

Keadilan bagi Jutaan Buruh Migran Indonesia Rekomendasi untuk Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi

RINGKASAN EKSEKUTIF

Setiap tahun, puluhan ribu buruh migran Indonesia menjadi korban penipuan, eksploitasi, dan pada beberapa kasus berupa tindak pidana sebelum dan selama mereka bekerja di luar negeri. Masih sedikit pekerja yang mampu mengakses keadilan atau menerima kompensasi yang adil atas kerugian mereka yang berada dalam sistem hukum negara tujuan. Buruh migran kemudian harus menggantungkan harapan pada mekanisme ganti rugi yang tersedia di Indonesia, baik untuk memperoleh kompensasi atas kerugian yang dialami di luar negeri dan meminta pertanggungjawaban kepada pelaku pelanggaran di Indonesia yang memiliki kontribusi atas kerugian mereka.

Studi baru-baru ini yang dilakukan oleh peneliti internasional dan peneliti Indonesia telah melakukan penilaian tentang akses terhadap keadilan melalui mekanisme di Indonesia bagi buruh migran Indonesia yang berangkat ke Timur Tengah. Ditemukan bahwa meskipun penekanan umum terhadap majikan dan pemerintah luar negeri, aktor swasta di Indonesia – terutama PPTKIS dan perantara setempat – berkontribusi terhadap banyaknya kerugian yang diderita buruh migran. Selain itu, PPTKIS dan perusahaan asuransi secara kontraktual bertanggungjawab untuk memberikan kompensasi atas kerugian yang dialami oleh pihak-pihak lain di luar negeri, tetapi pertanggungjawaban ini seringkali tidak dapat ditegakkan. Kertas kebijakan ini ditujukan untuk mendukung Kementerian dalam mengatur aktor-aktor ini secara lebih baik berdasarkan temuan-temuan dan rekomendasi yang berasal dari penelitian yang lebih besar.

REKOMENDASI KUNCI:

1. Memperketat persyaratan pembuatan surat izin PPTKIS.
2. Meningkatkan dan memperkuat pengawasan PPTKIS.
3. Memastikan PPTKIS untuk memberikan perjanjian penempatan dan perjanjian kerja kepada buruh migran dan memantau isi dari perjanjian tersebut.
4. Memfasilitasi pengkajian yang mendalam tentang program asuransi buruh migran dengan ahli asuransi.
5. Meningkatkan kesadaran dan pemahaman buruh migran terhadap tanggungan asuransi melalui informasi dan pelatihan pra-keberangkatan.
6. Menyederhanakan dan menjelaskan prosedur bagi klaim asuransi dan penggantian dokumen.
7. Memastikan klaim asuransi dapat diajukan di negara-negara tujuan utama dan di kabupaten-kabupaten di Indonesia yang relevan.

¹ BassinaFarbenblum, Eleanor Taylor-Nicholson dan Sarah Paoletti, *Migrant Workers' Access to Justice at Home: Indonesia* [Akses Buruh Migran terhadap Keadilan di Negara Asal: Indonesia], New York: Open Society Foundation, 2013.

Pendahuluan

Selama sepuluh tahun terakhir, pelecehan yang dialami oleh warga Indonesia yang bekerja di luar negeri telah memperoleh perhatian publik yang signifikan. Kerugian rutin yang dialami mencakup pelanggaran hak-hak kontraktual dan hak-hak tenaga kerja lainnya seperti upah yang tidak dibayar, tidak diberikannya waktu istirahat dan makanan yang memadai, serta berubahnya majikan dan kondisi pekerja dari apa yang telah dijanjikan sebelumnya. Buruh migran juga seringkali melaporkan adanya kekerasan fisik, psikologi dan emosi, serta kecelakaan di tempat kerja yang dapat dihindari. Antara tahun 2008 dan 2011, dari buruh migran yang kembali melalui Terminal 4 Jakarta, hampir 195.000 diantaranya melaporkan adanya permasalahan yang semacam itu.²

Pada tahun 2012, tim penelitian global telah melakukan studi tentang akses buruh migran terhadap keadilan atas kerugian ini melalui mekanisme berbasis Indonesia.³ Akses terhadap keadilan merupakan hak asasi manusia internasional, dan dijamin oleh UUD 1945. UU No. 39 Tahun 2004 juga menjamin buruh migran dimana hak-haknya telah dilanggar memperoleh perlindungan hukum.

