

Menciptakan Kerangka Kerja Buruh Migran yang Lebih Kuat untuk Dekade Berikutnya

Rekomendasi untuk DPR

RINGKASAN EKSEKUTIF :

Setiap tahun, puluhan ribu buruh migran Indonesia menjadi korban penipuan, pelanggaran hak-hak buruh, atau dalam beberapa kasus mengalami pelecehan yang parah selama proses migrasi mereka. Pada tahun 2004, DPR telah meloloskan perundang-undangan tentang penempatan dan perlindungan bagi buruh migran (UU No. 39 Tahun 2004). Setelah berjalan selama hampir satu dekade, UU No. 39 Tahun 2004 dikaji ulang oleh DPR. Kertas kerja ini didasarkan pada studi terbaru tentang akses buruh migran terhadap keadilan, yang menekankan pada perubahan utama yang harus dilakukan terhadap undang-undang tersebut untuk meningkatkan perlindungan hak-hak buruh migran dan menjamin akuntabilitas semua aktor yang terlibat dalam sistem migrasi tenaga kerja.

REKOMENDASI UTAMA :

Bagi revisi terhadap UU No. 39 Tahun 2004 untuk meningkatkan akses buruh migran terhadap keadilan mencakup:

1. Menangani dan memprioritaskan akses terhadap keadilan bagi buruh migran dalam setiap revisi terhadap UU No. 39 Tahun 2004.
2. Menyatakan secara jelas hak-hak buruh migran dalam undang-undang, termasuk dalam mekanisme penegakannya.
3. Mengidentifikasi secara jelas para aktor (pemerintah dan/atau sektor swasta) yang bertanggungjawab untuk memenuhi hak-hak spesifik buruh migran dan konsekuensinya jika tidak memenuhi hal tersebut.
4. Meningkatkan sistem pengawasan dan akuntabilitas PPTKIS (Pelaksana Penempatan TKI Swasta).
5. Melakukan pengaturan terhadap sistem perantara.

Pendahuluan

Selama sepuluh tahun terakhir, pelecehan yang dialami oleh buruh migran Indonesia telah memperoleh perhatian yang luar biasa di Indonesia, yang membawa ke arah terjadinya reformasi di tingkat nasional dan tingkat lokal. Yang menjadi dasar reformasi adalah pengenalan undang-undang nasional pertama tentang migrasi tenaga kerja, UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Buruh Migran Indonesia. UU No. 39 Tahun 2004 telah memperkuat sistem dan menciptakan kerangka kerja bagi pengesahan peraturan.

Sehubungan dengan akses terhadap keadilan, UU No. 39 Tahun 2004 telah mengakui hak-hak para pekerja dan memberikan peluang untuk memperoleh kompensasi. Pertama, undang-undang menjamin hak-hak bagi buruh migran untuk “menerima jaminan perlindungan undang-undang ... [atas] pelanggaran terhadap hak-hak seseorang yang telah ditentukan dalam undang-undang selama penempatan di luar negeri.” Selain itu, undang-undang juga menetapkan dua mekanisme potensial untuk memperoleh ganti rugi:

1. **Penyelesaian sengketa administratif** – undang-undang mensyaratkan buruh migran dan PPTKIS untuk menegosiasikan sengketa secara damai, tetapi jika upaya ini gagal, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kementerian Tenaga Kerja) dapat dilibatkan untuk memfasilitasi penyelesaian.
2. **Asuransi** – Undang-undang mensyaratkan PPTKIS untuk mengatur asuransi bagi seluruh buruh migran sebelum keberangkatan. PPTKIS kemudian dapat mendapatkan kembali biaya tersebut sebagai bagian dari biaya penempatan.

Kedua mekanisme tersebut tersedia di Indonesia. Selain itu, undang-undang menetapkan tanggung jawab perlindungan buruh migran selama di luar negeri kepada Kementerian Luar Negeri.

