya PHK dini – saya tidak bisa membuktikan upah saya yang tidak dibayar sehingga saya tidak bisa mengajukan klaim penuh. Peristiwa itu terjadi di awal tahun 2011.

Alasan yang mereka berikan untuk pembayaran rendah adalah karena saya tidak punya paspor, hanya kontrak saya. Tapi sponsor telah mengambil paspor saya dan ketika kami bertanya katanya dia memberikannya kepada agen penempatan. Agen ini menolak untuk memberikannya kepada saya, bahkan setelah mereka membayar saya uang. Mereka hanya mengatakan bahwa jika saya ingin bepergian ke luar negeri lagi, saya dapat menggunakannya. Mereka masih memegang hingga saat ini.

Seluruh proses tersebut benar-benar menyulitkan saya. Hal yang paling sulit adalah harus melakukan perjalanan bolak-balik ke Jakarta. Saya hanya pergi dua kali, sedangkan Ibu Jejen telah pergi berkali-kali. Biaya setiap kali perjalanan – sekitar Rp 300.000 (\$ 30) per orang. Banyak orang yang telah menjelaskan kepada saya tentang proses yang sangat panjang tersebut: Ibu Jejen, orang lain di Jakarta, peneliti dan juga seseorang di Komnas HAM Perempuan. Tapi sebagian besar sudah lupa sekarang. Pada akhirnya, jumlah itu tidak cukup, tetapi puas atau tidak, saya harus menerimanya.

### **Keadilan Hasil Yang Diperoleh**

Sebagaimana angka yang ditunjukkan oleh Pusat Krisis (lihat pembahasan Fungsi Instansi Pemerintah sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa di atas), BNP2TKI memiliki tingkat keberhasilan yang relatif tinggi, menyelesaikan lebih dari separuh pengaduan dalam waktu satu tahun. Namun, BNP2TKI tidak memberikan informasi tentang hasil dari kasus, jenis ganti rugi yang diperoleh, atau sejauh mana ganti rugi yang diperoleh sebanding dengan kerugian yang dialami dan/atau jumlah kerugian yang diklaim.

Secara umum, peserta menunjukkan bahwa seluruh jumlah dan klaim tergantung pada beberapa negosiasi, sehingga pekerja tidak akan mendapatkan jumlah yang penuh, tetapi mereka selalu mendapatkan sesuatu. Sebagaimana yang dinyatakan oleh seorang kelompok masyarakat sipil:

Bagi kami sendiri tidak pernah ada puasnya. Karena yang kita lihat sebagian besar masih kerugian. Misalnya dari nominal klaim 100 persen, hanya kembali 75 persen atau 80 persen. Kalau itu soal gaji atau tuntutan materi, apalagi soal tuntutan seperti pelecehan seksual o tidak pernah diperhitungkan. Tidak ada kompensasi.<sup>145</sup>

Sementara Pusat Krisis menyempurnakan prosedurnya, penting sekali untuk mengumpulkan rincian data hasil serta data tentang tingkat kepuasan pekerja migran dengan prosedur dan hasil yang diperoleh dalam kasus mereka.

## **6.C Program Asuransi Buruh Migran**

Program Asuransi Pekerja Migran Indonesia adalah skema khusus yang dibentuk berdasarkan UU No. 39 Tahun 2004 sebagai:

[S]uatu bentuk perlindungan bagi TKI dalam bentuk santunan berupa uang sebagai akibat risiko yang dialami TKI sebelum, selama dan sesudah bekerja di luar negeri.<sup>146</sup>

Program Asuransi didirikan dan diawasi oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, dan berfungsi sebagai strategi utama Kementerian untuk memberikan ganti rugi dan melindungi kesejahteraan finansial buruh migran Indonesia.<sup>147</sup> Skema ini memiliki cakupan yang luas, dan jika berfungsi secara efektif dapat memberikan ganti rugi keuangan yang cukup berarti atas banyak masalah yang biasa dialami oleh buruh migran.

Menurut UU No. 39 Tahun 2004, semua buruh migran diwajibkan untuk berpartisipasi dalam program ini, sehingga dapat mengurangi resiko di kalangan para



buruh migran saat bepergian ke luar negeri, mirip dengan asuransi kesehatan atau program jaminan sosial. Perlindungan buruh migran melalui asuransi dimulai pada tahun 1998 melalui sebuah yayasan yang dijalankan oleh agen tenaga kerja, dan skema yang ada saat ini didirikan pada tahun 2006.<sup>148</sup>

Meskipun pengacara, kelompok masyarakat sipil dan para buruh migran meyakini bahwa buruh migran harus diasuransikan, mereka menunjukkan sikap frustrasi dan sinis terhadap program khusus ini. Banyak diantara mereka yang menggambarkan bahwa program ini pada dasarnya hanya pemerasan, dimana buruh migran diharuskan membayar uang kepada perusahaan asuransi untuk memperoleh persetujuan untuk bepergian, tetapi tidak menerima manfaat nyata sebagai imbalan karena mereka jarang menerima pembayaran atas kerugian yang dialami. Bank Dunia di Indonesia juga bersikap kritis terhadap skema ini, mereka mengidentifikasi adanya masalah baik dalam struktur maupun pelaksanaannya.<sup>149</sup> Dalam wawancara, Kemenakertrans menolak penilaian ini dan menggambarkan komentar seperti ini sebagai ‘salah persepsi’, seperti yang dilakukan konsorsium asuransi, Proteksi.<sup>150</sup>

Pada saat dipublikasikannya studi ini, nasib Program Asuransi Buruh migran masih belum jelas. Pada tanggal 16 Juli 2013, Mahkamah Agung dilaporkan membatalkan pemberlakuan peraturan utama skema tersebut karena tidak konsisten dengan undang-undang lebih tinggi, yaitu tentang Perasuransian yang lebih luas dan perundang-undangan anti monopoli, namun keputusannya masih belum dipublikasikan.<sup>151</sup> Selanjutnya, pada tanggal 15 Juli 2013, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Indonesia membekukan operasi konsorsium perusahaan asuransi yang ditunjuk untuk menyediakan asuransi terhadap TKI dalam program tersebut. Perlu dicatat bahwa, “beberapa hal yang perlu diperbaiki dari skema asuransi TKI yang ada saat ini”, dan mengumumkan bahwa beberapa anggota konsorsium akan diaudit.<sup>152</sup> Pada tanggal 30 Juli 2013, Menteri Tenaga Kerja menunjuk tiga konsorsium baru yang terdiri dari 32 perusahaan asuransi, yang semuanya belum pernah berpartisipasi dalam skema sebelumnya.<sup>153</sup> Namun, pembatalan regulasi 2010 oleh Mahkamah Agung menimbulkan pertanyaan terhadap validitas penunjukan dan keberlanjutan operasi program tersebut.

Meskipun adanya ketidakjelasan ini, analisa Program Asuransi di bawah ini berdasarkan penelitian yang dilakukan pada tahun 2012 masih dipandang relevan terhadap setiap upaya untuk melakukan reformasi program. Pengkajian struktur dan operasi program menunjukkan adanya masalah sistemik dengan program yang berjalan di luar jangkauan anggota konsorsium spesifik. Hal ini mencakup adanya kesenjangan yang tidak pantas dalam polis asuransi, kegagalan perekrut untuk menginformasikan dengan baik kepada para buruh migran tentang tanggungan asuransi mereka dan prosedur untuk mengajukan klaim serta perlunya kejelasan prosedural, transparansi dan akuntabilitas yang lebih tinggi dalam proses pengajuan klaim.

Dalam pembahasan selanjutnya, istilah “Proteksi” atau “Konsorsium Proteksi” mengacu pada konsorsium asuransi spesifik sebelumnya. Jika pembahasan mengacu pada peran dan fungsi umum dari konsorsium yang ditunjuk untuk menyediakan asuransi terhadap buruh migran, istilah “konsorsium” digunakan. Pembahasan berikut ini juga mengacu pada Peraturan No. 7 Tahun 2010 yang menetapkan bentuk Program Asuransi selama periode studi ini.

## Kerangka Kerja Hukum dan Lembaga Hukum Bagi Asuransi

### Pemberian Ijin dan Regulasi bagi Perusahaan Penyedia Asuransi

UU No. 39 Tahun 2004 mewajibkan pembelian asuransi yang menyeluruh sebelum keberangkatan. UU tersebut membebaskan tanggungjawab kepada pelaksana penempatan TKI untuk mengikutsertakan TKI dalam program asuransi (Pasal 68 ayat 1), meskipun peraturan membolehkan pelaksana penempatan buruh migran untuk menarik biaya asuransi dari pekerja sebagai komponen biaya penempatan.<sup>154</sup> Jenis program asuransi yang harus diikuti oleh TKI diatur oleh Peraturan Menteri (Pasal 68 ayat 2). Berbeda dengan sebagian besar mekanisme non-litigasi yang belum diatur, Menteri Tenaga Kerja telah mengadopsi berbagai peraturan menteri yang mengatur program asuransi (lihat Tabel 4, dibawah ini). Peraturan telah membentuk skema perijinan untuk perusahaan asuransi yang menyediakan asuransi bagi buruh migran (lihat Aktor Kelembagaan), dan telah menetapkan pertanggunggan asuransi dan persyaratan klaim.

**TABEL 4: UU dan peraturan yang mengatur asuransi bagi buruh migran**

UU / Peraturan	Isi
UU No. 39 Tahun 2004	Terfokus pada perekrutan, penempatan dan perlindungan buruh migran Indonesia; menetapkan persyaratan asuransi serta tanggung Kemenaker dan agen tenaga kerja.
Permenakertrans No. 23 Tahun 2006	Peraturan awal yang mengatur asuransi bagi buruh migran; kemudian diubah dengan adanya Peraturan berikutnya.
Permenakertrans 7 Tahun 2010	Peraturan tentang sistem asuransi bagi buruh migran yang ada saat ini. Dilaporkan dibatalkan oleh keputusan Mahkamah Agung tanggal 16 Juli 2013
Permenakertrans 14 Tahun 2010	Peraturan tentang proses perekrutan dan pelatihan bagi buruh migran yang ada saat ini, termasuk kewajiban untuk mengikuti asuransi.
Permenakertrans 1 Tahun 2012	Perubahan persyaratan pembuktian dalam Peraturan No. 7 Tahun 2010 untuk klaim asuransi. Berpotensi dibatalkan oleh keputusan Mahkamah Agung tanggal 16 Juli 2013.

Perundang-undangan asuransi nasional juga menetapkan kerangka kerja bagi industri asuransi secara keseluruhan, yang kemungkinan mencakup asuransi buruh migran, dengan pengawasan dari Menteri Keuangan.<sup>155</sup> Hubungan antara Program Asuransi TKI dan kerangka peraturan asuransi umum semakin banyak memperoleh perhatian, dan dilaporkan menjadi dasar keputusan Mahkamah Agung pada bulan Juli 2013.<sup>156</sup>

### **Konsorsium Asuransi**

Asuransi buruh migran disediakan oleh konsorsium asuransi tunggal yang ditunjuk oleh Menteri Tenaga Kerja. Pada tahun 2010, Menteri Tenaga Kerja menunjuk Konsorsium Proteksi sebagai satu-satunya penyedia asuransi bagi buruh migran untuk selama periode empat tahun.<sup>157</sup> Konsorsium Proteksi terdiri dari kumpulan sepuluh perusahaan asuransi: tiga perusahaan asuransi jiwa dan tujuh perusahaan asuransi umum.<sup>158</sup> Proteksi berkantor pusat di Jakarta, namun memiliki cabang di kota-kota besar di seluruh Indonesia.<sup>159</sup> Berdasarkan Peraturan No. 7 Tahun 2010, Proteksi wajib memberikan pelayanan asuransi bagi buruh migran, termasuk pendaftaran kepesertaan asuransi, perpanjangan kepesertaan, penyerahan kartu peserta asuransi (KPA) dan pembayaran klaim.<sup>160</sup> Antara bulan Oktober 2010 dan Februari 2012, BNP2TKI melaporkan bahwa 1.028.243 orang telah membeli polis asuransi dari Konsorsium Proteksi.<sup>161</sup>

Untuk sejumlah alasan, termasuk tingkat pembayaran yang rendah (lihat pembahasan di bagian berikutnya di bawah ini), keberadaan Konsorsium ini telah menjadi kontroversi di Indonesia. Pada tahun 2012, Komisi IX DPR membentuk panitia kerja untuk meninjau Konsorsium Proteksi, dan menemukan bahwa Konsorsium “telah gagal menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara asuransi dalam memberikan jaminan perlindungan terhadap TKI yang bekerja di luar negeri atas resiko yang timbul sejak pra, masa dan pasca penempatan.”<sup>162</sup> Komite tersebut merekomendasikan agar konsorsium dibubarkan dan diganti dengan konsorsium “yang lebih berkompeten” dalam waktu tiga bulan.<sup>163</sup> Kemenaker menolak rekomendasi ini, mengingatkan bahwa Proteksi sudah dua kali diberikan sanksi. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Indonesia telah membekukan operasi Proteksi pada bulan Juli 2013 dan digantikan dengan tiga konsorsium baru.

### **Broker Asuransi – Peran Penting Yang Memerlukan Reformasi**

Seperti perantara agen tenaga kerja, broker asuransi adalah ‘calo’ antara buruh migran dan perusahaan asuransi. Tidak seperti perantara perekrutan, broker asuransi diatur secara independen – baik oleh undang-undang asuransi umum maupun oleh Peraturan Kementerian Tenaga Kerja. Kementerian Tenaga Kerja menunjuk broker (s. 20) dan broker yang dipilih oleh Konsorsium harus menandatangani perjanjian kerjasama dengan

Konsorsium untuk dapat menangani kasus-kasus yang terjadi (s. 21). Perusahaan broker asuransi yang saat ini terkait terlibat dengan Konsorsium adalah PT Paladin International Insurance Brokers.

Jika sistem ini bekerja efektif, broker bisa menjadi sekutu yang kuat bagi buruh migran. Broker bertugas membantu pembeli asuransi – dalam hal ini buruh migran – dengan dua tugas utama: “untuk menemukan cakupan yang tepat, dan membuat klaim.”<sup>164</sup> Peraturan secara jelas berniat mengarahkan para broker untuk bertindak demi kepentingan terbaik dari buruh migran.

Namun, struktur dari Program Asuransi buruh migran mempersulit peran broker. Pertama, program ini pada dasarnya adalah sebuah program yang diatur dengan cara monopoli yang hanya menawarkan satu produk, sehingga jasa broker untuk mengidentifikasi produk yang sesuai bagi buruh migran adalah hal yang berlebihan. Selanjutnya, satu-satunya uang jasa yang broker terima adalah untuk menjual polis asuransi (dari perusahaan asuransi) sehingga memiliki insentif kecil untuk membantu buruh migran dalam pengajuan klaim atau kegiatan lain selain penjualan polis asuransi.

Kedua, meskipun broker hanya berhak untuk menerima 15 persen dari premi asuransi untuk penjualan setiap polis asuransi, media telah melaporkan bahwa PT. Paladin International (broker) sebenarnya menerima hingga 50 persen dari premi buruh migran. Industri asuransi menjelaskan bahwa jumlah ini adalah untuk menutupi biaya Paladin dalam mendirikan perwakilan di seluruh Indonesia dan di luar negeri.<sup>165</sup> Lembaga pengaturan asuransi pada Kementerian Keuangan (BAPEPAM) di Indonesia yang baru-baru ini sangat kritis terhadap tingginya komisi yang diterima oleh PT Paladin Internasional, mencatat: “Sekarang ini kecenderungannya [broker] menjadi sulit untuk diketahui. Bahwa berdasarkan Undang-undang perasuransian, pialang itu berfungsi untuk mewakili kepentingan nasabah, tapi dalam prakteknya bekerja untuk konsorsium.” Mereka juga mencatat bahwa pemberian komisi yang tinggi akan mengurangi jumlah dana asuransi yang dikelola oleh Konsorsium, sehingga pada dasarnya akan membatasi jumlah yang mungkin dibayarkan dalam klaim.<sup>166</sup> Pada bulan Juli 2013, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) memerintahkan PT Paladin untuk memasarkan asuransi kepada TKI karena komisi yang diterima broker menunjukkan adanya penyalahgunaan dana.<sup>167</sup>

### Polis Asuransi Standar

Dibawah polis asuransi Konsorsium Proteksi TKI standar, pertanggungungan yang sama disediakan bagi semua buruh migran, terlepas apakah mereka bepergian untuk bekerja atau faktor resiko individu.<sup>168</sup> Polis ini didasarkan pada persyaratan Peraturan No. 7 Tahun 2010 yang menetapkan premi yang dapat dikenakan oleh konsorsium, resiko yang harus ditanggung, jumlah pertanggungungan untuk resiko yang berbeda, serta durasi pertanggungungan.<sup>169</sup> Pertanggungungan asuransi dibagi menjadi tiga periode, masing-masing dengan premi terpisah: pra-keberangkatan (Rp 50.000), selama penempatan (Rp 300.000) serta pasca-penempatan dan kembali (Rp 50.000) (Tabel 5). Total premi untuk ketiga periode bagi semua buruh migran adalah Rp 400.000 (sekitar AS \$40).

**TABEL 5: Periode pertanggungungan asuransi buruh migran**

Periode	Durasi pertanggungungan	Premi (RP)	Resiko yang tertanggung
Pra-penempatan	5 bulan	50,000	Meninggal dunia; Sakit dan cacat; Kecelakaan; Gagal berangkat bukan karena kesalahan calon TKI; Tindak kekerasan fisik dan pemerkosaan/ pelecehan seksual.
Selama penempatan	24 bulan	300,000	Sakit dan cacat; Kecelakaan di dalam dan di luar jam kerja; Pemutusan hubungan kerja (PHK), secara perseorangan maupun massal, sebelum kontrak kerja berakhir; Menghadapi masalah hukum; Upah tidak dibayar; Pemulangan TKI bermasalah; Tindak kekerasan fisik dan pemerkosaan/ pelecehan seksual; Hilangnya akal budi; Gagal ditempatkan bukan karena kesalahan TKI; Dipindahkan ke tempat kerja/tempat lain yang tidak sesuai dengan perjanjian penempatan.
Purna-penempatan	1 bulan	50,000	Kematian; Sakit; Kecelakaan; dan Kerugian atas tindakan pihak lain selama perjalanan pulang ke daerah asal, termasuk kerugian harta benda, atau tindak kekerasan fisik dan pemerkosaan/pelecehan seksual.

*Sumber:* Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. 7 Tahun 2010.

Skema ini memiliki manfaat kepraktisan (polis standar tunggal) dan luas pertanggungjawaban (menggabungkan kehidupan, kesehatan, pekerjaan dan asuransi umum). Namun polis tersebut memiliki beberapa kekurangan yang signifikan yang telah menjadi bahan kritik dari banyak pihak.

Kritik utama dari skema ini adalah bahwa klaim yang lebih kompleks tidak akan dibayarkan, sebagian karena terlalu luasnya cakupan dan tidak jelasnya pertanggungjawaban di bawah polis. Bank Dunia dan Korporasi Keuangan Internasional di Indonesia melakukan analisa terhadap sejumlah data yang terbatas dari Konsorsium sejak tahun 2010. Studi yang dilakukan atas permintaan pemerintah Indonesia, menemukan bahwa sebagian besar pembayaran asuransi dilakukan untuk kerugian yang sederhana, dapat dihitung dan mudah didokumentasikan – pemutusan dini/buruh migran dikirim pulang (43 persen) dan biaya penerbangan pulang kembali (49 persen). Karena kurangnya data publik yang terpercaya, tidak jelas apakah skema yang ada saat ini merupakan mekanisme ganti rugi yang efektif untuk pelanggaran kontrak lain seperti upah yang tidak dibayar, perubahan jenis pekerjaan yang bertentangan dengan keinginan buruh migran, atau pelanggaran kondisi tenaga kerja lainnya seperti jam kerja yang berlebihan atau kondisi kerja yang tidak aman. Masih belum jelas juga apakah skema tersebut bersifat efektif untuk kecelakaan dan cedera yang dialami buruh migran saat bekerja di luar negeri.

Yang jelas adalah bahwa klaim kerugian yang serius seperti kekerasan fisik atau kekerasan seksual tidak dibayar.<sup>170</sup> Biro Perasuransian Bapepam-LK telah mengkritik lingkup pertanggungjawaban dan menyarankan bahwa kerugian tersebut semestinya ditanggung oleh pemerintah, dan kerugian tersebut tidak sesuai untuk skema asuransi. Seorang jurnalis pada bulan September 2012 bahwa peraturan 2010, “tidak secara tegas disebutkan mana yang diasuransikan dan tidak” serta untuk menggambarkan tanggung jawab yang berbeda antara sektor swasta dan publik.<sup>171</sup> Bank Dunia juga telah memberikan pernyataan yang serupa bahwa resiko serius secara tradisional tidak dapat ‘diasuransikan’ (seperti kekerasan fisik dan seksual atau penyiksaan terhadap pekerja migran) harus ditanggung oleh skema perlindungan publik, seperti dana kesejahteraan.<sup>172</sup>

Bank Dunia juga telah mengkritik kebijakan yang menempatkan tanggung jawab untuk semua kemungkinan resiko pada buruh migran, bukan pada lembaga penempatan atau pihak lain. Bank Dunia berpendapat bahwa hanya beberapa resiko yang menjadi pertanggungjawaban di atas saja yang semestinya ditanggung oleh buruh migran, seperti kematian atau sakit. Resiko lainnya seharusnya ditanggung oleh lembaga penempatan sebagai biaya dalam bisnis – misalnya, pemutusan dini dari Perjanjian Kerja.

Akhirnya, polis asuransi standar berisi sejumlah pengecualian penting untuk pertanggungjawaban seperti kondisi awal untuk pertanggungjawaban kesehatan, perang, dan kerugian akibat pekerja migran yang terkena tuntutan pidana. Polis ini juga mengecualikan pertanggungjawaban jika di negara tujuan pekerja melakukan pekerjaan yang

berbeda dari apa yang tertuang dalam Perjanjian Penempatan, tanpa memperhitungkan bahwa praktek yang sering terjadi ini jarang akibat dari kesalahan pekerja. Selanjutnya, buruh migran tidak memperoleh pertanggung jawaban asuransi atas kehilangan pekerjaan jika mereka meninggalkan majikan mereka, terlepas dari alasan apapun yang diberikan atas kepergiannya. Hal ini akan menjadi masalah yang problematis karena meninggalkan pekerjaan seringkali sebagai satu-satunya pilihan yang harus buruh lakukan untuk menghindarkan diri dari situasi pelecehan, terutama dalam konteks pekerjaan rumah tangga (lihat Bagian 6.E di bawah, tentang Perlindungan Buruh Migran yang berada di Luar Negeri). Meskipun hal ini mungkin merupakan pengecualian standar untuk kontrak asuransi kerja, kontrak tersebut tidak mengakui keadaan tertentu dari buruh migran sehingga kemungkinan memperoleh pengecualian pertanggung jawaban justru pada saat para buruh migran sangat membutuhkannya, membiarkan mereka tanpa kompensasi atas kerugian yang signifikan.

Meskipun begitu, peraturan memberikan keleluasaan kepada pihak asuransi, “dalam rangka menjalankan fungsi sosial”, untuk memberikan kompensasi kepada TKI/calon TKI yang tidak tercakup dalam jenis polis asuransi.<sup>173</sup> Tidak ada panduan tentang kapan dan bagaimana keleluasaan ini dilaksanakan; kelihatannya justru seluruhnya dilaksanakan secara ad hoc dan tidak transparan dengan dalih “amal” yang sebagian besar dari jumlah tersebut adalah klaim buruh migran yang dimana jika tidak, klaim tersebut akan ditolak (dibahas di bawah ini).

Problem struktural ini masih diperparah oleh masalah sistemik dalam pelaksanaan Program Asuransi Buruh Migran, yang akan dibahas dalam bagian berikut.

## **Pembelian Asuransi dan Prosedur Pengajuan Klaim**

Selain adanya kekurangan struktural dari Program Asuransi Buruh Migran, mekanisme dari sistem yang ada membuat para buruh migran mengalami kesulitan untuk mengajukan klaim dan mendapatkan kompensasi. Peserta penelitian menggarisbawahi sulitnya akses sistem saat ini terutama rumitnya prosedur untuk pengajuan klaim, dan menyatakan kekecewaan yang mendalam dengan jumlah klaim yang disetujui dan jumlah uang yang dibayarkan.

### **Memperoleh asuransi**

Berdasarkan UU No. 39 Tahun 2004, kewajiban untuk mengikutsertakan calon buruh migran dalam program asuransi bersandar secara eksklusif pada kantor pusat PPTKIS yang menempatkan pekerja (Pasal 68). Asuransi merupakan prasyarat untuk mendapatkan KTKLN (Pasal 63), dan harus diperoleh sebelum buruh migran berangkat ke luar negeri.<sup>174</sup> Penempatan buruh migran di luar negeri tanpa perlindungan asuransi merupakan tindak pidana dengan hukuman yang berat<sup>175</sup> (Pasal 103).

Berdasarkan Permenakertrans No. 7 Tahun 2010, PPTKIS diwajibkan untuk membayar premi atas nama buruh migran.<sup>176</sup> Asuransi untuk pra-penempatan harus dibayar sebelum buruh migran menandatangani perjanjian penempatan dengan PPTKIS tersebut, dan asuransi untuk pertanggungungan selama masa kerja dan pasca-kerja harus dibayar sebagai bagian dari persiapan pra-keberangkatan. PPTKIS kemudian dapat memperoleh kembali biaya premi dari buruh migran.

Setelah pembayaran premi, konsorsium harus menerbitkan bukti pembayaran kepada PPTKIS, dan salinan polis asuransi atas nama calon buruh migran/buruh migran, serta Kartu Peserta Asuransi ('KPA') untuk kemudian diberikan kepada pekerja.<sup>177</sup> Perusahaan asuransi juga harus memberikan salinan polis asuransi kepada Direktur Jenderal KEMENAKER, Kepala Dinas Tenaga Kerja Provinsi, Kepala Dinas Kabupaten/Kota, dan Pimpinan PPTKIS.<sup>178</sup>

### **Dokumen Penting Asuransi**

Kemampuan buruh migran untuk membuat klaim asuransi tergantung pada kepemilikan dua dokumen penting asuransi: polis asuransi dan dan kartu peserta asuransi (KPA):

**Polis Asuransi:** *suatu perjanjian asuransi antara pihak penanggung dan tertanggung, yang diterbitkan oleh penanggung [perusahaan asuransi] berdasarkan daftar peserta yang diserahkan oleh PPTKIS.*

Peraturan No. 7 Tahun 2010 menyatakan bahwa konsorsium harus memberikan polis asuransi kepada buruh migran setelah premi dibayarkan. Semua buruh migran menerima polis asuransi yang sama, yang salinannya tersedia pada situs konsorsium.<sup>179</sup> Pertanggungungan dan premi tidak berubah, tidak tergantung pada kemana para buruh migran akan pergi. Satu-satunya informasi unik yang ada adalah nomor polis. Nomor polis ini tidak mencantumkan nama buruh migran.

**Kartu Peserta Asuransi (KPA):** *Sebuah kartu diterbitkan oleh penanggung [perusahaan asuransi] atas nama calon TKI/TKI sebagai bukti keikutsertaan dalam asuransi. Kartu ini merupakan bagian polis asuransi dan tidak terpisahkan dari polis.*

KPA diperlukan untuk mengajukan klaim asuransi. Peraturan No. 7 Tahun 2010 menyatakan bahwa setiap buruh migran peserta program asuransi berhak mendapatkan KPA (Pasal 18), dan mewajibkan konsorsium untuk mencetak dan menyerahkan KPA (Pasal 14 ayat 1) melalui agen tenaga kerja



(Pasal 16 ayat 5) bersama polis asuransi setelah premi dibayar (Pasal 16 ayat 2).

Peraturan tidak menetapkan kewajiban atau prosedur untuk memberikan KPA atau pengganti KPA kepada buruh migran. Ini sesuatu yang sangat berarti bagi buruh migran karena banyak diantara mereka yang tidak dapat membuat klaim karena kehilangan KPA atau tidak pernah menerima KPA.

Kementerian Tenaga Kerja dapat memberikan sanksi administratif kepada Konsorsium jika tidak membuat serta memberikan KPA dan polis asuransi kepada buruh migran, dan salinan dokumen tersebut ke kantor dinas pemerintah yang relevan lainnya. Sanksi termasuk peringatan tertulis, penghentian sementara beberapa fungsi dan akhirnya penghapusan lisensi untuk berpartisipasi dalam program ini. Kementerian tidak harus mempublikasikan rincian sanksi atau tindakan perbaikan yang diambil oleh Konsorsium sebagai respon. Selain itu, tidak jelas kondisi bagaimana yang dapat memicu sanksi, dan hukum tidak menyediakan mekanisme yang dapat dilalui pekerja migran untuk mengajukan keluhan kepada Kementerian tentang belum diterimanya KPA atau polis mereka.

Hal ini juga masih belum jelas apakah kewajiban Konsorsium untuk memberikan KPA dan polis asuransi kepada buruh migran sudah terpenuhi hanya dengan memberikan dokumen tersebut kepada agen tenaga kerja. Kenyataannya, tidak ada kewajiban yang mengharuskan agen tenaga kerja untuk menyerahkan dokumen tersebut kepada buruh migran atau untuk memastikan bahwa buruh migran memahami dokumen tersebut, dan tidak ada sanksi jika tidak terlaksana. Akibatnya, banyak buruh migran yang tidak menerima polis asuransi dan KPA, atau tidak memahami isi atau implikasinya, yang secara substansial membatasi kemampuan mereka untuk mendapatkan klaim asuransi.

### **Pengajuan Klaim**

Prosedur untuk mengajukan klaim diatur dalam Permenakertrans No 7 Tahun 2010, serta dalam polis asuransi standar. Seorang buruh migran, atau pewarisnya yang sah, boleh mengajukan klaim asuransi dengan konsorsium<sup>180</sup> dalam waktu 12 bulan setelah terjadinya kerugian atau kehilangan, terlepas dari apakah kejadian itu terjadi di Indonesia atau di luar negeri.<sup>181</sup> Persyaratan ini sangat berat mengingat durasi standar kontrak buruh migran adalah dua tahun, dan adanya hambatan praktis yang signifikan untuk mengajukan klaim dari luar negeri (atau untuk anggota keluarga di Indonesia dalam mengumpulkan dokumen asli yang diperlukan saat pekerja berada di luar negeri).

Untuk mengajukan klaim, buruh migran atau anggota keluarganya harus menunjukkan KPA asli, bersama dengan dokumen pendukung kepada konsorsium.<sup>182</sup>

Dokumen ini mencakup kuitansi biaya medis seperti tagihan biaya rumah sakit, perjanjian kerja, atau surat dari kedutaan yang mendukung dasar dari gugatan. Bukti kerugian yang terjadi di luar negeri memerlukan dokumentasi dari luar negeri, yang jauh lebih mudah memperolehnya ketika masih berada di luar negeri daripada setelah kembali pulang.

### **Sengketa Atas Keputusan Klaim**

Jika klaim ditolak atau buruh migran tidak merasa puas dengan pembayaran, buruh migran tersebut dapat mengajukan keluhan ke Kemenakertrans (di tingkat lokal atau nasional) atau BNP2TKI, dan meminta fasilitasi penyelesaian pembayaran klaim<sup>183</sup> (lihat Bagian 6.A di atas). Peraturan No. 7 Tahun 2010 tidak mengatur rincian tentang proses ini.

Polis asuransi standar memiliki klausul penyelesaian konflik tersendiri yang tidak konsisten dengan peraturan yang ada, dan tidak ada peserta yang menyebutnya dalam penelitian ini. Penyelesaian ini memberikan pilihan kepada tertanggung (buruh migran) memilih dari (1) penyelesaian sengketa melalui arbitrase di depan Majelis Arbitrase; atau (2) mengajukan klaim di pengadilan negeri. Tak satu pun dari peserta yang diwawancarai dalam penelitian ini yang tahu tentang kasus yang dibawa ke arbitrase, atau diajukan ke pengadilan, dan mereka pesimis terhadap prospek keberhasilannya (lihat Bagian 6.D tentang Ganti Rugi melalui Pengadilan di bawah ini).

## **Persepsi Tingkat Efektifitas**

### **Kesadaran Terhadap Program**

Meskipun Program Asuransi TKI merupakan program yang diwajibkan bagi buruh migran, kesadaran atas program di kalangan peserta diskusi kelompok terarah masih sangat rendah. Hampir tidak ada peserta yang menyebutkan pertanggungans asuransi ketika ditanya tentang dokumen atau langkah-langkah yang mereka ambil untuk mengupayakan ganti rugi. Ketika ditanyakan secara langsung kepada lima peserta, mereka hanya mengatakan bahwa mereka tidak diasuransikan dan tidak menerima kartu asuransi. Peserta lainnya dari Indramayu bercerita, “Saya tidak punya asuransi apapun. Nomor paspor saya tidak tahu, apalagi tidak ada kartu asuransi itu.”

Peserta yang menyebutkan program asuransi menyatakan bahwa mereka hanya memiliki pemahaman yang terbatas atas cara kerjanya. Satu buruh migran yang kembali di Malang menyatakan: “Waktu berangkat [ke luar negeri] yang kedua kalinya saya memang pernah mendengar seseorang di kantor [PPTKIS] mengatakan: ‘Kamu dapat asuransi.’ Tetapi dokumen asuransi tidak dikasih, katanya. Agen tenaga kerja hanya mengatakan, ‘Nanti, kalau ada apa-apa, telepon kantor dan kantor akan mengurus.’” Hanya dua peserta yang menyatakan bahwa mereka tahu kalau mereka diasuransikan

dan memiliki KPA. Meskipun sampel ini tidak representatif, dan para pekerja berangkat ke luar negeri pada waktu yang berbeda, laporan ini menunjukkan kurangnya kesadaran dan pemahaman umum tentang program asuransi di kalangan buruh migran.

Seorang mantan broker asuransi yang diwawancarai untuk penelitian ini menyalahkan kurangnya kesadaran buruh migran, mereka mengatakan bahwa buruh migran hanya akan mencampakkan polis asuransi yang mereka terima di lantai, tidak memahami apa kegunaannya. Pada akhirnya, ia menjelaskan, perusahaannya menghentikan pemberian polis asuransi untuk menghemat kertas.<sup>184</sup> Pakar lainnya mengaitkan kurangnya kesadaran tersebut dengan itikad buruk transaksi. Direktur Pusat Krisis BNP2TKI mengatakan:

Di sini, permainannya sangat tinggi. Saya kesal, misalnya mereka memberikan polis asuransi, tetapi TKI tidak diminta untuk menandatangani. Jadi bagaimana TKI bisa tahu isinya, terutama yang paling kecil lah? Keadaan inilah yang saya lihat dan sehingga saya agak kesal, tetapi bukan terhadap individu tetapi institusinya ... permainannya begitu licik.<sup>185</sup>

Para pakar dari kelompok masyarakat sipil mengaitkan rendahnya kesadaran buruh migran dengan kegagalan PPTKIS untuk menginformasikan para buruh migran tentang isi dan pentingnya polis asuransi sehingga buruh migran tidak berkeinginan menyimpan salinannya. Kurangnya informasi berarti buruh migran seringkali tidak tahu perlunya mengumpulkan dokumen bukti sebelum kembali ke tanah air, atau untuk mengajukan klaim dalam jangka waktu 12 bulan setelah kembali pulang.

### **Aksesibilitas**

Buruh migran menghadapi hambatan besar untuk memproses klaim asuransi, meskipun aksesibilitas pertanggung jawaban asuransi itu sendiri diatur oleh PPTKIS. Data empiris menegaskan bahwa jumlah klaim yang diajukan sangat rendah dibandingkan dengan jumlah buruh migran yang kemungkinan memiliki klaim yang valid. Panitia kerja DPR menyebutkan bahwa menurut BNP2TKI, pada rentang tahun 2010-2011, sejumlah 113.910 pekerja yang kembali melaporkan mengalami masalah saat diwawancarai di bandara, tetapi hanya 15.874 (atau 14 persen) dari para buruh migran yang mengajukan klaim asuransi.<sup>186</sup> Mengingat luasnya permasalahan, kemungkinan akan banyak buruh migran yang kembali dengan klaim yang sah yang sama sekali tidak melaporkan masalah mereka.

Sebagaimana yang disebutkan di atas, rintangan terbesar yang dihadapi oleh buruh migran adalah kurangnya kesadaran dan pemahaman tentang asuransi dan prosedur atas klaim yang terkait. Rintangan utama kedua adalah faktor geografi. Proteksi berbasis di Jakarta, dan meskipun dilaporkan memiliki perwakilan di seluruh negeri, sejumlah orang yang diwawancarai meragukan bahwa kantor-kantor ini secara efektif dapat menerima dan memproses klaim. Selanjutnya, Konsorsium tidak memiliki perwakilan

di negara-negara tujuan utama, sehingga buruh migran tidak dapat mengajukan klaim mereka di luar negeri.

Dikombinasikan dengan batas waktu satu tahun untuk pengajuan klaim (lihat Pengajuan Klaim, di atas), hal ini tidak termasuk sejumlah besar pekerja yang mengakses manfaat asuransi yang semestinya berhak menerimanya. Proteksi memiliki konter di bandara bagi para buruh migran untuk mengajukan klaim segera setelah kembali, meskipun pengajuan di bandara tidak diperlukan. Hal ini dapat sedikit memperbaiki kondisi buruh migran sehingga dapat kembali ke tanah air dalam waktu satu tahun sejak terjadinya kerugian, akan tetapi hal tersebut sia-sia saja bagi mereka yang mengalami kerugian atau kehilangan pada bagian awal dari periode waktu mereka di luar negeri. Data statistik yang dikutip oleh kelompok kerja DPR (lihat di atas) mengungkapkan bahwa bahkan dengan fasilitas ini, hanya 14 persen buruh migran yang mempunyai masalah mengajukan klaim.

Pada bulan Juni 2012, Asosiasi Advokat Indonesia (AAI) dan BNP2TKI meluncurkan proyek bersama selama tiga bulan (Juni hingga September 2012) untuk memberikan bantuan hukum kepada buruh migran yang ingin mengajukan klaim asuransi di bandara. Ketua AAI melaporkan bahwa pengacara mendampingi 5.889 pekerja selama wawancara dengan petugas yang menangani klaim asuransi di Terminal 4, dan sejumlah 2.750 orang (47 persen) memperoleh pembayaran ganti rugi.<sup>187</sup> Hal ini secara signifikan tidak lebih besar daripada proporsi keberhasilan klaim yang dilaporkan secara lebih umum oleh Proteksi. Namun demikian, sepertinya terdapat lebih banyak klaim yang diajukan daripada jika dilakukan dengan keberadaan pengacara, dan karenanya pembayaran ganti ruginya lebih besar. Perlu dilakukan lebih banyak lagi penelitian untuk menentukan dampak bantuan hukum pada kemampuan buruh migran untuk mengakses kompensasi melalui program asuransi.