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 pertanggung jawaban 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.

² Lihat BNP2TKI. "Kepulauan TKI Di BPK TKI Selapajang" (2006 – 31 Mei 2012) <http://www.bnptki.go.id/statistik-penempatan/statistik-kepulauan/6762-kepulauan-tki-di-bpk-tki-selapajang-2006-31-mei-2012.html>.

³ Penelitian dipimpin oleh profesor hukum dari Universitas New South Wales di Australia dan Universitas Pennsylvania di Amerika Serikat, bersama dengan seorang peneliti Indonesia. Penelitian tersebut melibatkan sejumlah wawancara dengan para pejabat pemerintah, masyarakat sipil, akademisi, perwakilan sektor swasta dan buruh migran di Indonesia, serta mencakup pengkajian layanan bantuan di kedutaan besar.

Penelitian menemukan bahwa aktor swasta di Indonesia berperan sentral terhadap akses buruh migran terhadap keadilan:

1. PPTKIS sendiri seringkali melanggar hak-hak buruh, termasuk dengan tidak memberikan informasi yang benar, memalsukan dokumen, memberikan dokumen yang salah, atau menyesatkan pekerja tentang sifat atau kondisi pekerjaan. Dalam beberapa kasus, hal ini bisa merupakan perdagangan manusia.
2. PPTKIS dan perusahaan asuransi memiliki kewajiban yang jelas berdasarkan undang-undang untuk memberikan kompensasi kepada pekerja atas kerugian yang dialami di luar negeri akibat majikan.
3. PPTKIS dan perusahaan asuransi menahan dokumen penting pribadi dan dokumen bukti yang memungkinkan pekerja untuk membuktikan kerugian dan mengajukan klaim (seperti perjanjian penempatan dan kontrak kerja, polis asuransi dan kartu partisipasi asuransi (KPA)).

Kementerian Tenaga Kerja bertanggungjawab untuk mengawasi aktor swasta kunci yang berada dalam industri migrasi tenaga kerja (UU No. 39 Tahun 2004). Kemenaker melakukan regulasi dan memberikan surat izin PPTKIS serta perusahaan asuransi yang berada dalam Program Asuransi Buruh Migran, memantau kesesuaian dengan undang-undang, dan menegakkan undang-undang jika terjadi pelanggaran.

Kertas kebijakan ini menetapkan laporan temuan utama dan rekomendasi agar Kementerian dapat meningkatkan akses buruh migran terhadap keadilan di Indonesia.

A. PTKIS dan Perantara

1. Memperketat Persyaratan Pemberian Surat Izin PPTKIS

Mayoritas buruh migran Indonesia direkrut dan ditempatkan di luar negeri oleh pelaksana penempatan tenaga kerja Indonesia (PPTKIS). Terhitung mulai bulan January 2013, 559 PPTKIS diberikan surat izin ini untuk beroperasi di Indonesia.⁴ PPTKIS menangani proses

⁴ Kemenakertrans, [t.t.], daftar PPTKIS hingga bulan Januari 2013, dalam arsip penulis. Perlu dicatat bahwa angka ini mungkin tidak menggambarkan keadaan yang sesungguhnya karena terdiri dari data PPTKIS yang saat ini terdaftar di Kemenakertrans. Namun demikian, para ahli menjelaskan bahwa pada tingkat daerah, individu dengan surat izin yang sudah kadaluarsa atau sudah dicabut masih beroperasi dan

seleksi, pelatihan, keberangkatan, penempatan, dan kembalinya buruh migran dari luar negeri.