AKSES TERHADAP KEADILAN

Terminologi ini bisa memiliki banyak arti dalam konteks yang berbeda, yang mencakup konteks politik, ekonomi, dan keadilan sosial. Dalam kertas kebijakan ini, terminologi ini mengacu terutama pada keadilan hukum. Terminologi berikut biasa digunakan:

Akses terhadap Keadilan : kemampuan yang diperoleh melalui mekanisme kelembagaan, baik formal maupun informal, untuk meminta pertanggungjawaban pelaku pelanggaran hukum, kebijakan, dan kontrak serta untuk memperoleh kompensasi atas kerugian yang dialami sebagai akibat dari pelanggaran tersebut.

Ganti Rugi : langkah perbaikan, yang mencakup kompensasi finansial atas kerugian yang dialami walaupun tidak terbatas hanya pada kompensasi finansial saja.

Rangkuman dari Tantangan dan Peluang yang Ada

Pada tahun 2012, suatu tim penelitian global telah melakukan studi tentang akses buruh migran terhadap keadilan di Indonesia, yang difokuskan pada pekerja yang berangkat ke Timur Tengah. Studi ini dipimpin oleh profesor hukum dari Universitas New South Wales di Australia dan Universitas Pennsylvania di Amerika Serikat bersama dengan seorang peneliti Indonesia. Penelitian tersebut mencakup wawancara dengan para pejabat pemerintah, masyarakat sipil, akademisi, perwakilan sektor swasta dan buruh migran Indonesia, begitu juga pengkajian tentang UU No. 39 Tahun 2004 dan peraturan terkait.

Studi menemukan bahwa para peserta percaya berlakunya UU No. 39 Tahun 2004 merupakan langkah maju menuju pengaturan industri migrasi tenaga kerja dan perlindungan terhadap buruh migran yang lebih baik. Saat ini, berbagai peraturan telah diadopsi untuk melaksanakan pengaturan kunci dari undang-undang tersebut, termasuk peraturan yang lebih ketat untuk mencegah pelecehan yang dilakukan oleh PPTKIS daripada peraturan yang ada sebelumnya.

Namun, para peserta juga merasa frustrasi dengan adanya kesenjangan hukum, kegagalan untuk menetapkan peran dari lembaga-lembaga kunci, dan kurangnya hak-hak hukum yang konkret bagi buruh migran maupun mekanisme penegakannya. Hal ini mencakup kurang efektifnya mekanisme untuk memperoleh ganti rugi atas kerugian yang dialami selama periode migrasi untuk bekerja. Secara keseluruhan, studi menemukan bahwa sangat sedikit yang mengakses keadilan atas kerugian kecil maupun besar dan kepercayaan terhadap sistem hukum masih rendah.

Saat ini, ada peluang historis untuk melakukan revisi dan memperkuat UU No. 39 Tahun 2004 dan secara fundamental meningkatkan akses buruh migran terhadap keadilan. Hal ini akan membangun dan melaksanakan komitmen yang terkait dengan penandatanganan ratifikasi Indonesia terhadap Konvensi tentang Hak-Hak Buruh Migran dan Anggota Keluarganya pada tahun 2012, menetapkan kepemimpinan regional dan global lebih lanjut tentang permasalahan buruh migran. Selain itu, juga ada peluang yang serius untuk menyertakan akses terhadap keadilan dalam pelaksanaan undang-undang revolusioner tahun 2011 tentang bantuan hukum.

Dengan adanya peluang sebagaimana yang diuraikan di atas, kertas kebijakan ini menetapkan lima rekomendasi untuk merevisi UU No. 39 Tahun 2004 agar dapat melindungi buruh migran dengan lebih baik dan meningkatkan kemampuan pekerja untuk menegakkan hak-haknya.