Selain hambatan dalam pengajuan klaim, buruh migran dan keluarga mereka juga menghadapi hambatan karena harus melakukan perjalanan ke Jakarta untuk menegosiasikan penolakan klaim. Sebagaimana yang diterangkan oleh salah seorang yang menangani kasus dari SBMI Brebes:

Di Brebes tidak ada 'bargaining' dengan pihak asuransi. Paling tidak, pemerintah akan melakukan tawar-menawar atas nama kami dalam penanganan masyarakat, selalu structural begitu. Dan dia [pejabat setempat] harus berkoordinasi dulu dengan tingkat kantor provinsi – yaitu birokrasi. Sehingga dengan membawa kasus ke pusat [Jakarta] secara langsung. Kemudian akan dilakukan mediasi.<sup>188</sup>

### **Keadilan dan Transparansi Prosedur**

Peserta penelitian sangat kritis terhadap prosedur klaim asuransi. Hampir semua OMS yang menangani kasus, yang membantu buruh migran untuk menyerahkan klaim asuransi menjelaskan bahwa sebenarnya proses tersebut tidak harus rumit, mereka

mengamati bahwa jarang sekali buruh migran yang bisa memenuhi persyaratan klaim. Sebagai contoh, banyak buruh migran yang tidak bisa mengajukan klaim karena mereka tidak memiliki KPA asli mereka, karena mereka tidak pernah menerima atau karena mereka harus meninggalkannya ketika mereka melarikan diri dari rumah majikan mereka. Peraturan yang ada tidak mensyaratkan penggantian KPA yang hilang.

Organisasi juga mengeluhkan kurangnya transparansi dalam proses klaim asuransi. Roma Hidayat dari ADBMI menyatakan, “cara untuk mengajukan klaim dan mekanisme untuk menentukan klaim bukan merupakan informasi publik – ada permasalahan transparansi dan akuntabilitas yang serius dalam sistem.” Dia menyatakan bahwa, “Jika kita bertanya ... bagaimana perkembangan klaim kami, mereka akan selalu mengatakan bahwa klaim tersebut ‘sedang dalam proses’ namun kita tidak tahu proses apa, kita tidak pernah memperoleh jawaban.”<sup>189</sup> Buruh migran seringkali tidak dapat menetapkan status klaim mereka, atau jangka waktu kapan akan diputuskan, sehingga sulit bagi mereka untuk membuat keputusan finansial dan keputusan penting lainnya yang terkait dengan masa depan mereka. Pada penolakan klaim, terdapat kekurangan transparansi dan proses hukum, tanpa ada alasan yang diberikan kepada buruh migran.

## Hasil

Menurut mereka yang menangani kasus dan para pengacara, karena perlunya pembuktian dan tantangan lainnya, hampir semua klaim yang diajukan ditolak mentah-mentah atau tidak dibayarkan secara penuh. Data dari BNP2TKI mengungkapkan bahwa pada tahun 2010 dan 2011 hampir separuh dari klaim (masing-masing sebesar 45 persen dan 48 persen) ditolak.<sup>190</sup> Kelompok masyarakat sipil menerangkan bahwa kadang-kadang hal ini disebabkan karena tidak lengkapnya dokumen, tetapi di lain waktu tuntutan tersebut ditolak begitu saja. Konsorsium menjelaskan bahwa klaim biasanya ditolak karena pekerja dipulangkan akibat kesehatan fisik atau mental yang buruk, karena pekerja tidak memiliki keterampilan yang dibutuhkan, atau karena buruh migran menginginkan dirinya kembali pulang, tidak satupun hal tersebut yang bertanggung oleh polis asuransi.<sup>191</sup> Karena peraturan tidak mensyaratkan adanya alasan yang harus diberikan kepada penggugat ketika klaim ditolak, dan karena tidak ada data yang tersedia untuk publik tentang jenis klaim yang dibuat, sangat sulit untuk menilai tingkat akurasi dari penjelasan ini.

Data tentang jumlah yang dibayarkan, termasuk apakah klaim yang diterima dibayar penuh atau sebagian, juga tersedia dengan kondisi yang sama. Namun, persepsi di kalangan OMS adalah bahwa penggugat jarang memperoleh pembayaran klaim dalam jumlah penuh karena mengalami kesulitan dokumentasi. Sebagaimana yang dijelaskan oleh salah satu advokat:

Hal yang menjadi kelemahan dalam sistem asuransi adalah... apabila persyaratan asuransi tidak terpenuhi, misalkan harus ada KPA, perjanjian kerja, perjanjian penempatan, surat

keterangan dari KBRI dan salah satu tidak ada, pihak asuransi tidak akan mencairkan 100 persen dengan alasan tidak lengkap. Maka ada yang hanya menerima 25 persen dari jumlah yang mereka klaim, tawar menawar, dan ini sangat merugikan TKI.<sup>192</sup>

Salah seorang buruh migran yang kembali, misalnya, telah mengajukan klaim atas upah yang belum dibayar sebesar Rp 15 juta (\$ 1.560), tetapi hanya menerima Rp 3 juta (US \$ 312) dari Konsorsium. Konsorsium menetapkan bahwa karena buruh migran tidak memiliki bukti upah yang belum dibayar, maka Konsorsium hanya memberikan kompensasi untuk klaim terminasi dini dengan pembayaran yang lebih kecil. Pembayaran dalam kasus seperti itu sering digambarkan sebagai “pembayaran *ex gratia*” atau “kasus amal”, dimana perusahaan asuransi menyatakan bahwa klaim penuh adalah tidak sah, tetapi akan membayar sejumlah uang sebagai bentuk amal. Perwakilan buruh migran merasa frustrasi dengan praktek ini karena mereka yakin bahwa hal tersebut digunakan untuk menghentikan buruh migran agar tidak menentang penolakan seluruh klaim mereka.

Dalam beberapa kasus, penundaan dalam menilai klaim asuransi membuat terhalangnya keadilan. Memang, peserta melaporkan pernah ada kasus dimana pemerintah dilaporkan melangkah masuk untuk memberikan bantuan jika klaim asuransi ditunda atau ditolak. ADBMI di Lombok memberikan contoh kasus tersebut:

Ada kasus bahkan ketika kita klaim asuransi, kami meminta BP3TKI memajukan klaim, dan petugas BNP2TKI, seseorang dari Jakarta, menjawab bahwa kami agak susah untuk berkomunikasi dengan PPTKISnya. Sehingga pada saat itu, karena korban patah kaki dan dia butuh dana untuk pengobatan, yang terjadi adalah BNP2TKI dari rekeningnya mereka sendiri mengeluarkan uang untuk itu, meskipun seharusnya ditanggung oleh asuransi.<sup>193</sup>

### **Kasus Mimi**

*Sponsor saya membawa saya ke agen tenaga kerja dan saya tinggal rumah penampungan selama 1,5 bulan. Mereka mengajarkan saya cara menjahit. Saya tidak memiliki masalah di sana, tapi ketika saya sampai di Jeddah, Arab Saudi, penempatannya tidak sama dengan apa yang dituliskan pada visa saya, majikannya juga berbeda. Saya ditempatkan di lantai rumah yang paling atas, dan saya tidak diijinkan untuk makan atau minum ketika sedang bekerja, tidak diijinkan untuk pergi keluar. Mereka tidak membayar saya selama lima bulan, mereka bilang karena saya tidak bisa berbahasa Arab. Mereka marah dengan saya sepanjang waktu karena saya tidak bisa memahami mereka. Saya meminta kepada agen apakah saya bisa dipindah, tetapi agen mengatakan tidak bisa. Saya bertanya kepada majikan apakah saya bisa pulang, tetapi mereka*

*menolaknya. Akhirnya saya mogok kerja, dan mereka membawa saya ke kedutaan. Terjadi argumen besar di kedutaan, dan akhirnya majikan saya setuju untuk membayar biaya perjalanan pulang saya, Alhamdulillah. Tetapi mereka tetap menahan gaji saya.*

*Agen tenaga kerja membantu saya mengajukan klaim asuransi, tapi saya tidak mendapatkan kembali semua gaji saya. Klaim yang diajukan adalah senilai dua juta rupiah, tetapi mereka membayarkan 1,5 juta. Bahkan kemudian, sponsor hanya memberi saya 500.000 ... Uang sebanyak 1,5 juta tersebut dibagi semuanya – sponsor menerima 500.000, agen tenaga kerja 500.000 dan sisa 500.000 untuk saya sendiri. Sulit bagi saya untuk menerima keadaan ini. Tetapi keadaan itu sangat rumit karena saya tidak memegang polis asuransi ... Ada polis asuransi sebenarnya, tetapi agen tenaga kerja tidak mau memberikannya kepada kami – jika kami menyimpannya dan mengatur semuanya sendiri, tentu saja pembayaran tidak perlu dibagi-bagi.*

## 6.D Upaya Mendapatkan Ganti Rugi di Pengadilan

Indonesia memiliki jaringan pengadilan secara nasional yang dibawah pengawasan Mahkamah Agung di Jakarta. Dalam kasus yang berhubungan dengan ketenagakerjaan seperti klaim upah yang belum dibayar, buruh migran berhak untuk mengajukan gugatan terhadap pihak lain berdasarkan hukum perdata. Memang, Peraturan BNP2TKI No. 13 Tahun 2012 mewajibkan pejabat BNP2TKI untuk mengarahkan para pihak ke pengadilan jika mereka tidak dapat menyelesaikan klaim asuransi mereka atau kasus mereka terhadap perusahaan rekrutmen melalui proses mediasi. Dalam kasus penganiayaan serius dan eksploitasi pekerja migran, polisi dapat mengajukan gugatan terhadap pihak perekrut, yang dapat mengakibatkan terjadinya sidang pidana.

Pendapat universal dari para pengacara dan kelompok masyarakat sipil yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah bahwa sistem pengadilan bukanlah pilihan yang layak bagi sebagian besar pekerja migran dalam menuntut ganti rugi. Kasus kriminal menjadi lemah karena kurangnya bukti tentang apa yang terjadi di luar negeri, proses pengadilan perdata perlu biaya yang mahal, berjalan lambat dan sangat memakan waktu. Untuk maju ke pengadilan, pekerja migran membutuhkan perwakilan hukum yang cangguh dan bukti dokumenter yang luas – yang pada umumnya merupakan hambatan yang tidak dapat diatasi untuk melakukan akses. Akibatnya, sangat sedikit kasus yang melibatkan pekerja migran yang dibawa ke pengadilan, dan tidak ada satupun pekerja migran yang diwawancarai untuk penelitian ini yang telah menggunakan sistem pengadilan Indonesia untuk menyelesaikan kasus mereka.

Bagian ini memberikan tinjauan singkat tentang sistem pengadilan dan menjelaskan persepsi dari para pemangku kepentingan terhadap pengadilan perdata maupun pengadilan pidana, dengan tujuan untuk mengidentifikasi hambatan-hambatan tertentu untuk masuk ke sistem tersebut, serta potensi daerah untuk eksplorasi dan tindakan lebih lanjut.

## **Tinjauan Umum Pengadilan dan Lembaga Tribunal Indonesia**

Indonesia memiliki sistem hukum perdata yang didasarkan pada model Romawi-Belanda, yang mengalami proses modifikasi oleh hukum adat dan hukum Islam.<sup>194</sup> Para hakim dilatih khusus untuk posisi mereka dan diangkat seumur hidup. Pengadilan tertinggi di Indonesia adalah Mahkamah Agung (MA). MA memiliki wewenang “untuk mendengar persidangan pada tingkat tertinggi, [dan] untuk meninjau tata cara dan peraturan yang dibuat berdasarkan hukum yang bertentangan dengan hukum tersebut”. Misalnya, Mahkamah Agung dapat meninjau peraturan yang dibuat oleh Menteri Tenaga Kerja untuk memenuhi kewenangan Menteri berdasarkan UU No. 39 Tahun 2004.<sup>195</sup>

Selain Mahkamah Agung, konstitusi menyediakan<sup>196</sup> Pengadilan Umum dari peradil umum, Mahkamah Konstitusi yang berbasis di Jakarta,<sup>197</sup> serta pengadilan khusus dan lembaga tribunal lainnya.<sup>198</sup> Pengadilan Umum (yang juga dikenal sebagai pengadilan negeri) akan melakukan melayani sebagian besar kasus buruh migran, baik yang bersifat perdata maupun pidana, karena mereka menerapkan hukum yang terkandung dalam hukum acara perdata, pidana dan komersial. Pengadilan Umum tersebut mencakup pengadilan tingkat pertama (Pengadilan Negeri) serta pengadilan banding (Pengadilan Tinggi).

### **Pengadilan Hubungan Industrial**

Pada tahun 2004, Indonesia merevisi sistem untuk menyelesaikan perselisihan hubungan industrial atau perselisihan di tempat kerja dengan meloloskan UU No 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. UU tersebut menetapkan kerangka kerja bagi penyelesaian sengketa yang diharapkan dapat berjalan “cepat, adil, dan murah”. ‘Perselisihan’ tersebut mencakup, “perselisihan tentang hak, konflik kepentingan, perselisihan atas pemutusan hubungan kerja, atau perselisihan antar serikat pekerja dalam satu perusahaan” (Pasal 1).<sup>199</sup> UU tersebut ditujukan untuk menyelesaikan perselisihan di tempat kerja antara perusahaan dan pekerja di Indonesia.



UU No. 2 Tahun 2004 menetapkan suatu proses yang awalnya mencerminkan proses dalam sistem tenaga kerja migran – musyawarah bipartit dan negosiasi, diikuti oleh jalur konsiliasi (dalam kasus penolakan pemecatan yang tidak adil) atau jalur mediasi yang dilakukan oleh seorang pegawai pemerintah di Kementerian Tenaga Kerja. Namun, jika kasus tersebut tidak dapat diselesaikan melalui jalur mediasi, para pihak dapat membawa kasus ini ke Pengadilan Hubungan Industrial.

Pengadilan Hubungan Industrial dibuat dalam lingkup peradilan umum dari yurisdiksi umum, dan memiliki yurisdiksi atas “tempat kerja dari pekerja” (Pasal 81). Kasus harus diajukan pada tingkat pengadilan negeri. Untuk setiap kasus dihadiri tiga panel hakim – seorang hakim Pengadilan Negeri reguler dan dua hakim ad-hoc yang penunjukannya diusulkan masing-masing oleh organisasi majikan dan pekerja/serikat pekerja (Pasal 88). Pengajuan banding terhadap Keputusan Pengadilan Hubungan Industrial hanya dapat dilakukan secara langsung ke Mahkamah Agung (tidak ada hak untuk mengajukan banding ke tingkat Pengadilan Tinggi).

Pengadilan Hubungan Industrial umumnya dipandang sebagai sandaran bagi buruh. UU membatasi pihak yang bersengketa ke dalam pihak pekerja/organisasi buruh dan pihak majikan/organisasi majikan (Pasal 1), dan tidak mencakup pihak yang terlibat dalam perekrutan buruh. Meskipun undang-undang tidak menyebutkan agen tenaga kerja, kemungkinan masih ada ruang untuk memeriksa dan menguji kewajiban bersama atau teori agen tenaga kerja yang dapat memungkinkan para buruh untuk membawa klaim hubungan industrial terhadap agen perekrutan di Indonesia, meskipun perlu dicatat bahwa pengadilan ini juga telah dikritik karena tidak dapat diakses dan kegagalan untuk menyediakan buruh dengan hasil yang adil dan tepat waktu. Apapun, struktur Pengadilan Hubungan Industrial, dan pelajaran dari operasinya, dapat memberikan dasar yang berguna untuk mempertimbangkan sebuah pengadilan khusus bagi buruh migran.

Sebagaimana cabang-cabang lain dari pemerintah, cabang yudisial telah mengalami reformasi struktural yang signifikan dalam 15 tahun terakhir, termasuk pergeseran tanggung jawab atas pengangkatan lembaga peradilan<sup>200</sup> serta fungsi keorganisasian, administratif, dan keuangan yang terpisah dari cabang eksekutif.<sup>201</sup>

Namun, mungkin karena sifat kegiatan dan musyawarah di pengadilan yang relatif tertutup, reformasi pada cabang peradilan di Indonesia dipandang berjalan lebih lambat dari cabang pemerintahan lainnya. Sejumlah laporan kritis telah menyoroti persepsi atau

realitas nepotisme, kolusi dan korupsi dalam cabang peradilan. Misalnya, Barometer Korupsi Global dari Transparency International menemukan bahwa penduduk Indonesia pada tahun 2010-2011 menganggap bahwa peradilan merupakan salah satu lembaga yang paling korup (setelah lembaga legislatif, partai politik dan kepolisian) di negara.<sup>202</sup> Ada persepsi yang berkembang luas, bahkan di kalangan pengacara dan pihak-pihak lain dalam sistem peradilan, bahwa hasil dari kasus dapat dibeli oleh orang kaya, dan dengan demikian litigasi bukan pertempuran yang bisa dimenangkan oleh masyarakat dari kalangan miskin dan kalangan yang kurang beruntung.<sup>203</sup> Hal ini tercermin dalam pandangan peserta pada penelitian ini, meskipun tantangan yang dihadapi dalam kasus perdata dan pidana kemungkinan akan berbeda.

### **Ganti Rugi Melalui Sistem Peradilan Pidana**

Tindak pidana di Indonesia sebagian besar diatur dalam KUHP Indonesia<sup>204</sup> (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana), meskipun beberapa peraturan lain, termasuk peraturan yang terkait dengan imigrasi dan anti-perdagangan manusia, mencantumkan tindak pidana yang relevan dengan pekerja migran.<sup>205</sup>

#### **KUHP**

KUHP memuat sejumlah pelanggaran yang relevan dengan buruh migran.<sup>206</sup> Hal ini mencakup penipuan, penculikan anak, mempekerjakan anak dan perampasan kebebasan. Perekrut swasta bisa dianggap bertanggung jawab secara pidana jika, misalnya, akibat kelalaian mereka menyebabkan “seorang dirampas [buruh migran] kemerdekaannya secara melawan hukum, atau diteruskannya perampasan kemerdekaan yang demikian,” bisa dihukum hingga tiga bulan penjara (KUHP, Pasal 334).

Buruh migran menghadapi berbagai kendala untuk melakukan gugatan atau pengaduan karena ada berbagai pembatasan yang dicantumkan dalam KUHP, terutama undang-undang pembatasan untuk membawa klaim. Dalam KUHP, pengaduan tersebut harus diajukan dalam waktu enam bulan setelah “orang yang berhak mengadu mengetahui adanya kejahatan,” jika berdomisili di Indonesia, atau dalam waktu sembilan bulan jika pelapor berada di luar negeri (KUHP, Pasal 74). Anggota keluarga dan OMS tidak dapat mengajukan pengaduan selama buruh migran berada di luar negeri karena KUHP hanya mengizinkan individu yang menjadi korban saja untuk membuat pengaduan, kecuali jika yang bersangkutan masih berusia di bawah 16 tahun, maka seorang wali dapat mengajukan pengaduan (KUHP, Pasal 72). Bagi buruh migran yang sering berada di luar negeri selama dua tahun atau lebih, perkara ini menjadi kendala yang signifikan, kecuali pelanggaran terjadi pada tahap pra-keberangkatan dan pengaduan diajukan dalam periode ini.

## **Pelanggaran Imigrasi dan Perdagangan Manusia Secara Pribadi**

Pada tahun 2009 Indonesia meratifikasi Konvensi PBB tentang Kejahatan Terorganisir Transnasional 2000 dan dua protokol terkait pada perdagangan dan penyelundupan manusia. Perundangan domestik yang terkait telah menghasilkan jalan bagi buruh migran untuk mendapatkan ganti rugi dan juga menciptakan tanggungjawab hukum bagi buruh migran.

UU Keimigrasian No. 6 Tahun 2011 yang baru saja disahkan misalnya, telah menetapkan hukuman yang lebih berat atas kepemilikan atau penggunaan paspor Indonesia palsu untuk dirinya sendiri atau penggunaan lainnya.<sup>207</sup> Sanksi yang sama juga berlaku atas pemberian informasi palsu kepada pemerintah dalam permohonan pembuatan paspor.<sup>208</sup> Sayangnya, pelanggaran tersebut tetap harus dituntut oleh Kementerian Imigrasi sehingga kemungkinan bisa menjadi pedang bermata dua bagi buruh migran: meskipun hal tersebut dapat digunakan untuk menuntut perantara atau agen tenaga kerja yang mengatur paspor palsu untuk seorang buruh migran, sekaligus menjerat buruh migran yang tanpa sadar menggunakan paspor palsu juga bisa dituntut.

Badan Legislatif Indonesia juga mengesahkan UU nasional tentang Perdagangan Manusia (UU Anti-Perdagangan Manusia) pada tahun 2007, yang mulai berlaku pada tahun 2009. UU Anti-Perdagangan Manusia ditujukan untuk menangani kasus penyalahgunaan dan eksploitasi buruh migran yang lebih serius.<sup>209</sup> UU ini mendefinisikan perdagangan manusia<sup>210</sup> sesuai dengan definisi internasional tentang perdagangan manusia secara pribadi seperti tertulis dalam Konvensi PBB. Hal ini termasuk perekrutan seorang individu dengan menggunakan cara pengecoh, penipuan atau penyalahgunaan kekuasaan, oleh seseorang yang memiliki kontrol atas individu tersebut untuk tujuan eksploitasi. 'Eksploitasi' tersebut mencakup "kerja paksa atau jasa paksa, dan perbudakan atau praktek-praktek yang mirip perbudakan ... atau penggunaan tenaga kerja atau kemampuan seseorang oleh orang lain untuk mendapatkan keuntungan material atau non-material." Ketentuan-ketentuan ini kemungkinan akan relevan untuk banyak kasus buruh migran, terutama pihak yang terlibat dalam penipuan, penyalahgunaan, penekanan atau bentuk pemaksaan lainnya.

Prosedur untuk melakukan investigasi dan penuntutan dari UU Anti-Perdagangan Manusia mengikuti KUHP, meskipun disertakan juga ketentuan-ketentuan khusus yang ditujukan untuk melindungi korban. Misalnya, korban perdagangan memiliki hak atas kerahasiaan dan perlindungan saksi selama proses hukum (Pasal 44), serta hak atas restitusi (Pasal 48). Restitusi dalam konteks ini mengacu pada kompensasi atas kerugian finansial atau kehilangan pendapatan, rasa sakit dan penderitaan, perawatan medis dan psikologis dan/atau kerugian lainnya yang diderita sebagai akibat diperdagangkan. Restitusi harus diinstruksikan pada saat yang sama dengan perintah lainnya dari pengadilan dalam perkara pidana, dan harus dibayarkan dalam waktu

14 hari sejak hari dimana terdakwa diberitahu tentang instruksi tersebut dan akan disimpan oleh pengadilan hingga semua banding, jika ada, telah diputuskan (Pasal 48).

Yang penting, UU Anti-Perdagangan Manusia telah menetapkan kewajiban bagi perusahaan yang dinyatakan bersalah memperdagangkan orang. Jika sebuah perusahaan, seperti perusahaan perekrutan tenaga kerja, dinyatakan bersalah atas pelanggaran perdagangan manusia, para pengelola perusahaan dapat dimintai pertanggungjawaban atas pelanggaran tersebut (Pasal 13). Selain itu, perusahaan dapat dikenakan denda sebesar tiga kali jumlah yang dikenakan pada individu, dan kemungkinan ijin usaha atau status hukum mereka akan dicabut, hasil kejahatan akan disita, pembubaran manajemen, dan dewan direksi akan dilarang mendirikan perusahaan lain untuk melakukan bisnis yang sama (Pasal 15).

Kelompok masyarakat sipil dan pengacara yang diwawancarai di Indonesia sangat akrab dengan UU Anti perdagangan manusia, kemungkinan karena adanya gerakan anti-perdagangan manusia yang kuat yang menyebabkan diberlakukannya UU tersebut. Namun demikian, menurut para ahli di Diskusi Kelompok Terarah pada bulan Januari 2012 dan mereka yang diwawancarai, undang-undang tersebut masih belum banyak digunakan secara luas. Hal ini kemungkinan karena hukuman dalam UU Anti-Perdagangan manusia yang terlalu tinggi, akibatnya polisi tidak mau mengajukan tuntutan. Penyebab lainnya kemungkinan karena UU Anti-Perdagangan Manusia baru diberlakukan pada tahun 2009, sehingga para aktor peradilan kurang percaya diri untuk menerapkannya.

Sulit – keadilan bagi korban trafficking yang pengiriman TKI hanya satu dari 30 kasus. Pasal-pasal yang dipahami oleh pihak penegak hukum adalah pasal-pasal KUHP. Banyak dari mereka belum mamahami UU Anti-Perdagangan Manusia, dan itulah kekuatan dari pihak pengusaha [PPTKIS] yang melobi pihak penegak hukum untuk tidak memproses kasus secara hukum.<sup>211</sup>

### **Persepsi Kerangka Kerja Keadilan Pidana**

Secara umum, para ahli yang diwawancarai dalam penelitian ini atau yang berpartisipasi dalam Diskusi Kelompok Terarah lebih kritis terhadap prosedur pidana dan pelaksanaannya daripada yang mendasari UU dan tindak pidana.

Tuntutan pidana akan memiliki manfaat dalam menyoroti kasus yang memilukan dari pelecehan, dan mencarikan keadilan bagi korban dan keluarga mereka. Tuntutan ini juga dapat meminta pertanggungjawaban agen tenaga kerja dan individu atas penganiayaan yang diderita oleh para buruh migran. Dalam beberapa kasus, vonis bersalah dalam kasus pidana juga dapat mendukung gugatan perdata untuk memperoleh ganti rugi, atau dapat mendukung klaim restitusi dari terdakwa sebagai bagian dari hukuman (misalnya dalam kasus perdagangan orang).

Namun terdapat berbagai hambatan prosedural yang menghalangi akses buruh migran ke sistem peradilan pidana. Hukum acara pidana Indonesia diatur dalam KUHAP.<sup>212</sup> Berdasarkan KUHAP, polisi bertanggung jawab untuk menerima dan menyelidiki keluhan dilaporkan kepada pihak mereka. Polisi kemudian memberikan dokumen tentang bukti kepada jaksa penuntut umum. Jaksa juga mungkin dilibatkan dalam tahap investigasi. Menurut Kementerian Tenaga Kerja di Jakarta, kasus juga dapat diajukan ke pengadilan jika para buruh migran tidak dapat menyelesaikan klaim mereka melalui jalan mediasi dengan Kementerian atau BNP2TKI. Dalam hal ini, buruh migran kemudian akan melaporkan kasus mereka kepada polisi, dan staf Kementerian dapat bertindak sebagai saksi.<sup>213</sup>

Para ahli yang diwawancarai selama penelitian ini menunjukkan bahwa buruh migran sering pergi ke polisi untuk mengajukan pengaduan, misalnya jika perantara menipu mereka atas biaya atau dokumen, tetapi mereka tahu bahwa sangat sedikit kasus yang akhirnya melakukan tuntutan di pengadilan. Tidak seperti mekanisme informal, atau kasus perdata, korban dan perwakilannya tidak memainkan peran dalam kasus pidana selain melaporkan masalah ini, dan kemudian hadir di pengadilan. Otoritas pengambilan keputusan puncak, yang akan menentukan apakah kasus akan dilanjutkan atau tidak, tergantung pada polisi dan jaksa.

Tinjauan kejaksaan digambarkan sebagai sulit dalam banyak kasus, karena buruh migran biasanya hanya memiliki sedikit bukti dokumenter kejahatan. Seorang perwakilan dari Migrant Care, sebuah organisasi yang menangani berbagai kasus terkait buruh migran di Jakarta, mengatakan bahwa mereka hampir selalu menerima Surat Penghentian Penyidikan karena bukti yang tidak cukup kuat. Dia menggambarkan kasus Ermawati yang memperoleh banyak perhatian, anak yang belum dewasa (di bawah 15 tahun) yang meninggal saat bekerja di Arab Saudi. Setelah berjalan dua tahun, kasusnya masih belum juga diproses dan jaksa telah mengirimkan berkasnya kembali ke polisi untuk memperoleh lebih banyak bukti.

Beberapa pengacara dan staf OMS menyatakan betapa sulitnya agar kasus-kasus dapat ditangani secara serius oleh polisi. Seperti yang dijelaskan oleh ADBMI di Lombok, “Kami telah melaporkan kasus ke polisi beberapa kali namun polisi selalu mengatakan bahwa mereka tidak dapat menemukan apa pun yang dapat dilakukan untuk melakukan tuntutan terhadap terdakwa.” Seorang pengacara yang berpengalaman dalam kasus buruh migran mencatat bahwa polisi tampaknya “kurang waspada” dalam kasus yang melibatkan buruh migran. Dia menjelaskan:

Yang diperlukan dalam proses pendampingan [buruh migran] adalah tekanan dari pendamping harus terus kepada aparat hukum. Jika tidak, nanti kasusnya bisa hilang. Iya ‘extra-ordinary’. Aneh di Indonesia ini.<sup>214</sup>

Bahkan jika akhirnya kasus diajukan, ada kemungkinan akan gagal jika korban memutuskan untuk tidak bersaksi. Eddy Purwanto dari TIFA dan Jihun dari SBMI menerangkan sebuah kasus dimana perusahaan perekrutan telah menyuap korban/saksi agar tidak memberikan kesaksian di pengadilan untuk pelanggaran yang terkait dengan perdagangan manusia.<sup>215</sup> Dalam kasus tersebut, delapan buruh migran dikirim ke Hong Kong, namun ketika mereka tiba di Hong Kong, mitra agen tenaga kerja mengumpulkan mereka dan mengirim mereka ke Macau. Sebagian besar buruh migran tersebut masih berusia di bawah umur yang dikirim ke luar negeri secara ilegal, dan majikan mereka di Macau tidak membayar mereka untuk jasa pekerjaan mereka. Setelah mengikuti kasus ini dengan seksama, SBMI meyakini bahwa tindakan PPTKIS tersebut dapat dikategorikan sebagai perdagangan manusia. Mereka berupaya memastikan kembalinya gadis-gadis tersebut dan melaporkan kasusnya ke polisi:

Kami menuntut PJTKI [PPTKIS] itu. Kita lakukan upaya agar PJTKI yang berangkatkan anak di bawa umur itu memulangkan mereka dan kemudian dihukum juga. Tapi pihak PJTKI ini lakukan pendekatan pada korban. Bukan pendekatan, tetapi intimidasi. [Mereka mengatakan] ‘Tolong kamu jangan mengadu, kamu minta apa? Minta uang? Kami akan kasih. Berapa – 10 juta? 50 juta ya?’ PJTKI naik sampai 25 juta. Ada dua korban yang mau. Ada empat orang tidak mau, kemudian tinggal dua yang bersikukuh tetapi di sendirikan. Satunya dapat 30 juta dan satunya masih mau bersaksi tapi akhirnya tidak mau lagi, karena dapat 40 juta [sekitar AS \$ 4,000] dari PJTKI sebagai imbalan untuk tidak bersaksi.<sup>216</sup>

Kasus ini juga menunjukkan manfaat penting negosiasi langsung atau mediasi yang difasilitasi pemerintah dalam sistem peradilan pidana bagi para buruh migran: hal tersebut memberikan mereka jalur yang lebih langsung untuk memperoleh ganti rugi keuangan. Seorang anggota organisasi masyarakat sipil lainnya menyatakan:

Sistem informal jauh lebih efektif dari yang formal, dan cara non-litigasi jauh lebih memuaskan rasa keadilan korbannya dibanding ke kepolisian. Polisi mungkin hanya menyelesaikan kasus sesuai dengan hukum dan pelaku dapat dimasukkan ke penjara, tetapi keadilan bagi, korban akan menuntut uang kembali saja. Uangnya tidak akan kembali dengan menjebloskan pelaku di penjara. Uang yang hilang akan selalu menjadi beban bagi korban.<sup>217</sup>

Para peserta yang diwawancarai untuk penelitian hanya menyebutkan dua kasus dimana agen tenaga kerja atau perantara berhasil dituntut atas tindak pidana yang dilakukan terhadap buruh migran. Dalam satu kasus di Indramayu, Jawa Barat, SBMI mencatat bahwa perantara/calosponsor telah menerima ganjaran tiga tahun penjara dan manajer agen tenaga kerja telah menerima hukuman empat tahun penjara. Masih tidak jelas tuntutan apa yang dibebankan kepada terdakwa, apakah mereka telah membayar denda, atau apakah buruh tersebut telah menerima restitusi. Selain itu, petugas penanganan kasus dari Migrant Care menjelaskan kasus di Jakarta pada tahun 2007 dimana ada dua

korban. Meskipun perantara dalam kasus terkait terkena hukuman empat tahun penjara, agen tenaga kerja yang bersangkutan masih diijinkan untuk terus beroperasi.

Menurut seorang pejabat Kementerian Tenaga Kerja, kebanyakan kasus benar-benar dapat terselesaikan jika mereka melanjutkan ke pengadilan, tetapi dia mengakui bahwa karena buruh migran jarang yang memiliki semua dokumen pembuktian yang diperlukan, “penyelesaiannya” jarang berupa restitusi dalam bentuk kompensasi penuh atas kerugian yang dialami. Sebaliknya, dia menyiratkan, hal itu akan menjadi solusi kompromi atau pembayaran sebagian. Ia tidak mampu memberikan contoh penyelesaian seperti yang dikatakannya tersebut.<sup>218</sup>

Sangat sulit untuk memperoleh informasi mengenai biaya tertentu dan ketentuan pidana yang telah diambil dalam kaitannya dengan tindak pidana yang dilakukan terhadap buruh migran, dan sifat atau identitas terdakwa (yaitu perantara atau perekrut dalam kapasitasnya sebagai individu, agen tenaga kerja dalam kapasitas mereka sebagai perusahaan, perusahaan asuransi dll). Beberapa orang yang diwawancarai tampaknya mencampuradukkan antara proses pidana dan proses perdata, yang menunjukkan kurangnya pemahaman yang jelas tentang perbedaan mekanisme dan proses yang harus dilalui buruh migran untuk dapat menuntut ganti rugi. Hal ini merupakan wilayah yang memerlukan penelitian dan pengkajian lebih lanjut.

### **Ganti Rugi Melalui Jalur Pengadilan Perdata**

Selain mengejar kasus pidana yanguntutannya dilakukan oleh negara, Indonesia dapat membawa gugatan perdata di peradilan umum. Gugatan perdata adalah permasalahan yang terjadi antara individu atau perusahaan berdasarkan ketentuan KUH Perdata Indonesia, B.W. (*Burgerlijk Wetboek*).<sup>219</sup>

Ada beberapa potensi klaim yang dapat dilakukan oleh buruh migran di bawah KUH Perdata. KUH Perdata memberikan peluang terhadap klaim atas pelanggaran kontrak (diatur dalam Buku III KUH Perdata), atau penegakan kontrak jika perekrut gagal melaksanakan langkah yang diperlukan dalam proses penempatan. Misalnya, seorang buruh migran dapat mengajukan tuntutan terhadap agen tenaga kerja jika dia tidak dikirim ke lokasi yang telah disepakati dalam Perjanjian Penempatan, tidak memperoleh pembayaran sejumlah yang telah disepakati, atau disuruh untuk melakukan berbagai jenis pekerjaan atau berada di pada kondisi yang sangat berbeda daripada yang telah ditetapkan dalam perjanjian. Seorang buruh migran juga berpotensi untuk menuntut pembatalan perjanjian berdasarkan penipuan atau paksaan jika kondisi di luar negeri tidak seperti yang dijanjikan, tetapi perekrut masih menuntut pembayaran biaya (KUH Perdata, Pasal 1321). Buruh migran juga bisa menuntut sebuah perusahaan asuransi atas pelanggaran kontrak asuransi jika perusahaan asuransi menolak klaim dengan tidak pantas.

Potensi untuk memperoleh manfaat dari gugatan perdata sangat signifikan. Kedua pihak dalam gugatan perdata diharuskan untuk menghadiri seluruh sidang (tidak seperti mediasi informal di BNP2TKI). Potensi kompensasi yang tersedia bagi para buruh migran dapat menutupi kerugian keuangan secara langsung serta menutupi rasa sakit dan penderitaan jika agen tenaga kerja dianggap bertanggungjawab. Selanjutnya, dalam upaya untuk mengatasi masalah yang lebih sistemik yang mendasari penipuan kontrak dan pelanggaran terkait, pengajuan tuntutan perdata akan memberikan kontribusi untuk suatu analisis hukum dan kontrak buruh migran yang bisa membawa kejelasan yang sangat dibutuhkan ke ranah hukum yang kompleks, sementara itu mengidentifikasi dengan jelas kewajiban agen tenaga kerja dan perantara mereka. Untuk klaim lebih lanjut yang dapat diuji melalui uji strategis kasus litigasi, lihat Rekomendasi 10 di bawah ini. Seperti disebutkan dalam rekomendasi, keterlibatan pro bono firma hukum, dukungan donor bagi OMS, dan/atau klinik/akademi sekolah hukum mungkin diperlukan untuk mengembangkan dan mengajukan klaim yang layak.

### **Aksesibilitas Pengadilan Perdata**

Ada hambatan yang signifikan untuk mengajukan klaim pada pengadilan perdata. Yang paling signifikan, pengajuan tuntutan perdata pada umumnya memakan biaya yang terlalu tinggi bagi buruh migran dan anggota keluarga mereka. Untuk mengajukan kasus perdata, buruh migran harus diwakili oleh seorang pengacara yang dibayar per jam (kecuali bertindak untuk kebaikan publik), dan harus membayar biaya administrasi/pendaftaran dan biaya lainnya untuk setiap dokumen yang diajukan sebagai bukti. Selanjutnya, karena klaim umumnya diajukan di wilayah terdakwa, buruh migran biasanya harus melakukan perjalanan bolak-balik ke Jakarta untuk menghadiri persidangan.

Jika yurisdiksi atas terdakwa dapat ditentukan, hambatan berikutnya adalah lamanya proses litigasi perdata. Setelah klaim diajukan, pengadilan akan meminta para pihak untuk melakukan mediasi kasus dengan mediator pengadilan profesional, melalui proses mediasi yang bersifat rahasia. Jika mediasi gagal, kasus ini akan diteruskan ke pengadilan, dan akan dilanjutkan melalui tahap pengajuan dokumen dan klaim, dan kemudian persidangan. Mahkamah Agung telah menerangkan bahwa sebagian besar klaim tersebut akan diselesaikan antara 6 dan 12 bulan setelah sidang pertama. Namun setelah keputusan Pengadilan Negeri terdakwa dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi dan akhirnya ke Mahkamah Agung. Seluruh proses tersebut bisa memakan waktu beberapa tahun dan kemungkinan memerlukan investasi waktu maupun upaya yang besar yang mungkin menjadi penghalang bagi para buruh migran perseorangan yang masih perlu mendukung kebutuhan keluarga mereka.