Regulasi PPTKIS dilakukan terutama melalui pemberian surat izin tertulis. Kementerian Tenaga Kerja menyediakan surat izin setelah pembayaran biaya dan penyerahan dokumen penyertaan. Selain sebagai badan hukum PPTKIS hanya perlu menunjukkan rencana untuk penempatan pekerja dan fasilitas untuk tinggal dan memberikan pelatihan kepada mereka.⁵

Tidak ada dalam proses pemberian surat izin yang memastikan bahwa pemohon memiliki kelakuan yang baik atau memiliki catatan yang bersih dalam hal kegiatan perekrutan yang lalu. Tidak ada tindakan atau peraturan yang melarang individu yang terlibat dalam PPTKIS yang dibatalkan surat izinnya dari keterlibatan dalam PPTKIS baru yang sedang melakukan registrasi, dan tidak ada persyaratan yang menyatakan bahwa PPTKIS harus mampu memberikan pelatihan kepada pekerja secara memadai dan melindungi mereka dari eksploitasi. Selanjutnya, proses pemberian surat izin sangat tidak transparan — pemohon tidak disyaratkan untuk mempublikasikan permohonan mereka, dan peraturan tidak memberikan peluang bagi publik untuk mengajukan keberatan terhadap pemohon yang menerima surat izin sebagai bagian dari proses pemberian izin di negara-negara lainnya.

Reformasi sistem pemberian surat izin sangat esensial untuk meningkatkan kualitas PPTKIS di Indonesia dan untuk melindungi buruh migran dari perlakuan buruk yang umum terjadi. Penyusun merekomendasikan agar Kementerian Tenaga Kerja :

- a. Memperketat persyaratan pemberian surat izin, termasuk menghubungkan pembaruan surat izin terhadap kesesuaian dengan perlindungan buruh

sulit bagi calon buruh migran atau organisasi masyarakat sipil untuk menentukan keabsahan dari PPTKIS; daftar ini tersedia di situs BNP2TKI (<http://www.bnp2tki.go.id/pptkis.html>) namun data jarang diperbarui. Dalam prakteknya, lebih banyak lagi PPTKIS yang beroperasi, apakah itu secara legal atau tidak.

⁵ Kriteria pemberian surat izin kepada PPTKIS termasuk: berbentuk badan hukum perseroan terbatas (PT); memiliki modal disetor yang tercantum dalam akte pendirian perusahaan, sekurang-kurangnya sebesar Rp 3 milyar (sekitar AS\$315.000); menyetor uang kepada bank sebagai jaminan dalam bentuk deposito sebesar Rp 500 juta (\$52.000); dan, memiliki rencana penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri sekurang-kurangnya untuk kurun waktu tiga tahun berjalan, termasuk memiliki unit pelatihan kerja, dan memiliki sarana dan prasarana pelayanan penempatan TKI. Permenakertrans No. 10 Tahun 2009 mengenai Tata Cara Pemberian, Perpanjangan dan Pencabutan Surat Izin Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia, PER.10/MEN/V/2009,

migran kunci dan menolak pemberian surat izin kepada pemohon yang sebelumnya terlibat dalam PPTKIS yang dibatalkan registrasinya.

- b. Meningkatkan transparansi dalam pemberian surat izin, termasuk memberikan peluang bagi komentar publik tentang permohonan surat izin dan mempublikasikan pemberian sanksi terhadap PPTKIS serta identitas pengelola senior maupun pihak individu/perusahaan lainnya yang memiliki kaitan finansial yang signifikan dengan PPTKIS.
- c. Memberikan panduan rinci kepada PPTKIS tentang kewajiban mereka terhadap buruh migran berdasarkan perundang-undangan, peraturan, dan perjanjian penempatan standar yang berlaku, serta cara-cara PPTKIS untuk memenuhi kewajiban tersebut dan konsekuensi atas kegagalan untuk melakukannya. Informasi ini sepertinya tidak didefinisikan atau tersedia dengan jelas.