1. Menyertakan dan Memprioritaskan Akses Terhadap Keadilan bagi Pekerja dalam Revisi UU No. 39 Tahun 2004

UU No. 39 Tahun 2004 mengacu tentang hak terhadap perlindungan hukum dan mekanisme penyelesaian sengketa. Namun, ketentuan-ketentuan ini masih dianggap terlalu singkat, tidak mudah menemukannya dalam undang-undang, dan dinyatakan dalam istilah yang umum sehingga ketentuan tersebut masih belum dapat ditegakkan. Penegakan hak-hak buruh migran serta akses terhadap keadilan dan ganti rugi tidak didefinisikan sebagai tujuan dari perundang-undangan.

Sebagai langkah pertama untuk meningkatkan akses terhadap keadilan bagi buruh migran, akses terhadap ganti rugi yang bernilai atas kerugian yang dialami selama proses migrasi harus menjadi komponen sentral dari reformasi hukum migrasi tenaga kerja yang berlaku saat ini. Setidaknya, UU No. 39 Tahun 2004 harus:

- Menyatakan prinsip yang jelas bahwa buruh migran memiliki hak untuk memperoleh ganti rugi atas pelanggaran hak-hak kontraktual dan hak-hak berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.
- Merumuskan mekanisme spesifik yang tersedia untuk memperoleh ganti rugi bagi berbagai macam kerugian dan pelanggaran hak, serta sifat ganti rugi yang disediakan (misalnya kompensasi finansial). Mengidentifikasi lembaga-lembaga yang bertanggungjawab terhadap masing-masing mekanisme dan kewajiban mereka.
- Mengidentifikasi para pihak yang bertanggung jawab untuk menyediakan ganti rugi atas kerugian tertentu (misalnya PPTKIS/ perusahaan asuransi/pemerintah), dan konsekuensi atas kegagalan untuk merespon klaim buruh migran atau kegagalan untuk melaksanakan mekanisme yang tersedia secara konstruktif (misalnya kegagalan PPTKIS untuk menyediakan dokumen atau menghadiri mediasi).
- Mensyaratkan pemerintah dan/atau PPTKIS untuk menyediakan informasi tentang mekanisme yang ada

kepada buruh migran sebelum keberangkatan, dalam suatu format yang dipahami pekerja dan dalam format serupa yang dapat diakses ketika pekerja berada di luar negeri.

- Mensyaratkan bahwa peraturan dibuat standar, dapat diakses dan memiliki prosedur yang adil bagi pekerja untuk memperoleh ganti rugi yang bernilai.

2. Menyatakan dengan Jelas Hak-hak Buruh Migran dalam Undang-undang.

Bagi buruh migran, untuk menegakkan hak-hak mereka dan menegakkan hak untuk melakukan akses terhadap ganti rugi akibat pelanggaran, mereka harus memahami hak-hak yang mereka miliki. Pihak-pihak lain, seperti PPTKIS dan penyedia jasa pelatihan harus memahami kandungan dari hak-hak hukum buruh migran dan kewajiban PPTKIS yang terkait dengan perlindungan dan pemenuhan hak-hak tersebut.

UU No. 39 Tahun 2004 menetapkan daftar umum hak-hak buruh migran yang mencakup hak terhadap informasi, perlakuan yang setara, upah standar di negara tujuan, salinan kontrak kerja, dan hak untuk memperoleh ganti rugi. Daftar ini masih memiliki kekurangan beberapa hak-hak utama, termasuk hak-hak untuk diperlakukan secara bermartabat dan terhormat, hak atas kebebasan untuk bergerak, dan hak atas kebebasan untuk berbicara. Selain itu, hak-hak yang dicantumkan masih samar-samar dan secara efektif tidak dapat ditegakkan.