### **Persepsi Prosedur dan Hasil**

Menurut mereka yang diwawancarai, gugatan perdata yang diajukan di pengadilan oleh seorang buruh migran sangat jarang terjadi, dan kebanyakan yang diwawancarai tidak mengetahui adanya kasus tersebut. Hanya tiga dari para ahli yang diwawancarai memiliki pengalaman langsung dengan gugatan perdata di Pengadilan Negeri. Mereka mencatat bahwa pengacara berpengalaman yang memiliki pengetahuan secara rinci tentang hukum dan kontrak buruh migran dibutuhkan, dan OMS jarang sekali memiliki pengacara dalam jajaran stafnya. Bahkan jika mereka memiliki ahli hukum pada jajaran stafnya, biasanya mereka tidak mengajukan kasus perdata karena mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan buruh migran terhadap bantuan yang bersifat mendesak, dan buruh migran tidak dapat menunggu persidangan dan kemungkinan berbagai banding sebelum akhirnya menerima kompensasi. Akhirnya, mereka menyatakan bahwa buruh migran jarang memiliki dokumen yang diperlukan untuk mendukung gugatan perdata. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Pratiwi dari LBH Jakarta, “sebagian besar buruh migran [dengan masalah serius] telah kehilangan dokumen mereka atau mereka tidak pernah memiliki kontrak sama sekali, tetapi jika mereka memasuki sistem formal, mereka membutuhkannya sebagai bukti.” Buruh migran mungkin dapat memperoleh dokumen-dokumen tertentu seperti kontrak kerja, kontrak penempatan atau kontrak asuransi dari pihak lain melalui proses pencarian yang diperlukan, tetapi hal ini membutuhkan pemeriksaan lebih lanjut.<sup>220</sup>

## **6.E Perlindungan dan Bantuan Perwakilan RI**

Semua mekanisme yang dijelaskan di atas tersedia di Indonesia. Namun, peserta diskusi kelompok terarah yang telah melakukan perjalanan ke luar negeri seringkali menggambarkan awal mula pencarian mereka terhadap keadilan saat mereka berada di negara tujuan. Sejumlah opsi terbuka bagi para buruh saat mereka berada di luar negeri, termasuk menghubungi agen di negara tujuan, menghubungi perusahaan rekrutmen di Indonesia, dan menghubungi pihak berwenang setempat di luar negeri, seperti polisi atau organisasi bantuan buruh migran. Untuk tujuan penelitian ini dan terfokuskan pada negara asal buruh migran, Kedutaan Besar Republik Indonesia dan layanan bantuannya memainkan peran yang sangat penting. Misi luar negeri Indonesia memperoleh mandat untuk melindungi dan membantu warga Indonesia yang berada di luar negeri.

### **Kerangka Kerja Hukum dan Kelembagaan**

Sebagaimana negara asal pekerja migran lainnya, Indonesia telah mendirikan layanan dalam misi luar negeri yang menitikberatkan pada perlindungan terhadap buruh

migran. Bahkan, Perjanjian Kerja yang dikaji untuk penelitian ini mensyaratkan bahwa setiap perselisihan antara seorang buruh dan majikan diselesaikan secara damai dengan bantuan kedutaan.

Divisi Perlindungan Warga Negara dalam kedutaan adalah divisi yang bertugas untuk melindungi dan membantu semua warga negara Indonesia yang berada di luar negeri.<sup>221</sup> Pasal 78 UU No. 39 Tahun 2004 menyatakan bahwa misi luar negeri Indonesia bertanggung jawab atas perlindungan terhadap buruh migran. Pasal 80 menguraikan lebih lanjut tentang kewajiban tersebut:

Pasal 78 ayat 1: Perwakilan Republik Indonesia memberikan perlindungan terhadap TKI di luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta hukum dan kebiasaan internasional.

Pada tahun 2006, setelah menerima banyak keluhan tentang perlakuan terhadap buruh migran di luar negeri, Instruksi Presiden tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia memasukkan peningkatan peran perlindungan kedutaan (Tabel 6).<sup>222</sup>

**TABEL 6: Peningkatan peran perlindungan bagi kedutaan setelah tahun 2006**

	Program	Tindakan	Hasil	Target Waktu
1.	Advokasi dan Pembelaan TKI	Fasilitasi penyediaan bantuan hukum bagi TKI	Kerjasama antara perwakilan RI Indonesia dengan <i>law firm</i> setempat di 11 negara penempatan TKI.  Penugasan pejabat POLRI pada negara penempatan TKI sesuai kebutuhan.	Juli 2007
2.	Penguatan fungsi Perwakilan RI dalam Perlindungan TKI	Pembentukan <i>Citizen Service</i> /Atase Ketenagakerjaan di negara penerima TKI.	Terbentuk <i>Citizen Service</i> /Atase Ketenagakerjaan di 6 negara, yaitu [di Timur Tengah] Yordania, Syria dan Qatar.	Juni 2007

Sumber: Diadaptasi dari Instruksi Presiden No. 6 Tahun 2006.

Setelah Instruksi Presiden, Menteri Luar Negeri mengadopsi peraturan tentang pelayanan warga (*Citizen Service*) pada tahun 2008, dan Pedoman tentang Pelayanan dan Perlindungan bagi warga Indonesia di luar negeri.<sup>223</sup> Menteri Tenaga Kerja juga

mengadopsi peraturan tahun 2011 untuk menempatkan stafnya sendiri di kedutaan sebagai atase tenaga kerja untuk melakukan kegiatan yang berhubungan dengan ketenagakerjaan.<sup>224</sup> Kantor atase tenaga kerja dalam perwakilan RI memiliki fungsi perlindungan khusus bagi buruh migran, yaitu:

- Fasilitasi dan mediasi penyelesaian perselisihan atau sengketa antara TKI dan Pengguna di negara penempatan; dan,
- Fasilitasi advokasi kepada TKI berdasarkan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan di negara penempatan, dan kebiasaan internasional.<sup>225</sup>

Pada bulan Januari 2013 Presiden menandatangani peraturan lanjutan, Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2013. Peraturan tersebut menggarisbawahi bahwa pemerintah Indonesia bertanggung jawab atas perlindungan buruh migran masa penempatan di luar negeri, dan perwakilan Indonesia (kedutaan dan konsulat) ditugaskan untuk memberikan perlindungan ini yang sejalan dengan standar internasional dan hukum di negara tujuan.<sup>226</sup> Yang krusial, peraturan ini juga mensyaratkan bahwa PPTKIS di Indonesia wajib membantu perwakilan RI dalam memberikan perlindungan dan bantuan hukum bagi buruh migran jika diperlukan selama periode penempatan.<sup>227</sup> Masih belum jelas apa dan bagaimana PPTKIS akan memenuhi kewajiban ini, terutama mengingat bahwa peraturan tersebut tidak mencakup ketentuan atas keharusan bantuan atau pemberian sanksi jika agen tenaga kerja tidak membantu.

### **Penetapan Atas Hak Terhadap Bantuan Hukum di Luar Negeri**

Dalam UU 39/2004, bantuan hukum merupakan salah satu kewajiban perlindungan yang diberikan oleh Kedutaan Besar dan Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KBRI/KJRI), meski demikian Undang-Undang ini tidak secara spesifik menjelaskan bagaimana kewajiban ini seharusnya diimplementasikan.

Pasal 80 ayat 1:

Perlindungan selama masa penempatan TKI di luar negeri dilaksanakan antara lain:

- (a) pemberian bantuan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di negara tujuan serta hukum dan kebiasaan internasional;
- (b) pembelaan atas pemenuhan hak-hak sesuai dengan perjanjian kerja dan/atau peraturanperundang-undangan di negara TKI ditempatkan.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2013, hal ini mencakup:

- Pembinaan dan pengawasan, termasuk memantau perwakilan PPTKIS, mitra usaha dan pengguna;

- Bantuan dan perlindungan kekonsuleran;
- Pemberian bantuan hukum;
- Pembelaan atas pemenuhan hak-hak TKI;
- Perlindungan serta bantuan lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta hukum dan kebiasaan internasional; dan,
- Upaya diplomatik.

Pemberian nasihat hukum dan pembelaan hukum sangat penting bagi buruh migran yang mencari keadilan di luar negeri, dan layanan hukum yang ditetapkan dalam peraturan tahun 2013 cukup lengkap. Peraturan tersebut menjelaskan bahwa kewajiban pemberian bantuan hukum dan perlindungan hak berlangsung hingga mediasi antara buruh dan pihak lain, bantuan dalam pengajuan klaim di pengadilan, dan penyediaan pengacara (lihat Tabel 7).

**TABEL 7: Kewajiban perlindungan hak-hak dari perwakilan luar negeri Indonesia**

Kewajiban Perlindungan	Kegiatan Misi Perwakilan Indonesia
Penyediaan bantuan hukum	Pemberian mediasi
	Pemberian advokasi
	Pendampingan terhadap TKI yang menghadapi “masalah hukum”, (misalnya dalam pertemuan, jadwal pengadilan, layanan pemerintah di negara tujuan).
	Penanganan masalah TKI yang mengalami tindak kekerasan fisik dan/atau pelecehan seksual.
	Penyediaan advokat/pengacara.
Pembelaan dan pemenuhan hak-hak TKI	Memanggil [ke kedutaan] pihak yang tidak memenuhi hak-hak TKI.
	Melaporkan kepada otoritas yang berwenang.
	Menuntut pemenuhan hak-hak TKI (sebagaimana yang tercantum dalam Perjanjian Kerja, UU nasional, UU ketenagakerjaan di negara tujuan, dan UU internasional).
	Memperkarakan pihak yang tidak memenuhi hak-hak TKI.
	Bantuan terhadap TKI yang dipindahkan ke tempat lain/ majikan lain yang tidak sesuai dengan perjanjian kerja.
	Penyelesaian tuntutan dan/atau perselisihan TKI dengan majikan jasa TKI dan/atau mitra agen tenaga kerja di negara tujuan.

Diadaptasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri, 2 Januari 2013, pasal 20–21.

Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2013 membebaskan wewenang maupun tanggung jawab perlindungan pada kepala kedutaan melalui atase tenaga kerja. Namun, layanan hukum tidak menjadi keharusan untuk setiap kasus, dan tidak memberikan pedoman untuk menentukan buruh migran mana yang memenuhi syarat untuk memperoleh bantuan. Sejauh mana bantuan hukum yang komprehensif disediakan akan tergantung pada anggaran yang diberikan kepada Kemenakertrans dan atase tenaga kerja serta ketersediaan sumber daya lainnya, seperti pengacara setempat di negara tujuan yang telah familier dengan kerangka kerja dan bahasa serta prosedur sistem hukum dan tersedia untuk memberikan bantuan hukum yang dibutuhkan.

### **Prosedur Penyelesaian Pengaduan**

“Prosedur Operasi Standar” Kementerian Luar Negeri (POS Kemlu) untuk menangani kasus ini tersedia pada blog Kemlu, dan menetapkan prosedur untuk berbagai jenis kasus.<sup>228</sup> Mirip dengan prosedur di Indonesia, penyelesaian kasus dimulai dengan keluhan yang diajukan oleh buruh migran. Situs Kemlu menjelaskan bahwa kesepakatan akan berlangsung “cepat, ramah, bebas dan transparan.”<sup>229</sup> Prosedur yang biasa, seperti yang dijelaskan oleh Kemlu, adalah buruh migran melaporkan kepada keamanan, yang kemudian akan mengirimi buruh untuk diwawancarai oleh gugus tugas: “Gugus tugas akan mewawancarai orang tersebut dan kemudian akan menentukan apakah hal tersebut merupakan kasus ketenagakerjaan, atau jika hal tersebut adalah kasus pidana, dimana dalam hal ini harus ditangani oleh atase kepolisian. Dalam kasus ketenagakerjaan, hendaknya menghubungi atase tenaga kerja.”

Petunjuk Teknis Kemlu tentang Pelayanan Perlindungan WNI di Luar Negeri (Panduan Kemlu) menerangkan bahwa misi luar negeri akan membantu para buruh migran untuk memenuhi hak-hak mereka di bawah perjanjian kerja, termasuk upah, hari libur, pembayaran biaya pengeluaran, asuransi, jenis pekerjaan, lokasi pekerjaan, perubahan majikan, dan terminasi kontrak secara dini.<sup>230</sup> Bantuan ini meliputi:

- 1) Memanggil majikan/agen untuk menyelesaikan sengketa;
- 2) Membantu melaporkan sengketa yang dihadapi TKI kepada pihak-pihak yang berwenang di negara penerima untuk memroses lebih lanjut, dalam hal agen tenaga kerja di negara pengirim [Indonesia] untuk melangkah lebih jauh, dalam hal buruh TKI/agen/majikan tidak bersedia untuk menyelesaikannya di Perwakilan RI;
- 3) Melakukan pendampingan [untuk rapat, persidangan atau pertemuan], menyediakan konsultasi hukum dan penerjemah.
- 4) Meneruskan laporan penanganan sengketa tersebut kepada Kemlu untuk diteruskan ke Kemenakertrans, BNP2TKI dan keluarga buruh migran.<sup>231</sup>

## Persepsi Efektifitas Kedutaan Dalam Penyelesaian Sengketa

### Kesadaran Atas Layanan Kedutaan dan Hak-Hak Hukum

Buruh migran yang berpartisipasi dalam diskusi kelompok terarah telah akrab dengan layanan yang diberikan oleh misi luar negeri Indonesia, bahkan seringkali lebih akrab daripada dengan layanan yang tersedia bagi mereka di Indonesia. Banyak diantara mereka yang memperoleh informasi sebelum keberangkatan bahwa mereka harus menghubungi kedutaan jika mereka memiliki masalah dengan majikan mereka, dan biasanya mereka diberi nomor telepon kedutaan di negara tujuan. Data dari Kementerian Luar Negeri menunjukkan bahwa sejumlah besar buruh Indonesia memang mengajukan pengaduan dan keluhan ke kedutaan. Pada tahun 2010, terdapat 16.064 kasus yang dilaporkan ke kedutaan besar Indonesia, dimana 10.587 diantaranya untuk kedutaan di Timur Tengah (4242 di Arab Saudi dan 6345 di negara Timur Tengah lainnya).<sup>232</sup>

Tiga belas dari buruh migran yang berpartisipasi dalam penelitian ini melaporkan atau berusaha untuk melaporkan kasus mereka ke kedutaan Indonesia. Dalam kasus lainnya buruh tahu tentang kedutaan, tetapi entah tidak bisa, atau memilih untuk tidak mencari bantuan. Mereka yang tidak melaporkan ke kedutaan menjelaskan bahwa mereka berada di kota-kota kecil dan secara fisik berada jauh dari perwakilan Indonesia di luar negeri dimana mereka bisa melaporkan pengaduan. Beberapa diantara mereka menyatakan kurang begitu tahu tentang lokasi kedutaan dan layanan yang tersedia, dan sebagian lainnya melaporkan adanya persepsi negatif atas bantuan kedutaan. Dalam salah satu diskusi kelompok terarah, para buruh migran sepakat bahwa staf kedutaan “sama saja seperti orang lain” dan “tidak akan membela kami, dan kadang-kadang mereka bahkan memarahi kami.” Seorang buruh migran melaporkan telah mendengar desas-desus bahwa orang-orang ditampar atau dipukul oleh staf kedutaan dan disuruh pulang, meskipun para peneliti tidak dapat mengkonfirmasi hal ini dan telah dibantah secara keras oleh Kementerian Luar Negeri. Apakah benar atau tidak, keberadaan rumor yang negatif secara signifikan akan mempengaruhi keputusan yang diambil buruh migran untuk melaporkan permasalahan atau mengajukan klaim ke kedutaan atau konsulat.

### Aksesibilitas Layanan

Kedutaan dapat diakses oleh buruh migran secara perseorangan, melalui telepon, atau melalui koneksi internet. Dari 13 buruh migran dalam penelitian ini yang meminta bantuan kedutaan ketika berada di Timur Tengah, satu buruh migran telah menelepon kedutaan karena dia memiliki akses ke Internet dan Skype melalui anak laki-laki majikannya. Bagi buruh migran lainnya, majikan atau teman majikan mengantar buruh migran ke kedutaan setelah dia menyatakan keinginan untuk pulang kembali. Dalam satu kasus, seorang kerabat majikan membantu buruh menghubungi kedutaan setelah melihat buruh menangis karena majikan telah mencegahnya pergi pada akhir

kontraknya. Sebagian lainnya melarikan diri dan mencegat taksi sendiri, mengandalkan bantuan dari sopir taksi untuk menemukan kedutaan.

Meskipun ada beberapa metode yang dapat digunakan seorang buruh untuk menghubungi kedutaan besar, tantangan yang signifikan terhadap aksesibilitas masih tetap ada. Hal ini termasuk terbatasnya akses buruh migran pada layanan telepon dan internet, serta terbatasnya jumlah misi luar negeri yang mampu menerima keluhan. Di Arab Saudi misalnya, yang secara geografis merupakan negara terbesar di Timur Tengah, perwakilan Indonesia hanya ada di Riyadh (kedutaan) dan Jeddah (konsulat). Bagi buruh migran yang melarikan diri dari kota di luar kedua wilayah perkotaan tersebut, untuk mencapai kantor perwakilan Indonesia sangatlah sulit. Sebagaimana yang dikatakan oleh seorang migran, “Saya dikasih nomor KBRI Jeddah tetapi saya kan tidak di Jeddah, di kampung kecil bernama Abdaha. Itu bagaimana saya lari ke Jeddah? Naik mobil, 12 jam.” Meskipun Indonesia telah dilaporkan meminta ijin untuk membuka lebih banyak kantor di Kerajaan Saudi untuk menangani pengaduan, permintaan ini telah ditolak oleh Kerajaan Saudi.

Dokumentasi juga dapat membatasi akses. Seorang buruh migran menjelaskan bahwa dia ditolak oleh kedutaan setelah melarikan diri karena dia tidak memiliki paspor, meskipun majikannya memegang paspor dan dia tidak bisa memintanya kembali. Seorang ahli dalam kasus buruh migran, yang baru-baru ini menulis sebuah studi tentang peran atase tenaga kerja di Malaysia, mengatakan bahwa kedutaan banyak menolak untuk memberi bantuan buruh migran atau bahkan untuk masuk [ke kedutaan] karena buruh migran tidak memiliki paspor sehingga dianggap “ilegal.”<sup>233</sup> Hal ini mencegah kedutaan untuk melakukan fungsi utama sebagai pelindung karena banyak buruh migran yang pergi ke kedutaan ketika mereka telah melarikan diri dari majikan mereka tanpa dokumen. Para buruh migran lainnya dalam diskusi kelompok terarah menyepakati bahwa hal ini umum terjadi, namun Kementerian Luar Negeri menyangkal bahwa para buruh migran yang bermasalah pernah ditolak.

### **Keadilan dan Transparansi Prosedur**

Prosedur kedutaan untuk penanganan kasus buruh migran tidak diatur secara jelas dalam peraturan atau Panduan Kemenlu. Meskipun peraturan menyediakan daftar umum kegiatan yang dapat dilakukan oleh staf kedutaan (lihat di atas), daftar ini tidak mencantumkan jadwal, ketentuan etika, hak-hak buruh migran selama proses (misalnya untuk mendapatkan informasi atau dilibatkan dalam kasus) atau detail tentang keadaan dimana kasus perlu diselesaikan dan ditutup. Keadilan prosedural dan keprihatinan atas transparansi ini tercermin dalam pengalaman yang dilalui buruh migran.

Pada kebanyakan kasus yang dijelaskan oleh peserta diskusi kelompok terarah yang menerima bantuan kedutaan, kedutaan menelepon majikan setelah menerima pengaduan, mendengarkan penjelasan dari perspektif majikan dan dinegosiasikan atas

nama buruh migran.<sup>234</sup> Seorang buruh migran yang majikannya di Arab Saudi telah mencegahnya pulang ke keluarganya selama 13 tahun menuturkan pengalamannya sebagai berikut:

Waktu kabur [tahun 2011], keluar dari rumah, langsung ada orang Indonesia yang menolong saya, dan saya cerita semuanya. Jadi pembantu itu menolong, saya diantar ke kedutaan pada hari berikutnya, dan di situ [petugas kedutaan] menolong saya. Saya cerita keadaan saya 13 tahun majikan tidak membolehkan pulang dan sekarang ingin lihat orang tua saya. [Petugas kedutaan] menelepon majikan saya. Datang majikan saya, ditanya sama bapak itu, mengapa tidak memulangkan, dan dia bilang karena tidak mau pulang. Padahal sudah tiga tahun itu saya minta pulang. Keluarga menelepon setiap hari, tetapi majikan saya tidak pernah bilang. Di sini, katanya, tidak ada namanya itu. Saya bertanya [petugas kedutaan] untuk membantu saya masalah upah karena gaji saya selama empat tahun belum dibayar, tetapi sampai sekarang belum menerima.<sup>235</sup>

Para buruh migran menjelaskan bahwa anggota staf kedutaan tidak melibatkan mereka dalam komunikasi atau negosiasi yang mereka lakukan dengan majikan, dan buruh migran seringkali dibiarkan tanpa tahu tentang apa yang terjadi selama berlangsungnya interaksi tersebut. Seorang buruh migran yang melarikan diri dari majikannya tanpa paspor atau dokumen lainnya melaporkan: “Saya rasa orang-orang kedutaan pergi ke rumah majikan saya, tetapi saya tidak tahu apa-apa tentang hal itu atau apa yang terjadi di sana.” Dia kemudian mengetahui bahwa staf kedutaan meminta majikan saya untuk datang ke kedutaan untuk melakukan mediasi tentang klaim upah dengan buruh migran tetapi majikan menolak. Akhirnya, dia berkata, “majikan saya terbuka hatinya untuk memberikan kembali paspor saya”, dan staf kedutaan pergi ke rumah majikan untuk mengambil paspor. Dia tidak tahu apa yang telah dikatakan.

Para buruh migran menyampaikan rasa terima kasih atas bantuan yang mereka terima di luar negeri, tetapi mereka juga berbicara tentang perasaan bingung dan tidak berdaya karena mereka tidak punya pilihan untuk menerima atau menolak penyelesaian yang dinegosiasikan. Keadaan ini diperparah oleh kondisi fisik mereka di penampungan tertutup (lihat di bawah), namun kemungkinan juga akibat dari kurangnya prosedur yang transparan dan perlindungan buruh migran dalam proses penyelesaian sengketa.

### **Ketersediaan Bantuan Hukum dan Dalam Prakteknya**

Meskipun undang-undang dan peraturan memberikan bantuan hukum dan pendampingan hukum melalui kedutaan atau konsulat, tidak ada buruh migran yang diwawancarai untuk penelitian ini yang telah menerima bantuan hukum dari kedutaan. Hal ini kemungkinan disebabkan karena hingga saat ini, kedutaan tidak menyewa pengacara untuk membantu kasus-kasus yang ditangani oleh kedutaan maupun staf layanan luar negeri konsulat atau atase ketenagakerjaan.



Pada saat dilakukan penelitian untuk laporan ini, kehadiran ahli hukum di kedutaan menjadi topik dari diskusi publik akibat kunjungan baru-baru ini ke negara-negara tujuan utama yang dilakukan oleh gugus tugas yang dibentuk secara khusus, SATGAS TKI (lihat kotak di bawah ini). SATGAS TKI telah mengunjungi Timur Tengah dan mereka memberikan rekomendasi kuat agar ditempatkan pengacara di kedutaan untuk membantu buruh migran yang menghadapi masalah hukum yang serius. Ketua Satgas menyatakan bahwa akses terhadap bantuan hukum harus memiliki arti, dan beliau mendesak agar ditempatkan pengacara yang benar-benar mampu mewakili buruh migran dalam sistem hukum di luar negeri, atau dibuat siap sedia untuk kedutaan. Salah satu contoh adalah “pengacara sewaan” – misalnya, seorang pengacara sewaan Saudi dibayar untuk mewakili klien Indonesia. Ketua SATGAS mencatat bahwa di Arab Saudi bahkan kasus pidana bisa diselesaikan dengan negosiasi dan pembayaran kompensasi, tetapi diperlukan representasi yang kompeten untuk mencapai hasil tersebut.

Namun para ahli tetap prihatin bahwa meskipun ahli hukum setempat disewa oleh kedutaan, mereka akan fokus pada kasus-kasus yang dianggap paling serius – terutama kasus dimana buruh migran sendiri didakwa dengan kesalahan pidana serius dan dipenjarakan di penjara-penjara asing (lihat Kotak Teks bawah ini) – dan mereka tidak akan selalu tersedia untuk membantu buruh migran dengan pelanggaran kontrak kerja yang lebih umum.

### **Melindungi Buruh Migran dari Ancaman Hukuman Mati**

Selain berbagai masalah yang dihadapi beberapa buruh migran sebagai korban dari tindak pidana atau pelanggaran tenaga kerja, sebagian buruh migran juga didakwa dengan pelanggaran sebagai terdakwa. Di Timur Tengah, banyak kasus yang melibatkan pekerja rumah tangga migran dan seringkali terkait dengan situasi kerja mereka. Pada tahun 2011 seorang buruh migran tersebut, Ruyati Binti Sapubi dari Jawa Barat dijatuhi hukuman mati di Arab Saudi karena membunuh majikan perempuannya. Meskipun pemerintah Indonesia telah diberitahu tentang persidangannya dan telah membuat permintaan diplomatik keringanan hukuman, Ruyati telah dieksekusi pada tanggal 18 Juni 2011.<sup>236</sup> Pemerintah Indonesia tidak diberitahu tentang eksekusi tersebut sebelumnya.<sup>237</sup>

Pada bulan Agustus 2011, Presiden menanggapi kemarahan publik dengan menempatkan moratorium migrasi tenaga kerja ke Arab Saudi, dan membentuk Satuan Tugas Penanganan Kasus Warga Negara Indonesia/ Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri yang Terancam Hukuman Mati

(SATGAS TKI). Satgas terdiri dari anggota pemerintah, profesi hukum, masyarakat sipil dan para ahli tentang isu-isu buruh migran. Ia telah melakukan kunjungan lapangan ke kedutaan Indonesia di luar negeri untuk menentukan jumlah warga Indonesia yang berpotensi terancam hukuman mati dan alasan yang mendasari hukuman tersebut.

Juru bicara SATGAS TKI, Humphrey Djemat, Ketua Asosiasi Advokat Indonesia, mencatat bahwa di Timur Tengah, jumlah terbesar buruh migran yang terancam hukuman mati di Arab Saudi adalah 28 orang per Juni 2011. Dia menggambarkan temuan dari kunjungan lapangan ke Arab Saudi sebagai berikut:

*Di Arab Saudi tidak gampang masuk penjara sana, konsulat kita saja susah, setidaknya diperlukan pemberitahuan dua minggu sebelumnya. Tetapi, akhirnya, di penjara yang kita mengunjungi kita dapat informasi apa ada warga Indonesia yang ditahan di sana. Kasus-kasus yang ada bervariasi, banyak. Ada yang melakukan pembunuhan terhadap warga negara Saudi, dan juga yang terhadap orang Indonesia. Dan ada juga yang diruduh melakukan sihir – dianggap “ilmu hitam” atau syirik mendoakan tuhan itu juga hukumannya berat, hukuman mati. Mereka tidak didampingi sejak pemeriksaan di kepolisian dan itu bermasalah karena TKI tidak punya kemampuan membela diri, dan bahasa arabnya mungkin juga tidak bagus. Setidaknya pemerintah Saudi menghormati hak untuk bantuan konsuler (tidak seperti Malaysia), tetapi karena birokrasinya sering membutuhkan lima atau enam bulan untuk sampai ke kita.*

Ketua Satgas meminta bantuan hukum secara khusus yang lebih besar bagi TKI di luar negeri walaupun memahami adanya persoalan sensitivitas dalam masalah ini. Menurut Djemat, untuk memberikan informasi kepada pihak-pihak pemerintah lainnya merupakan hal yang penting sehingga mereka tidak tersinggung dan tidak mencurigai adanya campur tangan dalam undang-undang dan kebijakan setempat.<sup>238</sup>

### **Penyelesaian Kasus**

Meskipun Kemlu melaporkan adanya tingkat ‘penyelesaian’ yang tinggi, dengan mencatat bahwa 94% kasus di Arab Saudi telah terselesaikan, sementara di seluruh Timur Tengah, angka tersebut sebesar 90% (sisa kasus lainnya masih “dalam proses”). Karena Kemlu tidak mendefinisikan “penyelesaian” atau memberikan informasi tentang jenis-jenis penyelesaian yang tersedia,<sup>239</sup> masih belum jelas sejauhmana penyelesaian tersebut dapat melayani para pencari keadilan dari kalangan buruh migran.

Persepsi para buruh migran dan pihak lain yang diwawancarai dalam penelitian ini menunjukkan bahwa hasil yang diperoleh masih jarang yang berupa ganti rugi penuh. Sebagaimana dengan mekanisme lain yang ditinjau, buruh migran percaya bahwa staf kedutaan atau staf konsulat lebih menekankan pada bagaimana kasus dapat ditutup dan mengirim buruh migran pulang ke Indonesia, daripada mencari hasil yang adil. Beberapa buruh migran mengatakan bahwa mereka tidak merasa bahwa kedutaan memberikan perhatian terhadap persoalan mereka secara serius. Dua buruh migran mengatakan bahwa seorang pejabat kedutaan mengatakan kepada mereka untuk kembali ke Indonesia dan mereka akan dibayar oleh majikan setelah kembali, tetapi uang tersebut tidak kunjung tiba. Hal ini mungkin memang telah dijanjikan oleh majikan, tetapi dalam setiap kasus kedutaan tidak menjelaskan kepada buruh migran tentang keterbatasan wewenang yang dimiliki kedutaan untuk merealisasikan janji dan adanya resiko yang dihadapi oleh buruh migran yang meninggalkan pekerjaan secara dini.

Seorang buruh migran lainnya dilaporkan telah minta untuk pulang kembali ke tanah air karena tidak tahan lagi dengan beban kerja dan sering dipukuli oleh majikannya. Majikan membawanya ke kedutaan dan dia tinggal di sana selama dua minggu sementara kasusnya dinegosiasikan atas nama buruh migran oleh petugas kedutaan. Dia akhirnya menerima gajinya tetapi biaya penerbangan dipotong dari total gaji yang diperoleh, dan dia tidak menerima kompensasi atas pelecehan yang dialaminya. Seorang buruh migran lagi yang meminta pulang pada akhir dua tahun masa kerjanya telah memperoleh pembayaran untuk biaya penerbangannya namun tidak secuilpun tunggakan gajinya yang dibayarkan. Dalam kebanyakan kasus, para buruh migran menggambarkan diri mereka telah pasrah terhadap situasi yang ada dan hanya berharap untuk pulang daripada tinggal lebih lama lagi tanpa pekerjaan.

Para ahli mengakui bahwa para pejabat Kedutaan menghadapi banyak tantangan dalam melakukan advokas atas hasil yang adil bagi para buruh migran. Pertama, secara umum sejumlah negara tujuan di Timur Tengah (seperti Arab Saudi) tidak toleran terhadap advokasi berbasis hak, atau berada di tengah-tengah konflik internal (seperti Suriah dan Yemen). Staf kedutaan atau staf atase juga dibatasi oleh undang-undang dan prosedur yang berlaku di negara tujuan. Sistem *kafala*, yang berlaku di banyak negara Timur Tengah, menciptakan hambatan struktural karena mencegah buruh migran untuk berganti majikan, terlepas dari adanya penyalahgunaan atau masalah lainnya di tempat kerja. Jika seorang buruh migran meninggalkan majikannya, maka dia kehilangan status imigrasinya dan mendapati bahwa tidak ada tempat baginya untuk pergi dan tidak ada peluang baginya untuk mempertahankan diri saat kasusnya sedang diupayakan penyelesaiannya. Oleh karena itu perwakilan pemerintah Indonesia seringkali hanya memiliki pengaruh yang kecil untuk menuntut hasil yang adil dari majikan. Salah satu anggota SATGAS TKI yang mengunjungi Arab Saudi menjelaskan:

Majikan dipanggil [oleh shelter], dan di situ disiapkan penerjemah. Tetapi itu “*win-win situation*” [negosiasi]. Jadi tergantung majikannya. Kalau mereka orang yang baik mereka membayar. Kalau tidak, hanya menunggu tiket pemulangan yang ditanggung pemerintah Saudi [dedeportasi]. Juga tidak ada kewajiban majikan datang. Jika pekerja masih dalam periode asuransi, biasanya asuransi akan membayarnya [untuk tiket].<sup>240</sup>

Dia juga menjelaskan tantangan birokrasi dalam mencari ganti rugi non-finansial di Arab Saudi:

Perwakilan RI ada kesulitan ketika akan memulangkan buruh migran yang bermasalah. Biasanya, untuk memperoleh *exit permit* memakan waktu cukup lama, dan hanya setelah mendapat itu bias dipulangkan. Administrasi pemerintahan di Arab Saudi buruk – prosesnya lama dan tidak jelas. Sebagai salah satu contoh, seorang buruh migran yang telah divonis satu bulan penjara seharusnya dibebaskan setelah masa tersebut dilalui, tetapi karena administrasi tidak diurus, bisa lama lagi.<sup>241</sup>

Meskipun adanya tantangan ini, pengguna sistem berpendapat bahwa sebenarnya kedutaan bisa berbuat lebih banyak untuk mendorong diperolehnya keadilan hasil, dan tidak hanya sekedar ‘penyelesaian’ kasus saja.

Bahkan jika ganti rugi penuh tidak diberikan oleh majikan di negara tujuan, staf kedutaan juga memainkan peran penting dalam menyiapkan keperluan para buruh migran sebelum mereka melakukan perjalanan pulang termasuk memastikan bahwa mereka memiliki semua dokumen yang diperlukan di negeri asal untuk mengajukan klaim asuransi atas kedatangan mereka, seperti perjanjian, kuitansi perawatan medis, bukti pengaduan ke polisi dan surat dari kedutaan. Mengingat begitu banyaknya buruh migran yang tidak menyadari mekanisme yang ada saat mereka kembali, atau tidak memiliki dokumen-dokumen penting ini, akan tampak bahwa kedutaan masih menitikberatkan pada perlindungan dan penyelesaian kasus, dan kurang terfokus pada, atau memberikan perlengkapan untuk menangani, akses jangka panjang dan berarti terhadap keadilan bagi buruh migran.

## **Roma**

Pengalaman Roma dalam mengupayakan pembayaran upah yang tidak dibayar di Arab Saudi tidak hanya menunjukkan tantangan untuk memperoleh keadilan dari pengusaha yang jujur, tetapi juga bagaimana upaya dan waktu yang telah digunakan untuk mencari ganti rugi di luar negeri dapat menghalangi buruh migran untuk mengajukan klaim ketika mereka kembali.

Roma meninggalkan desanya ke Arab Saudi pada tahun 2002 sebagai seorang ibu muda berusia 22 tahun dengan bekal pendidikan SD. Dia menjelaskan, “Semua perempuan dari kampung halaman saya pergi ke Saudi, saya ingin menjadi seperti mereka dan mengalami bagaimana rasanya.” Ketika dia tiba disana, ia mendapati bahwa dia adalah satu-satunya pekerja rumah tangga untuk majikannya bersama dengan sembilan anaknya. Dia mengurus anak-anak, membersihkan rumah, jarang tidur lebih dari lima jam setiap malam, dan hanya mendapatkan sedikit makanan. Setiap bulan majikannya meminta untuk menandatangani pernyataan penerimaan upahnya sebesar 600 riyal, mengatakan bahwa uangnya sedang disimpan dan akan diberikan kepadanya ketika dia pulang. Pada awalnya dia percaya kepada majikannya, tetapi kemudian mulai mengeluh. Agen tenaga kerja berusaha untuk melakukan advokasi atas namanya, seperti halnya layanan bantuan setempat Saudi, tetapi setiap kali majikannya berbohong dan mengatakan uang itu akan dibayar. Dia menjelaskan kasusnya:

*Setelah empat tahun saya memutuskan untuk pergi, saya jadi stres hingga saya pingsan, karena mereka masih belum membayarkan gaji saya dan mengizinkan saya pulang seperti yang semula dijanjikan. Maka suatu hari ketika anak laki-laki majikan saya pulang ke rumah, saya menyelinap keluar dari pintu belakang dan menyetop taksi. Saya meminta kepadanya untuk membawa saya ke kedutaan, tetapi ia membawa saya ke Maktab Amal (tempat penampungan Saudi bagi para pekerja yang mengalami kesulitan). Tempat penampungan tersebut ingat saya dari pengaduan saya sebelumnya, tetapi kali ini mengatakan kepada saya untuk tidak kembali ke majikan saya, dan tinggal di penampungan sana.*

*Tempat penampungan di Maktab Amal sangat besar dan sebagian besar merupakan warga Indonesia – hampir 600 orang. Mereka memperlakukan kami dengan baik dan kami makan banyak, saya menjadi gemuk! Setiap malam kami mengobrol dan saling membantu untuk mengurangi beban situasi kita. Staf telah menawarkan untuk membantu kami mencari majikan baru, tetapi saya hanya ingin dibayar dan kembali pulang. Kemudian mereka melakukan pendekatan kepada majikan saya secara baik-baik untuk meminta gaji saya, tetapi dia berbohong dan mengatakan kepada mereka bahwa saya telah dibayar dan menunjukkan kepada mereka tanda terima yang sudah saya tandatangani. Lalu Maktab Amal membantu saya untuk membawa kasus ini ke pengadilan. Saya pergi ke pengadilan tujuh kali dan benar-*

*benar berdebat dengan majikan saya di ruang sidang tetapi mereka menolak apapun karena tanda pembayaran tersebut.<sup>242</sup> Proses berjalan sangat sulit – dan membutuhkan waktu yang lama sehingga saya menjadi lelah menunggu tetapi saya ingin menang karena saya telah bekerja keras untuk mendapatkan uang gaji tersebut.*

*Akhirnya staf di Maktab Amal bertanya apakah saya akan menerima sebagian jumlah pembayaran dari majikan dan saya setuju karena saya ingin pulang. Mereka membantu saya menegosiasikan uang 6000 Riyal, hanya sepuluh bulan gaji, dan kemudian saya harus membayar untuk biaya tiket penerbangan pulang saya sendiri, jadi akhirnya saya hanya menerima 4800 Riyal. Proses ini memerlukan waktu satu tahun dan saya sangat kecewa, uang itu begitu sedikit dibandingkan dengan hutang saya.*

*Saya pindah ke kedutaan sambil menunggu penerbangan kepulangan saya diatur, tapi saya lebih tertekan lagi karena ruangan yang begitu kecil dan saya tidak bisa pergi ke mana pun. Kita tidak bisa pergi, bahkan untuk pergi ke halaman belakang. Saya berada di sana selama lebih dari sebulan untuk menunggu tiket saya. Staf kedutaan tidak membantu saya – saya hanya diberitahu untuk menjaga diri sendiri saja. Mereka tahu kalau saya sudah menerima gaji sehingga tidak peduli dengan saya. Ketika akhirnya saya pulang, saya lelah dan tidak mengajukan klaim kemanapun karena saya pikir hal itu akan menjadi sia-sia saja, saya segera meninggalkan bandara dan langsung pulang ke rumah.*

## **Bantuan di Luar Klaim: Layanan Perlindungan Lainnya**

Salah satu layanan paling penting yang ditawarkan oleh kedutaan dan konsulat kepada para buruh migran di luar negeri yang mencari ganti rugi adalah akomodasi. Menurut Direktur Pelayanan Warga di Jakarta jika seorang buruh migran telah melarikan diri, dan setelah melalui suatu wawancara staf kedutaan menentukan bahwa orang tersebut memiliki kasus, buruh migran akan dibawa dan ditempatkan di tempat penampungan. Tempat penampungan ini memungkinkan buruh migran untuk tinggal di negara itu guna mencari keadilan, dan juga dapat berfungsi sebagai tempat transit yang aman bagi buruh migran sebelum melakukan perjalanan pulang. Bidang Perlindungan Warga dari Kementerian melaporkan bahwa sejumlah besar buruh migran ditampung oleh kedutaan setiap tahunnya. Pada tahun 2009 jumlahnya mencapai 17.152 orang di seluruh dunia, dan pada tahun 2010 berjumlah 15.766 orang. Rincian warga yang ditampung di negara-negara Timur Tengah adalah sebagai berikut:

Perwakilan Indonesia di Timur Tengah	Jumlah Warga Indonesia di Tempat Penampungan	
	2009	2010
Abu Dhabi	985	748
Amman	1.509	1.641
Damaskus	499	544
Doha	703	798
Dubai	713	883
Kuwait City	3.116	1.731
Jeddah	1.650	1.472
Riyadh	3.102	2.770
<b>TOTAL</b>	<b>12.277</b>	<b>10.587</b>

Dari: Direktorat Layanan Warga Negara, Kementerian Luar Negeri, Indonesia<sup>243</sup>

Beberapa buruh migran melaporkan bahwa mereka hanya menghabiskan waktu semalam atau beberapa hari saja di tempat penampungan sementara tiket penerbangan pulang mereka diatur. Sedangkan buruh migran lainnya bisa tinggal selama beberapa bulan atau bahkan bertahun-tahun, sambil menunggu kasus mereka untuk terselesaikan. Hal ini secara signifikan telah melemahkan buruh migran untuk mengangkat kasus yang mereka alami di luar negeri, terutama karena mereka tidak dapat meninggalkan kantor kedutaan setelah mereka memutuskan untuk meninggalkan majikan mereka karena mereka tidak memiliki status hukum lagi di negara tersebut. Para buruh migran yang berpartisipasi dalam diskusi kelompok terarah dan yang telah tinggal di kedutaan menjelaskan bagaimana mereka merasa terjebak, dan melaporkan fasilitas yang penuh sesak. Seorang buruh migran laki-laki yang melarikan diri dari pekerjaannya di salon setelah tidak dibayar selama berbulan-bulan menyatakan rasa frustrasinya dengan tempat penampungan di kedutaan karena dia terputus dari masyarakat dan tidak diijinkan untuk menerima tamu. Dia teringat harus berbagi kamar dengan sepuluh orang dan menceritakan, “kita harus tidur pada pukul 9 malam. Beberapa orang telah berada di sana selama dua tahun dan tidak ada perkembangan sama sekali dalam kasus mereka. Beberapa orang tinggal di bawah tangga.”

