

MIGRANT WORKERS' ACCESS TO JUSTICE SERIES

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



**RINGKASAN EKSEKUTIF**

Bassina Farbenblum | Eleanor Taylor-Nicholson | Sarah Paoletti



UNSW  
AUSTRALIA

Law

# 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

# 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 pertanggung jawaban 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.