- Menyatakan secara jelas dalam undang-undang, seluruh hak-hak yang dimiliki buruh migran dan tindakan apa yang diperlukan oleh hak tersebut. Hal ini mencakup hak-hak kontraktual yang diperlukan dalam semua perjanjian penempatan dan perjanjian kerja.
- Mencantumkan ke dalam undang-undang, seluruh hak-hak yang terkandung dalam Konvensi tentang Hak-Hak Buruh Migran dan Anggota Keluarganya serta perjanjian hak asasi manusia lainnya dimana Indonesia menjadi salah satu pihak, termasuk Konvensi tentang Penghapusan Seluruh Bentuk Diskriminasi terhadap Kaum Perempuan (CEDAW, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*).
- Mempertimbangkan asumsi seandainya hak-hak buruh migran berdasarkan undang-undang HAM

domestik dan HAM internasional dicantumkan dalam perjanjian dengan pihak swasta antara pelaksana penempatan TKI dan buruh migran.

3. Mengidentifikasi dengan Jelas Para Aktor (dari Pihak Pemerintah dan/ atau Sektor Swasta) yang Bertanggung Jawab terhadap Pemenuhan Hak-hak Khusus Buruh Migran dan Konsekuensi atas Kegagalan untuk Memenuhinya.

UU No. 39 Tahun 2004 dan peraturan terkait jarang yang mengidentifikasi pihak yang bertanggung jawab atas pemenuhan hak, dan tidak menyatakan secara jelas tindakan apa yang diperlukan untuk memenuhi hak tersebut. UU dan peraturan tersebut juga tidak mengidentifikasi tindakan yang dapat diambil buruh migran untuk memaksakan pemenuhan atau penegakan suatu hak. Untuk memperjelas hak-hak dan kewajiban dari seluruh aktor, direkomendasikan hal-hal berikut:

- Menyatakan secara jelas pihak yang bertanggung jawab bagi pemenuhan masing-masing hak dan aksi tertentu yang harus diambil oleh pihak tersebut.
- Mencantumkan konsekuensi dan sanksi atas kegagalan untuk memenuhi kewajiban terhadap buruh migran.
- Menyatakan mekanisme dimana pekerja migran dapat mengajukan permohonan agar hak-hak ditegakkan atau mengajukan permohonan ganti rugi jika pelanggaran terhadap hak-hak tersebut telah menyebabkan kerugian.

4. Meningkatkan Pengawasan dan Akuntabilitas PPTKIS

Buruh migran hanya dapat dilindungi secara efektif jika PPTKIS bertindak dengan itikad baik untuk memenuhi kewajiban hukum mereka terhadap para pekerja sepanjang proses migrasi. Selain itu, kegagalan PPTKIS untuk bertindak dengan itikad baik harus diidentifikasi melalui pengawasan yang efektif dan diberikan sanksi.

Para peserta studi melaporkan terjadinya pelanggaran undang-undang yang merajalela oleh pihak PPTKIS yang tidak dikenakan sanksi. Hal ini mencakup kegagalan untuk menyediakan perjanjian utama seperti perjanjian

penempatan; memberikan perjanjian yang tidak sesuai dengan undang-undang; kegagalan untuk memberikan pelatihan kepada para pekerja sebagaimana yang disyaratkan; penggunaan perantara individu yang tidak sah yang menyesatkan pekerja atau melakukan penipuan terhadap pekerja; dan penahanan yang tidak sah terhadap dokumen pribadi pekerja.

Studi juga menemukan bahwa sistem pengawasan dan pemberian sanksi yang ada saat ini masih belum efektif karena bersifat ad hoc dan tidak transparan; sistem tersebut memperoleh kritikan yang pedas dari banyak peserta yang terlibat dalam studi ini. Salah satu yang menjadi keprihatinan khusus adalah pengawasan yang bersifat tertutup –tidak ada pengungkapan publik atas kriteria penilaian, kriteria untuk melakukan penyelidikan, perilaku dan hasil investigasi perusahaan, atau tidak ada pengungkapan identitas perusahaan yang sedang berada dalam investigasi atau yang telah diberikan sanksi. Hal ini menghalangi buruh migran untuk membuat pilihan yang diinformasikan tentang PPTKIS yang akan dipilih. Kondisi tersebut juga menghalangi buruh migran dan perwakilan mereka untuk melaporkan perilaku buruk PPTKIS tertentu.