Di luar perjanjian bilateral, penggunaan jalur diplomatik Indonesia atas nama individu atau semua buruh migran telah sering mengalami penentangan. Di Arab Saudi misalnya, Atase Tenaga Kerja Indonesia di Riyadh dilaporkan telah meminta upah minimum dan memasukkan pekerja rumah tangga ke dalam hukum perburuhan nasional sebelum menghentikan moratorium buruh migran ke Arab Saudi. Arab Saudi dilaporkan telah menolak permintaan tersebut dan menganggapnya sebagai campur tangan terhadap urusan dalam negeri.<sup>244</sup>

## Melarikan Diri Dari Majikan

Diskusi kelompok terarah mengungkapkan bahwa para buruh migran yang berada dalam situasi kerja yang bermasalah seringkali menangani masalah dengan cara mereka sendiri dan melarikan diri dari majikan mereka. Hal ini kemungkinan karena mereka tidak mempercayai kedutaan untuk menyelesaikan masalah mereka, atau karena mereka lebih suka tetap bekerja dan mendapatkan uang di negara tujuan daripada mengajukan keluhan dan harus kembali ke tanah air. Pilihan terakhir ini menghadapkan buruh migran terhadap resiko lainnya seperti status visa mereka yang pada umumnya terikat dengan majikan semula, dan status yang berubah menjadi 'ilegal' di negara tujuan sangat membatasi akses buruh migran untuk memperoleh bantuan jika mengalami masalah. Beberapa peserta kelompok terarah menceritakan pengalaman mereka sebagai berikut:

*Saya pergi ke Arab Saudi sebagai pekerja rumah tangga, tetapi setelah satu tahun saya melarikan diri dari majikan saya. Majikan tidak membayar apapun selama enam bulan dan ketika saya meminta uang gaji saya, dia menampar pipi saya karena berani bertanya. Ketika saya meninggalkan rumah majikan, saya tidak punya dokumen. Saya berlari ke jalan raya dan akhirnya bertemu dengan seorang warga Indonesia yang mau mempekerjakan pekerja yang tidak berdokumen. Saya bekerja untuknya selama dua tahun dan gaji saya jauh lebih tinggi dibandingkan dengan yang dapat saya peroleh dari majikan legal saya. Namun, ketika saya sakit dan polisi menemukan saya, mereka membawa saya ke rumah sakit. Ponsel saya diambil dari pada waktu itu dan saya kehilangan kontak dengan keluarga saya selama tujuh bulan, sebelum saya bisa kembali pulang.*

—Pekerja Migran Perempuan, Indramayu, Jawa Barat

*Saya pergi ke Arab Saudi sebagai sopir pribadi dan tidak memiliki masalah dengan pekerjaan, tetapi saya tidak senang dengan majikan saya. Pertama, saya tidak diijinkan untuk meninggalkan rumah dan juga saya tidak dibayar selama tiga bulan pertama – hanya satu bulan gaji setelah bulan keempat. Majikan saya juga berbicara kasar kepada saya dan memanggil saya seekor binatang ... Saya mencoba berbicara dengannya berkali-kali, tetapi dia tidak pernah menghiraukannya. Saya juga mengeluh kepada agen dua kali, tetapi hal itu sia-sia saja. Saya ingin mengubah nasib saya, sehingga setelah empat bulan saya*



*melarikan diri ke Jeddah dan bekerja di sana selama empat tahun, selalu berganti majikan tanpa kontrak maupun paspor.*

—Pekerja Migran Laki-laki, Sukabumi, Jawa Barat

*Ini adalah kedua kalinya saya ke Arab Saudi dan bekerja sebagai pekerja rumah tangga migran. Saya tiba di Riyadh pada tahun 2006 namun melarikan diri setelah tujuh bulan karena mereka tidak membayar satu rupiah pun atas pekerjaan saya. Lalu saya pergi ke Jeddah dan bekerja di sana, bekerja dari rumah ke rumah, tetapi pekerjaan tidak pernah terjamin, ada banyak rasa ketidakamanan. Saya tinggal di tempat yang penginapan dan membayar sewa bulanan sampai dengan tahun 2009. Jeddah tidak aman – ada penggerebekan. Jadi saya pulang.*

—Pekerja Migran Perempuan, Sukabumi, Jawa Barat



## 7. Tantangan Untuk Menegakkan Hak-hak Buruh Migran dan Mengupayakan Ganti Rugi

Selama pelaksanaan wawancara dengan para buruh migran, keluarga dari buruh migran, organisasi masyarakat sipil, dan dalam beberapa kasus dengan pejabat pemerintah, muncul sejumlah tantangan yang umum terjadi pada semua mekanisme. Tantangan-tantangan ini mengungkapkan adanya hambatan struktural yang lebih dalam terhadap akses buruh migran untuk mencari keadilan daripada yang dapat ditangani secara komprehensif melalui reformasi dari satu mekanisme tertentu. Tantangan-tantangan ini diuraikan di bawah, dan mencakup: sentralisasi aktor dan mekanisme; persyaratan dokumentasi untuk mengajukan klaim; kurangnya keseriusan dalam pendekatan berbagai aktor terhadap keluhan buruh migran; kurangnya kesadaran dan pemahaman buruh migran tentang hak-hak hukum mereka dan pilihan untuk mengupayakan ganti rugi; bantuan hukum yang tidak memadai; regulasi dan akuntabilitas agen tenaga kerja yang tidak memadai; adanya tumpang tindih dan kesenjangan tanggung jawab untuk memberikan perlindungan bagi buruh migran; biaya atas waktu, sumberdaya dan perasaan dari seorang buruh migran yang mengupayakan ganti rugi; serta korupsi atau persepsi korupsi yang ada dalam sektor pemerintahan dan sektor swasta.

## 7.A Sentralisasi Dan Jarak Tempuh

Sebuah tantangan yang begitu dirasakan para buruh migran, keluarga mereka dan perwakilan OMS adalah sentralisasi sistem tenaga kerja migran bagi buruh migran yang bepergian ke Timur Tengah. Karena semua agen tenaga kerja untuk tujuan Timur Tengah berbasis di Jakarta, sebagian besar sengketa hanya bisa diselesaikan di ibukota, yang sangat jauh dari rumah kebanyakan buruh migran.

Pihak yang menangani kasus menekankan perlunya perjalanan bolak-balik ke Jakarta untuk melakukan negosiasi secara langsung dengan salah satu pihak yang berbasis di Indonesia atau untuk mengajukan salah satu klaim. Sebagaimana seorang staf OMS bercerita: "Dalam satu kasus dimana seorang buruh migran tidak dibayar upahnya hingga mencapai Rp 158.000.000, seseorang dari kantor kami pergi ke Jakarta untuk menyerahkan klaim asuransi. Proses ini memakan waktu yang lama, dan dia pergi bolak-balik setidaknya sampai tiga kali." Hal ini seharusnya tidak perlu terjadi mengingat bahwa Proteksi memiliki kantor cabang di seluruh Indonesia, tetapi agen tenaga kerjapun sepakat bahwa untuk mendapatkan respon tertentu dari perusahaan asuransi, seseorang harus datang langsung ke kantor pusat dan menemui mereka secara pribadi.<sup>245</sup>

Penyelesaian sengketa administratif menyajikan tantangan yang serupa. Meskipun kantor tenaga kerja lokal dapat menerima keluhan, jarang sekali mereka dapat menyelesaikannya. Hal ini sebagian disebabkan karena adanya kendala pada otoritas kantor dinas setempat, selain itu juga karena adanya kendala praktis dari perusahaan rekrutmen tenaga kerja dan lokasi konsorsium asuransi yang berada di Jakarta. Sebagaimana yang diterangkan oleh pejabat setempat:

Jika agen tenaga kerja memiliki cabang di sini kita dapat memanggil mereka. Tetapi jika kantor mereka berada di Jakarta, atau jika sponsor berada di sini tetapi mereka membawa buruh migran ke ibukota untuk keberangkatan [seperti dalam kebanyakan kasus yang memiliki tujuan ke Timur Tengah], hal ini merupakan hambatan. Kami masih mengirimkan undangan kepada mereka, tetapi mereka tidak pernah datang.<sup>246</sup>

Layanan mediasi resmi juga tersedia di Jakarta terutama di Pusat Krisis BNP2TKI, meskipun BP3TKI kadang-kadang melakukan mediasi jika agen tenaga kerja memiliki cabang di provinsi.

Perjalanan ke Jakarta memerlukan biaya yang mahal dan menakutkan bagi banyak buruh migran. Perjalanan ini juga memakan waktu dan memberikan beban bagi mantan buruh migran yang harus meninggalkan pekerjaannya saat ini dan tanggungjawab keluarga setiap kali harus melakukan perjalanan – merupakan faktor-faktor yang secara signifikan melemahkan buruh migran untuk mengupayakan klaim.

## 7.B Persyaratan Dokumentasi Yang Sulit Dipenuhi Buruh Migran

Kurangnya dokumentasi yang diperlukan adalah salah satu alasan yang paling sering diberikan mengapa tidak mengajukan klaim, atau alasan atas kegagalan memperoleh hasil yang diinginkan dari pengajuan klaim. Persoalan ini memang benar adanya dalam hal klaim asuransi, penyelesaian sengketa administratif, dan pengajuan perkara perdata. Persoalan ini juga dianggap sebagai alasan utama jaksa menolak untuk mengajukan kasus pidana. Sebagaimana yang dikatakan oleh salah satu pakar:

Memang mendapatkan dokumen itu yang tersulit. Memenuhi persyaratan [asuransi] sangat susah, baik dari cara mendapatkannya di PPTKIS atau pun ketika mengajukan itu ke perusahaan asuransi – [prosesnya] sulit dan bermasalah.<sup>247</sup>

Dalam beberapa kasus, seperti yang dijelaskan pada bagian awal, buruh migran tidak pernah menerima dokumen utama seperti KPA (kartu asuransi), Perjanjian Penempatan atau polis asuransi. Seorang buruh migran yang telah melarikan diri dari majikannya di Timur Tengah umumnya tidak dapat mengambil dokumennya dari majikan, yang sering menyita atau menahan dokumen buruh migran pada saat kedatangan. Akibatnya, buruh migran tidak memiliki paspor, kartu identitas atau kartu asuransi ketika mencari bantuan dari kedutaan atau berusaha untuk kembali ke Indonesia atas kemauan sendiri. Jika buruh migran masih berada di luar negeri, OMS di Indonesia akan menemui keluarga buruh migran di Indonesia untuk mencoba mendapatkan dokumentasi yang diperlukan, tetapi keluarga buruh migran seringkali tidak memiliki salinan dari semua dokumen. Dalam kasus seperti ini, OMS harus mencoba untuk mendapatkan dokumen dari berbagai instansi pemerintah dan agen tenaga kerja: “Dan itu butuh proses yang tidak mudah. Bolak-balik. Satu kasus saja dapat memakan waktu tiga atau empat hari penuh untuk mengkompleti dokumen yang belum ada.”<sup>248</sup>

Dalam beberapa kasus, PPTKIS sendiri menyimpan dokumen pribadi, dan mereka enggan untuk memberikan atau akan (secara tidak wajar) menuntut biaya atas kepulangan buruh migran. Seorang pengacara pada Yayasan TIFA di Jakarta menjelaskan bahwa jika kontrak buruh migran dihentikan secara dini, agen tenaga kerja biasanya akan menolak untuk memberikan dokumen-dokumennya (termasuk akte kelahiran, ijazah SMA dan lain-lain) kecuali jika buruh migran membayar sekitar Rp. 25 juta (atau sekitar AS \$2.600).<sup>249</sup> Seorang pengacara menyatakan bahwa mungkin dapat mengunjungi PPTKIS untuk meminta pengembalian dokumen, dan jika metode ‘informal’ ini gagal, buruh migran dapat mengajukan pengaduan resmi ke BP3TKI

tingkat provinsi dan “dengan kewibawaan pemerintah, dan kekuasaan undang-undang maka kita dapat memaksa PPTKIS menyiapkan dokumen buruh migran.”<sup>250</sup>

Untuk beberapa kerugian, buruh migran juga harus menunjukkan bukti terjadinya kerugian dan setiap biaya yang dikeluarkan. Kantor Kemenaker di Sukabumi mencatat bahwa untuk menerima kompensasi atas kecelakaan yang dialami misalnya, buruh migran harus menunjukkan tanda terima atas pengobatan yang diterima. Namun dalam banyak kasus, buruh migran menggunakan pengobatan alternatif daripada dokter karena sudah menjadi kebiasaan dan karena mereka tidak mampu untuk mendapatkan perawatan medis yang berkualitas tinggi, sehingga mereka tidak memiliki tanda terima apapun.<sup>251</sup> Satu agen tenaga kerja menceritakan kasus kekerasan seksual terhadap seorang pekerja rumah tangga oleh majikannya dimana buruh migran tidak dapat menyediakan bukti dokumenter yang menunjukkan bahwa kekerasan seksual memang terjadi, dan gugatan buruh migran tersebut ditolak.<sup>252</sup>

Sejak awal tahun 2012 ketika aturan asuransi baru<sup>23</sup> disahkan, bukti dari terjadinya kerugian sekarang dapat diberikan dalam bentuk surat keterangan dari kedutaan yang menyatakan bahwa kerugian tertentu telah terjadi. Namun, OMS menjelaskan bahwa untuk memperoleh surat keterangan seperti itu akan memakan waktu dan sulit dilakukan, karena pada kebanyakan kasus buruh migran sudah kembali ke tanah air, dan melakukan komunikasi dengan kedutaan Indonesia di luar negeri adalah proses yang sangat birokratis (buruh migran jarang yang menyadari asuransi mereka atau perlunya untuk memperoleh bukti klaim ketika masih berada di luar negeri). Selain itu, kedutaan seringkali tidak menyadari informasi yang diperlukan untuk memenuhi klaim asuransi sehingga surat yang dikeluarkan oleh kedutaan tidak diterima oleh pihak asuransi. Satu surat dari kedutaan yang diperiksa dalam penelitian ini tidak memiliki informasi kunci yang diminta oleh pihak perusahaan asuransi tentang alasan pemutusan kontrak kerja, sehingga klaim tersebut ditolak.

## 7.C Keprihatinan Buruh Migran dan Kasus Yang Tidak Ditangani Secara Serius

Buruh migran dan OMS berulang kali menggambarkan kurangnya keseriusan berbagai aktor yang menangani masalah keprihatinan dan klaim ini. Mereka yang diwawancarai mengangkat tantangan ini pada seluruh spektrum mekanisme dan pihak-pihak yang bertanggung jawab, termasuk agen tenaga kerja swasta, pihak asuransi, dan pejabat pemerintah. Misalnya, dalam negosiasi – atau bahkan mediasi yang difasilitasi oleh pemerintah dengan agen tenaga kerja, perwakilan dari agen tenaga kerja seringkali tidak hadir, dan buruh migran memiliki pengaruh yang sangat kecil untuk memaksa adanya tanggapan atau kehadiran mereka.

Demikian juga, buruh migran dan perwakilan OMS menggambarkan sikap yang meremehkan dari pejabat pemerintah tertentu mulai dari Kementerian Tenaga Kerja hingga Kementerian Luar Negeri. OMS menyatakan rasa frustrasi yang mendalam saat menceritakan bagaimana mereka berurusan dengan Kementerian Luar Negeri dan kedutaan besar di negara-negara tujuan, khususnya. Mereka melaporkan bahwa mereka harus menindaklanjuti berkali-kali, bahkan seringkali tidak menerima informasi tentang status penyelidikan dan status kasus mereka. Satu perwakilan OMS menjelaskan, "Jika anda mau berkomunikasi dengan kedutaan, anda harus menelepon, mengirim surat, dan mengirim SMS di sana – kami harus benar-benar aktif. Sepertinya tidak ada cukup perhatian atau kepedulian tentang kasus ini. Kami memang biasanya mendapatkan tanggapan, tetapi seringkali setelah mengirim surat dua kali atau lebih."<sup>254</sup>

Buruh migran yang telah ditampung di kedutaan setelah meninggalkan majikan mereka juga menceritakan bahwa mereka ditangani secara kasar atau diabaikan oleh staf kedutaan. Seorang buruh migran yang tinggal di kedutaan selama empat tahun untuk menyelesaikan kasusnya mencoba mengingat pengalamannya:

Di KBRI itu, pernah dibentak dan katanya saya bandel, dan bertanya 'bagaimana majikan bisa kasih gaji kalau kamu begini'. Iya, saya malah disalahkan. Saya merasa lebih stres karena sudah tinggal di ruang sempit, tidak bisa pergi ke mana-mana, keluar dilarang.<sup>255</sup>

## 7.D Kurangnya Kesadaran dan Pemahaman Atas Hak-hak Hukum dan Adanya Pilihan Untuk Mengupayakan Ganti Rugi

Sebagian besar peserta diskusi kelompok terarah memiliki sedikit pemahaman tentang hak-hak mereka di bawah hukum Indonesia dan kontrak yang telah mereka tandatangani. Mereka juga memiliki kesadaran yang sangat rendah tentang mekanisme ganti rugi yang tersedia bagi mereka jika mereka mengalami kerugian selama menjalani migrasi tenaga kerja. Meskipun banyak buruh migran yang sepertinya tahu bahwa mereka harus datang ke kedutaan jika mereka punya masalah di negara tujuan, dan beberapa diantaranya juga tahu bahwa mereka diasuransikan, namun mereka tidak diberitahu dan tidak memiliki pengetahuan tentang prosedur atau dokumentasi yang diperlukan untuk mengajukan klaim asuransi, atau bagaimana cara untuk mencari keadilan setelah mereka kembali ke kampung halaman.

Kurangnya kesadaran dan pemahaman para buruh migran tentang hak-hak hukum mereka dan kemungkinan ganti rugi sangat melemahkan mereka, dan kemungkinan hal ini disebabkan oleh beberapa faktor. Salah satu faktor yang sering disebut adalah

kurangnya pendidikan formal di kalangan banyak buruh migran yang berupah rendah, terutama yang menuju ke Timur Tengah. Hal ini menunjukkan perlunya membaca dan memahami kontrak atau polis asuransi atau dokumen penting lainnya, terutama jika tidak dijelaskan kepada buruh migran atau tidak disediakan dalam bahasa Indonesia (seperti kontrak kerja yang sering tidak dalam bahasa Indonesia).

Peran sentral dari perantara/calosponsor dalam merekrut buruh migran juga membatasi pengetahuan buruh migran tentang hak dan pilihan yang ada sebelum keberangkatan, karena perantara menangani semua dokumentasi dan biasanya hanya meminta buruh untuk membubuhkan tanda tangan jika diperlukan, tanpa mengkomunikasikan apapun secara efektif kepada buruh tentang hak-hak dan kewajiban yang sesuai. BNP3TKI memiliki kewajiban hukum kepada para buruh migran untuk memberikan informasi pra-keberangkatan, namun kewajiban ini telah gagal untuk memberikan pengetahuan yang sebenarnya diperlukan oleh buruh migran: para buruh migran yang berpartisipasi dalam penelitian ini tidak menerima informasi atau tidak sepenuhnya memahami informasi yang mereka terima tentang hak-hak mereka, atau prosedur untuk mengakses keadilan di Indonesia atau di luar negeri. Hal ini terjadi kemungkinan karena perantara langsung menghubungkan hampir semua buruh migran yang akan ke Timur Tengah dengan agen tenaga kerja yang berbasis di Jakarta, tanpa melalui layanan informasi dan perlindungan dari Dinas Kemenaker setempat dan BNP3TKI tingkat regional.

Akhirnya, informasi sulit untuk diakses. Jika calon buruh migran tidak menerimanya selama masa pelatihan, informasi tersebut tidak begitu mudah tersedia ketika berada di luar negeri. Informasi yang tersedia secara *online* sangat terbatas, dan tidak tersedia bagi buruh migran yang tidak memiliki akses ke internet atau telepon. Kedutaan – yang bertugas melindungi dan memenuhi hak-hak buruh migran di negara tujuan – memberikan bantuan kepada beberapa buruh migran, namun tampaknya tidak memberikan prioritas untuk mengajari para buruh migran tentang hak-hak mereka atau pilihan upaya ganti rugi pada saat kembali pulang. Selain itu, meskipun program pelatihan paralegal sedikit menjanjikan, kualitas informasi yang tersedia secara umum masih sangat terbatas. Penelitian untuk studi ini mengungkapkan sedikitnya sumberdaya yang secara jelas dan sederhana menetapkan hak buruh migran di bawah berbagai sumber hukum, serta tanggung jawab perekrut, pihak asuransi dan berbagai kementerian pemerintah. Studi juga tidak dapat mengidentifikasi materi yang tersedia untuk publik yang secara jelas dan sederhana menetapkan prosedur dan dokumen yang diperlukan untuk mengupayakan ganti rugi melalui pihak asuransi atau mekanisme berbasis Indonesia lainnya, sehingga dapat diakses oleh buruh migran yang berupah rendah atau OMS setempat.



## 7.E Kurangnya Bantuan Hukum dan Nasehat Hukum

Para ahli hukum menekankan pentingnya pendampingan hukum bagi buruh migran pada semua proses negosiasi dan mediasi, serta pada saat mendatangi kantor polisi untuk mengajukan keluhan. Umu Hilmy dari Universitas Brawijaya menjelaskan bahwa sulit bagi orang-orang yang tidak menerima pelatihan hukum untuk “benar-benar memahami undang-undang tentang buruh migran [untuk] berdebat dengan pengacara agen tenaga kerja. [Pengacara buruh migran] perlu menghafal undang-undang dan mengetahui semua kesenjangan dan celah hukum yang akan digunakan oleh pengacara lainnya. “Hal ini mencakup UU No 39/2004 dan peraturan lainnya, serta KUHP dan UU tentang perdagangan manusia karena semuanya terkait dengan buruh migran (lihat Penanganan melalui Sistem Peradilan Pidana pada Bagian 6, di atas).

Masih sedikit pengacara swasta atau pengacara OMS yang telah mengikuti pelatihan di bidang ini, dan mereka yang diwawancarai mengatakan bahwa sangat sulit bagi para buruh migran untuk melibatkan pengacara swasta karena jarang diantara mereka yang bisa membayar biaya hukum, dan klaim yang akan mereka ajukan jumlahnya relatif kecil. Dalam lembaga bantuan hukum, seperti LBH Jakarta, para pengacara mungkin memiliki spesialisasi hukum perburuhan atau hukum pidana, namun para ahli mengatakan bahwa tidak ada yang memfokuskan diri secara khusus pada hukum ketenagakerjaan migran. Beberapa responden berharap bahwa undang-undang baru tentang bantuan hukum, yang mengakui hak untuk mengakses keadilan, dan menyediakan kerangka kerja untuk pendanaan dan pengawasan bantuan hukum, akan membantu para buruh migran (lihat kotak teks tentang Bantuan Hukum di Indonesia pada Bagian 6, di atas).<sup>256</sup> Pada saat penelitian lapangan, UU tersebut belum diterapkan.

Keahlian hukum juga merupakan tantangan di luar negeri. Staf Kedutaan dilaporkan tidak memiliki kapasitas untuk menangani secara serius semua kasus yang dibawa ke hadapan mereka – baik dari segi waktu maupun keahlian yang dibutuhkan. Misalnya, jika buruh migran ingin membawa kasus mereka di luar mediasi informal ke dalam proses hukum negara setempat, diperlukan pemahaman bahasa, undang-undang dan budaya hukum dari negara tujuan. Menurut perwakilan masyarakat sipil di SATGAS TKI, “masalah sebenarnya adalah kedutaan Indonesia tidak memiliki pengacara yang memahami hukum ketenagakerjaan di Arab Saudi.”<sup>257</sup>

Peserta juga mencatat bahwa para buruh migran seringkali mengalami kesulitan untuk mendapatkan informasi dan bantuan yang diperlukan karena pejabat kedutaan tidak terbiasa dengan UU migrasi tenaga kerja Indonesia utama, seperti undang-undang yang mengatur asuransi buruh migran. Kenyataannya memang surat yang

diberikan kedutaan kepada buruh migran sebagai bukti untuk mengajukan klaim asuransi seringkali tidak memadai dan ditolak oleh perusahaan asuransi. Dalam beberapa kasus, petugas keamanan kedutaan secara tidak wajar mengecualikan buruh migran yang tanpa dokumen meskipun fakta menunjukkan bahwa kurangnya dokumen yang dimiliki buruh migran adalah akibat dari penganiayaan, dan seringkali justru para buruh migran ini yang paling membutuhkan bantuan hukum.

Akhirnya, pengacara yang diwawancarai dalam penelitian ini mengeluhkan kurangnya informasi dan pelatihan yang diberikan kepada mereka tentang undang-undang yang relevan di negara-negara tujuan utama, yang membuat mereka tidak mampu memberikan nasehat dan bantuan yang diminta oleh keluarga buruh migran ketika seorang buruh migran mengalami masalah di luar negeri.

## 7.F Tidak Memadainya Pengaturan Terhadap Sektor Swasta, Yang Tidak Dimintai Pertanggungjawabannya Atas Kerugian Yang Dialami Pekerja

Peserta menganggap pengawasan pemerintah terhadap agen tenaga kerja, perusahaan asuransi dan perantara pada umumnya lemah, terutama yang berhubungan dengan penyediaan ganti rugi yang layak dari agen tenaga kerja atas kerugian yang dialami buruh migran. Sebagaimana yang diketahui, memastikan kehadiran agen tenaga kerja atau perusahaan asuransi pada saat mediasi merupakan permasalahan yang senantiasa dihadapi. Tidak ada mekanisme yang dapat memaksa pihak-pihak ini untuk bernegosiasi dengan buruh migran, apalagi bernegosiasi dengan itikad baik. Akibatnya, agen tenaga kerja seringkali menolak untuk menanggapi surat atau untuk menghadiri pertemuan. Sebagaimana yang dijelaskan oleh ATKI Jakarta. “Sangat sedikit agen tenaga kerja yang kooperatif tentang pengembalian uang, biasanya mereka bersikeras bahwa merekalah yang benar.” ATKI juga mencatat adanya persepsi umum bahwa banyak agen tenaga kerja yang dimiliki oleh orang-orang yang memegang posisi kekuasaan yang akan melindungi mereka dari klaim yang serius.

Pejabat Kementerian Tenaga Kerja menekankan pentingnya membangun hubungan kerja yang erat dengan agen tenaga kerja, “Sehingga mereka akan bersedia bekerja sama, karena biasanya buruh migran yang pulang tidak memiliki data sama sekali, sehingga yang ada hanya sekedar kata-kata yang berhadapan dengan agen tenaga kerja.” Namun, hubungan yang erat dengan agen tenaga kerja menimbulkan kekhawatiran tentang kemampuan para pejabat untuk bertindak sebagai penengah yang obyektif antara para pihak, dan bisa memperkuat persepsi buruh migran bahwa instansi pemerintah dan agen tenaga kerja bersekutu.

Undang-undang memiliki sanksi yang terbatas atas perilaku tersebut. Fasilitasi (atau bahkan tidak sebagai penghalang) buruh migran dalam mengupayakan ganti rugi bukanlah persyaratan perijinan agen tenaga kerja, misalnya. Sanksi yang memang ada, sepertinya jarang dikenakan, atau minimal tidak dikenakan dengan cara yang menjamin adanya transparansi dan akuntabilitas. Oleh karena itu, agen tenaga kerja hanya memiliki sedikit insentif untuk mematuhi kewajiban hukum mereka yang berkaitan dengan informasi dan pelatihan, untuk terlibat secara konstruktif dalam proses penyelesaian sengketa, untuk membantu buruh migran dalam mendapatkan salinan dokumen kunci yang diperlukan untuk mengajukan klaim, atau untuk memastikan bahwa perantara setempat sebagai pihak dimana mereka bekerja sama berurusan dengan buruh migran secara jujur dan adil.

Sejumlah responden menyatakan pandangan bahwa pengadilan tidak meminta pertanggungjawaban agen tenaga kerja karena secara fundamental pengadilan memiliki kecenderungan ke pihak sektor swasta yang kaya dan lebih kuat. LBH Jakarta mencatat bahwa jika seorang buruh migran memiliki semua dokumen, “kita sudah tahu akan menuju kemana arah suatu kasus, kita sudah tahu kalau buruh migran akan kalah.”<sup>258</sup>

## 7.G Tumpang Tindih dan Kesenjangan Dalam Perlindungan Buruh Migran

Penggambaran tanggung jawab yang tidak memadai terhadap buruh migran telah mengakibatkan kesenjangan dan tidak efisiennya perlindungan buruh migran pada berbagai bagian dari sistem migrasi tenaga kerja. Hal ini memberikan tantangan praktis bagi para buruh migran yang mengupayakan ganti rugi, baik karena buruh migran dan perwakilan mereka tidak tahu siapa yang bertanggung jawab untuk fungsi tertentu, maupun karena individu dalam instansi pemerintah serta badan swasta tidak jelas akan tanggung jawab mereka.

Yang paling signifikan, ada ketidakjelasan tentang kandungan dan batas-batas antara fungsi Kementerian Tenaga Kerja dan BNP2TKI yang terkait dengan buruh migran, dan antara masing-masing instansi tersebut di tingkat nasional, regional dan lokal. Begitu juga ada ketidakjelasan hubungan antara tanggung jawab agen tenaga kerja dan pihak asuransi untuk memberikan kompensasi buruh migran atas kerugian yang terkait dengan pekerjaan mereka di luar negeri, seperti upah yang tidak dibayar. Untuk beberapa kerugian yang terkait dengan pekerjaan, tanggung jawab dapat ditanggung bersama oleh perusahaan asuransi, agen tenaga kerja dan bahkan mungkin perantara di Indonesia, serta oleh agen tenaga kerja mitra di luar negeri dan majikan – belum lagi tanggung jawab pemerintah di negara-negara asal dan tujuan, hal ini sering mengakibatkan semua pihak menolak untuk bertanggungjawab.

## 7.H Biaya Waktu, Sumberdaya dan Perasaan

Jarak geografis dan berlapisnya birokrasi membuat penyelesaian sengketa administratif di Jakarta memakan waktu, menguras sumberdaya, menakutkan dan menegangkan. Sebagian besar buruh migran dari Timur Tengah yang mencari ganti rugi tidak memiliki banyak pilihan kecuali harus pergi ke Jakarta (lihat 7.A Bagian atas), dan harus tetap sabar dan gigih. Hal ini memunculkan kendala yang tidak dapat diatasi bagi banyak buruh migran yang membutuhkan ganti rugi yang mendesak untuk membayar hutang, biaya medis atau biaya lainnya. Kantor pemerintah daerah terpaksa menggunakan kapasitas mereka untuk menyelesaikan sengketa, dan biasanya memperpanjang proses penyelesaian sengketa lebih lanjut jika mereka terlibat. Sebagaimana yang diuraikan oleh salah satu pejabat Disnakertrans setempat:

Kita mediator, prosesnya agak lama. Mereka yang tidak sabar atau ingin cepat dengan prosedur sendiri lewat LSM atau orang tertentu langsung ke Jakarta. Biasanya mereka seperti itu. Setelah laporan pertama kita memanggil kedua kali dan ketiga kali, tidak datang. Kemudian waktu ke daerah, kita mampir dan bertanya, “Hai, bagaimana kabarnya, mengapa tidak datang? Apakah anakmu gajinya dibayar?” Mereka kemudian mengatakan sudah, tetapi dipotong karena ini dan itu. Terserah mereka saja; yang penting tujuannya sudah tercapai.<sup>259</sup>

Proses pengajuan klaim asuransi juga memiliki tantangan yang serupa. Migrant Care mencatat bahwa urusan tersebut bisa memakan waktu hingga satu tahun untuk menerima respon dari perusahaan asuransi mengenai klaim. Meskipun Peraturan No. 7 Tahun 2010 mewajibkan konsorsium untuk membayar klaim dalam waktu tujuh hari dari setelah semua persyaratan untuk mengajukan klaim terpenuhi (bagian 26(5)), tidak ada batas waktu yang ditentukan untuk memutuskan apakah persyaratan telah terpenuhi. Selain itu, ganti rugi yang diberikan jarang sebesar jumlah klaim penuh yang diajukan, yang mempengaruhi analisa biaya-manfaat yang dilakukan buruh migran ketika memutuskan apakah mereka akan mengajukan klaim.

Dari semua mekanisme, proses pengadilan adalah yang paling memakan waktu, dan sangat melelahkan secara emosional. Yayasan TIFA menggambarkan sebuah kasus dimana pengacara masyarakat sipil yang membantu buruh migran untuk mengajukan kasus yang terkait dengan kegagalan keberangkatan. Buruh migran telah membayar biaya besar di muka ke agen tenaga kerja dan ketika agen tenaga kerja tidak menindaklanjuti keberangkatan sesuai dengan yang dijanjikan, buruh migran menggugat pengembalian biaya berdasarkan pelanggaran kontrak. Kasus tersebut berkembang sangat lambat, tetapi akhirnya kasus tersebut dihentikan ketika tersangka tidak bisa ditemukan. Pengacara dari Yayasan TIFA menjelaskan:

Teman-teman saya mendampingi kasus ke pengadilan dan saya pandu. Ada tersangka lainnya dan saya menganjurkan agar dia mengajukan gugatan lagi, tapi dia sudah terlalu lelah dari gugatan pertama. Kasus perdata memang melelahkan karena anda harus sangat aktif, dan jika tidak memiliki cukup stamina, tidak akan berhasil, akan kehabisan tenaga.<sup>260</sup>

Oleh karena itu, reformasi sistem ganti rugi harus memperhitungkan aksesibilitas secara geografis, serta potensi ganti rugi secara tepat waktu.

## 7.1 Korupsi dan Persepsi Korupsi

Hampir semua peserta yang berkecimpung di luar pemerintahan menyatakan ketidakpercayaan mereka dalam sistem migrasi tenaga kerja, serta keyakinan mereka bahwa buruh migran individual tidak akan pernah menang jika berhadapan dengan agen tenaga kerja yang besar, perantara yang kuat atau pihak asuransi di pengadilan. Banyak diantara mereka yang memandang sistem buruh migran telah terbebani oleh kolusi antara agen tenaga kerja, pihak asuransi dan pejabat pemerintah yang mengacaukan peraturan atau prosedur birokrasi yang seharusnya ditujukan untuk melindungi buruh migran— pandangan yang diperkuat oleh kurangnya transparansi yang umumnya tersedia bagi seluruh mekanisme penanganan yang dikaji dalam studi ini.

Agen tenaga kerja mendukung pandangan ini, mereka menyatakan bahwa semakin banyak aturan yang diperkenalkan, semakin banyak suap yang perlu mereka bayarkan. Selain itu, para peserta mempersepsikan polisi, jaksa dan pengadilan lebih mengutamakan pihak yang lebih kaya dan berkuasa, dan hampir tidak mungkin untuk meminta pertanggungjawaban agen tenaga kerja atas kesalahan pidana yang dilakukan. Akibatnya, mereka meyakini bahwa mengejar keadilan melalui sistem peradilan pidana hanya akan membuat buruh migran lebih stres, menghabiskan lebih banyak biaya dan mengakibatkan lebih banyak kekecewaan. Apakah tuduhan ini benar atau tidak, rasa skeptis yang luas terhadap instansi pemerintah dan lembaga peradilan yang memfasilitasi akses terhadap keadilan telah menciptakan penghalang kuat terhadap upaya untuk mencari keadilan.

## 7.J Rangkuman – Keputusan dan Frustrasi

Pada diskusi awal di Indonesia pada bulan Januari 2012, dalam sesi perkenalan mereka, para peserta diminta untuk mengidentifikasi sebuah kisah sukses tentang akses terhadap keadilan. Sangat sedikit diantara mereka yang mampu melakukannya;

sebagian besar mereka menampakkan keraguan serta rasa frustrasi dengan sistem, dan pada umumnya merasa skeptis tentang akses terhadap keadilan bagi buruh migran Indonesia, baik melalui mekanisme informal maupun mekanisme kuasi-formal. Dalam pandangan banyak ahli, posisi tawar yang terbatas dari para buruh migran, diikuti dengan tingkat pendidikan, modal dan kepercayaan diri yang lebih rendah untuk mengajukan kasus, berarti bahwa PPTKIS, pihak asuransi dan pihak-pihak lainnya seringkali diijinkan untuk mengambil keuntungan secara tidak adil dan menghindari tanggungjawab atas kerugian yang mereka ikut berkontribusi di dalamnya, atau atas kegagalan mereka untuk melindungi para buruh migran secara memadai. Para buruh migran juga mendukung pandangan ini.