2. Meningkatkan dan Memperkuat Pengawasan PPTKIS

Buruh migran dapat dilindungi secara efektif hanya jika PPTKIS yang memiliki surat izin beroperasi dengan iktikad baik untuk memenuhi kewajiban hukum mereka kepada buruh migran selama proses migrasi. Selain itu, PPTKIS yang bertindak tanpa menunjukkan adanya iktikad baik harus diidentifikasi melalui proses pemantauan yang efektif, dan diberikan sanksi.

Sepanjang studi yang dilakukan, para peneliti mendapatkan informasi tentang terjadinya berbagai pelanggaran hukum oleh PPTKIS. Pelanggaran ini mencakup:

- Seringkali tidak memberikan salinan perjanjian penempatan atau dokumen lainnya, atau membuat perjanjian yang tidak sesuai dengan aturan hukum (lihat di halaman berikut);
- Tidak memberikan pelatihan kepada buruh migran sebagaimana yang disyaratkan;
- Menerima buruh migran dari perantara perseorangan yang memberikan informasi menyesatkan atau melakukan penipuan terhadap buruh migran. Seluruh buruh migran yang berpartisipasi dalam diskusi kelompok terarah telah direkrut melalui perantara.
- Memberi dokumen palsu, terutama yang terkait usia buruh migran; dan

- Menahan dokumen identitas buruh migran yang telah diserahkan pada saat proses perekrutan secara tidak sah, seperti akte kelahiran dan ijazah kelulusan, atau meminta bayaran yang tidak semestinya (ilegal) untuk penyerahan dokumen atau pemberian salinannya.

Berbagai pelanggaran ini berkontribusi secara langsung pada kerentanan banyak buruh migran, dan pada sejumlah kasus serius tertentu merupakan keterlibatan dalam tindak pidana perdagangan manusia. Namun demikian, studi menemukan bahwa baik sistem pemantauan maupun sistem penyelidikan atas PPTKIS bersifat *ad hoc* dan tidak terbuka bagi keterlibatan atau pantauan publik.

Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi bertanggungjawab atas pengawasan PPTKIS di Indonesia pada tingkat nasional, provinsi, dan tingkat daerah (Pasal 92). Namun, UU No. 39 Tahun 2004 dan peraturan tidak menyebutkan apa yang dimaksud dengan “pengawasan” tersebut, atau tidak menyediakan mekanisme untuk memeriksa kantor atau arsip PPTKIS. Untuk kasus tertentu, Menakertrans berwenang untuk mencabut surat izin setelah memberikan peringatan tertulis kepada PPTKIS, dan dapat menghentikan sementara operasi dari PPTKIS tersebut (Pasal 100).⁶ Namun demikian, UU tersebut tidak mencakup mekanisme (seperti hotline pengaduan atau cara lainnya) untuk dimulainya proses investigasi atau pemberian sanksi.

Pengaturan dan pengawasan yang terbatas terhadap PPTKIS di Indonesia sangat menyulitkan buruh migran untuk meminta pertanggungjawaban PPTKIS atas pelanggaran hak-hak mereka sehingga dapat menghambat akses mereka terhadap keadilan. Sebagai akibatnya, hampir semua pihak yang diwawancarai berpendapat bahwa pihak kementerian umumnya tidak efektif dalam melakukan fungsi pengawasannya sehingga PPTKIS secara konsisten melakukan pelanggaran hukum tanpa adanya sanksi.