Untuk menetapkan sistem yang lebih efektif, undang-undang harus:

Menetapkan proses pengaduan yang dapat diakses publik bagi buruh migran dan keluarganya serta penyelidikan wajib dan pemberian sanksi bagi kegagalan yang serius atau yang berulang.

- Memperkuat persyaratan pemberian surat ijin, termasuk mengaitkan pemberian perpanjangan surat ijin terhadap pemenuhan atas perlindungan utama buruh migran, dan menolak memberikan surat ijin kepada pemohon yang sebelumnya terlibat dalam PPTKIS yang dibatalkan surat ijinnya.
- Meningkatkan transparansi dalam pemberian surat ijin, termasuk memberikan peluang bagi adanya komentar publik tentang aplikasi pengajuan surat ijin dan mempublikasikan sanksi yang diberikan kepada PPTKIS dan identitas dari manajemen senior serta pihak individu/perusahaan lainnya yang memiliki kepentingan finansial yang signifikan terhadap PPTKIS.
- Meminta pertanggungjawaban PPTKIS terhadap perantara yang bertindak sebagai agen mereka.
- Menyediakan para pelaksana penempatan tenaga kerja dengan panduan rinci tentang kewajiban mereka terhadap buruh migran berdasarkan

perundang-undangan yang berlaku, peraturan, dan perjanjian penempatan standar, serta cara-cara dimana para perekrut harus memenuhi kewajiban tersebut maupun konsekuensi dari kegagalan untuk memenuhinya. Informasi ini sepertinya belum dirumuskan dan disediakan secara jelas.

5. Mengatur Sistem Perantara

Studi menemukan bahwa para perantara/sponsor merupakan bagian yang sudah mapan dari sistem migrasi tenaga kerja Indonesia, yang bertindak sebagai agen dari pelaksana penempatan TKI di tingkat desa. Para perantara sangat penting terutama bagi buruh migran yang berangkat ke Timur Tengah karena seluruh PPTKIS tersebut terletak di Jakarta. Beberapa pegiat menyerukan pelarangan terhadap perantara karena tingginya insiden penipuan terhadap buruh migran serta perilaku yang menyesatkan atau tidak kompeten. Para peserta studi melaporkan bahwa perantara telah memberikan informasi yang menyesatkan tentang sifat dan kondisi pekerjaan yang mereka lakukan, diantaranya kegagalan untuk membantu ketika timbul masalah.

Penyusun laporan penelitian ini menyimpulkan bahwa pelarangan terhadap perantara merupakan hal yang tidak realistis mengingat tingkat ketergantungan pekerja terhadap para perantara dalam mencari PPTKIS dan mengatur dokumen perjalanan. Dengan adanya peran buruk dari perantara dalam sistem migrasi tenaga kerja, pengawasan yang jauh lebih kuat dan akuntabilitas dalam sistem perantara diperlukan mendesak.

Untuk melakukan pengaturan secara efektif terhadap perantara, pemerintah hendaknya mengadakan penelitian nasional untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik terhadap jalannya sistem perantara dan untuk mengevaluasi layanan yang diberikan perantara kepada pekerja, hubungan mereka dengan pihak PPTKIS, cakupan geografis mereka, masalah-masalah yang sering dihadapi buruh migran dengan perantara, dan cara-cara perantara untuk melindungi pekerja.