Sifat transnasional yang melekat pada tenaga kerja migran, dimana banyaknya pelanggaran di luar negeri terjadi pada ranah yurisdiksi dimana pengacara di Indonesia tidak mempunyai akses dan hanya memiliki sedikit pemahaman, sehingga dapat dimengerti jika upaya untuk mencari ganti rugi merupakan tantangan yang signifikan. Namun, bukan hanya kondisi tersebut saja yang mengakibatkan berbagai hambatan untuk memperoleh keadilan sebagaimana yang diidentifikasi di atas. Bertentangan dengan perspektif beberapa ahli yang memandang para buruh migran sebagai bersikap pasif dan menanggung beban atas semua aspek untuk memperoleh keadilan, studi yang kami lakukan menunjukkan adanya keterlibatan dan bahkan kemarahan penduduk dalam mencari perubahan. Sejumlah buruh migran yang diwawancarai untuk studi ini menyatakan rasa frustrasi mereka setelah mencoba beberapa cara untuk menegaskan hak-hak mereka, dan senantiasa mengalami kegagalan. Ketika mereka ditanya untuk memberikan rekomendasi mereka untuk perbaikan sistem, hampir semuanya terfokus pada perlunya kedutaan besar Indonesia untuk menjadi lebih responsif terhadap buruh migran dan anggota keluarga mereka, serta lebih proaktif dalam melindungi hak-hak buruh migran. Mereka juga mengkritik hubungan pemerintah Indonesia dengan pemerintah di negara tujuan, dan mengidentifikasi hal tersebut sebagai penghalang untuk memastikan bantuan pemerintah dalam melindungi hak-hak mereka dan dalam mengupayakan ganti rugi secara penuh jika hak-hak tersebut dilanggar. Para buruh migran juga menuntut akuntabilitas yang lebih besar terhadap sistem, suatu tuntutan yang membutuhkan transparansi yang lebih besar terhadap masing-masing mekanisme penanganan sehingga dapat merespon dan menyelesaikan klaim yang diajukan buruh migran.

## 8. Kesimpulan dan Rekomendasi

Bagi sebagian besar buruh migran Indonesia berkecakupan rendah yang pergi ke Timur Tengah, akses terhadap keadilan masih sulit dipahami baik di luar negeri maupun di negara sendiri. Di beberapa daerah, para buruh migran memiliki hak berdasarkan perundang-undangan Indonesia dan kontrak swasta yang kurang ditegakkan, sementara di daerah lainnya diperlukan regulasi yang lebih baik. Pada seluruh tahapan sistem migrasi tenaga kerja Indonesia, transparansi yang lebih besar benar-benar diperlukan.

Sejak dimulainya penelitian untuk laporan ini, pemerintah dan masyarakat sipil telah mengambil beberapa langkah yang menjanjikan untuk memperbaiki akses terhadap keadilan bagi buruh migran. Sebagai contoh, Asosiasi Advokat Indonesia melakukan eksperimen dengan menempatkan pengacara di terminal kedatangan bandara utama di Jakarta untuk menerima pengaduan secara langsung dan memfasilitasi pengajuan klaim asuransi. Pusat Krisis BNP2TKI di Jakarta telah mulai beroperasi pada tahun 2008 dan menerima panggilan telepon dalam jumlah yang signifikan, dan publik menuntut pertanggungjawaban atas tindak korupsi dan kesalahan manajemen yang terjadi pada sistem asuransi dan pada sektor-sektor lainnya dalam sistem migrasi tenaga kerja.

Pada akhirnya, peningkatan akses terhadap keadilan bagi buruh migran Indonesia memerlukan perubahan mendasar dalam cara sebagaimana cara pandang buruh migran – sebagai pemegang hak yang sah untuk mengajukan klaim di bawah ketentuan kontrak atau undang-undang, bukan sebagai kasus kegiatan amal yang pasif atau sebagai anak-anak yang mengacau. Semua bagian dari sistem migrasi tenaga kerja harus dilibatkan dalam perubahan ini, dimulai dengan Kementerian Tenaga Kerja dan sektor swasta.

Pemerintah Indonesia dapat mengaktifkan perubahan ini dengan menegakkan hukum secara sistematis dan mengatur PPTKIS, pihak asuransi, perantara serta pihak-pihak lainnya yang memperoleh keuntungan dari migrasi tenaga kerja dengan lebih baik. Parlemen Indonesia dapat mereformasi undang-undang migrasi tenaga kerja dengan memberikan perlindungan yang lebih kuat bagi buruh migran. Reformasi juga dapat dimulai dengan menyediakan hak khusus terhadap buruh migran untuk mengakses ganti rugi, termasuk ketentuan yang secara jelas menetapkan kewajiban pemerintah dan sektor swasta untuk memastikan dan menyediakan ganti rugi kepada buruh migran. Para akademisi dapat mendukung perubahan dengan meningkatkan penelitian yang cermat tentang undang-undang dan kontrak buruh migran, melakukan penelitian lebih lanjut dan mengumpulkan data yang relevan, serta memberikan pelatihan terhadap pengacara generasi baru untuk mewakili buruh migran. Pihak donor dapat memberikan dukungan terhadap semua upaya ini dengan mendukung program advokasi masyarakat sipil, bantuan hukum dan litigasi atas nama buruh migran. Pihak donor juga dapat mendukung pelatihan untuk mahasiswa hukum, pengacara dan paralegal, termasuk penelitian dan analisis lebih lanjut, serta mendukung pengembangan sumber informasi yang lebih baik bagi para buruh migran tentang materi dan penegakan hak-hak mereka.

## 8.A Rangkuman Dari Temuan Umum

### 1. Buruh Migran Menghadapi Berbagai Masalah Hukum Yang Melibatkan Berbagai Aktor

Buruh migran Indonesia yang berangkat ke Timur Tengah menghadapi masalah yang melibatkan berbagai aktor dari sektor swasta dan sektor publik. Aktor utama dari sektor swasta mencakup perantara (“sponsor”), PPTKIS dan perusahaan asuransi di negara asal, serta agen tenaga kerja mitra dan pihak majikan di negara tujuan. Permasalahan muncul sepanjang proses migrasi, yang mencakup tahap pra-keberangkatan, penempatan dan pasca-kepulangan.

Masalah buruh migran Indonesia diatur oleh berbagai sumber hukum yang memberikan hak-hak kepada buruh migran dan membebaskan kewajiban kepada pemerintah dan aktor swasta. Sumber-sumber hukum ini melintasi hukum swasta dan publik, dan mencakup UUD 1945, undang-undang, peraturan, kontrak swasta, dan hukum internasional. Sumber tersebut barangkali juga mencakup undang-undang di negara tujuan.

Wilayah hukum yang relevan meliputi:

- *UU yang secara spesifik terkait dengan buruh migran;*



- *Kontrak hukum;*
- *Hukum Asuransi;*
- *Hukum pidana, termasuk KUHP umum dan UU Anti-Perdagangan Manusia;*
- *Perlindungan konsumen; dan,*
- *Hukum Perburuhan/ketenagakerjaan (di negara asal dan negara tujuan).*

Masalah hukum buruh migran seringkali diperumit oleh sifat transnasional yang melekat pada buruh migran. Secara khusus, kerugian yang dialami di luar negeri kemungkinan ada hubungannya dengan masalah yang timbul di Indonesia sebelum keberangkatan sehingga beberapa aktor swasta dan pemerintah di Indonesia dan di luar negeri dapat menanggung beban tanggung jawab hukum untuk mencegah dan/atau memperbaiki kerugian tertentu.

## **2. Undang-Undang Utama tentang Penempatan dan Perlindungan Tidak Menjamin Secara Efektif Akses Pekerja Terhadap Keadilan**

UU, peraturan, dan kebijakan tentang migrasi tenaga kerja di Indonesia tidak memfokuskan pada upaya ganti rugi dan restitusi bagi buruhburuh migran, dan menempatkan penekanan yang terbatas untuk meminta pertanggungjawaban PPTKIS dan pihak-pihak lainnya atas kerugian yang dialami para buruh. UU nasional Indonesia tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri) yang mengatur migrasi tenaga kerja di Indonesia, tidak secara spesifik menjadi acuan akses terhadap keadilan. UU ini hanya mensyaratkan bahwa para buruh migran menegosiasikan perselisihan mereka dengan PPTKIS secara langsung dan “secara mufakat” dan jika hal ini gagal dilakukan, mereka mencari bantuan Kementerian Tenaga Kerja (lihat di bawah) atau mengajukan klaim asuransi kepada Program Asuransi TKIBuruh Migran. Pada tingkat yang lebih luas, Kementerian dapat memberikan sanksi kepada perusahaan rekrutmen atas pelanggaran yang dilakukan mulai dari ketidaksesuaian dengan persyaratan lisensi karena tidak memberikan dokumen yang diperlukan kepada buruh migran, meskipun tidak ada bentuk sanksi sistematis yang ditetapkan dan sanksi tersebut jarang dikenakan.

Undang-undang, bagaimanapun, menyediakan buruh migran hak atas informasi, perlakuan yang setara, standar upah di negara tujuan, salinan kontrak kerja, dan untuk “menerima jaminan perlindungan hukum ... [atas] pelanggaran hak seseorang yang tercantum dalam undang-undang selama penempatan di luar negeri.”

Namun dalam prakteknya, hak-hak dasar ini secara esensial tidak dapat diterapkan oleh para buruh migran. Undang-undang dan peraturan jarang mengidentifikasi pihak yang bertanggung jawab untuk memenuhi hak-hak tertentu, dan tidak menggambarkan secara jelas antara kewajiban instansi pemerintah dan kewajiban PPTKIS. UU dan peraturan juga tidak menetapkan mekanisme penegakan atau konsekuensi yang terjadi jika kewajiban pemerintah atau PPTKIS tidak terpenuhi. Misalnya UU No. 39 Tahun 2004 tidak mengatur metode agar seorang buruh migran dapat memperoleh ganti rugi jika buruh migran tersebut tidak memperoleh perlakuan yang setara, tidak menerima upah sebagaimana standar yang berlaku, atau tidak menerima salinan kontrak.

Selain itu, meskipun perundang-undangan dan peraturan menugaskan pemerintah untuk mengatur aspek-aspek tertentu dari privatisasi perekrutan (terutama melalui pemberian lisensi), undang-undang ini pada umumnya dianggap berlaku hanya untuk PPTKIS dan tidak mencakup perantara lokal yang merupakan kontak pertama dan kontak utama bagi kebanyakan buruh migran yang akan menuju ke Timur Tengah (meskipun asumsi ini masih harus dibuktikan di pengadilan).

Akhirnya, meskipun undang-undang tentang HAM di Indonesia menyatakan bahwa kewajiban negara atas hak asasi manusia internasional akan diberlakukan secara langsung di pengadilan Indonesia dan melalui “sarana hukum nasional efektif” lainnya, ketentuan ini masih harus diuji dalam konteks penegakan hak-hak buruh migran di bawah Konvensi Pekerja Migran dan perjanjian hak asasi manusia lainnya dimana Indonesia merupakan salah satu pihak yang meratifikasi.

### **3. Buruh Migran Yang Berangkat ke Timur Tengah Menghadapi Tantangan Tertentu terhadap Perlindungan Hak dan Akses Ganti Rugi**

Timur Tengah, dan khususnya Arab Saudi adalah negara tujuan utama buruh migran Indonesia. Wilayah tersebut menyediakan penempatan hampir separuh dari seluruh buruh migran Indonesia hingga beberapa negara “diboikot” pada tahun akhir-akhir ini, dan masih menjadi hampir sepertiga penempatan.

Pemerintah, masyarakat sipil, dan para pengacara yang diwawancarai dalam studi ini sepakat bahwa Timur Tengah sebagai wilayah tujuan memiliki tantangan tertentu baik bagi buruh migran yang pergi ke sana maupun bagi mereka yang berupaya untuk meningkatkan akses terhadap keadilan bagi buruh migran tersebut. Tantangan ini dipandang sangat kontras dengan wilayah Asia Pasifik, daerah tujuan utama lainnya, dan secara khusus Hong Kong, Malaysia, Singapura, dan Taiwan. Para peserta mengamati bahwa:

- Buruh migran yang berangkat ke Timur Tengah berasal dari daerah perkampungan tertentu di Jawa dan Nusa Tenggara Barat. Kebanyakan mereka adalah kaum perempuan dengan tingkat pendidikan rendah dan jika ada pengalaman kerja formal, itupun sangat sedikit, sebelum keberangkatan mereka. Faktor-faktor ini membuat mereka lebih rentan terhadap penipuan dan tindak pelecehan lainnya.
- Proses rekrutmen merupakan proses melelahkan yang tidak terpisahkan bagi buruh migran yang akan berangkat ke Timur Tengah. Seluruh PPTKIS tujuan Timur Tengah berada di Jakarta – jauh dari sebagian besar tempat tinggal buruh migran. Akibatnya, mayoritas buruh migran menggunakan perantara tingkat lokal untuk menghubungkan mereka dengan PPTKIS – suatu proses yang masih berada di luar jangkauan pengawasan pemerintah dan regulasi secara langsung. Buruh migran kadang harus menempuh perjalanan selama beberapa hari untuk pergi ke ibukota, tergantung pada provinsi tempat tinggal buruh migran. Karena adanya jarak geografis ini, buruh migran juga menghadapi kesulitan yang lebih besar dalam memperoleh dokumen dan mencari bantuan atau ganti rugi dari PPTKIS jika terjadi masalah.
- Buruh migran di Timur Tengah mengalami lebih banyak masalah yang sifatnya lebih parah daripada yang dihadapi buruh migran di wilayah lainnya. Problem unik yang paling sering dihadapi buruh migran di Timur Tengah adalah “kehilangan kontak” dimana keluarganya kehilangan kontak secara total dengan buruh migran, kadang-kadang selama beberapa tahun, ketika buruh migran terputus dari akses telepon dan akses internet. Para peserta juga meyakini bahwa kasus upah yang tidak terbayarkan juga merupakan kasus yang umum terjadi di Timur Tengah, begitu juga kasus pelecehan fisik dan pelecehan seksual yang serius.
- Organisasi mencatat bahwa advokasi atas nama buruh migran sulit dilakukan terutama bagi mereka yang telah berada di Timur Tengah atau yang telah kembali pulang, karena wilayahnya secara geografis sangat luas; bahasa dan tradisi yang digunakan sangat berbeda dengan Indonesia (tidak seperti Malaysia misalnya); mekanisme ganti rugi domestik, hukum, dan lembaganya lemah atau bahkan tidak ada; advokasi berbasis hak tidak diperbolehkan, terutama di Arab Saudi; hubungan dengan organisasi advokasi dan pengacara setempat sangat terbatas; dan kedutaan maupun konsulat Indonesia telah kewalahan dan gagal memberikan respon atas permohonan informasi secara tepat waktu, serta pada umumnya kurang menguasai tentang sistem hukum setempat.

- Moratorium barangkali dapat membatasi jumlah buruh migran yang akan berangkat ke wilayah tersebut, tetapi tidak meningkatkan perlindungan bagi buruh migran yang telah berangkat, serta tidak meningkatkan kemampuan mereka untuk mengakses keadilan atas pelanggaran hak.

#### 4. **Buruh Migran Memiliki Hak-Hak Kontraktual Yang Signifikan, tetapi Tidak Dimanfaatkan**

Penjabaran paling jelas dari hak-hak kontraktual buruh migran tertera dalam perjanjian dengan pihak swasta, yang diatur oleh undang-undang dan peraturan. Buruh migran harus menandatangani dua perjanjian pribadi sebelum berangkat ke luar negeri: yang satu dengan PPTKIS (Perjanjian Penempatan), dan yang satu lagi dengan pihak majikan (Perjanjian Kerja). Selain itu, buruh migran harus mendapatkan polis asuransi, yang menetapkan hak-hak buruh migran dan kewajiban pihak asuransi selama masa pertanggunggaan. Persyaratan untuk dokumen-dokumen ini diatur dalam undang-undang dan peraturan, meskipun tidak ada kontrak standar yang ditetapkan.

**Perjanjian kerja** (antara buruh migran dan majikannya atau agen tenaga kerja mitra di luar negeri) pada umumnya diberikan pada saat mendekati waktu keberangkatan buruh migran ke luar negeri dan isinya harus dijelaskan oleh pejabat pemerintah pada pembekalan akhir pemberangkatan. Isi perjanjian tersebut mencakup semua aspek ketenagakerjaan termasuk masa kerja, upah dan hari libur. Peran undang-undang dan sistem hukum di negara tujuan dalam isi dan penegakan perjanjian ini masih belum jelas.

**Perjanjian penempatan** (antara buruh migran dan PPTKIS di Indonesia) harus ditandatangani oleh PPTKIS dan buruh migran sebelum memulai persiapan pra-keberangkatan. Menurut undang-undang, perjanjian penempatan harus mencantumkan rincian majikan dan calon pekerjaan. Yang paling signifikan, UU No. 39 Tahun 2004 mensyaratkan bahwa perjanjian mencakup jaminan bahwa PPTKIS tersebut akan memberikan kompensasi kepada buruh migran jika majikan di negara tujuan tidak memenuhi syarat-syarat Perjanjian Penempatan dan Perjanjian Kerja (seperti jumlah upah yang dibayarkan). Perjanjian tersebut juga memberikan hak buruh migran terhadap PPTKIS jika penempatan tidak terjadi seperti yang dijanjikan sebelumnya.

Meskipun peraturan yang baru mensyaratkan agar perjanjian penempatan diperiksa secara seksama oleh otoritas setempat atau otoritas propinsi, tidak ada mekanisme yang dapat membatalkan atau mengoreksi kekurangan yang ada dari Perjanjian Penempatan. Selain itu, karena calon buruh migran yang akan berangkat ke Timur

Tengah menggunakan jasa perantara untuk menghubungkan mereka secara langsung dengan perekrut yang berbasis di Jakarta yang dianggap berada di luar lingkup peraturan daerah setempat, pengamanan berbasis daerah setempat pada umumnya tidak membantu para buruh migran yang menuju ke Timur Tengah.

Buruh migran dan perwakilan mereka jarang membahas kontrak dengan pihak swasta sebagai sumber hak atau dasar untuk memperoleh ganti rugi di Indonesia. PPTKIS dan pihak yang menangani kasus buruh migran tidak bersandar secara eksplisit pada ketentuan dokumen-dokumen sebagai dasar untuk melakukan negosiasi kecuali mengenai jumlah upah yang telah disepakati. Para peserta tidak dapat menyebutkan adanya kasus dimana PPTKIS yang tidak dapat memenuhi kewajibannya sesuai dengan kontrak terhadap buruh migran dibawa hingga melalui proses litigasi, dan tidak dapat memberikan contoh adanya kasus hukum yang mengeksplorasi kekuatan hak kontraktual atau menjelaskan hubungan antara Perjanjian Penempatan dan Perjanjian Kerja. Titik temu antara tanggungjawab kontraktual PPTKIS terhadap kerugian yang dialami buruh migran dan asuransi buruh migran, juga tidak jelas.

Selanjutnya, para ahli dan buruh migran meyakini bahwa buruh migran dengan tujuan Timur Tengah jarang yang menerima Perjanjian Penempatan dari PPTKIS, bahkan jika PPTKIS memang menyediakan Perjanjian Penempatan, isi perjanjian tersebut tidak dijelaskan kepada buruh migran. Para buruh migran yang ambil bagian dalam studi ini memang tidak menyadari hak-hak mereka di bawah Perjanjian Penempatan. Para peneliti dalam studi ini hanya mampu memperoleh satu contoh Perjanjian Penempatan dengan tujuan Tengah Timur (meskipun telah diupayakan secara signifikan untuk mendapatkan contoh-contoh lainnya), yang tidak sesuai dengan persyaratan perundang-undangan. Misalnya, tidak memberikan jaminan perlindungan begitu pekerjaan mulai berjalan dan tidak menyediakan informasi tentang mekanisme yang tersedia untuk menyelesaikan sengketa.

## **5. Buruh Migran Melakukan Upaya Ganti Rugi Melalui Empat Mekanisme Kelembagaan: “Mediasi,” Asuransi, Pengadilan, dan Bantuan Konsuler**

Kebanyakan buruh migran menangani perselisihan mereka secara informal dengan menelepon kawan, kerabat atau organisasi lokal setempat untuk melakukan negosiasi dengan PPTKIS atau perantara, daripada menggunakan mekanisme kelembagaan. Sejumlah kecil mereka yang mengangkat kasus mereka lebih lanjut memiliki empat mekanisme yang tersedia bagi mereka.

Mekanisme	Lembaga Yang Bertanggungjawab	Lokasi
Penyelesaian Sengketa Administratif, termasuk “Mediasi”	Kementerian Tenaga Kerja dan/atau BNP2TKI (tidak jelas)	Umumnya di Jakarta
Migrant Worker Insurance Program	Perusahaan asuransi sektor swasta, di bawah pengawasan Kementerian Tenaga Kerja	Umumnya di Jakarta
Sistem Peradilan	Kementerian Kehakiman	Dari kabupaten/kota hingga nasional.
Bantuan Kedutaan/Konsuler	Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Tenaga Kerja (melalui atase ketenagakerjaan)	Negara Tujuan

Temuan yang spesifik terhadap masing-masing mekanisme mencakup hal-hal berikut ini:

#### **Penyelesaian Sengketa Administratif/Mediasi**

- Penyelesaian sengketa administratif (PSA)—penyelesaian sengketa buruh migran dengan bantuan dari pegawai negeri sipil—mencerminkan praktek yang umum dilakukan di Indonesia untuk mengupayakan intervensi dari pejabat berwenang setempat dalam menyelesaikan perselisihan yang bersifat pribadi yaitu merupakan mekanisme yang dikenal baik oleh buruh migran, organisasi masyarakat sipil, dan para pengacara.
- Buruh migran menggunakan metode ini dalam mengatasi perselisihan dengan PPTKIS dan perusahaan asuransi setelah negosiasi secara langsung berakhir dengan kegagalan. Layanan yang tersedia mencakup bantuan kepada buruh migran untuk mengurus dokumen dari PPTKIS dan kementerian pemerintah lainnya hingga upaya untuk menghubungi para pihak seperti PPTKIS dan perusahaan asuransi yang dilakukan atas nama buruh migran untuk memperoleh kompensasi. Tahapan akhir dari PSA adalah “mediasi” dimana instansi pemerintah yang berwenang mempertemukan para pihak yang bersengketa untuk melakukan negosiasi.
- Kementerian Tenaga Kerja bertanggungjawab untuk menyelesaikan sengketa yang terkait dengan buruh migran, namun dalam prakteknya tanggungjawab tersebut berpindah ke BNP2TKI di Jakarta. Hal ini terutama terjadi untuk buruh migran tujuan Timur Tengah karena PPTKIS dan perusahaan asuransi berlokasi di Jakarta yang berada di luar jangkauan dinas tenaga kerja. UU

ini tidak mengatur secara jelas tanggungjawab masing-masing Kementerian Tenaga Kerja dan BNP2TKI dalam menyelesaikan sengketa.

- Prosedur mediasi tidak diatur secara hukum, sementara Pedoman Operasional Standar Prosedur BNP2TKI hanya memberikan panduan umum kepada staf dalam melakukan mediasi. Proses mediasi dilakukan secara *ad hoc* dan privat oleh BNP2TKI serta dinas tenaga kerja di tingkat nasional dan daerah. Mediator tidak terlatih; mereka hanya birokrat yang mempertemukan para pihak dalam proses perundingan dan bukan menjadi mediator dari suatu penyelesaian yang adil. Tidak ada cara lain untuk naik banding atas hasil dari suatu proses mediasi, kecuali dengan membawa masalah tersebut ke pengadilan.
- PPTKIS seringkali tidak menghadiri proses mediasi. Jika ada yang hadir, mereka umumnya diwakili oleh seorang advokat. Tidak ada mekanisme yang mewajibkan kehadiran atau menyediakan buruh migran dengan pengacara untuk mengimbangi kesenjangan kekuasaan yang ada.

Hasil dari proses mediasi beragam, mulai dari perolehan informasi dan salinan dokumen hingga ganti rugi untuk cedera, upah yang tidak dibayar atau kerugian lainnya (dimana seperti yang diakui oleh perwakilan buruh migran hanya sangat kecil nilainya).

### **Program Asuransi TKI**

- Program Asuransi TKI merupakan skema yang secara unik dikelola oleh sektor swasta dimana setiap buruh migran harus memperoleh perlindungan asuransi sebagai syarat untuk melakukan migrasi ke luar negeri. Polis asuransi standar mencakup tanggungan kerugian yang dialami selama proses migrasi.
- Program ini mencatat tingkat pembayaran yang rendah dan menuai banyak kritik dari berbagai pihak. Masyarakat sipil dan profesional dari kalangan hukum meragukan kemampuan program ini untuk memastikan kompensasi bagi buruh migran dan menganggap program tersebut bersifat memeras; Bank Dunia berpendapat bahwa peraturan yang terkait dengan program tersebut tidak efektif, sementara salah satu Komisi DPR RI menyarankan pembubaran konsorsium asuransi. Pada saat laporan ini ditulis, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Indonesia telah memerintahkan konsorsium tersebut untuk berhenti menjual asuransi kepada buruh migran karena adanya penggelapan dana oleh pialang konsorsium. Selain itu, Mahkamah Agung telah menyatakan bahwa peraturan pelaksanaan sudah tidak berlaku lagi. Pada bulan Juli 2013, Kementerian Tenaga Kerja telah menetapkan 3 konsorsium baru.

- Kesadaran dan pemahaman tentang cakupan pertanggung jawaban asuransi bagi peserta dari buruh migran yang kembali ke tanah air sangat rendah. Sebagian besar tidak tahu jika mereka terlindungi oleh asuransi, sementara yang lain mempunyai pemahaman yang terbatas tentang cara kerja skema asuransi mereka. Menurut kelompok masyarakat sipil, hanya 2 dari 48 peserta menyatakan bahwa mereka mengetahui jika mereka memiliki asuransi dan kartu asuransi yang mencerminkan tingkat kesadaran dan pemahaman secara umum di kalangan buruh migran.
- Meskipun partisipasi dalam program bersifat wajib dan preminya rendah, proses pengajuan klaim tidak mudah diakses buruh migran yang bergaji rendah dan hanya sedikit buruhburuh migran yang berhasil memperoleh klaim mereka. Konsorsium Proteksi menerima sekitar 15.000 pengajuan klaim setiap tahun dari kalangan buruh migran yang hanya merupakan bagian kecil dari jumlah orang yang melaporkan kasus mereka ketika di luar negeri. Separuh dari klaim tersebut ditolak. Klausul-klausul pengecualian dan berbagai pembatasan yang tidak wajar, contohnya batas waktu yang singkat untuk pengajuan klaim (12 bulan dari tanggal terjadinya kerugian, meskipun TKI masih berada di luar negeri) juga menghalangi akses.
- Peserta menganggap prosedur klaim sebagai proses yang menyusahkan dan tidak adil, terutama persyaratan dokumen seperti KPA asli dimana banyak buruh migran yang tidak pernah menerimanya atau hilang, sementara buruh migran sulit untuk memberikan bukti kehilangan tersebut. Pada kenyataannya, buruh migran hanya dapat mengajukan klaim asuransi ke kantor pusat Proteksi di Jakarta (tidak di kantor daerah atau luar negeri) sehingga merupakan hambatan bagi banyak buruh migran yang tinggal jauh dari ibukota. Kelompok masyarakat sipil juga mengeluhkan tentang prosedur yang sangat tidak transparan, dan bahwa informasi tentang status dari suatu klaim sangat sulit untuk diperoleh. Proteksi tidak memberikan alasan atas penolakan suatu pengajuan klaim, dan tidak memiliki prosedur naik banding ketika merasa keberatan atas keputusan yang terkait dengan klaim asuransi.
- Hasil dari pengajuan klaim merupakan sumber frustrasi bagi banyak kelompok masyarakat sipil yang merasa bahwa proses pembuatan keputusannya seringkali dilakukan semena-mena. Mereka berpendapat bahwa sistem yang ada tidak mampu memberikan ganti rugi yang semestinya untuk serangkaian kerugian yang mereka alami. Perusahaan asuransi seringkali menerapkan praktek yang kontroversial yaitu pembayaran “ex gratia” dimana pengajuan klaim dinyatakan tidak lengkap namun memberikan jumlah “derma” yang kecil (diperbolehkan oleh hukum, namun dianggap perwakilan TKI sebagai



cara untuk mengangap kasus mereka selesai dan menghindari adanya naik banding).

- Keterlibatan pihak regulator asuransi (Direktorat Asuransi) dalam program tersebut terbatas, yang terutama berada di bawah pengawasan Kementerian Tenaga Kerja.

### **Bantuan Perwakilan RI di Luar Negeri**

- Konsulat dan kedutaan besar mengemban kewajiban yang substansial sesuai penetapan hukum terhadap buruh migran di luar negeri. Kewajiban-kewajiban ini diperkuat oleh peraturan yang disahkan pada tahun 2013 yang mengatur tentang kewajiban untuk menyediakan bantuan hukum serta memantau PPTKIS dan majikan.
- Banyak buruh migran yang mengetahui tentang adanya akses untuk menghubungi Kedutaan Besar RI serta menerima bantuan, dan Kedubes RI di Timur Tengah menyediakan tempat penampungan untuk sejumlah besar TKI sementara mereka berupaya untuk menyelesaikan masalah mereka. Kelompok masyarakat sipil dan advokat juga mengetahui tentang layanan yang tersedia di kedutaan besar dan seringkali memanfaatkannya untuk memperoleh informasi tentang buruh migran atau kasus tertentu.
- Layanan yang tersedia di kedutaan besar secara teori dapat diakses dalam hal layanan yang diberikan tanpa biaya, terbuka untuk setiap warga dan tempat penampungan tersedia untuk buruh migran yang tidak dapat kembali ke tanah air. Namun demikian, layanan tersebut hanya terpusat di ibukota atau kota besar lainnya, sehingga praktis tidak dapat diakses buruh migran yang bekerja di luar wilayah tersebut. Buruh migran juga menyatakan bahwa mereka tidak akan dilayani jika tidak mempunyai dokumen identitas diri yang diperlukan karena seringkali dokumen tersebut ditahan oleh majikan pada saat mereka melarikan diri. Buruh migran yang memilih untuk tidak mendatangi kedutaan besar mengatakan bahwa hal ini karena mereka tidak mempunyai informasi tentang lokasi kedutaan besar, adanya persepsi negatif terhadap kedutaan besar, atau lokasi perwakilan RI tersebut terlalu jauh (untuk wilayah geografis yang luas seperti di Arab Saudi, layanan konsuler Indonesia hanya ada di Jeddah dan Riyadh).
- Prosedur yang digunakan oleh atase tenaga kerja atau staf diplomatik untuk menyelesaikan pengaduan bersifat informal, dan umumnya melibatkan proses negosiasi dengan pihak majikan dengan mewakili buruh migran. Nasehat hukum tidak diberikan kepada satupun peserta kelompok terarah

dari kalangan buruh migran, meskipun layanan ini secara teori tersedia. Di sejumlah lokasi yang terbatas dimana pengacara pemerintah Indonesia bekerja di kedutaan besar, mereka sepertinya tidak fasih berkomunikasi dalam bahasa setempat atau mengerti sistem hukum setempat, dan bantuan hukum di luar negeri dianggap oleh buruh migran dan kelompok masyarakat sipil masih tidak memadai. Kebanyakan peserta non-pemerintah menggambarkan prosedur yang ada sebagai proses yang memakan waktu lama, sarat birokrasi dan tidak transparan.

- Organisasi masyarakat sipil umumnya percaya bahwa kedutaan besar cenderung menangani pengaduan secepat mungkin, tanpa melihat apakah penyelesaiannya adil – antara lain karena sesaknya tempat penampungan, staf kedutaan yang terbatas dan ketidakmampuan untuk berperan dalam sistem hukum di luar negeri. Meskipun Kementerian Luar Negeri melaporkan bahwa 90 persen dari kasus di Timur Tengah telah “diselesaikan”, kelompok masyarakat sipil menyatakan bahwa buruh migran umumnya hanya dibayarkan ongkos terbang pulang ke tanah air, dan bukannya menerima pembayaran atas upah yang tidak dibayar atau kompensasi untuk kerugian yang lebih serius.

### **Sistem Pengadilan untuk Kasus Pidana dan Perdata**

- Pengadilan secara teori dapat dimanfaatkan oleh buruh migran dengan tiga cara: (1) Buruh migran dapat mengajukan gugatan perdata terhadap PPTKIS atas pelanggaran kontrak seperti upah yang tidak dibayar atau adanya perbedaan dalam sifat atau lokasi pekerjaan, atau terhadap perusahaan asuransi atas penolakan yang tidak wajar dari pengajuan klaim; (2) Pengadilan dapat digunakan untuk mendorong adanya pengaturan pemerintah atau tindakan lain; dan (3) Polisi dapat mengajukan gugatan pidana terhadap PPTKIS atau perantara untuk kasus serius yang melibatkan penipuan, pelecehan, perdagangan manusia atau eksploitasi buruh migran.
- Sistem pengadilan merupakan sistem yang paling sedikit dimanfaatkan dibanding semua jalur lain untuk memperoleh keadilan, dan seluruh perwakilan masyarakat sipil maupun sektor hukum yang diwawancarai percaya bahwa pengadilan bukan merupakan pilihan yang memungkinkan bagi kebanyakan buruh migran.
- Semua peserta sadar akan keberadaan pengadilan, dan untuk mengajukan suatu perkara pidana, buruh migran harus menghubungi pihak kepolisian. Kesadaran terhadap hukum perdata dan relevansinya bagi buruh migran masih rendah.

- Meskipun pengadilan dengan yurisdiksi umum dapat diakses secara geografis dalam hal pengadilan berada baik di tingkat daerah maupun propinsi, masih terdapat hambatan lainnya yang mempersulit akses. Hal ini termasuk persyaratan pembuktian yang menyusahakan; prosedur pengadilan yang berbiaya tinggi, lamban dan menghabiskan waktu (termasuk jalur banding terkait); persyaratan adanya pendampingan hukum yang terlatih; dan perlunya untuk melakukan perjalanan ke dan dari kantor polisi, jaksa penuntut, pengadilan dan lokasi lainnya. Tuntutan pada umumnya diajukan di tempat dimana pihak tergugat berada, yaitu Jakarta untuk pelaksana penempatan buruh migran tujuan Timur Tengah.
- Peserta penelitian hanya mengetahui segelintir kasus buruh migran yang dibawa ke pengadilan; dimana untuk semua kasus pihak buruh migran tidak menemukan keberhasilan. Penelitian lebih mendalam diperlukan untuk menentukan berbagai alasan untuk kegagalan tersebut. Tidak banyak upaya litigasi yang dilakukan dalam bidang ini untuk menguji cakupan dan pentingnya hukum yang ada.

## 6. Sebagian Besar Mekanisme Kelembagaan Kurang Formal dan Prosedur Standar

Dalam penerapannya, mekanisme yang paling melembaga juga tampak informal. Kecuali pengadilan, prosedur untuk mengajukan pengaduan dan klaim serta prosedur untuk menyelesaikan sengketa, diatur dengan aturan umum internal saja, jika diatur dengan aturan saja. Penyelesaian sengketa tampaknya dilakukan dengan cara yang relatif informal dan secara *ad hoc*.

Kondisi yang informal ini akan memberikan manfaat sekaligus kerugian bagi buruh migran. Prosedur informal yang terkait dengan penyelesaian sengketa administratif dan keluhan melalui kedutaan berjalan lebih cepat, lebih murah dan lebih sederhana daripada mengajukan perkara ke pengadilan. Tidak ada temuan atau persyaratan lainnya yang lazim dalam perkara pengadilan yang dapat digunakan untuk menunda proses atau memarjinalkan buruh migran. Beberapa pengacara menyarankan bahwa semakin banyak aturan yang diperkenalkan, semakin banyak hambatan yang dihadapi oleh buruh migran, dan semakin kecil kemungkinan mereka untuk menerima sesuatu.

Di sisi lain, cara informal ini juga mengurangi transparansi. Adanya ketimpangan kekuatan yang signifikan antara buruh migran dan PPTKIS atau perusahaan asuransi membuat adanya keterbatasan pengaruh dari pihak buruh migran dalam melakukan negosiasi. Dalam ‘mediasi’ misalnya, baik pihak buruh migran maupun

mediator pemerintah tidak dapat memaksakan pihak lain untuk duduk ke dalam perundingan (PPTKIS seringkali tidak hadir), dan pihak buruh migran seringkali menerima apapun yang ditawarkan, terlepas dari apakah hal tersebut adil atau tidak. Kondisi ini juga terjadi dalam pengajuan klaim asuransi, misalnya ketika buruh migran hanya mendapatkan ganti biaya penerbangan pulang dan upah selama beberapa bulan terlepas dari apakah upah tersebut sebenarnya merupakan pembayaran atas upah yang belum terbayarkan atau pembayaran untuk kerugian lainnya yang dialami. Sebagaimana klaim asuransi dan penanganan pengaduan oleh pihak kedutaan, tidak ada mekanisme banding dari mediasi pemerintah atas perselisihan dengan PPTKIS dan pihak asuransi, serta tidak ada pihak pengadil sengketa yang benar-benar independen, kecuali jika buruh migran mampu mengajukan kasusnya ke pengadilan. Akibatnya, perwakilan buruh migran yakin bahwa sebagian besar buruh migran akan mendapatkan sesuatu dari negosiasi dan/atau mediasi, tetapi buruh migran hampir tidak pernah mendapatkan hak mereka sepenuhnya, dan para aktor swasta tidak memiliki insentif atau ancaman sanksi yang realistis, yang dapat memaksa mereka untuk memberikan ganti rugi secara adil.

## **7. Berbagai Hambatan Yang Dihadapi Buruh Migran untuk Melakukan Akses Terhadap Keadilan adalah Hal Umum Terjadi pada Seluruh Mekanisme**

Menurut para ahli, terbatasnya kekuasaan buruh migran serta rendahnya tingkat pendidikan, modal, dan kepercayaan diri untuk mengangkat kasus, memungkinkan PPTKIS, perusahaan asuransi dan pihak-pihak lainnya mengambil keuntungan secara tidak adil dan menghindari tanggungjawab atas kerugian yang mereka memiliki kontribusi atasnya, atau dari kegagalan mereka untuk melindungi buruh migran secara memadai. Para buruh migran juga mendukung pandangan ini.

Pada seluruh mekanisme yang ada, studi ini menemukan bahwa sejumlah hambatan struktural utama dapat menghalangi buruh migran untuk memperoleh ganti rugi yang memadai secara efektif – jika ada:

A) *Mekanisme Ganti Rugi, PPTKIS, Perusahaan Asuransi dan Instansi Pemerintah Semuanya Terpusat di Jakarta – Jauh Dari Sebagian Besar Tempat Tinggal Buruh Migran:* Karena semua PPTKIS tujuan Timur Tengah, konsorsium asuransi, dan departemen pemerintah semuanya berkantor pusat di Jakarta, buruh migran harus selalu pergi ke Jakarta untuk melakukan negosiasi dengan PPTKIS maupun perusahaan asuransi atau untuk mengajukan

klaim. Pusat Krisis BNP2TKI saat ini juga terletak di Jakarta, dan meskipun parapemerintah daerah kemungkinan dapat menyelesaikan sengketa secara lebih informal, hal ini praktis tidak mungkin dilakukan jika PPTKIS tidak memiliki cabang di propinsi, sebagaimana halnya dengan PPTKIS untuk tujuan Timur Tengah. Perjalanan ke Jakarta memerlukan biaya yang mahal, menakutkan, menghabiskan banyak waktu, dan melelahkan bagi sebagian besar buruh migran.