Sistem yang lebih transparan dan efektif harus meliputi:

- a. Proses pengaduan publik yang mudah diakses oleh buruh migran dan anggota keluarganya. Memastikan bahwa buruh migran senantiasa memperoleh informasi tentang mekanisme tersebut selama mengikuti pembekalan akhir pemberangkatan (PAP) dan pada saat kembali ke Indonesia.
- b. Investigasi dan sanksi yang harus diberikan atas pelanggaran serius atau yang dilakukan berulang kali.
- c. Pemantauan yang lebih sering terhadap PPTKIS dengan menggunakan kriteria yang jelas dan transparan, serta melakukan investigasi atas pengaduan yang dilaporkan melalui mekanisme yang mudah diakses, dan pemberian sanksi atau pencoretan dari daftar PPTKIS atas pelanggaran yang dilakukan berulang kali;

“Saya pergi ke sponsor dulu dan secara berombongan 14 orang diantar ke PPTKIS di Jakarta. Pelatihannya berlangsung selama 2 minggu. Kami diberitahu kalau belum 3 bulan agar tidak minta gaji. Kami juga diberitahu, kalau ada majikan laki-laki jangan memandang secara langsung. Harus menjauh. Di PPTKIS kami juga diberitahu kalau ada masalah, pertamanya sebisa mungkin harus bersabar dulu, kalau tidak kuat, suruh minta antar ke kantor untuk mencari solusi. Musyawarah. Saya tidak tahu kantor apa, dan tidak dikasih nomor telepon. Nomor perjanjian kerja (PK) juga tidak sama dengan nomor majikan. Palsu nomornya. Selain itu, pada PK tidak ada tandatangan majikan (kosong). Hanya tertulis nama majikan, tempat kerjanya di Riyadh. Kami tidak diberitahu kalau diasuransikan. Paspur dan PK disuruh kasih ke majikan. Cuma itusaja. Saya tidak diberi perjanjian penempatan.”

- Buruh migran yang berangkat ke Arab Saudi dan Emirat Arab 5 kali, Malang. Dia tidak dibayar upahnya selama beberapa bulan di Emirat Arab dan akhirnya melarikan diri dari majikannya.

⁶ Pada akhir tahun 2011, Kementerian misalnya, telah mencabut surat izin dari 28 PPTKIS setelah menemukan terjadinya pelanggaran berat. Pelanggaran yang paling sering terjadi adalah memberangkatkan buruh migran ke negara-negara yang diberlakukan moratorium, termasuk Arab Saudi. Pelanggaran lainnya adalah menahan buruh migran di tempat penampungan untuk waktu yang lama dan tidak memberangkatkannya ke luar negeri, serta memalsukan dokumen pelatihan. Lihat Serambi Indonesia. 2011. “Kemenakertrans Cabut Ijin 28 PPTKIS Nakal”. Serambi.news.com, 7 November 2011.

- d. Memberikan PPTKIS pedoman rinci tentang kewajiban mereka terhadap buruh migran (lihat 1.c di atas); dan
 - e. Meminta pertanggungjawaban PPTKIS atas tindakan dan perwakilan yang dilakukan oleh perantara sebagai agen dari PPTKIS.
3. Memastikan PPTKIS untuk Memberikan Perjanjian Penempatan dan Perjanjian Kerja kepada Buruh Migran dan Memantau Isi dari Perjanjian Tersebut.

Studi menemukan bahwa kontrak yang ditandatangani buruh migran diperlukan agar buruh migran tersebut dapat mengakses keadilan, jika kontrak tersebut dibuat sesuai dengan aturan hukum. Hal ini mencakup perjanjian penempatan dan perjanjian kerja. Persyaratan untuk memiliki kedua dokumen ini diatur dalam berbagai perundang-undangan. Namun demikian, studi menemukan bahwa PPTKIS seringkali tidak mentaati peraturan ini. Misalnya:

- PPTKIS tidak membuat perjanjian penempatan untuk buruh migran. Tidak satupun dari 75 buruh migran yang diwawancarai yang telah menerima perjanjian penempatannya, sementara masyarakat sipil melaporkan bahwa perjanjian penempatan untuk buruh migran yang ditempatkan ke Timur Tengah jarang diberikan, atau diserahkan tidak lama sebelum keberangkatan.
- Perjanjian penempatan yang dibuat tidak sesuai dengan aturan hukum. Perjanjian tersebut terutama tidak mencantumkan Pasal 52(f) dari UU No. 39 Tahun 2004 yang mengharuskan PPTKIS untuk bertanggungjawab jika syarat dan ketentuan kerja ketika berada di negara tujuan berbeda dari apa yang telah dijanjikan PPTKIS sebelumnya.
- Perjanjian kerja diserahkan pada saat keberangkatan, dan buruh migran tidak mengerti isinya, kecuali tentang upah dan periode kerja selama dua tahun.
- Semua dokumen diambil oleh majikan di negara tujuan, dan buruh migran tidak dapat memperoleh salinan pengganti dari PPTKIS;
- Banyak buruh migran yang kurang memiliki kesadaran dan pemahaman tentang surat perjanjian yang diberikan dan hak-hak yang terkandung dalam dokumen tersebut.

Untuk meningkatkan konsistensi dan penegakan perlindungan buruh migran berdasarkan perjanjian penempatan, Kementerian Tenaga Kerja harus:

- a. Menyiapkan draf perjanjian penempatan standar atau satu set standar wajib dari klausul kontraktual yang menyertakan ketentuan tentang hak-hak buruh migran dan kewajiban PPTKIS.
- b. Perjanjian standar harus mencakup referensi terhadap Pasal 52(f) dari UU No. 39 Tahun 2004, yang mensyaratkan PPTKIS untuk memberikan kompensasi kepada pekerja jika majikan tidak memenuhi persyaratan kondisi perjanjian kerja.
- c. Mensyaratkan seluruh PPTKIS untuk menggunakan perjanjian penempatan standar.
- d. Menetapkan denda atas kegagalan untuk menyediakan perjanjian penempatan dan kegagalan untuk memberikan sanksi dan/atau kegagalan untuk menyediakan perjanjian pelanggaran/atau kegagalan atau kegagalan proyek untuk menyediakan perjanjian yang sesuai dengan UU No. 39 Tahun 2004 dan peraturan.

B. Program Asuransi Buruh Migran

Program Asuransi Buruh Migran Indonesia adalah skema unik yang menanggung buruh migran atas berbagai kerugian selama pra-keberangkatan, selama penempatan dan setelah kembali. Untuk mengatur asuransi swasta perusahaan asuransi yang telah disetujui bagi pekerja sebelum keberangkatan mereka merupakan tanggung jawab PPTKIS.

Asuransi bagi buruh migran seharusnya sederhana, dapat diakses dan merupakan sistem yang efektif untuk menyediakan ganti rugi bagi buruh migran, jika asuransi tersebut disusun secara tepat dan dikelola dengan baik. Namun, program tersebut telah menjadi bahan kritikan yang berkesinambungan dari organisasi nasional dan organisasi antar pemerintah atas ketidakefisienan, salah pengelolaan, korupsi, dan kegagalan untuk melindungi buruh migran.

Masa depan dari sistem tersebut sekarang ini menjadi tidak jelas keputusan Mahkamah Agung baru-baru ini yang membatalkan penerapan peraturan. Otoritas Layanan Finansial juga telah membekukan konsorsium sebelumnya dan Kementerian Tenaga Kerja telah

menunjuk tiga konsorsium baru. Telah jelas bahwa untuk menjadi mekanisme ganti rugi yang berarti sebagaimana yang diharapkan sebelumnya, program asuransi memerlukan reformasi struktural dan operasional yang signifikan, jauh melampaui sekedar mengganti konsorsium asuransi dengan yang baru.

Kertas kebijakan ini dan rekomendasi berikut ini ditujukan untuk menginformasikan proses reformasi ini.