Penelitian seperti ini juga harus mempertimbangkan model pengaturan yang mempertimbangkan sejumlah besar perantara yang tersebar di seluruh penjuru negara serta pentingnya hubungan pribadi dalam model perantara. Prakarsa pengaturan yang potensial mencakup:

1. Mensyaratkan secara eksplisit bahwa seluruh perantara merupakan pegawai dari PPTKIS (hal ini barangkali telah disyaratkan sebagaimana adanya larangan dalam ketentuan tentang layanan rekrutmen oleh pihak individu, namun hal ini tetap saja tidak ditegakkan).
2. Menetapkan skema pemberian surat ijin menurut ketentuan yang berlaku untuk memberikan surat ijin individu sebagai perantara, termasuk persyaratan etik, dan merumuskan kondisi dimana perantara merupakan “agen” dari PPTKIS sehingga PPTKIS bertanggungjawab atas tindakan yang dilakukan oleh perantara mereka. Hal ini harus mencakup:
 - a. Menetapkan mekanisme bagi pengaduan buruh migran, penyelidikan, penyelesaian sengketa, dan upaya ganti rugi terhadap para perantara.
 - b. Melarang PPTKIS untuk mempekerjakan perantara yang tidak memiliki surat ijin (dan sanksi kepada mereka yang melakukannya), serta membuat daftar perantara yang memiliki surat ijin di tiap-tiap kabupaten yang tersedia secara publik dan dapat diakses dengan mudah.
 - c. Membuat surat ijin yang berlaku dalam jangka waktu yang terbatas, dengan pemberian perpanjangan periodik tergantung pada rekam jejak yang bersih.
 - d. Memberikan pelatihan terhadap para perantara tentang hukum, termasuk kewajiban, tugas, dan hak-hak mereka sebagai buruh migran. Pelatihan ini bisa distandarisi secara nasional dan dilaksanakan secara lokal.
 - e. Memberikan sanksi kepada perantara atas perilaku yang ditujukan untuk menyesatkan atau merugikan buruh migran, dan melarang para pelaku yang mengulangi pelanggaran untuk bertindak sebagai perantara di masa mendatang.

KESIMPULAN:**MENCIPTAKAN SISTEM BURUH MIGRAN YANG LEBIH KUAT**

Bagi kebanyakan buruh migran Indonesia yang berangkat ke Timur Tengah, akses terhadap keadilan masih merupakan hal yang langka baik di luar negeri maupun di negara sendiri. Hal ini memiliki dampak yang serius terhadap individu, keluarga mereka dan komunitas masyarakat. Kondisi ini menghalangi mereka untuk mendapatkan penyelesaian atas kasus mereka dan menerima ganti rugi keuangan, yang menyebabkan rasa frustrasi dan kerugian ekonomi yang membawa banyak kalangan terjebak dalam pusaran kemiskinan. Situasi ini juga melemahkan akuntabilitas dan peningkatan sistem secara keseluruhan, membatasi manfaat pembangunan dari migrasi ke luar negeri bagi Indonesia.

Selama sepuluh terakhir, pemerintah Indonesia telah mengambil beberapa langkah yang menjanjikan menuju peningkatan akses terhadap keadilan bagi buruh migran. Pemberlakuan UU No. 39 Tahun 2004 merupakan salah satu langkah. UU tersebut menciptakan kerangka kerja bagi buruh migran, termasuk hak atas perlindungan berdasarkan undang-undang jika hak-hak buruh migran tersebut dilanggar.

Namun, undang-undang masih kekurangan komponen yang esensial yang memungkinkan akses terhadap keadilan bagi buruh migran. Komponen ini mencakup pernyataan hak-hak secara jelas, penegasan tentang pihak yang bertanggungjawab untuk memenuhi hak-hak tersebut dan pihak yang memfasilitasi upaya ganti rugi, serta aturan main yang efektif untuk melakukan pengaturan terhadap PPTKIS dan para perantara. Diharapkan, rekomendasi yang dibuat dalam kertas kebijakan ini dapat memberikan kontribusi terhadap transparansi dan akuntabilitas yang lebih besar dalam sistem migrasi tenaga kerja, dan puncaknya dapat memperkuat sistem secara keseluruhan.

POLICY BRIEF



Mempromosikan Masyarakat Terbuka

Jl. Jaya Mandala II No. 14E
Menteng Dalam, Jakarta Selatan - 12870
INDONESIA
Tel : +62 (21) 829 2776
Fax : +62 (21) 837 83648
public@tifafoundation.org