- B) *Semua Mekanisme Memiliki Persyaratan Dokumentasi Yang Sulit Dipenuhi oleh Buruh Migran:* Banyak buruh migran yang berada dalam posisi tidak pernah menerima seluruh kontrak standar dan dokumen lainnya yang diperlukan untuk mengajukan klaim, atau dokumen mereka dipegang oleh PPTKIS atau majikan dan dokumen tersebut tidak dikembalikan. Sulit sekali untuk mendapatkan salinan pengganti dokumen penting seperti kartu asuransi atau untuk memperoleh informasi yang diperlukan dari PPTKIS. Selain itu, para buruh migran seringkali tidak dapat memberikan bukti yang mendukung klaim mereka karena ketika mereka berada di luar negeri mereka tidak tahu persyaratan apa yang diperlukan, atau mereka tidak dapat memperoleh bukti tersebut (misalnya laporan penerimaan gaji). Bukti surat keterangan dari kedutaan sulit diperoleh ketika berada di luar negeri dan seringkali tidak mencukupi untuk mendukung klaim buruh migran.
- C) *Permasalahan Yang Dihadapi Buruh Migran Tidak Diperhatikan Secara Serius oleh Pemerintah, PPTKIS dan Perusahaan Asuransi:* Buruh migran dan organisasi masyarakat sipil meyakini bahwa bagi banyak instansi pemerintah dan PPTKIS serta perusahaan asuransi, perlindungan buruh migran berada pada prioritas yang jauh di bawah aspek perolehan keuntungan dari buruh migran. Para buruh migran dan perwakilan mereka seringkali meyakini bahwa pejabat pemerintah tidak akan berpihak kepada buruh migran untuk menuntut pertanggungjawaban penuh dari PPTKIS atau perusahaan asuransi atas kerugian yang dialami buruh migran. Kondisi ini membuat buruh migran enggan untuk mengajukan klaim dan untuk menentang keputusan yang mereka yakini tidak adil.
- D) *Kurangnya Kesadaran dan Pemahaman Buruh Migran Atas Hak-Hak Hukum Mereka dan Pilihan Mekanisme Untuk Mengakses Keadilan:* Meskipun pelatihan yang komprehensif disyaratkan berdasarkan undang-undang, buruh migran yang berpartisipasi dalam penelitian ini tidak menerima atau memahami informasi tentang hak-hak mereka, atau prosedur untuk mengakses keadilan di Indonesia maupun di luar negeri selain pergi ke kedutaan. Hanya ada sedikit

sumberdaya yang tersedia secara publik yang secara jelas menetapkan hak-hak hukum buruh migran berdasarkan undang-undang dan tipikal kontrak, atau prosedur dan dokumen yang diperlukan untuk mencari ganti rugi.

- E) *Sektor Swasta Kurang Cukup Diatur atau Dimintai Pertanggungjawaban Terhadap Perlindungan Buruh Migran*: Peserta meyakini bahwa pengawasan terhadap PPTKIS masih lemah, dan bahkan penegakan aturannya lebih lemah lagi. Undang-undang tidak mencantumkan sanksi yang efektif atas perilaku buruk, atau walaupun sanksi tersebut memang ada, sanksi tersebut jarang dikenakan. Fasilitasi atau bahkan pemberian ganti rugi buruh migran tanpa halangan bukan merupakan persyaratan penerbitan lisensi bagi PPTKIS. PPTKIS hanya memiliki insentif yang kecil untuk mematuhi kewajiban hukum mereka tentang informasi dan pelatihan, untuk terlibat secara konstruktif dalam proses penyelesaian sengketa, untuk membantu buruh migran dalam mendapatkan salinan dokumen kunci yang diperlukan bagi pengajuan klaim, atau untuk memastikan bahwa perantara lokal dimana mereka berurusan dengannya melakukan kesepakatan secara jujur dan adil dengan buruh migran.
- F) *Kurangnya Nasehat Hukum dan Bantuan Hukum Yang Esensial Bagi Buruh Migran Untuk Mengakses Mekanisme Ganti Rugi*: Para pakar hukum menekankan pentingnya pendampingan hukum bagi buruh migran pada semua negosiasi dan mediasi serta ketika pergi ke kantor polisi untuk mengajukan pengaduan. Keberadaan Lembaga Bantuan Hukum di daerah pedesaan masih sangat sedikit, padahal sebagian besar buruh migran tinggal di sana. Kondisi ini juga menyulitkan upaya untuk menggunakan jasa pengacara swasta, baik karena sulitnya akses fisik maupun kurangnya sumberdaya finansial untuk membayar jasa konsultasi ahli. Sebagian besar buruh migran, jika mereka menerima bantuan hukum, mendapatkannya melalui advokat dari OMS kecil dan mantan buruh migran yang membantu buruh migran dalam mengumpulkan dokumen mereka, melakukan negosiasi dengan aktor swasta dan publik, menghubungkan buruh migran dengan layanan lain dan layanan penting lainnya. Namun, staf OMS yang berada di luar Jakarta masih jarang yang telah mendapatkan pelatihan hukum dan mereka tidak merasa mampu untuk melakukan litigasi kasus yang kompleks di pengadilan. Sangat sulit bagi buruh migran untuk memperoleh nasehat hukum ketika berada di luar negeri karena pengacara kedutaan tidak terbiasa dengan undang-undang di negara tujuan dan UU migrasi tenaga kerja Indonesia. Pengacara bantuan hukum Indonesia tidak dapat informasi tentang undang-undang di negara tujuan.

- G) *Terdapat Tumpang Tindih dan Kesenjangan dalam Perlindungan Buruh Migran:* Penggambaran tanggungjawab yang tidak memadai dapat menghambat buruh migran untuk mengakses mekanisme ganti rugi karena buruh migran tidak tahu siapa yang bertanggungjawab atas fungsi tertentu dan karena individu pada instansi pemerintah dan lembaga swasta tidak merasa jelas akan tanggungjawab mereka. Hal ini benar adanya untuk menggambarkan fungsi Kementerian Tenaga Kerja dan BNP2TKI yang terkait dengan buruh migran, serta masing-masing lembaga di tingkat nasional, regional dan lokal. Untuk kerugian yang terkait dengan pekerjaan, tanggungjawab semestinya ditanggung bersama oleh pihak asuransi, PPTKIS, dan perantara di Indonesia, serta oleh PPTKIS mitra di luar negeri serta pihak majikan (termasuk pemerintah negara asal dan negara tujuan) – hal ini mengakibatkan tidak ada pihak yang mau bertanggungjawab dan menjamin ganti rugi.
- H) *Seluruh Mekanisme Memiliki Biaya Finansial, Waktu, dan Emosi:* Buruh migran masih jarang yang memiliki pilihan mekanisme ganti rugi yang tepat waktu dan dapat diakses secara fisik. Jarak geografis dan birokrasi yang berlapis membuat penyelesaian sengketa administratif dan klaim asuransi di Jakarta menghabiskan banyak waktu dan menguras sumberdaya (termasuk rasa menakutkan dan melelahkan pikiran). Hal ini menimbulkan halangan yang kuat bagi banyak buruh migran yang sangat membutuhkan ganti rugi untuk membayar hutang, biaya kesehatan, dan pengeluaran lainnya. Proses pengadilan memerlukan biaya mahal, memakan waktu lama, dan melelahkan secara emosi.
- I) *Mekanisme Ganti Rugi Tergantung Korupsi atau Persepsi Korupsi:* Hampir semua peserta yang berada di luar instansi pemerintah menyatakan ketidakpercayaannya yang mendalam terhadap sistem yang ada. Mereka menganggap sistem yang terkait dengan buruh migran terbebani dengan adanya kolusi antara PPTKIS, perusahaan asuransi dan pejabat pemerintah yang mengacaukan prosedur peraturan atau birokrasi yang sebenarnya ditujukan untuk melindungi buruh migran. PPTKIS juga mendukung pandangan ini dengan memberikan catatan bahwa semakin banyak aturan yang diperkenalkan, semakin banyak suap yang harus mereka bayar. Selain itu, para peserta beranggapan bahwa polisi, jaksa dan pengadilan lebih mengistimewakan kalangan yang kaya dan berkuasa, sehingga membuat mereka tidak mungkin untuk meminta pertanggungjawaban PPTKIS atas tindak pidana, dan hanya mengekspos buruh migran terhadap stres, beban dan kekecewaan yang lebih besar. Terlepas dari apakah tuduhan ini benar atau tidak, rasa skeptis yang telah tersebar luas membuat buruh migran cenderung untuk tidak mencari keadilan.

## 8.B Rekomendasi

Berdasarkan temuan ini, dan temuan spesifik pada masing-masing mekanisme (lihat Bagian 6, di atas), penyusun mengajukan rekomendasi berikut.

### 1. **Menetapkan Hak Untuk Mengakses Keadilan bagi Buruh Migran dalam Lingkup Hukum Migrasi Tenaga Kerja Indonesia**

Akses terhadap keadilan dan kepastian ganti rugi harus menjadi komponen utama dari upaya pembaharuan hukum migrasi ketenagakerjaan. Paling tidak perundang-undangan tentang buruh migran harus menyatakan bahwa buruh migran berhak untuk memperoleh kompensasi atas pelanggaran kontrak dan hukum, dan harus menjabarkan berbagai mekanisme spesifik yang tersedia untuk memastikan ganti rugi yang sesuai, bentuk ganti rugi, pihak yang bertanggungjawab untuk memastikan penyelesaian dan konsekuensi atas kegagalan memberi solusi atau memanfaatkan mekanisme yang ada secara konstruktif. Prosedur baku yang dapat diakses buruh migran harus ditetapkan dalam peraturan.

Mekanisme kompensasi yang tersedia bagi buruh migran harus dikembangkan melalui konsultasi dengan masyarakat sipil, buruh migran dan anggota keluarganya serta perwakilan mereka. Mekanisme harus mencerminkan kebutuhan spesifik buruh migran dalam mencari keadilan dan mengatasi berbagai hambatan terhadap upaya untuk mengakses keadilan. Mengingat banyaknya buruh migran yang kembali ke tanah air yang telah melaporkan masalah mereka ketika masih berada di luar negeri (paling tidak 14 persen), serta mereka yang tidak melaporkan kasus mereka dan mereka yang mengalami masalah sebelum keberangkatan dan setelah kembali, maka mekanisme yang tersedia harus sederhana, terjangkau, dapat diakses secara geografis, serta dapat beroperasi secara efisien dan efektif.

Pendidikan dan pelatihan tentang mekanisme kompensasi serta program bantuan untuk mendukung peningkatan akses merupakan hal yang sangat penting. Pelatihan juga harus diberikan kepada pejabat pemerintah yang bertanggungjawab atas pelaksanaan mekanisme tersebut, serta kepada aparat penegak hukum dan kelompok masyarakat sipil yang bekerja untuk mendorong akses, dengan pelatihan tambahan yang ditargetkan untuk PPTKIS, perantara dan perusahaan asuransi. Informasi dan instruksi sederhana yang terkait dengan mekanisme kompensasi harus tersedia secara elektronik dan dicantumkan ke dalam materi pembekalan akhir pemberangkatan (PAP).



Akhirnya, mekanisme kompensasi harus tersedia bagi setiap buruh migran dan anggota keluarga mereka, terlepas dari apakah mereka berstatus legal atau ilegal, sebagaimana yang disyaratkan dalam hukum internasional.

## **2. Meningkatkan Penegakan Hak-Hak Yang Ada Berdasarkan Undang-Undang dan Kontrak**

UU dan peraturan tentang migrasi tenaga kerja harus menyebutkan eksplisit para aktor yang bertanggungjawab atas pemenuhan hak-hak buruh migran, terutama memperjelas tanggungjawab antara pemerintah dan PPTKIS serta tanggungjawab pihak-pihak lainnya. Perundang-undangan dan peraturan tersebut juga harus menetapkan konsekuensi bagi PPTKIS (atau pemerintah) atas kegagalan untuk memenuhi tanggungjawab mereka – termasuk, jika memungkinkan, mekanisme yang harus dilalui para pekerja agar dapat menegakkan hak-hak mereka. Perantara harus diatur secara langsung, atau didefinisikan sebagai ‘agen’ dari PPTKIS berdasarkan persyaratan yang tepat.

Untuk meningkatkan konsistensi dan penegakan perjanjian penempatan terkait perlindungan buruh migran, Kementerian Tenaga Kerja harus merancang perjanjian penempatan baku yang mencantumkan hak-hak pekerja migran yang diakui hukum serta kewajiban terkait dari PPTKIS. Perjanjian penempatan khususnya harus memasukkan rujukan terhadap Pasal 52(f) dari UU No. 39 Tahun 2004 yang mensyaratkan PPTKIS untuk memberi kompensasi kepada buruh migran jika majikan tidak memenuhi syarat dan ketentuan yang disepakati dalam perjanjian kerja. Oleh karena PPTKIS juga sedikit banyak bergantung pada perusahaan asuransi untuk menjalankan kewajiban tersebut, perjanjian harus secara eksplisit menjelaskan tentang tanggungjawab PPTKIS berkenaan dengan pengajuan klaim oleh buruh migran, termasuk ketika klaim tersebut tidak dibayar sepenuhnya oleh perusahaan asuransi.

Kementerian Tenaga Kerja harus mewajibkan PPTKIS untuk menggunakan perjanjian yang baku, atau hingga perjanjian tersebut dirancang, dan harus menetapkan denda jika gagal membuat perjanjian penempatan dan/atau tidak membuat perjanjian yang sesuai dengan UU No. 39 Tahun 2004 dan peraturan yang berlaku. Pembuat undang-undang harus mempertimbangkan untuk mencantumkan praduga bahwa hak buruh migran sesuai dengan hukum HAM nasional dan internasional yang sudah tersirat dalam perjanjian apapun.

### 3. Melakukan Standarisasi dan Regulasi Terhadap Prosedur Mediasi Administratif

Untuk memperkuat prosedur penyelesaian sengketa administratif yang dilakukan oleh BNP2TKI dan Kementerian Tenaga Kerja, kedua lembaga harus mempertimbangkan untuk melakukan standarisasi dan memperbaiki prosedur pada semua tingkatan. Hal ini harus mencakup, hal-hal sebagai berikut:

- Memperjelas tanggungjawab antara penanganan pengaduan dan mediasi di BNP2TKI dan Kementerian Tenaga Kerja, serta berbagai tingkat pemerintahan yang berbeda (nasional/regional/kabupaten).
- Melakukan pelatihan bagi para mediator melalui kursus yang terakreditasi serta menugaskan mediator untuk membantu para pihak mencapai hasil yang adil berdasarkan hak dan kewajiban para pihak dengan mengacu pada perjanjian penempatan (atau kontrak asuransi) dan undang-undang.
- Mempekerjakan staf pengacara pada pusat krisis yang memiliki spesialisasi di bidang undang-undang yang terkait dengan buruh migran, untuk memberikan saran kepada buruh migran tentang hak dan kewajiban mereka serta adanya pilihan untuk mengupayakan ganti rugi bagi mereka.
- Menetapkan persyaratan dokumentasi yang jelas dengan mempertimbangkan hambatan yang umumnya dihadapi buruh migran, proses untuk memperoleh dokumen yang hilang, dan alternatif yang dilakukan jika dokumen tidak tersedia.
- Menetapkan proses pelaporan yang transparan jika BNP2TKI menemukan bukti kesalahan atau adanya itikad buruk oleh PPTKIS, termasuk kerangka waktu yang diperlukan bagi Kementerian Tenaga Kerja untuk mengambil tindakan yang diperlukan.
- Menetapkan prosedur yang jelas jika BNP2TKI menemukan adanya potensi tindak kriminal selama proses penanganan pengaduan dan mediasi kasus.
- Memberlakukan sanksi terhadap PPTKIS yang menolak untuk ambil bagian dalam mediasi maupun menanggapi pertanyaan atau permintaan pekerja tentang salinan dokumen.
- Mengumpulkan dan mempublikasikan data kunci seperti jumlah yang diklaim oleh pekerja terhadap pihak mana klaim tersebut dibuat; kompensasi yang disepakati; dan jumlah yang diterima oleh pekerja (tanpa mengidentifikasi nama buruh migran dan detail pribadi untuk menjamin privasi buruh migran).

- Menetapkan prosedur pengaduan dan keluhan sehubungan dengan perilaku mediator atau pihak lainnya, dan sanksi yang terkait.
- Menjamin hak-hak buruh migran terhadap privasi dan kerahasiaan sepanjang proses, termasuk hak-hak buruh migran untuk memperoleh informasi tentang perkembangan kasus mereka.

Selain mediasi, pemerintah juga harus mempertimbangkan pengadilan tribunal administratif yang berdasarkan wilayah regional untuk dengar pendapat atau memutuskan perkara jika mediasi gagal dilakukan. Komposisi pengadilan tribunal dapat mencerminkan pengadilan tribunal tenaga kerja domestik, dengan perwakilan dari kalangan industri, serikat buruh, dan advokat migran yang duduk sebagai anggota tribunal.

Perubahan terhadap sistem mediasi dan/atau pendirian lembaga tribunal harus dibuat sesederhana dan setransparan mungkin untuk menghindari terjadinya hambatan lebih lanjut dalam melakukan akses. Konsultasi publik dan uji coba yang ekstensif harus dilakukan sebelum diperkenalkannya sistem baru.

#### **4. Meningkatkan Efektifitas dan Pengawasan Program Asuransi Buruh Migran**

Program Asuransi memerlukan reformasi struktural dan reformasi praktis yang signifikan agar dapat menjadi mekanisme ganti rugi yang bermakna bagi pekerja migran bergaji rendah sebagaimana yang dikehendaki. Program ini harus dimulai dengan melakukan pengkajian operasi yang ada saat ini secara menyeluruh berdasarkan kualitas data terhadap kondisi klaim yang dibayarkan dan yang ditolak, interpretasi klaim dan alasan penolakan klaim, waktu pemrosesan yang relevan, serta seluruh aspek-aspek lainnya dari proses penentuan klaim. Hal ini juga harus mencakup evaluasi kinerja dari klausul-klausul pengecualian dalam polis asuransi yang ada saat ini dan batas waktu pemrosesan klaim, yang perlu direvisi untuk memastikan bahwa aturan-aturan tersebut mencerminkan resiko dan tantangan yang umum dihadapi terkait dengan migrasi tenaga kerja sehingga tidak menutup peluang secara tidak adil untuk mendapat pertanggung jawaban yang seharusnya (serta untuk memastikan bahwa hal ini sejalan dengan peraturan yang berlaku saat ini). Proses pengajuan klaim seharusnya dibuat lebih sederhana, lebih transparan dengan akses yang lebih mudah, dan pihak perusahaan asuransi harus disyaratkan untuk menetapkan rasio pembayaran yang mencerminkan cakupan pertanggung jawaban yang tepat terhadap sebagian besar resiko yang umumnya dihadapi buruh migran pada setiap tahap dalam proses migrasi.

Ahli asuransi independen bersama-sama dengan regulator asuransi Kementerian Keuangan dan masyarakat sipil harus melakukan pengkajian. Pengkajian tersebut juga harus memeriksa apakah program tersebut akan berjalan lebih efektif dan lebih transparan di bawah Kementerian Keuangan daripada Kementerian Tenaga Kerja, di bawah yurisdiksi Badan Pengawas Pasar Modal (BAPEPAM).

Konsorsium asuransi manapun yang memberikan perlindungan asuransi kepada TKI harus diberi batas waktu untuk memproses klaim. Ketidakmampuan untuk mematuhi aturan ini akan berakibat pada pencabutan izin konsorsium, dan kepatuhan yang berkelanjutan harus dijadikan syarat untuk tetap memperoleh penunjukan sebagai bagian dari program asuransi tersebut.

Sejumlah reformasi tambahan yang dapat diimplementasikan dengan segera:

- Kementerian Tenaga Kerja hendaknya:
  - Menetapkan batas waktu yang singkat untuk penentuan keputusan dan pembayaran klaim;
  - Mensyaratkan perusahaan asuransi untuk memberikan nomor klaim yang dapat digunakan buruh migran dan perwakilan mereka untuk mengecek status kasus mereka, serta menyediakan layanan telpon yang memudahkan buruh migran untuk mengecek status pengajuan klaim mereka;
  - Mensyaratkan perusahaan asuransi untuk menggantikan kartu asuransi buruh migran yang hilang dalam waktu tujuh hari, tanpa dikenakan biaya, dan mendirikan hotline agar buruh migran dapat mengajukan pengaduan atas perbuatan salah dari perusahaan asuransi dalam aspek ini atau dalam aspek lainnya;
  - Menjatuhkan sanksi kepada PPTKIS yang tidak memberikan buruh migran salinan dokumen yang berada dalam tangan PPTKIS secara tepat waktu atau ketika PPTKIS mengenakan biaya yang tidak wajar karena melakukan hal tersebut. Menyediakan hotline sehingga buruh migran dapat melaporkan perbuatan perusahaan asuransi yang tidak pantas dalam hal ini; dan,
  - Mensyaratkan perusahaan asuransi untuk memberi pengklaim rincian alasan apabila menolak suatu pengajuan klaim, melakukan penilaian internal dari penentuan klaim atas permintaan, dan memberi peluang untuk mengajukan klaim ulang jika kekurangan dapat dilengkapi.

- BNP2TKI, perusahaan asuransi, dan PPTKIS harus menyediakan informasi yang lebih baik tentang program asuransi kepada buruh migran sebelum mereka berangkat ke luar negeri, termasuk penjelasan tentang bantuan untuk mendapatkan bukti-bukti ketika buruh migran berada di luar negeri (lihat juga Rekomendasi 5 tentang bantuan untuk mendapatkan bukti ketika berada di luar negeri). Informasi sederhana tentang polis asuransi dan proses klaim harus dipublikasikan tersedia secara cuma-cuma. Hal ini bisa berupa inisiatif bersama antara pemerintah, OMS, dan kemungkinan pihak donor pada tahap awal.
- BNP2TKI harus membantu pekerja untuk mendapatkan dokumen pribadi/ identitas pribadi untuk pengajuan klaim asuransi, dan staf Kemenlu di kedutaan dan konsulat harus membantu buruh migran untuk memperoleh dokumentasi bukti serta mempelajari persyaratan dokumen yang diperlukan untuk pengajuan klaim asuransi.

Dalam jangka menengah, perusahaan asuransi harus diwajibkan untuk mendirikan pusat pemrosesan klaim yang efektif di tingkat daerah. Mereka juga harus disyaratkan untuk mempunyai suatu proses pengaduan maupun pengajuan banding yang efektif dan mudah diakses serta dipantau oleh pihak regulator asuransi. Proses ini harus dapat diakses di tingkat daerah sehingga tidak perlu melakukan perjalanan ke Jakarta. Agar berbagai proses ini tersedia bagi buruh migran, bantuan hukum harus diperluas untuk membantu pengajuan klaim dan mengajukan keberatan apabila terjadi penolakan, yang dimulai dengan evaluasi atas program ujicoba di bandara selama tiga bulan yang dilakukan oleh BNP2TKI dan Asosiasi Advokat Indonesia.

Aturan tentang broker asuransi dalam asuransi pekerja migran harus diklarifikasi sehingga penggunaan broker dapat dihapus dari sistem sebagai sebagai yang tidak berguna, atau broker harus diminta untuk bertindak sebagai aktor murni yang tidak berat sebelah yang bekerja untuk kepentingan pihak yang diasuransikan.

Pemerintah Indonesia juga harus mempertimbangkan pembentukan skema kompensasi negara bagi pekerja yang mengalami kesulitan dan cedera yang sulit untuk diasuransikan. Sebagai contoh, pelecehan fisik, seksual dan emosional dapat diberikan kompensasi berdasarkan skema tersebut. Praktek kebijakan pemberian amal sebagai bagian dari “fungsi sosial” dari perusahaan asuransi harus berdasarkan kriteria yang transparan.

## 5. Meningkatkan Pengawasan dan Akuntabilitas PPTKIS

Buruh migran hanya dapat dilindungi secara efektif jika PPTKIS bertindak dengan itikad baik untuk memastikan janji dan kewajiban hukum mereka terhadap buruh migran dapat dipenuhi melalui proses migrasi, dan jika PPTKIS tersebut tidak mampu melakukannya dapat diidentifikasi melalui pemantauan yang efektif dan akan dikenakan sanksi. Elemen dari sistem regulasi yang lebih efektif meliputi:

- Pemantauan yang lebih sering dari lembaga terhadap kriteria yang telah ditetapkan, serta investigasi sebagai respon terhadap proses pengaduan masyarakat yang dapat diakses, dan sanksi wajib atau penghapusan registrasi jika ketidakmampuan untuk mematuhi hal tersebut kembali terulang.
- Persyaratan pemberian surat ijin yang lebih ketat, termasuk mengaitkan pembaruan surat ijin terhadap kesesuaian dengan perlindungan utama pada buruh migran (diantaranya), dan menolak pemberian surat ijin kepada pemohon yang sebelumnya terlibat dalam lembaga yang telah dihapus registrasinya.
- Peningkatan transparansi dalam pemberian lisensi, termasuk adanya peluang bagi komentar publik pada permohonan lisensi dan publikasi dari sanksi terhadap PPTKIS maupun identitas pengelola senior serta individu/perusahaan yang memiliki kepentingan finansial dengan PPTKIS tersebut.
- Meminta pertanggungjawaban PPTKIS terhadap perantara yang bertindak sebagai agen mereka.
- Memberikan PPTKIS dengan panduan rinci tentang kewajiban mereka terhadap buruh migran berdasarkan undang-undang, peraturan dan standar penempatan perjanjian yang ada, serta cara-cara dimana PPTKIS harus memenuhi kewajiban tersebut dan konsekuensi atas kegagalan untuk melakukannya. Saat sekarang, informasi ini kurang didefinisikan atau tersedia secara jelas.

## 6. Melakukan Pengaturan Terhadap Sistem Perantara

Perantara/sponsor setempat merupakan bagian yang sudah lama ada dalam sistem migrasi tenaga kerja di Indonesia dan sesungguhnya berperan sebagai agen untuk PPTKIS di tingkat desa. Sejumlah pegiat telah mendesak untuk melarang beroperasinya perantara/sponsor karena seringnya terjadi kasus penipuan dan tindakan yang memperdaya buruh migran atau tindakan yang tidak kompeten. Namun demikian, pihak penyusun berpendapat bahwa hal ini

merupakan sesuatu yang tidak realistis pada saat ini mengingat tingginya tingkat ketergantungan buruh migran terhadap perantara untuk informasi mengenai PPTKIS dan untuk membuat berbagai dokumen perjalanan yang diperlukan. Mengingat peran perantara yang sudah mengakar dalam sistem migrasi tenaga kerja di Indonesia, maka jelas diperlukan upaya untuk meningkatkan pengawasan dan pertanggungjawaban dalam sistem perantara ini.

Hal ini seharusnya dimulai dengan pemahaman yang didasari oleh informasi yang empiris tentang cara kerja sistem perantara melalui suatu penelitian berskala nasional yang mengkaji layanan yang diberikan perantara kepada calon buruh migran, hubungan perantara dengan PPTKIS (termasuk kondisi yang menjadikan mereka “agen” dari PPTKIS secara praktek dan/atau hukum), cakupan geografis perantara, masalah yang sering dihadapi buruh migran terkait dengan perantara serta cara-cara dimana perantara dapat melindungi buruh migran.

Penelitian harus dapat mencerminkan model pengaturan hukum yang realistik dengan mempertimbangkan banyaknya jumlah perantara pada tingkat desa di seluruh Indonesia serta pentingnya hubungan personal dalam sistem perantara ini.

Inisiatif tindakan pengaturan yang dapat dilakukan mencakup:

- Menjabarkan syarat dan ketentuan dimana perantara/sponsor dapat berperan sebagai “agen” PPTKIS sehingga PPTKIS akan dapat dimintai pertanggungjawabannya atas segala tindakan mereka.
- Menerapkan suatu skema perijinan dan pengaturan hukum yang diberlakukan untuk perantara/sponsor dan dilaksanakan seiring dengan skema untuk PPTKIS, termasuk mekanisme pengaduan untuk buruh migran, investigasi, penyelesaian sengketa dan akses terhadap keadilan. Hal ini harus selaras dengan larangan yang ditetapkan dalam Pasal 4 UU No. 39 Tahun 2004 terhadap individu yang melakukan rekrutmen buruh migran.
- Melarang PPTKIS untuk menggunakan jasa perantara yang tidak memiliki ijin (dan memberikan sanksi bagi yang melanggarnya), serta membuat daftar perantara yang memiliki urat ijin di setiap kabupaten. Informasi ini harus tersedia tersedia dan mudah diakses oleh masyarakat umum.
- Memberlakukan surat ijin hanya untuk jangka waktu terbatas, sehingga perantara/sponsor harus melakukan perpanjangan ijin secara berkala. Perpanjangan ijin harus diberikan jika sponsor/perantara dimaksud memiliki rekam jejak yang bersih.

- Memberikan pelatihan kepada perantara/sponsor tentang hukum yang berlaku, termasuk kewajiban dan tugas mereka serta hak-hak buruh migran. Pelatihan ini dapat distandardisasi secara nasional dan dilaksanakan di tingkat daerah.
- Memberi sanksi kepada perantara/sponsor yang melakukan tindakan yang ditujukan untuk menyesatkan atau merugikan pekerja, dan melarang perantara yang melakukan pelanggaran yang berulang untuk bertindak sebagai perantara di masa mendatang.

## **7. Memperkuat Pengawasan Kedutaan dan Melakukan Sistematisasi Bantuan Konsuler**

Kedutaan dan konsulat di negara tujuan buruh migran yang signifikan harus memiliki sumberdaya yang lebih baik dan staf yang lebih terlatih untuk memberikan bantuan hukum kepada para pekerja, serta untuk melakukan evaluasi lebih ketat terhadap pihak agen tenaga kerja mitra dan pihak majikan. Hal ini diperlukan untuk mengimplementasikan tanggungjawab pemerintah Indonesia untuk melindungi warga negaranya yang berada di luar negeri, sebagaimana yang baru-baru ini tercantum dalam Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2013. Selanjutnya, staf konsuler harus membuat diri mereka lebih dapat diakses oleh buruh migran yang berada di luar ibu kota, dan harus lebih sering melakukan kunjungan ke tempat penampungan lokal di bagian lain negara yang memiliki wilayah geografis besar seperti Arab Saudi.

Rekomendasi yang spesifik untuk atase Kementerian Luar Negeri dan atase Kementerian Tenaga Kerja selama masih relevan meliputi:

- Kedutaan dan konsulat harus menyediakan nasehat hukum yang kompeten secara cuma-cuma terhadap buruh migran berupa rendah sehubungan dengan pekerjaan dan masalah pidana, menekankan hak-hak terhadap mekanisme ganti rugi di negara tujuan begitu juga ketika kembali Indonesia. Meskipun Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2013 menggarisbawahi kegiatan yang dapat dilakukan Misi Luar Negeri Indonesia dalam menyediakan bantuan hukum, peraturan tambahan harus menetapkan panduan untuk menentukan kapan bantuan hukum menjadi wajib dan buruh migran mana yang memenuhi kriteria untuk memperoleh bantuan hukum, dan pedoman tersebut harus seinklusif mungkin. Sumberdaya juga harus dialokasikan pada Kementerian Luar Negeri dan atase ketenagakerjaan untuk memastikan bahwa layanan hukum tersebut benar-benar dapat diakses dan berarti. Pengacara kedutaan harus diberikan pelatihan secara ekstensif dalam bahasa, undang-



undang, dan sistem peradilan setempat atau hendaknya menyewa pengacara setempat. Staf kedutaan harus diberikan pelatihan tentang undang-undang migrasi tenaga kerja Indonesia, termasuk Skema Asuransi Buruh Migran serta standar hukum internasional yang relevan.

- Pihak-pihak yang relevan harus mengembangkan prosedur standar bagi staf konsulat/kedutaan untuk menyelesaikan perselisihan antara pihak buruh migran dan majikan, termasuk mendefinisikan hak-hak buruh migran terhadap informasi dan turut berpartisipasi dalam proses tersebut untuk menjamin transparansi dan keadilan.
- Kedutaan dan konsulat harus menetapkan prosedur untuk memastikan bahwa buruh migran yang tidak memiliki paspor atau dokumentasi lainnya menerima bantuan dari misi luar negeri, dan bekerja untuk memfasilitasi penerimaan dokumen buruh migran kembali yang diperlukan untuk mengajukan klaim, baik di negara tempat bekerja maupun setelah kepulangan mereka ke Indonesia.
- Kedutaan dan konsulat harus menentukan mekanisme yang lebih efisien untuk merespon pengaduan buruh migran dan keluarganya serta pertanyaan tentang status kasus mereka pada misi luar negeri tertentu, dan bekerja untuk mengatasi durasi waktu dimana buruh migran terjebak di negara tempat bekerja ketika mencoba menyelesaikan perselisihannya dengan majikan mereka.
- Pemerintah harus menetapkan mekanisme penerimaan dan memberikan respon terhadap pengaduan tentang penanganan konsuler atas perselisihan buruh migran atau permohonan atas informasi.
- Pemerintah harus menentukan kriteria dan proses yang lebih jelas untuk menilai kualitas agen tenaga kerja mitra dan majikan komersial berdasarkan perlakuan mereka yang berkelanjutan terhadap buruh migran.
- Kementerian Luar Negeri harus menyimpan data mengenai jenis pengaduan yang diterima oleh perwakilan RI di luar negeri, jangka waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan kasus, dan hasil dari kasus-kasus tersebut serta membuat data yang sebelumnya tidak teridentifikasi menjadi tersedia bagi masyarakat umum. Hal ini sangat penting untuk menjalankan kewajibannya dalam memantau, membina serta mengawasi PPTKIS dan majikan, sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2013.

## 8. Meningkatkan Informasi Tentang Hak-Hak dan Upaya Ganti Rugi, serta Akses Pekerja Terhadap Dokumen Yang Diperlukan Untuk Mendukung Klaim

Pemerintah (dan sebaiknya juga donor) harus mendukung pengembangan sumberdaya yang secara jelas dan ringkas menetapkan hak-hak buruhburuh migran berdasarkan berbagai sumber hukum serta tanggungjawab PPTKIS, pihak asuransi dan berbagai instansi pemerintah. Materi yang tersedia untuk publik juga harus secara jelas dan ringkas menetapkan prosedur dan dokumen yang diperlukan untuk mengupayakan ganti rugi melalui mekanisme asuransi atau mekanisme berbasis Indonesia lainnya, dengan cara yang sedemikian hingga dapat diakses oleh OMS setempat dan buruh migran bergaji rendah yang melek huruf. Fasilitas ini harus dikembangkan oleh masyarakat sipil, bekerja sama dengan pemerintah dan akademisi, dengan masukan dari sektor swasta. Fasilitas yang dibuat harus tersedia secara online, dan dalam bentuk cetak pada tahap pra-keberangkatan, di kedutaan, dan di kantor-kantor pemerintah daerah. Pengembangan dan distribusi materi harus didukung oleh pemerintah (dan sebaiknya juga donor).

Kementerian Tenaga Kerja dan BNP2TKI harus membangun suatu sistem dalam kemitraan dengan PPTKIS dan pihak asuransi agar buruh migran dapat dengan mudah mendapatkan salinan kontrak dan dokumen asuransi mereka pada waktu yang tepat tanpa mengeluarkan biaya. Salah satu pilihan yang dapat dilakukan adalah dengan membuat lokasi dokumen elektronik atau dokumen cetak yang terpusat yang menyediakan salinan semua dokumen yang dapat diakses oleh buruh migran.

Kementerian juga harus memberikan pelatihan terhadap staf diplomatik tentang mekanisme penanganan ganti rugi yang digunakan di Indonesia seperti asuransi, dan menetapkan prosedur bagi konsulat untuk memberikan saran dan membantu buruh migran untuk mengumpulkan dokumentasi yang akan mereka perlukan untuk mengajukan klaim, sebelum para buruh migran meninggalkan negara tujuan tersebut. Kementerian Luar Negeri harus mengembangkan *template* surat bagi kedutaan yang menyatakan bukti kerugian yang diderita oleh buruh migran secara tepat waktu.

Pusat Pengaduan BNP2TKI juga harus memberikan saran kepada buruh migran tentang dokumen yang harus mereka miliki dan langkah-langkah lain yang harus mereka ambil saat berada di negara tujuan untuk mengajukan asuransi atau klaim lainnya guna mendapatkan ganti rugi di Indonesia.

## **9. Meningkatkan Pelatihan dan Kapasitas Pengacara yang Mewakili Pekerja Migran**

Untuk meningkatkan jumlah individu yang terlatih untuk membantu buruh migran, sekolah hukum dapat mengajarkan mata kuliah tentang buruh migran di luar negeri, termasuk hak asasi manusia, hak-hak buruh migran, hak-hak konsumen dan hukum kontrak. Sekolah hukum juga bisa membangun program pendidikan hukum klinis terkait yang memberikan pelatihan kepada calon pengacara dan menyediakan layanan penting bagi buruh migran. Di masa mendatang, kolaborasi klinis transnasional dengan sekolah hukum di negara tujuan bisa menjadi jalur yang sangat kuat untuk meningkatkan akses buruh migran terhadap keadilan pada semua tahapan proses migrasi tenaga kerja, terutama dengan dukungan untuk mendirikan program pendidikan hukum klinis yang terfokus pada masalah migrasi. Hal ini tentu saja membutuhkan dukungan dari pihak donor sejak awal.

Asosiasi profesional hukum juga perlu menawarkan kursus singkat terhadap pengacara migrasi tenaga kerja yang ada untuk meningkatkan keterampilan mereka dan memperoleh informasi terkini dengan kemungkinan adanya perubahan undang-undang. Kursus singkat tentang hukum di negara tujuan utama juga akan banyak memberikan manfaat.

Lembaga donor yang menjalin kemitraan dengan firma hukum juga dapat menawarkan pelatihan hukum yang lebih mendalam terhadap paralegal dan OMS serta pengacara pro bono yang membantu pekerja migran. Selain pelatihan hukum di dalam negeri, pelatihan ini dapat menyertakan modul tentang hukum di negara tujuan serta kewajiban Indonesia menurut Konvensi Pekerja Migran dan perjanjian internasional lainnya.

Akhirnya, lembaga donor dapat mendukung OMS yang mengajarkan buruh migran untuk membantu para buruh migran lain dengan melibatkan buruh migran dalam proses penyelesaian perselisihan mereka. Agar pelatihan buruh migran tersebut memiliki dampak yang berkelanjutan, terutama karena adanya ketidakseimbangan kekuatan yang signifikan yang melekat dalam proses penyelesaian sengketa, para buruh migran yang terlatih akan membutuhkan dukungan yang berkelanjutan.

## **10. Mendukung Penelitian di Bidang Hukum dan Litigasi Strategis**

Penelitian, analisa dan dialog lebih lanjut di kalangan pengacara dan akademisi sangat disarankan untuk mengidentifikasi berbagai cara baru yang kreatif

agar buruh migran dapat memanfaatkan pengadilan untuk menegakkan hak-hak mereka. Hal ini dapat mencakup upaya yang memberikan tekanan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan atau mengupayakan adanya kompensasi dari PPTKIS atau pihak swasta sesuai dengan kontrak kerja.

Hal ini juga dapat mencakup litigasi strategis untuk menguji sejauhmana hak-hak pekerja ditegakkan sesuai dengan perjanjian penempatan yang disepakati atau polis asuransi standar atau untuk menentukan pertanggungjawaban PPTKIS atas perilaku perantara (atau kewajiban perantara yang bersifat independen) terkait dengan kerugian yang dialami buruh migran. Kemungkinan ada juga upaya untuk menguji sejauh mana UU tentang Bantuan Hukum baru dapat diberlakukan untuk buruh migran. Litigasi juga dapat digunakan untuk menguji sejauhmana kewajiban Indonesia sesuai dengan Konvensi Pekerja Migran dan perjanjian internasional lainnya di pengadilan negara dan forum internasional, terutama mengingat UU Indonesia tentang hak asasi manusia yang mencantumkan berbagai kewajiban tersebut ke dalam UU nasional sehingga harus ditegakkan melalui berbagai mekanisme domestik dan internasional.

Pada seluruh bidang ini, keterlibatan kantor hukum yang memberikan bantuan hukum pro bono, kelompok masyarakat sipil, klinik hukum/akademisi dari fakultas hukum dan donor internasional akan diperlukan untuk memastikan pemenuhan tuntutan-tuntutan pekerja.

Disarankan untuk melakukan penelitian lanjutan tentang kesediaan berbagai forum yang jarang digunakan seperti Pengadilan Hubungan Industrial dalam menangani masalah klaim buruh migran. Penelitian juga harus mempertimbangkan akses buruh migran terhadap keadilan ketika hak-hak mereka dilanggar oleh pelaku sektor swasta lainnya, seperti pusat pelatihan, bank yang terlibat dalam pengiriman remitansi dan perusahaan jasa transportasi yang membawa buruh migran dari bandara di Jakarta ke daerah asal mereka (sering dilaporkan terjadi tindak pencurian dan penipuan). Penelitian juga dapat mengkaji adanya perbedaan yang diskriminatif antara perjanjian penempatan untuk pekerja tujuan Timur Tengah dan mereka yang ditempatkan di kawasan lain.

Akhirnya penelitian tentang dampak gender terhadap jenis kerugian yang diderita serta hambatan untuk mengatasi kerugian tersebut sangat diperlukan mengingat bahwa sebagian besar buruh migran merupakan kaum perempuan yang melakukan pekerjaan yang secara tradisi dihargai rendah sebagai “pekerjaan perempuan”. Kajian harus mencakup perlakuan yang diberikan kepada buruh migran yang hamil, kasus kekerasan seksual serta hambatan dalam mendapatkan keadilan yang terutama dialami oleh kaum perempuan.

# Lampiran 1: Ratifikasi Hukum Internasional Oleh Indonesia

<b>Konvensi dan Protokol PBB</b>	<b>Ratif.</b>	<b>Tahun</b>
Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Tahun 1948	YA	2000
Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial Tahun 1963	YA	1999
Kovenan Internasional Mengenai Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya Tahun 1966	YA	2006
Kovenan Internasional Mengenai Hak-Hak Sipil dan Politik Tahun 1966	YA	2006
Protokol Opsional untuk Kovenan Internasional Mengenai Hak-Hak Sipil dan Politik	TIDAK	—
Protokol Opsional Kedua untuk Kovenan Internasional Mengenai Hak-Hak Sipil dan Politik, mengarah pada penghapusan hukuman mati	TIDAK	—
Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan Tahun 1979	YA	1984
Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia Tahun 1984	YA	1998
Konvensi Mengenai Hak-Hak Anak Tahun 1990	YA	1990
Konvensi Internasional Mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya Tahun 1990, diberlakukan tahun 2003	YA	2012

<b>Konvensi dan Protokol PBB</b>	<b>Ratif.</b>	<b>Tahun</b>
Konvensi Mengenai Supresi Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Prostitusi (a) 2002	TTD.	2003
Konvensi Tambahan PBB Mengenai Penghapusan Perbudakan, Perdagangan Budak, dan Lembaga-Lembaga serta Praktek-Praktek yang Menyerupai Perbudakan, diadopsi tahun 1956, diberlakukan tahun 1957	TIDAK	—
Konvensi PBB Menentang Kejahatan Transnasional Terorganisir Tahun 2000	YA	2009
Protokol untuk Mencegah, Menindak dan Menghukum Perdagangan Manusia, Terutama Perempuan dan Anak-Anak ("Protokol Palermo") Tahun 2000	YA	2009
<b>Konvensi Organisasi Buruh Internasional</b>		
<i>Konvensi ILO No.14: Mengenai Istirahat Mingguan (Industri) Tahun 1921</i>	TIDAK	—
<i>Konvensi ILO No.29: Mengenai Kerja Paksa Tahun 1930, diberlakukan tahun 1932</i>	YA	1950
<i>Konvensi ILO No.87: Mengenai Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak untuk Berorganisasi Tahun 1948</i>	YA	1998
<i>Konvensi ILO No.98: Mengenai Hak untuk Berorganisasi dan Hak Untuk Berunding Tahun 1949</i>	YA	1957
<i>Konvensi ILO No.100: Mengenai Kesamaan Pengupahan Tahun 1951</i>	YA	1957
<i>Konvensi ILO No.105: Mengenai Kerja Paksa Tahun 1957</i>	YA	1999
<i>Konvensi ILO No.111: Mengenai Diskriminasi Dalam Kerja dan Jabatan Tahun 1958</i>	YA	1999
<i>Konvensi ILO No.131: Mengenai Penetapan Upah Minimum Tahun 1970</i>	TIDAK	—
<i>Konvensi ILO No.138: Mengenai Batas Usia Minimum Bagi Buruh yang Diperbolehkan Bekerja Tahun 1973</i>	YA	1999
<i>Konvensi ILO No.144: Mengenai Konsultasi Tripartit (Standar Perburuhan Internasional) Tahun 1976</i>	YA	1990
<i>Konvensi ILO No.169: Mengenai Masyarakat Hukum Adat Tahun 1989</i>	TIDAK	—
<i>Konvensi ILO No.182: Mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera untuk Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak Tahun 1999</i>	YA	2000
<i>Konvensi ILO No.97: Mengenai Migrasi untuk Memperoleh Pekerjaan (Revisi) Tahun 1949</i>	TIDAK	—
<i>Konvensi ILO No.143: Mengenai Buruh Migran (Ketentuan Tambahan) Tahun 1975</i>	TIDAK	—
<i>Konvensi ILO No.189: Mengenai Kerja Layak bagi Pekerja Rumah Tangga</i>	TIDAK	—
<i>Konvensi ILO No.181: Mengenai Agen Tenaga Kerja Swasta Tahun 1997</i>		

# Lampiran 2: Wawancara dan Kelompok Terarah

## Metodologi Penelitian

**TABEL 1: Kategori Individu Yang Diwawancarai**

<b>Kategori</b>	<b>Jumlah</b>
Pekerja Yang Kembali	4
OMS	16
Pemerintah	14
Pengacara/ Akademisi Hukum	3
Sektor Swasta	4
Organisasi Internasional	2
<b>Total</b>	<b>43</b>

**TABEL 2: Kelompok Terarah dan Peserta**

Kabupaten atau Kecamatan	Provinsi	Tanggal (2012)	Peserta		Total
			Pekerja Yang Kembali	Anggota Keluarga/OMS	
Malang	East Java	12 April	8	1	9
Brebes	Central Java	7 May	6	5	11
Indramayu	West Java	20 May	7	7	14
Sukabumi (1)	West Java	27 May	9	1	10
Sukabumi (2)	West Java	27 May	7	3	10
East Lombok (1)	West N.T.	10 June	6	7	13
East Lombok (2)	West N.T.	11 June	5	3	8
<b>Total</b>			<b>48</b>	<b>27</b>	<b>75</b>



## Lampiran 3: Daftar Organisasi/ Individu Yang Diwawancarai

<b>Organisasi/Instansi</b>	<b>Nama</b>
<b>Jakarta</b>	
1. Pusat Krisis BNP2TKI	Henry Prayitno
2. Kemenakertrans, Divisi Penempatan	Berry Komaruzaman
3. Kemenakertrans, Divisi Perlindungan	Oscar Abdulrachman
4. Kemenlu, Divisi Perlindungan WNI	Tatang Budie Utama Razak
5. Satgas TKI	Humphrey Djemat
6. Assosiasi Tenaga Kerja Indonesia (ATKI)	Retno Dewi
7. The Institute for Ecosoc Rights	Sri Palupi
8. LBH Jakarta	Pratiwi Febry
9. Jala PRT	Lita Anggraini
10. Migrant Care	Nurharsono and Badriyah
11. Migrant Institute	Adi Candra Utama and Nursalim
12. DPN Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI)	Jamaluddin
13. SBMI Banyuwangi	Yudi

	<b>Organisasi/Instansi</b>	<b>Nama</b>
14.	Praktisi hukum swasta	Harisan Aritonang
15.	Yayasan TIFA	Eddy Purwanto
16.	PT Abdillah Putra Tamala (PPTKIS)	Irwan Rosadi dan Made Bagus Surajaya
17.	PT Jasindo; dahulunya PTGrasia Media Utama (perusahaan pialang asuransi)	Bambang Sarjito
18.	PT Harta Aman Pratama/ Konsorsium Asuransi Proteksi (perusahaan asuransi)	Rusdiansyah
19.	International Labour Organization (ILO)	Lotte Kejser
20.	Bank Dunia, Justice for the Poor Program	Lisa Noor Humaidah
<b>Brebes, Jawa Tengah</b>		
21.	Disnakertrans	Henky Budi Rahmawan
22.	SBMI Brebes	Cahyo Subagyo
<b>Indramayu, Jawa Barat</b>		
23.	Disnakertrans	Adi Satria
24.	SBMI Indramayu	Jihun
25.	Fokbumi	Heru
<b>Malang, Jawa Timur</b>		
26.	Disnakertrans	Sukardi
27.	Universitas Brawijaya	Umu Hilmy
28.	Paguyuban Jinggo Putri (PJP)	Mutmainah
<b>Lombok Timur, Provinsi NTB</b>		
29.	BNP2TKI di Lombok	M. Saleh
30.	Disnakertrans, Divisi Penempatan	Tohari Waluyo
31.	Disnakertrans, Divisi Pengawasan	Djunaidi and Syaiful
32.	Advokasi Buruh Migran Indonesia (ADBMI) Lombok Timur	Roma Hidayat
<b>Sukabumi</b>		
33.	Disnakertrans	Sukarwandi dan Adi Kurniai
34.	SBMI Sukabumi	Jejen Nurjanah

## Catatan Akhir

1. Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya, terbuka untuk penandatanganan ratifikasi 18 Desember 1990, 30 I.L.M. 1517 (mulai diberlakukan 1 Juli 2003).
2. International Labour Organization. Migrant Workers. <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/migrant-workers/lang-en/index.htm>.
3. Lihat Auwal, M. A. "Ending the Exploitation of Migrant Workers in the Gulf" [Menghapus Eksploitasi Buruh Migran di Kawasan Teluk], *Fletcher Forum of World Affairs* 34 (Summer): 87-108, pada 87-88 ("Dalam berbagai kasus, buruh migran tidak hanya kehilangan uang yang dikeluarkan untuk memperoleh pekerjaan mereka, tetapi juga kehilangan kesehatan dan martabatnya sebagai manusia, serta dalam beberapa kasus bahkan berakhir dengan hilangnya nyawa mereka. Seringkali mereka tidak digaji, dipaksa untuk bekerja, dibiarkan hidup dalam kondisi yang mengesankan, dirampas kebebasan mereka untuk bergerak atau pindah kerja, serta dianiaya secara fisik dan seksual.").
4. Ibid, 88, 99 ("Buruh migran kini merupakan kelompok yang sangat rentan dan terperangkap dalam pusaran masalah yang tercipta dan berlanjut akibat kemiskinan, praktek ilegal terkait tenaga kerja, dinamika globalisasi, dan ketidakmampuan pemerintah untuk melakukan tindakan atau adanya praktek korupsi di negara sendiri maupun di negara tujuan," serta mengangkat tentang praktek penipuan dalam proses penempatan di negara asal mereka, termasuk pembebanan biaya yang terlalu tinggi dan penyebarluasan informasi yang salah dan menyesatkan). Lihat juga, Amnesty International. 2011. *False Promises: Exploitation of Forced Labour of Nepalese Migrant Workers* [Janji Palsu: Eksploitasi Kerja Paksa Buruh Migran Asal Nepal]. London: Amnesty International; dan Human Rights Watch. 2010. *Slow Reform: Protection of Migrant Domestic Workers in Asia and the Middle East* [Reformasi yang Berjalan Lamban: Perlindungan PRT di Asia dan Timur Tengah]. New York: Human Rights Watch.

5. Groves, S. 2012. "Remittances Hit \$534 Billion in 2012, Setting New Record," [Remitansi mencapai \$543 Milyar di Tahun 2012, Mencetak Rekor Baru], *International Diaspora Engagement Alliance*, November 26, 2012. <http://diasporaalliance.org/remittances-hit-a-record-high-of-534-billion-in-2012/>, mengutip angka-angka statistik dari Bank Dunia.
6. Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-hak Seluruh Buruh Migran dan Anggota Keluarganya, terbuka untuk penandatanganan ratifikasi pada tanggal 18 Desember 1990, 30 I.L.M. 1517 (diberlakukan pada tanggal 1 Juli 2003), (CMW).
7. Timor Timur dan Filipina juga telah meratifikasi konvensi.
8. Penelitian pendukung yang dilakukan terpisah dan didanai oleh Open Society Foundations akses buruh migran terhadap keadilan juga kini sedang berlangsung di negara Qatar.
9. Seluruh kegiatan di lapangan dilakukan sesuai dengan Pedoman Etika Penelitian dari University of New South Wales.
10. Direktur penelitian yang berkantor di UNSW, yang fasih dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris, telah melakukan studi literatur dan kajian hukum. Studi lapangan diawasi oleh direktur penelitian dan dilakukan oleh seorang peneliti di Indonesia yang berpengalaman dalam bidang advokasi kebijakan buruh migran dan layanan terkait. Seorang pakar hukum juga ikut terlibat untuk mencarikan salinan UU yang relevan dan memberi saran tentang interpretasi atas berbagai UU tersebut dalam hukum Indonesia.
11. Pertemuan meja bundar diselenggarakan bekerjasama dengan Yayasan TIFA.
12. Tiga buruh migran yang ingin berbagi cerita secara lebih rinci lagi telah diwawancarai; salah satu dari mereka juga ikut serta dalam FGD.
13. Pusat Data dan Informasi, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Keberangkatan TKI Berdasarkan Daerah Asal dan Jenis Kelamin, 2011*. Jakarta: Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans).
14. Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-hak Seluruh Buruh Migran dan Anggota Keluarganya, terbuka untuk penandatanganan pada tanggal 18 Des 1990, 30 I.L.M. 1517 (diberlakukan pada tanggal 1 Juli 2003).
15. South East Asia National Human Rights Institutions Forum (SEANF). 2010. *SEANF Paper on Migrant Workers*. (Indonesia adalah negara anggota ASEAN, sedangkan Nepal bukan).
16. Lihat secara umum, Kantor Komisioner Tinggi PBB untuk HAM. 2005 *Konvensi Internasional tentang Buruh Migran dan Komitennya, Lembar Fakta No. 24 (Rev. 1)*. 2005. New York/Geneva: United Nations.
17. Colombo Process. 2011. Deklarasi Dhaka oleh Negara Anggota Colombo Process. *Colombo Process*, 21 April 2011. [http://www.colomboprocess.org/images/docs/dc2011/dhaka\\_declaration.pdf](http://www.colomboprocess.org/images/docs/dc2011/dhaka_declaration.pdf) (Indonesia dan Nepal merupakan anggota Colombo Process).
18. UUD 1945 Republik Indonesia, setelah mengalami perubahan dalam Amendemen Pertama tahun 1999, Amendemen Kedua tahun 2000, Amendemen Ketiga tahun 2001 dan Amendemen Keempat tahun 2004 (UUD 1945 RI, setelah mengalami perubahan).
- 19.

20. Rekomendasi Umum Komite CEDAW No. 26, alinea 10-11.
21. *Idem*, alinea. 24.
22. Inisiatif Supremasi Hukum ABA. 2012. *Access to Justice Assessment Tool: A Guide to Analyzing Access to Justice for Civil Society Organizations [Instrumen Penilaian Akses terhadap Keadilan: Panduan untuk Menganalisa Akses terhadap Keadilan bagi Organisasi Masyarakat Sipil]*. New York: American Bar Association.
23. Bank Dunia. t.t. *A Framework for Strengthening Access to Justice in Indonesia. [Kerangka Kerja untuk Memperkuat Akses terhadap Keadilan di Indonesia]*. Washington, D.C. <http://siteresources.worldbank.org/INTJUSFORPOOR/Resources/A2JFrameworkEnglish.pdf>, mengutip Bedner, A. (2004). *Towards Meaningful Rule of Law Research: An Elementary Approach [Menuju Kajian Yang Lebih Berarti dari Supremasi Hukum]*. Unpublished manuscript; dan Van Vollenhoven Instituut dan UNDP. 2005. *Access to Justice Practitioner Guide [Pedoman Praktis tentang Akses terhadap Keadilan]* Bangkok: UNDP.
24. Alat bantu penilaian ABA-ROLI antara lain mencakup: kerangka kerja hukum yang menentukan hak dan kewajiban, serta memberikan “berbagai mekanisme untuk menyelesaikan masalah keadilan yang mereka hadapi bersama”; pengetahuan warga tentang hak dan kewajiban serta mekanisme untuk mencapai keadilan; akses terhadap nasehat hukum dan pendampingan; aksesibilitas, keterjangkauan biaya, dan ketepatan waktu dari lembaga peradilan; lembaga-lembaga yang memberikan kesempatan pada publik untuk menyampaikan keluhan mereka, mendorong independensi dan membuka peluang untuk keputusan-keputusan yang dibuat secara sukarela berdasarkan informasi yang ada terkait dengan upaya penyelesaian perselisihan; dan keberlakuan keputusan. Sebaliknya, Bank Dunia mempertimbangkan keberadaan dari: kerangka kerja hukum normatif; kesadaran hukum, dengan tidak hanya melihat pada kesadaran atas UU, hak dan kewajiban saja, namun juga bagaimana mengakses berbagai mekanisme yang relevan; akses nyata terhadap mekanisme, baik formal maupun informal; penyelenggaraan proses keadilan yang efektif melalui berbagai mekanisme tersebut; serta transparansi dan pertanggungjawaban. Lihat, Vel, J. 2010. “Policy Research on Access to Justice in Indonesia: A review of World Bank and UNDP reports” [Penelitian Kebijakan tentang Akses Terhadap Keadilan di Indonesia: Tinjauan Laporan Bank Dunia dan UNDP], 15 *Law, Social Justice and Global Development Journal* 15:1-27.
25. United Nations Development Programme (UNDP). 2004. *Access to Justice Practice Note [Catatan Praktek Akses terhadap Keadilan]*. New York: United Nations Development Programme, pada hal. 5-6 (2004).
26. Kementerian Luar Negeri (Kemenlu). 2012. *Profil WNI di Luar Negeri*. Jakarta: Kemenlu.
27. Sulistyowati Irianto. 2011. *Akses keadilan dan migrasi global [Access to Justice and Global Migration]*. Jakarta: Universitas Indonesia dan International Development Research Center, di hal. xii.
28. Kemenlu. 2012. *Distribution of Indonesian Citizens Abroad [Penyebaran Warga Indonesia di Luar Negeri]*. Jakarta: Kemenlu.
29. Raharto, A. 2011. “The Migratory Experience of Returned Migrant Domestic Workers: The Example of Indonesia.” [“Pengalaman Migrasi Pekerja Rumah Tangga Migran Yang Kembali ke Tanah Air: Studi Kasus Indonesia”]. Lokakarya Penguatan Dialog Antara Negara-Negara ESCWA dan ESCAP tentang Migrasi Internasional dan Pembangunan, Beirut, 29-30 Juni 2011.

30. Data dari Kementerian Tenaga Kerja mencatat bahwa pada periode tahun 2007–2009, total 1.051.168 buruh migran telah disetujui untuk berangkat ke Timur Tengah, dimana 998.177 dari jumlah tersebut adalah perempuan. Kemenaker. 2010. *Data Penempatan TKI di Luar Negeri 2005–2010*. <http://pusdatinaker.balitfo.depnakertrans.go.id/katalog/download.php?g=2&c=17>.
31. Raharto, A. 2011. “The Migratory Experience of Returned Migrant Domestic Workers: The Example of Indonesia.” [“Pengalaman Migrasi Pekerja Rumah Tangga Migran Yang Kembali ke Tanah Air: Studi Kasus Indonesia”]. Lokakarya Penguatan Dialog Antara Negara-Negara ESCWA dan ESCAP tentang Migrasi Internasional dan Pembangunan, Beirut, 29–30 Juni 2011
32. Peserta FGD menyebutkan hambatan bahasa beberapa kali sebagai sumber frustrasi bagi pekerja maupun majikan dan merupakan hambatan tambahan untuk mencari bantuan dan ganti rugi di negara tujuan.
33. Hilmy, U. 2008. “Pemberdayaan perempuan di Kabupaten Malang untuk memperoleh hak atas akses dan kontrol pada penghasilan dari proses migrasi ke Hong Kong”. *Rechtidee Law Journal* 3:93-101.
34. United Nations Development Programme (UNDP) Indonesia. 2007. *Justice for All? An Assessment of Access to Justice in Five Provinces of Indonesia [Keadilan Bagi Semua? Penilaian Atas Akses Terhadap Keadilan di Lima Provinsi di Indonesia]* Jakarta: UNDP Indonesia.
35. Bank Dunia. 2011. *Briefing Note: Justice for the Poor* 6(2) (Maret). Lihat juga Hardiyanto, Y.G., dkk. 2008. Akses perempuan terhadap keadilan di Indonesia. New York: Bank Dunia.
36. Strategi ini telah dikembangkan bersama dengan UNDP. Lihat misalnya Diani Sadiawati, Direktur Hukum dan HAM, “National Strategy on Access to Justice” [“Strategi Nasional untuk Melakukan Akses Terhadap Keadilan”]. Disampaikan di BAPPENAS, Pemerintah Indonesia, Bangkok, 3 Maret 2009.
37. Gelombang pertama buruh migran sepertinya telah ditempatkan di luar negeri di bawah program yang dijalankan pada tahun 1970 oleh Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kerjasama, sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1970. Peraturan ini menetapkan program kerja “antar-wilayah” dan “antar-negara” melalui agen tenaga kerja swasta. Asyarifah. “Sejarah Penempatan TKI Dari Masa Ke Masa”. *Kompasiana*. Jakarta, 24 Oktober 2011. <http://sosbud.kompasiana.com/2011/10/14/sejarah-penempatan-tki-dari-masa-ke-masa-403483.html>
38. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kepmenakertrans) No. 204 Tahun 1999 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri (KEP-204/MEN/1999).
39. Permenakertrans No. 7 Tahun 2010 tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia (PER.07/MEN/V/2010), 31 Mei 2010.
40. Permenakertrans No. 14 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (PER.14/MEN/X/2010), 13 Oktober 2010. Hal ini didahului oleh peraturan menteri sebelumnya dengan judul yang sama dengan Peraturan No. 18 Tahun 2007.
41. Permenakertrans No. 12 Tahun 2011, tentang Atase Ketenagakerjaan dan Staf Teknis Ketenagakerjaan Pada Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri (PER.12/MEN/X/2011), 1 November 2011.

42. Perda Kabupaten Lombok Timur No. 12 Tahun tentang Penempatan, Perlindungan dan Pembinaan Tenaga Kerja Indonesia Asal Kabupaten Lombok Timur; Perda Kabupaten Lombok Barat No. 5 Tahun 2007 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia; Perda Kabupaten Sumbawa No. 21 Tahun 2007 tentang Perlindungan dan Pembinaan Tenaga Kerja Indonesia.

43. Indonesia bukan merupakan negara federal. UUD 1945 Pasal 1 menyebutkan bahwa, “*Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik*”. Meskipun UUD 1945 memperbolehkan DPRD untuk mengesahkan berbagai peraturan daerah, hubungan antara daerah dan pemerintah pusat ditetapkan dalam perundang-undangan (dan bukan dalam UUD) sehingga kemungkinan akan berbeda antar daerah, “*dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah*.” UUD 1945 setelah mengalami perubahan, Pasal 1, 18, dan 18A.

44. Pasal 23 UU No. 39 Tahun 2004.

45. Persyaratan-persyaratan ini merupakan gabungan dari berbagai persyaratan yang diatur dalam Pasal 35 UU No. 39 Tahun 2004 dan Pasal 8 Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. 14 Tahun 2010.

46. UU No. 39 Tahun 2004 mensyaratkan tenaga kerja telah menyelesaikan pendidikan SLTP (Pasal 35 huruf d). Namun demikian, APJATI sebagai badan perwakilan perusahaan pengengah tenaga kerja dan pihak-pihak lain dari industri tenaga kerja telah berhasil mengajukan uji materi persyaratan ini dan ke Mahkamah Konstitusi di Indonesia pada tahun 2006. Mahkamah Konstitusi telah menetapkan bahwa persyaratan pendidikan tersebut menghambat pemenuhan hak konstitusional atas pekerjaan dan hak untuk hidup, dan memutuskan bahwa pembatasan tersebut dianggap tidak perlu. Pendidikan bukan merupakan persyaratan sesungguhnya dari pekerjaan yang dilakukan buruh migran, dan selain itu persyaratan tersebut tidak secara langsung memberi perlindungan kepada kelompok rentan tertentu seperti anak-anak atau perempuan hamil. (Kasus No. 019/PUU-III/2005, 020/PUU-III/2005, Februari 2006). Dengan demikian, pihak majikan dapat menentukan persyaratan pendidikannya sendiri yang terkait dengan penempatan tenaga kerja.

47. Pasal 46 UU No. 39 Tahun 2004.

48. Salah satu perwakilan agen yang diwawancarai untuk penelitian menyatakan bahwa, “jika TKI buta huruf ... saya akan kembalinya ke sponsor dan menyuruhnya untuk membawa TKI tersebut pulang.” Wawancara dengan Bpk. Irwan Rosadi dan Made Bagus Surajaya, PT Abdillah Putra Tamala, PPTKIS, Jakarta, 22 Juni 2012.

49. Permenakertrans No. 14 Tahun 2010, Pasal 22.

50. *Idem*, Pasal 24.

51. *Idem*, Pasal 31-37.

52. *Idem*, Pasal 38-40.

53. Sejumlah kecil pekerja mengurus sendiri pekerjaan dan visa ke luar negeri mereka, atau ditempatkan oleh negara berdasarkan kontrak antara pemerintah dengan pemerintah (*government-to-government*). Laporan yang ada tidak memusatkan perhatian pada pekerja seperti ini, atau pada pekerja yang pergi ke luar negeri melalui jalur tidak resmi secara mandiri tanpa melalui agen perekrutan tenaga kerja setempat.

54. BNP2TKI dibentuk melalui UU No. 39 Tahun 2004, namun hanya pada tahun 2006 Presiden baru mengesahkan peraturan yang diperlukan untuk mendirikan badan tersebut yaitu Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, 8 September 2006 (Perpres 81/2006). Perlu juga dicatat bahwa sebelumnya badan antar agen tenaga kerja dibentuk pada tahun 1999 pada masa reformasi yang dikenal sebagai Badan Koordinasi Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (BKPTKI), sesuai dengan Keputusan Presiden No. 29 Tahun 1999. Pada versi yang lebih awal ini, Menteri Tenaga Kerja bertindak sebagai kepala.

55. Hal ini mencakup Kementerian Tenaga Kerja, Kantor Imigrasi, Kementerian Luar Negeri, Dinas Kesehatan, Dinas Kependudukan dan Kepolisian. Pasal 2 Perpres No. 81 Tahun 2006.

56. UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, Pasal 95 ayat 2.

57. Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penilaian dan Penetapan Mitra Usaha dan Pengguna Perseorangan, 2 Januari 2013, Pasal 4.

58. Permenakertrans No. 14 Tahun 2010, Pasal 42.

59. *Idem*, Pasal 9.

60. *Idem*, Pasal 1 ayat 8.

61. *Idem*, Pasal 8.

62. *Idem*, Pasal 11–12 dan 16.

63. *Idem*, Pasal 19 ayat 5.

64. Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2006 tentang BNP2TKI, Pasal 27–28.

65. Lihat misalnya, Sumber. 2013. “BNP2TKI Siapkan Pembentukan P4TKI di Cirebon [Jawa Barat]”, *Antara News*, 2 Juni 2013. <http://www.antarasumbar.com/berita/nasional/d/o/292441/bnp2tki-siapkan-pembentukan-p4tki-di-cirebon.html>.

66. Kemenakertrans, [t.t.], daftar PPTKIS hingga Januari 2013, dalam bentuk arsip pihak penyusun. Perlu dicatat bahwa angka ini mungkin menyesatkan karena merujuk pada PPTKIS yang saat ini terdaftar di Kemenakertrans. Namun demikian, para pakar menjelaskan bahwa di tingkat lokal, individu dengan surat izin yang sudah berakhir masa berlakunya atau sudah dicabut masih beroperasi sehingga sulit bagi calon pekerja atau OMS untuk menentukan keabsahan dari suatu PPTKIS; daftar ini tersedia di situs BNP2TKI (<http://www.bnp2tki.go.id/pptkis.html>) tetapi jarang diperbarui. Dalam prakteknya, lebih banyak lagi PPTKIS yang beroperasi, baik secara legal maupun tidak .

67. Kriteria untuk memperoleh surat izin bagi PPTKIS adalah: berbentuk Perseroan Terbatas (PT); modal disetor di perusahaan sekurang-kurangnya Rp 3 milyar (sekitar AS \$315.000); pembayaran deposito kepada Menteri sebesar Rp 500 juta (\$52.000); dan rencana kerja penempatan dan perlindungan tenaga kerja di luar negeri sekurang-kurangnya untuk kurun waktu tiga tahun, termasuk kepemilikan tempat pelatihan, serta sarana dan prasarana untuk penempatan tenaga kerja. Permenakertrans No. 10 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pemberian, Perpanjangan dan Pencabutan Surat Izin Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia, PER.10/MEN/V/2009, 7 Mei 2009.



68. Pada akhir tahun 2011 misalnya, Kementerian telah mencabut surat izin dari 28 PPTKIS setelah menemukan berbagai pelanggaran berat. Pelanggaran yang paling umum terjadi adalah memberangkatkan buruh migran ke negara-negara dimana moratorium diberlakukan, termasuk Arab Saudi. Pelanggaran lainnya termasuk menahan buruh migran di tempat penampungan selama berbulan-bulan dan tidak memberangkatkan buruh migran ke luar negeri, serta memalsukan dokumen pelatihan. Lihat Serambi Indonesia. 2011. "Kemenakertrans Cabut Ijin 28 PPTKIS Nakal", *Serambi.news.com*, 7 November 2011. <http://aceh.tribunnews.com/m/index.php/2011/11/07/kemenakertrans-cabut-ijin-28-pptkis-nakal>.

69. UU No. 39 Tahun 2004, Pasal 1 ayat 6.

70. *Idem*, Pasal 1 ayat 8.

71. UU No. 39 Tahun 2004, Pasal 25 Lihat juga Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, 2 Januari 2013.

72. Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penilaian dan Penetapan Mitra Usaha dan Pengguna Perseorangan, 2 Januari 2013. Lihat penjelasan untuk pembahasan tentang peran Mitra Usaha.

73. Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2013.

74. Permenakertrans No. 14 Tahun 2010, Pasal 11 ayat 1.

75. UU No. 39 Tahun 2004, Pasal 34 ayat 1.

76. Permenakertrans No. 14 Tahun 2010, Pasal 10–11.

77. *Idem*, Pasal 11 ayat 2.

78. UU No. 39 Tahun 2004, Pasal 34 ayat 3.

79. *Idem*, Pasal 41; Permenakertrans No. 14 Tahun 2010, Pasal 22.

80. Penjelasan lebih lanjut tentang substansi pelatihan diberikan di Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 23 Tahun 2009 tentang Pendidikan dan Pelatihan Bagi Calon Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, PER.23/MEN/IX/2009, 30 September 2009. Kebijakan ini tidak menerapkan pendekatan pemberdayaan dalam pemberian pelatihan, dan menjabarkan pelatihan sebagai "proses pelatihan kerja untuk memberi, memperoleh, meningkatkan dan mengembangkan kompetensi kerja, produktivitas, disiplin, sikap, dan etos kerja pada tingkat ketrampilan dan keahlian tertentu sesuai dengan jenjang dan kualifikasi jabatan atau pekerjaan." (Pasal 1 ayat 2).

81. Permenakertrans No. 14 Tahun 2010, Pasal 22; Kepmenakertrans No. 23 Tahun 2009.

82. *Idem*, Pasal 37 ayat 2.

83. UU No. 39 Tahun 2004, Pasal 69 ayat 2.

84. *Idem*, Pasal 69 ayat 3.

85. Permenakertrans No. 14 Tahun 2010, Pasal 31.

86. Banyak studi yang mendokumentasikan dan mengkritisi model pusat pelatihan ini. Lihat misalnya Lindquist, yang mencatat bahwa sejumlah perempuan mengalami penahanan sebelum keberangkatan agar mereka tidak hamil atau berubah pikiran sebelum keberangkatan: Lindquist J. 2010. "Perekrutan Tenaga Kerja, Alur Pemodal dan Mobilitas Jender: Mengkonsep Ulang Industri Migrasi Indonesia." *Pacific Affairs* 83, no. 1, hlm 115–132.

87. BNP2TKI. 2012. Rekapitulasi Pemulangan TKI (2006–May 2012), 11 June 2012. Jakarta: BNP2TKI.

88. Tidak mungkin untuk menentukan apakah jumlah TKI bermasalah yang kembali ke tanah air untuk masing-masing negara sebanding dengan jumlah TKI yang pulang dari negara-negara tersebut karena jumlah *pemulangan* TKI menurut negara penerima saat ini tidak tersedia (misalnya mungkin saja 80 persen dari pemulangan di Jakarta adalah TKI dari Timur Tengah dan TKI lainnya pulang melalui jalur lain). Namun demikian, mengingat bahwa hanya sekitar sepertiga hingga separuh dari TKI ditempatkan di Timur Tengah, maka persentase yang tinggi dari TKI bermasalah (75%) ketika kembali ke tanah air menunjukkan bahwa TKI yang bekerja di wilayah tersebut melaporkan lebih banyak masalah dibanding mereka yang bekerja di kawasan di Asia Pasifik. Analisa lebih lanjut dari data pemerintah di wilayah ini akan sangat bermanfaat. Lihat BNP2TKI. “Kepulangan TKI Di BPK TKI Selapajang” (2006–31 Mei 2012) <http://www.bnptki.go.id/statistik-penempatan/statistik-kepulangan/6762-kepulangan-tki-di-bpk-tki-selapajang-2006-31-mei-2012.html>.

89. BNP2TKI [t.t.] Laporan per Negara, Juli 2011–Juni 2012.

90. *Idem*.

91. Abdullah, A. 2009. “Kuwait Outraged at Indonesia Domestic Help Ban.” [“Kuwait Berang Atas Larangan TKW Indonesia”]. *Al Arabiya News*, 29 Oktober 29, 2009. <http://www.bnptki.go.id/berita-mainmenu-231/8429-bnptki-sudah-pulangkan-7653-tkib-suriyah-ke-daerah-asal.html>. Hitipeuw, J. 2011. “Indonesia’s Gov’t Moratorium on Dispatch of Migrant Workers to Jordan.” [“Moratorium Pemerintah Indonesia Atas Penempatan TKI ke Yordania”] *Kompas*, 19 Desember 2011. [http://english.kompas.com/read/2011/12/19/08275753/Indonesias.Govt.Moratorium.on.Dispatch.of.Migrant.Workers.to.Jordan](http://english.kompas.com/read/2011/12/19/08275753/Indonesias.Govt.Moratorium.on.Dispatch.of.Migrant.Workers.to.Jordan;); and “Indonesian Ban on Workers to Saudi Arabia.” [“Indonesia Melarang TKI ke Arab Saudi”] *Al Jazeera*, 23 Juni 2011. <http://www.aljazeera.com/news/asia-pacific/2011/06/201162383559495252.html>.

92. BNP2TKI. 2013. BNP2TKI telah memulangkan 7653 TKI kembali ke daerah asalnya. <http://www.bnptki.go.id/berita-mainmenu-231/8429-bnptki-sudah-pulangkan-7653-tkib-suriyah-ke-daerah-asal.html>.

93. Lihat misalnya kajian tentang seluruh kasus TKI yang diterima oleh klinik hukum setempat: Hilmy, U. 2011. “Pelanggaran dan perlindungan hukum tenaga kerja perempuan di Kabupaten Malang”. *Jurnal Mimbar Hukum, Universitas Gajah Mada* 23: 566–581.

94. UU No. 39 Tahun 2004, Pasal 8.

95. *Idem*, Pasal 9.

96. Perda Kabupaten Sumbawa No. 21 Tahun 2007 tentang Perlindungan dan Pembinaan Tenaga Kerja Indonesia, 1 Agustus 2007.

97. Untuk kajian tentang Perda yang mengatur masalah di Indonesia, lihat Bachtiar, P.P. 2011. *The Governance of Indonesian Overseas Employment in the Context of Decentralization*. [Tata Kelola Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri Dalam Konteks Desentralisasi]. Manila: Philippine Institute for Development Studies.

98. Pasal 7, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

99. Menurut IOM, hal ini mencakup perjanjian dengan Republik Korea (antara pemerintah dengan pemerintah (G-to-G) melalui Sistem Perijinan Kerja), Yordani (revisi, ditandatangani Maret 2008); Kuwait (dalam proses diperbarui, akan dipisah menjadi sektor formal and informal); Provinsi Taiwan, China; Uni Emirat Arab (tertanggal 18 Desember 2007 untuk sektor formal); Qatar (ditandatangani 21 Januari 2008); Australia (Pemerintah dengan Sektor Swasta); dan Malaysia (2 MoU, salah satu mencakup pekerja sektor formal sementara yang satunya mencakup pekerja domestik). International Organization for Migration. 2010. *Labour Migration from Indonesia: An Overview [Migrasi Tenaga Kerja dari Indonesia: Suatu Gambaran Umum]*. Jakarta: International Organization for Migration.

100. Misalnya, Kedutaan Besar Amerika Serikat mencatat bahwa MoU dengan Qatar mengatur tentang Komite Bersama untuk Kerjasama Ketenagakerjaan yang bertujuan untuk mencari peluang kerja di Qatar bagi pekerja asal Indonesia, namun MoU tersebut tidak terbuka pada publik dan seorang pejabat Kedutaan Besar Indonesia di Doha pada tahun 2008 melaporkan bahwa beliau tidak pernah melihat adanya perjanjian tersebut. Pejabat Kedutaan Besar Amerika Serikat meyakini bahwa perjanjian-perjanjian dengan Qatar tidak lebih dari sekedar basa-basi untuk menangani situasi yang buruk bagi pekerja migran di Qatar. Kedutaan Besar Amerika Serikat di Doha, 2008. Qatar's Bilateral Labour Agreements – All Pomp And No Circumstance [Perjanjian Ketenagakerjaan Bilateral Qatar – Hanya Seremonial dan Tidak Ada Substansi], Kawat Diplomatik Rahasia: Wikileaks, 4 Februari 2008. <http://dazzlepod.com/cable/08DOHA88/>.

101. Permenakertrans No. 14 Tahun 2010, Pasal 3.

102. *Idem*, Pasal 9 ayat 2.

103. Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2013, Pasal 29.

104. UU No. 39 Tahun 2004, Pasal 52 ayat 4 dan Pasal 53.

105. Meskipun hal ini merupakan pandangan umum, pihak perantara ini mungkin saja dianggap sebagai “agen” bagi pihak PPTKIS sehingga secara tidak langsung aturan hukum yang ada juga berlaku untuk mereka. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, masalah ini perlu dikaji secara lebih mendalam, termasuk kemungkinan litigasi untuk menguji aturan hukum yang ada terhadap pihak PPTKIS serta hubungannya dengan agen mereka.

106. Penjelasan Pasal 52 ayat 2 huruf f, UU No. 39 Tahun 2004.

107. Lihat juga contoh pada blog, seperti “Doglosss.” 2010. Perjanjian Penempatan TKI – Singapura, Jakarta: Maju Makmur Blog. <http://doglosss.blogspot.com/2010/11/perjanjian-penempatan-tki-singapura.html>.

108. UU No. 39 Tahun 2004, Pasal 52 ayat 2.

109. Lihat secara umum, Lev D. 2000. “Legal Aid in Indonesia” [Bantuan Hukum di Indonesia], dalam *Legal Evolution and Political Authority in Indonesia: Selected Essays, [Evolusi Hukum dan Otoritas Politik di Indonesia: Esai Pilihan]*, 283–304, The Hague: Kluwer Law International.

110. Lihat situs web Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI): <http://www.ylbhi.or.id>.

111. Wawancara dengan Pratiwi Febry, LBH Jakarta, Jakarta, 27 Januari 2012.

112. Wawancara dengan Haris Aritonang, praktisi hukum swasta, Jakarta, Januari 2012.

113. UU No. 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, 2 November 2011.
114. *Idem*, Pasal 3.
115. Agustinus Supriyanto, Komnas Perempuan, catatan tertulis yang diberikan kepada penyusun, 24 Juni 2013.
116. BNP2TKI. 2011. *Prosedur Operasi Standar: Sistem Layanan Pengaduan Bagi Calon TKI/TKI di Luar Negeri dan Dalam Negeri*. Jakarta: BNP2TKI.
117. Hilmy, U. 2008. "Pemberdayaan perempuan di kabupaten malang untuk memperoleh hak atas akses dan kontrol pada penghasilan proses bermigrasi ke Hong Kong". *Rechtidee Law Journal* 3, hlm. 93-101.
118. Wawancara dengan Jihun, SBMI Indramayu, Jakarta, 22 Mei 2012.
119. Ibu dari seorang TKI, FGD, Brebes, 7 Mei 2012.
120. Wawancara dengan Roma Hidayat, ADBMI Lotim, Lombok Timur, 10 Juni 2012.
121. UU No. 39 Tahun 2004, Pasal 85 ayat 2.
122. Wawancara dengan Eddy Purwanto, Penasehat Hukum, Yayasan TIFA, Jakarta, 24 Juni 2012.
123. Wawancara dengan Oscar Abdulrachman, Divisi Penanganan Kasus, dan Berry Komarudzaman SH, Direktur Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri, Kementerian Tenaga Kerja, Jakarta, 27 Juli 2012.
124. *Idem*.
125. *Idem*.
126. Wawancara dengan Sukardi, Seksi Penempatan dan Penanganan Kasus, Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Malang, Jawa Timur, 18 April 2012.
127. Lihat halaman web BNP2TKI. 2011. Layanan Pengaduan TKI (Call Center). *BNP2TKI*, 27 Juni 2011. <http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/4786-pelayanan-pengaduan-tki-call-center-bnp2tki.html>.
128. BNP2TKI. 2012. Dalam Setahun Crisis Center BNP2TKI Selesaikan 2.714 Kasus TKI. *BNP2TKI*, 27 Juni 2012.
129. BNP2TKI. 2012. Crisis Center BNP2TKI Menyelesaikan 4.577 Kasus TKI. *BNP2TKI*, 10 Desember 2012. <http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/7684-crisis-center-bnp2tki-selesaikan-4577-kasus-tki.html>.
130. Kedutaan Besar Indonesia di Riyadh. Mekanisme untuk bantuan perlindungan. <http://www.kemlu.go.id/riyadh/Pages/ServiceDisplay.aspx?IDP=1&l=id>.
131. Kedutaan Besar Indonesia di Riyadh. 2009. Formulir Pengaduan Online: <http://www.kemlu.go.id/riyadh/Pages/FormulirPengaduanOnline.aspx>
132. Wawancara dengan Mutmainah, Peguyuban Jingga Putri, Malang, 26 April 2012.
133. Wawancara dengan Pratiwi Febri, LBH Jakarta, Jakarta, 27 Januari 2012. Perlu dicatat bahwa secara teknis BNP2TKI bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden daripada Kementerian Tenaga Kerja, sehingga secara teknis juga tidak berada "di bawah" kementerian. Namun demikian, hanya Kementerian Tenaga Kerja yang memiliki wewenang untuk memberikan sanksi kepada PPTKIS.

134. UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
135. Untuk informasi tentang peran dan fungsi Ombudsman, lihat situs web Ombudsman, Ombudsman Republik Indonesia. <http://www.ombudsman.go.id>.
136. BNP2TKI, Prosedur Operasi Standar: Sistem Layanan Pengaduan bagi Calon TKI/TKI di Luar Negeri dan Dalam Negeri, 2011; dan Peraturan Kepala BNP2TKI No. 13 Tahun 2012 tentang Standar Layanan Perlindungan Calon Tenaga Kerja Indonesia/Tenaga Kerja Indonesia (PER 13/KA/VII/2012), Juli 2012. Peraturan ini semula diterapkan dalam dokumen yang bersifat lebih informal pada tahun 2010.
137. Peraturan Kepala BNP2TKI No. 13 Tahun 2012, Bab 5, Bagian A.
138. Wawancara dengan Oscar Abdurachman, Divisi Penanganan Kasus, dan Berry Komarudzaman SH, Direktur Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri, Kementerian Tenaga Kerja, Jakarta, 27 Juli 2012.
139. Mediasi oleh pengadilan hanya diformalisasikan baru-baru ini oleh Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan. Peraturan ini menyatakan dalam bagian Mukadimah bahwa “Mediasi merupakan salah satu proses penyelesaian sengketa yang lebih cepat dan murah, serta dapat memberikan akses yang lebih besar kepada para pihak menemukan penyelesaian yang memuaskan dan memenuhi rasa keadilan.”
140. Peraturan Kepala BNP2TKI No. 13 Tahun 2012 tentang Standar Layanan Perlindungan Calon Tenaga Kerja Indonesia/Tenaga Kerja Indonesia (PER 13/KA/VII/2012), Juli 2012.
141. Lihat pembahasan tentang agen tenaga kerja (PPTKIS) di Bagian 3.B di atas.
142. Wawancara dengan Henry Prayitno Koordinator Crisis Center BNP2TKI, Jakarta, 25 Juni 2012.
143. Sukardi, Bidang Penempatan dan Penanganan Kasus, Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Malang, Jawa Timur, 8 April 2012; Budi Rahmawan, Bidang Penempatan, Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Brebes, Jawa Tengah, 7 Mei 2012; AdiSatria, Bidang Hubungan Tenaga Kerja Industri dan Pengawasan Ketenagakerjaan, Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Indramayu, Jawa Barat, 22 Mei 2012; TohariWaluyo dan Syaiful Wathan, Bidang Penempatan dan Pengawasan, Dinas Tenaga Kerja Lombok Timur, 11 Juni 2012; dan Sukarwandi Kaidun dan Ade Kurnia, Bidang Penempatan, Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sukabumi, Jawa Barat, 28 Juni 2012.
144. Peraturan Kepala BNP2TKI No. 13 Tahun 2012, hlm. 15.
145. Retno Dewi, ATKI Jakarta, Jakarta, 23 Juni 2012.
146. Perkenakertrans No. 7 Tahun 2010 tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia, Pasal 1.
147. Erman Suparno, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia. 2008. “Kebijakan dan Strategi Penempatan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri”, 27 Maret 2008. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
148. SK Menteri Tenaga Kerja. Kep-92/Men/1998 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri Melalui Asuransi.
149. “Sistem pengawasan dan peraturan asuransi bagi TKI yang ada saat ini kurang efektif. Hal ini menyebabkan adanya duplikasi peraturan pada berbagai bidang: kontradiksi interpretasi atas klaim; penghapusan kebijakan yang bertentangan dengan peraturan; penarikan kembali surat izin

oleh agen-agen yang berbeda; dan kesenjangan dalam pengawasan.” Bank Dunia. 2010. *Enhancing Access to Finance for Indonesia Overseas Migrant Workers: Evidence from a Survey of Three Provinces [Meningkatkan Akses Terhadap Keuangan Bagi Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri: Bukti dari Survei di Tiga Provinsi]*, Jakarta: Bank Dunia.

150. Wawancara dengan Oscar Abdulrachman, Divisi Penanganan Kasus, dan Berry Komarudzaman SH, Direktur Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri, Kementerian Tenaga Kerja, Jakarta, 27 Juli 2012.

151. Herman Sina. MA Batalkan Permenakertrans Tentang Asuransi TKI. *Jurnas*, 1 Agustus 2013. Tersedia di: [http://www.jurnas.com/news/102119/MA\\_Batalkan\\_Permenakertrans\\_Tentang\\_Asuransi\\_TKI/1/Nasional/Hukum](http://www.jurnas.com/news/102119/MA_Batalkan_Permenakertrans_Tentang_Asuransi_TKI/1/Nasional/Hukum)

152. Friska Yolanda. OJK Bekukan Konsorsium Asuransi TKI. *Republika Online*. 15 Juli 2013. Tersedia di: <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/keuangan/13/07/15/mpyyuo-ijk-bekukan-konsorsium-asuransi-tki>

153. Tempo.co, Ini Daftar Asuransi TKI pada Konsorsium Baru. *Tempo.co Bisnis*, 1 Agustus 2013.

154. Permenakertrans No. 14 Tahun 2010, Pasal 45.

155. UU No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian, diratifikasi pada tanggal 11 Februari 1992, Bab 10: Pembinaan dan Pengawasan.

156. UU tentang asuransi tidak disebutkan dalam situs web Proteksi. Konsorsium Proteksi. 2010. Tentang kami [http://asuransi.tki.car.co.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=22&Itemid=45](http://asuransi.tki.car.co.id/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=45)

157. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 209 Tahun 2010 tentang Penunjukan Satu Konsorsium Asuransi Proteksi (209/MEN/IX/2010), 6 September 2010. Perlu dicatat bahwa Himpunan Pengusaha Jasa TKI (HIMSATAKI) mengajukan uji materi tentang penetapan konsorsium tunggal yang diatur dalam Kepmen No. 209 Tahun 2010 yang dianggap sebagai bentuk pelanggaran UU asuransi dan UU yang melarang monopoli. Mahkamah Agung menyatakan bahwa MA tidak berwenang untuk meninjau kembali penetapan tersebut karena hal tersebut merupakan keputusan pribadi menteri dan bukan UU. Lihat Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Himsataki v. Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi*, Keputusan No. 61 P/HUM/ 2010.

158. Selama periode studi ini, 10 anggota konsorsium adalah: PT ACA (Ketua Konsorsium), PT Asuransi Umum Mega, PT Asuransi Harta Aman Pratama, PT Asuransi Tugu Kresna Pratama, PT Asuransi LIG, PT Asuransi Raya, PT Asuransi Ramayana, PT Asuransi Purna Artanugraha, PT Asuransi Tafakul Keluarga dan PT Asuransi Relife. Konsorsium Proteksi Homepage: <http://asuransi.tki.car.co.id/index.php>. “PT” di Indonesia merujuk pada perusahaan swasta.

159. Laman Konsorsium Proteksi: <http://www.proteksi-tki.com/index.php>

160. Permenakertrans No. 7 Tahun 2010, Pasal 14.

161. Komisi IX, DPR RI. (2013) Rekomendasi Panitia Kerja Konsorsium Asuransi TKI, 17 April 2013. <http://politik.kompasiana.com/2013/04/17/rekomendasi-panitia-kerja-konsorsium-asuransi-tki-komisi-ix-dpr-ri-551970.html>.

162 *Idem*. Lihat juga Arif Minardi, Anggota Komisi IX DPR, dalam forum rapat dengar pendapat Komisi, Jakarta, 19 Juni 2012, dikutip dari siaran pers BNP2TKI. BNP2TKI (2012). “Komisi IX

DPR Wacanakan Pembubaran Konsorsium Asuransi TKI”, 19 Juni 2012. <http://www.bnptki.go.id/berita-mainmenu-231/6852-komisi-ix-dpr-wacanakan-pembubaran-konsorsium-asuransi-proteksi-tki.html>.

163. *Idem*.

164. Definisi dari Perusahaan Pialang Asuransi, Peraturan No. 7 Tahun 2010 Bab 1.

165. Christine Novita Nabebam. 2011. “Asosiasi Broker Asuransi Indonesia Memaklumi Soal Komisi Broker Asuransi TKI Hingga 50% Dari Premi”, *Kontan News*, 20 September 2011. <http://keuangan.kontan.co.id/news/abai-memaklumi-soal-komisi-broker-asuransi-tki-hingga-50-dari-premi-1>.

166. Isa Rachmatarwata, Kepala Biro Perasuransian di Kementerian Keuangan, berbicara di depan Panitia Kerja Komisi IX DPR, 10 September 2012, dikutip oleh C. Siahaan. 2012. “Kemenkeu Evaluasi Peran Broker di Asuransi TKI”. *Inilah.com news*, 10 September 2012. <http://ekonomi.inilah.com/read/detail/1903158/kemenkeu-evaluasi-peran-broker-di-asuransi-tki>.

167. The Jakarta Post. 2013. Misappropriation in workers’ insurance funds [Penyalahgunaan dana asuransi pekerja]. *The Jakarta Post*, 16 Juli 2013. <http://www.thejakartapost.com/news/2013/07/16/misappropriation-workers-insurance-funds.html>

168. Konsorsium Proteksi. 2010. Polis induk asuransi TKI. <http://asuransi.tki.car.co.id/Polis%20Induk%20Asuransi%20Tenaga%20Kerja%20Indonesia%20-%2001.96910%20-%20PROTEKSI%20TKI.pdf>.

169. Permenakertrans No. 7 Tahun 2010 Pasal 23 dan Pasal 25.

170. Bank Dunia dan Korporasi Keuangan Internasional (International Finance Corporation), Indonesia. 2012. Improving IOMW’s Protection Scheme: Review on [sic] Asuransi TKI [Memperbaiki Skema Proteksi TKILN: Kajian terhadap Asuransi TKI]”, Paparan pada Seminar Nasional tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia, Jakarta, 25 Juni 2012 (World Bank & IFC Review of Migrant Worker Insurance).

171. Isa Rachmatarwata, Kepala Biro Perasuransian Bapepam-LK Kementerian Keuangan, berbicara di depan Panitia Kerja Komisi IX DPR, September 10, 2012, dikutip oleh Siahaan, C.2012. “Asuransi TKI Miliki Banyak Kelemahan”. *Inilah.com news*, 10 September 2012. <http://ekonomi.inilah.com/read/detail/1903361/asuransi-tki-miliki-banyak-kelemahan>.

172. Bank Dunia & IFC Review of Migrant Worker Insurance.

173. Permenakertrans No. 1 Tahun 2012, Pasal 1 ayat 3, menambahkan Pasal baru 41A pada Permenakertrans No. 7 Tahun 2010 tentang Asuransi TKI.

174. Pengecualian untuk hal ini adalah jika majikan ingin memperpanjang kontrak kerja buruh migran setelah melewati dua tahun dari masa berlakunya perjanjian tersebut. Dalam hal ini, majikan bertanggungjawab untuk membayar premi asuransinya. Permenakertrans No. 14/Men/X/2010, Pasal 28–29.

175. Dapat berakibat pada hukuman penjara selama satu hingga lima tahun atau denda antara Rp 1 milyar hingga Rp 5 milyar (Pasal 103).

176. Permenakertrans No. 7 Tahun 2010, Pasal 15.

177. *Idem*, Pasal 16.

178. *Idem*, Pasal 16 ayat 4 dan Pasal 16 ayat 5.
179. Konsorsium Asuransi Proteksi. Polis Induk Asuransi TKI, *Proteksi*. <http://asuransi.tki.car.co.id/Polis%20Induk%20Asuransi%20Tenaga%20Kerja%20Indonesia%20-%2001.96910%20-%20PROTEKSI%20TKI.pdf>.
180. Permenakertrans No. 7 Tahun 2010, Pasal 26 ayat 1.
181. *Idem*, Pasal 26 ayat 2.
182. *Idem*, Pasal 26 ayat 4 sebagaimana direvisi oleh Permenakertrans No. 1 Tahun 2012.
183. *Idem*, Pasal 27.
184. Bambang Sarjito, Direktur PT Gracia Media Utama Insurance, pialang asuransi TKI untuk periode 2006–2010, Jakarta, 27 Juni 2012.
185. Wawancara dengan Henry Prayitno, koordinator crisis center di BNP2TKI, Jakarta, 25 Juni 2012. “Rincian” yang penting untuk diketahui TKI adalah, misalnya, batas waktu 12 bulan untuk mengajukan klaim terhutang dari waktu terjadinya resiko yang dipertanggungjawabkan.
186. Komisi IX. 2013. Rekomendasi Panitia Kerja Konsorsium Asuransi TKI, DPR RI, 17 April 2013 (mengutip BNP2TKI). <http://politik.kompasiana.com/2013/04/17/rekomendasi-panitia-kerja-konsorsium-asuransi-tki-komisi-ix-dpr-ri-551970.html>.
187. Hukum Online. “Humphrey Djemat: Mencetak Advokat Pejuang Melalui TKI.” <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt519241932d5b5/humphrey-djemat-br-mencetak-advokat-pejuang-melalui-tki>.
188. Wawancara dengan Cahyo Subagyo, SBMI Brebes, Brebes, 6 Mei 2012.
189. Wawancara dengan Roma Hidayat, ADBMI Lotim, Lombok Timur, 10 Juni 2012.
190. BNP2TKI menemukan bahwa pada tahun 2010, dari 14.854 klaim yang diajukan, sebanyak 8.124 diterima, sementara pada tahun 2011 dari 15.874 pengajuan klaim sekitar 8.269 yang diterima. Lihat siaran pers BNP2TKI. 2012. Komisi IX DPR Wacanakan Pembubaran Konsorsium Asuransi Proteksi TKI, 19 Juni 2012. <http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/6852-komisi-ix-dpr-wacanakan-pembubaran-konsorsium-asuransi-proteksi-tki.html>.
191. Komisi IX. 2013. Rekomendasi Panitia Kerja Konsorsium Asuransi TKI, DPR RI, 17 April 2013. <http://politik.kompasiana.com/2013/04/17/rekomendasi-panitia-kerja-konsorsium-asuransi-tki-komisi-ix-dpr-ri-551970.html>.
192. Wawancara dengan Nurharsono dan Badriyah, Migrant Care, Jakarta, 28 Juni 2012.
193. Wawancara dengan Roma Hidayat, ADBMI Lotim, Lombok Timur 10 Juni 2012.
194. Hal ini berarti bahwa hukum terkodifikasi dan pihak hakim menerapkan hukum yang ada daripada menciptakan hukum baru. Preseden bersifat persuasif dan tidak mengikat. Untuk gambaran umum tentang sistem hukum *civil law* (sistem hukum Eropa Kontinental), lihat Apple, J. dan Robert Deyling. 1995 *A Primer on the Civil Law System*, Washington, D.C.: Federal Judicial Center.
195. Sebagai contoh, pada tahun 2010 pihak pengusaha jasa penempatan buruh migran telah mengajukan uji materi terhadap Keputusan Menteri Tenaga Kerja tahun 2010 (KEP – 209/MEN/IX/2010) mengenai penetapan konsorsium asuransi tunggal ke Mahkamah Agung. Mahkamah



Agung berpendapat bahwa Keputusan Menteri bukan suatu ‘peraturan’ namun suatu ‘penetapan’ dan oleh karena itu bukan berada di bawah wewenang Mahkamah Agung, Putusan No. 61/P/HUM/2010.

196. Amandemen UUD 1945, Pasal 24 ayat 2.

197. Mahkamah Konstitusi merupakan tambahan penting dalam sistem pada masa reformasi. Mahkamah Konstitusi berkewajiban untuk mengadili seluruh kasus pada tingkat pertama dan terakhir, “untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.” Amandemen UUD 1945, Pasal 24C.

198. Hal ini mencakup pengadilan agama yang menangani masalah keluarga dan kewarisan bagi orang-orang yang beragama Islam, pengadilan militer dan pengadilan tata usaha negara.

199. Lihat secara umum Organisasi Buruh Internasional. 2005 *Major Labour Laws of Indonesia*. Jakarta: Organisasi Buruh Internasional. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@ilo-jakarta/documents/publication/wcms\\_120126.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@ilo-jakarta/documents/publication/wcms_120126.pdf).

200. Wewenang untuk pengangkatan hakim diberikan kepada lembaga independen yaitu Komisi Yudisial dengan persetujuan dari DPR. Lihat situs web Komisi Yudisial, “Sejarah Pembentukan”: <http://www.komisiyudisial.go.id/statis-14-sejarah-pembentukan.html>.

201. Selain pembentukan Mahkamah Konstitusi dan Pengadilan HAM ad hoc untuk menangani kejahatan terhadap kemanusiaan, DPR telah melimpahkan tanggungjawab organisasi, administrasi dan finansial untuk badan peradilan yang berada di tingkatan yang lebih bawah dari lembaga eksekutif (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Agama dan Kementerian Pertahanan) kepada Mahkamah Agung. Lihat UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menggantikan UU No. 14 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan UU No 35 Tahun 1999.

202. Transparency International. Corruption by country 2010-2011 – Indonesia. [http://www.transparency.org/country#IDN\\_PublicOpinion](http://www.transparency.org/country#IDN_PublicOpinion).

203. See for example, Aljazeera. 2012. “Indonesia’s Justice System,” *Aljazeera*, March 1, 2012, <http://www.aljazeera.com/programmes/101east/2012/02/2012221142341411535.html>.

204. KUHP berdasarkan hukum pidana yang berasal dari masa kolonialisme Belanda tahun 1915, yaitu *Wetboek van Strafrecht voor Indonesia*.

205. Seluruh peraturan yang ada menetapkan tentang tindak pidana dan ancaman maksimum pidana jika terbukti bersalah yang umumnya terdiri dari pidana penjara dan pidana denda.

206. Untuk ketentuan dalam KUHP dan aturan hukum terkait buruh migran, lihat secara umum Hamim, A. dan R. Rosenberg. 2003 *Review of Indonesian Legislation* [Kajian Tentang Legislasi Indonesia]. Dalam *Trafficking of Women and Children in Indonesia* [Perdagangan Perempuan dan Anak-Anak di Indonesia], 195–215. Indonesia: International Catholic Migration Commission Indonesia.

207. Pelanggaran ini kini akan diancam dengan pidana penjara hingga 5 tahun atau denda paling banyak Rp 500.000.000 (AS \$52.000).

208. UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Pasal 126 dan 127. UU ini menggantikan UU No. 9 Tahun 1992 dan berdasarkan penjelasannya bermaksud untuk menghantarkan sistem

yang berlaku di Indonesia menuju era milenium ketiga dan era globalisasi perdagangan dan ketenagakerjaan, serta untuk memerangi kejahatan transnasional yang terorganisasi dan pergerakan migran yang tidak sah.

209. UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

210. Tindak pidana perdagangan orang diancam dengan pidana penjara selama tiga hingga limabelas tahun. Hukuman yang sama berlaku untuk setiap orang yang melakukan pengiriman anak ke luar negeri dengan cara apapun yang mengakibatkan anak tersebut tereksplotasi (UU No. 21 Tahun 2007, Pasal 6).

211. Wawancara dengan Nurharsono dan Badriyah, Migrant Care, Jakarta, 28 Juni 2012.

212. KUHAP, tidak seperti KUHP, telah banyak diperbarui oleh rezim Suharto pada tahun 1981, menggantikan hukum prosedural Belanda sebelumnya.

213. Wawancara dengan Bagian Penanganan Kasus, Kementerian Tenaga Kerja, Jakarta, 27 Juli 2012.

214. Wawancara dengan Eddy Purwanto, Penasehat Hukum, Yayasan TIFA, Jakarta, 24 Juni 2012.

215. *Idem*.

216. Wawancara dengan Jihun, SBMI Indramayu, dan Eddy Purwanto, penasehat hukum, Yayasan TIFA, Jakarta, 24 Juni 2012.

217. Wawancara dengan Roma Hidayat, ADBMI Lotim, Lombok Timur, 10 Juni 2012.

218. Wawancara dengan Oscar Abdulrachman, Bagian Penanganan Kasus, dan Berry Komarudzaman SH, Direktur Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri, Kementerian Tenaga Kerja, Jakarta, 27 Juli 2012.

219. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata di Indonesia diperkenalkan oleh Belanda di tahun 1847 dan didasarkan pada hukum perdata Napoleon. Kecuali untuk bagian tertentu yang telah digantikan oleh legislasi sesudahnya, KUHP ini sebagian besar masih sama.

220. Wawancara dengan Pratiwi Febri, LBH Jakarta, 27 Januari 2012.

221. Pada tahun 2003, Keputusan Presiden No. 108 Tahun 2003 menentukan tugas dari kedutaan besar dan perwakilan konsuler, termasuk ketentuan tentang bantuan hukum dan materi untuk WNI yang bermasalah. Kedutaan besar bertugas untuk “mewakili dan memperjuangkan kepentingan bangsa, negara dan pemerintah Republik Indonesia” serta “melindungi warga negara Indonesia”, termasuk melalui “pengayoman, pelayanan, perlindungan dan pemberian bantuan hukum dan fisik kepada warga negara Indonesia dalam hal terjadi ancaman dan/atau masalah hukum di negara penerima.” Konsulat memiliki peran umum yang sama untuk memperjuangkan kepentingan Indonesia dan WNI di luar negeri.

222. Instruksi Presiden No. 6 Tahun 2006 tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, 2 Agustus 2006.

223. Peraturan Menteri Luar Negeri No. 4 Tahun 2008 tentang Pelayanan Warga Pada Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri; dan Panduan Pemberian Pelayanan dan Perlindungan Kepada Warga Negara Indonesia di Luar Negeri.

224. Permenakertrans No. 12 Tahun 2011 tentang Atase Ketenagakerjaan dan Staf Teknis Ketenagakerjaan pada Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri, 12/MEN/X/2011.

225. *Idem*, Pasal 7(f) dan (g). Peserta FGD yang pernah menghubungi pihak kedutaan besar tidak dapat menyatakan apakah mereka bicara dengan staf perwakilan diplomatik atau atase ketenagakerjaan, sehingga untuk bagian ini seluruhnya disebut hanya sebagai “staf kedutaan”.
226. Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2013 tentang Pelindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, 2 Januari 2013, Pasal 16.
227. *Idem*, Pasal 25.
228. Kementerian Luar Negeri, Petunjuk Teknis Tentang Pelayanan Warga pada Perwakilan RI di Luar Negeri, No. 4 Tahun 2008, 1 Juli 2008. Kedutaan Besar Republik Indonesia di Arab Saudi juga telah mengembangkan prosedur penanganan kasus yang komprehensif di negara tersebut yang tersedia di situs web-nya: <http://www.kemlu.go.id/riyadh/Pages/TipsOrIndonesiaGlanceDisplay.aspx?IDP=4&l=id>.
229. Situs web Kemenlu. 2009. Pelayanan Perlindungan WNI & BHI. <http://www.kemlu.go.id/Pages/ServiceDisplay.aspx?IDP=1&l=id>.
230. Kementerian Luar Negeri, Petunjuk Teknis Tentang Pelayanan Warga pada Perwakilan RI di Luar Negeri, hlm. 71.
231. *Idem*.
232. Direktorat Perlindungan WNI. 2011. “TKI, Antara Aset dan Pencitraan Negara”, *Tabloid Diplomasi*, 15 September–14 Oktober 2011, hlm. 4.
233. Wawancara dengan Sri Palupi, Institute for ECOSOC Rights, Jakarta, 27 Januari 2012.
234. Wawancara dengan Tatang Boedi Utama Razak, Direktur Perlindungan Warga Negara Indonesia, Kementerian Luar Negeri, Jakarta, 26 Juni 2012.
235. Pekerja migran perempuan, FGD, Malang, Jawa Timur, 12 April 2012.
236. Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler, 1963, 21 U.S.T. 77, T.I.A.S. 6820, 596 U.N.T.S. 261.
237. Kedutaan Besar Republik Indonesia, Riyadh. 2011. “KBRI Riyadh Kecam Pelaksanaan Eksekusi Hukuman Mati Ruyati”. *Siaran pers Sekretariat Kabinet RI*, 21 Juni 2011. <http://www.setkab.go.id/international-2088-kbri-riyadh-kecam-eksekusi-hukuman-mati-ruyati.html>; dan Hidayati, N. 2011. “Kronologi Pemancungan Ruyati”. *Detik News*, 19 Juni 2011. <http://news.detik.com/read/2011/06/19/124055/1663347/10/kronologi-pemancungan-ruyati>.
238. Wawancara dengan Humphrey Djemat, jurubicara Satgas TKI tentang kasus WNI/TKI di luar negeri yang terancam hukuman mati. Jakarta. 26 Juni 2012.
239. Direktorat Perlindungan WNI. 2011. “TKI, Antara Aset dan Pencitraan Negara”, *Tabloid Diplomasi*, 15 September – 14 Oktober 2011, hlm. 4.
240. Wawancara dengan Jamaluddin, perwakilan masyarakat sipil tentang SATGAS TKI, Jakarta, 28 Januari 2012.
241. *Idem*.
242. Gambaran dari pengadilan yang diceritakan oleh Roma sepertinya sama dengan pengadilan hubungan industrial di mana para pihak mewakili diri mereka sendiri dan merundingkan hasilnya.

243. Direktorat Perlindungan WNI. 2011. "TKI, Antara Aset dan Pencitraan Negara", *Tabloid Diplomasia*, 15 September–14 Oktober 2011, hlm. 4.
244. *Saudi Gazette*. 2012. "Jakarta Seeks ILO Cover for Its Domestic Workers." ["Jakarta Meminta Perlindungan ILO bagi PRT mereka"]. 26 Februari 2012. <http://www.saudigazette.com.sa/index.cfm?method=home.regcon&contentid=20120226118340>.
245. Wawancara dengan Bp. Irwan Rosadi dan Made Bagus Surajaya, PT Abdillah Putra Tamala (PPTKIS), Jakarta, 22 Juni 2012.
246. Wawancara dengan Sukardi, Bagian Penempatan dan Penanganan Kasus, Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Malang, Jawa Timur, 18 April 2012.
247. Wawancara dengan Nurharsono dan Badriyah, Migrant Care, Jakarta, 28 Juni 2012.
248. Wawancara dengan Jihun, SBMI Indramayu, Jakarta, 24 Juni 2012.
249. "Kemudian kasusnya akan dibawa kepada kami. Kami akan pergi ke PPTKIS dan meminta agar mereka memberikannya atau kami akan melaporkannya kepada polisi, tetapi jika kami tidak mendampingi pekerja, mereka harus membayar. Beginilah situasi gila di Indonesia." Wawancara dengan Eddy Purwanto, Yayasan TIFA, Jakarta, 24 Juni 2012.
250. Wawancara dengan Eddy Purwanto, penasehat hukum, Yayasan TIFA, Jakarta, 24 Juni 2012.
251. Wawancara dengan Dinas Tenaga Kerja, Sukabumi, 28 Juni 2012.
252. Wawancara dengan PT Abdillah Putra Tamala (PPTKIS), Jakarta, 22 Juni 2012.
253. Permenakertrans No. 1 Tahun 2012.
254. Wawancara dengan Mutmainah, Paguyuban Jinggo Putri, Malang, 26 April 2012.
255. Pekerja migran perempuan, FGD, Lombok Timor, 10 Juni 2012.
256. UU No. 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, 2 November 2011.
257. Wawancara dengan Jamalludin, perwakilan masyarakat sipil untuk SATGAS TKI, Jakarta, 28 Januari 2012.
258. Wawancara dengan Pratiwi Febri, LBH Jakarta, 27 Januari 2012.
259. Wawancara dengan Sukardi, Bagian Penempatan dan Penanganan Kasus, Dinas Kementerian Tenaga Kerja Kabupaten Malang, Jawa Timur, 18 April 2012.
260. Wawancara dengan Eddy Purwanto, penasehat hukum, Yayasan TIFA, Jakarta, 24 Juni 2012.

# Open Society Foundations

Open Society Foundations bekerja untuk membangun demokrasi yang dinamis dan toleran dimana pemerintah bertanggungjawab terhadap warga negaranya. Bekerja dengan komunitas lokal pada lebih dari 100 negara, Open Society Foundations mendukung keadilan dan hak asasi manusia, kebebasan berpendapat, serta akses terhadap kesehatan dan pendidikan publik.

[www.soros.org](http://www.soros.org)

## Proyek Akses Buruh Migran terhadap Keadilan

Laporan ini diproduksi oleh Proyek Akses Buruh Migran terhadap Keadilan. Proyek ini mengkaji dan berupaya untuk memperkuat kerangka kerja hukum yang melatarbelakangi migrasi ketenagakerjaan berupah rendah sehingga dapat melindungi hak-hak buruh migran secara lebih baik dan memastikan adanya ganti rugi bagi pekerja yang hak-haknya dilanggar. Saat ini, proyek penelitian terfokus pada kurangnya peran negara-negara asal dalam memastikan keadilan bagi buruh migran dan akuntabilitas sektor swasta, dengan penekanan pada koridor Asia-Timur Tengah.

Proyek Akses Pekerja Migran terhadap Keadilan merupakan kolaborasi penelitian terapan antara profesor di Fakultas Hukum Universitas New South Wales dan Fakultas Hukum Universitas Pennsylvania, yang bekerja secara erat dengan mitra setempat di Asia Selatan dan Asia Tenggara. Proyek ini dipimpin oleh Bassina Farbenblum (Direktur Program Hak Buruh Migran dan Pengungsi di bawah Australian Human Rights Centre, serta Human Rights Clinic di UNSW Law), Eleanor Taylor-Nicholson (Fellow di Australian Human Rights Centre, UNSW), dan Sarah Paoletti (Direktur Transnational Legal Clinic, Fakultas Hukum Universitas Pennsylvania).

[www.migrantworkerjustice.org](http://www.migrantworkerjustice.org)

## International Migration Initiative

International Migration Initiative (IMI) merancang dan mendukung inisiatif untuk mereformasi aspek yang paling kasar dari proses migrasi. Program yang ada mengatur pekerjaannya di sekitar koridor migrasi, untuk mendapatkan aksi yang terkoordinasi di negara-negara asal, negara transit, dan negara tujuan. IMI berupaya untuk mencapai dua tujuan spesifik: (1) bahwa migrasi tenaga kerja merupakan proses yang aman, adil, dan tidak dieksploitasi, dan (2) bahwa undang-undang, kebijakan, dan praktek tidak melakukan diskriminasi terhadap buruh migran atau melanggar hak-hak mereka. Untuk mencapai hal ini, IMI menargetkan praktek pekerjaan dan sistem rekrutmen untuk meningkatkan perlindungan tenaga kerja, kebijakan penegakan migrasi untuk mengurangi pelanggaran hak-hak dengan memastikan bahwa pihak imigrasi dan kontrol perbatasan sesuai dengan norma-norma hak asasi manusia dan struktur pemerintah untuk menetapkan sistem yang melindungi hak-hak buruh migran secara lebih efektif. IMI mengambil pengalaman dan aktivitas dari organisasi akar rumput sambil secara bersamaan dan bersemangat berinteraksi dengan pembuat kebijakan dan para pemimpin politik.

[www.opensocietyfoundations.org/about/programs/international-migration-initiative](http://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/international-migration-initiative)

## Yayasan Tifa

Yayasan Tifa adalah organisasi pemberi hibah yang berjuang untuk mempromosikan masyarakat terbuka, dengan berperan aktif menguatkan masyarakat sipil di Indonesia. Sejak tahun 2012, Tifa berdedikasi untuk memajukan demokrasi yang berkualitas di Indonesia. Visi Yayasan Tifa adalah suatu komunitas dimana penduduk, sektor bisnis dan pemerintah mendorong tata pemerintahan yang baik, membangun solidaritas dan mendukung hak-hak individu, terutama hak-hak dan pandangan kaum perempuan, kaum minoritas, dan kelompok marjinal lainnya. Tifa bekerja untuk memperjuangkan masyarakat terbuka di Indonesia; masyarakat yang menghormati keberagaman dan menjunjung tinggi penegakan hukum, keadilan, dan kesetaraan.

[www.tifafoundation.org](http://www.tifafoundation.org)



Setiap tahun, sekitar setengah juta warga Indonesia berangkat ke luar negeri untuk bekerja, yang separuh diantaranya pergi menuju wilayah Timur Tengah. Pada umumnya, mereka adalah kaum perempuan yang berasal dari kota-kota kecil atau desa-desa di perkampungan dengan hanya bekal pendidikan sekolah dasar dan pengalaman kerja yang sangat terbatas. Mereka dipekerjakan untuk melakukan pekerjaan rumah tangga. Banyak diantara mereka yang mengalami pelecehan dan eksploitasi, namun mereka tidak memiliki akses terhadap bantuan dari sistem hukum di negara tempat mereka bekerja.

Oleh karena itu, sangat penting bagi buruh migran untuk mendapatkan keadilan di negara mereka sendiri. Ketersediaan akses terhadap keadilan di negara sendiri juga memungkinkan untuk mendapatkan kompensasi jika pemerintah dan agen tenaga kerja swasta tidak menjalankan kewajiban hukum mereka terhadap buruh migran.

*Akses Buruh Migran terhadap Keadilan di Negara Asal: Studi Kasus Indonesia* merupakan studi pertama yang komprehensif tentang akses buruh migran terhadap keadilan di negara asal mereka. Laporan ini menganalisa berbagai mekanisme dimana buruh migran dapat mengakses keadilan di Indonesia, serta sejumlah hambatan sistemik yang menghalangi kebanyakan buruh migran untuk memperoleh ganti rugi penuh atas kerugian yang telah mereka alami sebelum, selama dan setelah bekerja di luar negeri.

Laporan ini juga memaparkan tentang undang-undang, kebijakan, dan prosedur yang mengatur cara kerja dari masing-masing mekanisme untuk mengupayakan ganti rugi, serta menyertakan sejumlah rekomendasi untuk meningkatkan akses terhadap keadilan dan pertanggungjawaban sektor swasta pada 11 bidang utama, yang ditujukan untuk pemerintah, parlemen, masyarakat sipil, pihak donor, dan pihak-pihak lainnya.

*Akses Buruh Migran terhadap Keadilan di Negara Asal: Studi Kasus Indonesia* memberikan landasan kuat berbasis bukti untuk melakukan advokasi dan reformasi hukum di Indonesia. Laporan ini juga dapat berfungsi sebagai panduan bagi kelompok masyarakat sipil di Indonesia serta untuk lebih memahami, memanfaatkan, dan menguji mekanisme keadilan yang ada secara global agar dapat menegakkan hak-hak buruh migran.