1. Melibatkan Ahli Asuransi untuk Melakukan Pengkajian Secara Mendalam dari Program Asuransi Buruh Migran untuk Menentukan Pertanggungjawaban dan Persyaratan Klaim yang Sesuai dengan Kerugian Buruh Migran yang Umum

Setiap reformasi penting yang dimasukkan ke dalam sistem asuransi harus dimulai dengan pengkajian yang mendalam tentang bagaimana sistem yang lalu telah beroperasi. Setiap pengkajian yang demikian harus dilakukan oleh ahli asuransi independen bersama dengan regulator asuransi Kemenkeu dan mencakup masukan dari semua pengguna sistem, terutama buruh migran dan perwakilan masyarakat sipil mereka.

Sebagai bagian dari pengkajian, Kementerian Tenaga Kerja dan konsorsium asuransi yang lalu harus menyediakan data yang berkualitas tentang hal-hal berikut:

- Sifat dari seluruh klaim yang dibayar dan klaim yang ditolak;
- Jumlah yang diklaim dan jumlah yang akhirnya dibayarkan;
- Interpretasi klaim dan alasan bagi penolakan atau pembayaran sebagian;
- Waktu pemrosesan yang relevan dan seluruh aspek lain dari proses penentuan klaim;
- Pemberlakuan klausul pengecualian dalam polis asuransi yang ada saat ini dan batas waktu pengajuan klaim.

Akhirnya, pengkajian harus memeriksa apakah program akan berjalan lebih efektif dan lebih transparan di bawah Kementerian Keuangan daripada Kementerian Tenaga Kerja, berdasarkan wewenang regulator asuransi umum (BAPEPAM).

2. Meningkatkan Kesadaran Buruh Migran dan Pemahaman atas Tanggungan Asuransi melalui Informasi dan Pelatihan Pra-Keberangkatan serta melalui Kedutaan di Luar Negeri

Penelitian menemukan bahwa kesadaran dan pemahaman atas tanggungan asuransi di kalangan peserta buruh migran yang telah kembali masih sangat rendah. Sebagian besar mereka tidak tahu kalau mereka diasuransikan, dan sebagian lainnya memiliki pemahaman yang terbatas atas seluruh proses asuransi mereka. Hanya 2 dari 48 peserta kelompok terarah yang menyatakan bahwa mereka tahu kalau mereka diasuransikan dan memiliki kartu asuransi.

Meningkatkan pengetahuan dan pemahaman buruh migran atas program tersebut merupakan langkah pertama menuju peningkatan akses. Langkah-langkah yang direkomendasikan mencakup:

- a. Mensyaratkan informasi tentang asuransi dicantumkan dalam pelatihan dan pembekalan akhir pra-keberangkatan.
 - b. Membuat informasi tentang klaim dan proses asuransi tersedia di Kantor Dinas Tenaga Kerja setempat, BNP2TKI dan BP3TKI, serta di kedutaan.
 - c. Memastikan bahwa atase ketenagakerjaan yang ditempatkan di kedutaan Indonesia di negara tujuan utama telah terlatih secara komprehensif tentang proses klaim asuransi dan batas waktu serta memahami persyaratan dokumentasi untuk mendukung klaim asuransi atas kerugian yang masuk dalam kategori umum. Menunjuk seorang ahli yang berada dalam kementerian untuk membantu atase ketenagakerjaan pada perwakilan luar negeri dengan pertanyaan yang terkait dengan asuransi.
3. Menyederhanakan dan Menjelaskan Prosedur Pengajuan Klaim Asuransi dan Penggantian Dokumen

Hampir semua peserta dari kalangan buruh migran dan masyarakat sipil dalam studi ini menganggap prosedur pengajuan klaim sangat menyulitkan dan tidak adil, terutama dalam hal berikut:

- Sulit bagi buruh migran untuk menyerahkan dokumen yang diminta, seperti KPA asli karena banyak yang tidak menerimanya atau karena hilang, dan juga dokumen bukti dari adanya kerugian yang dipertanggungjawabkan. Proses penggantian dokumen juga menyulitkan, bahkan tidak mungkin untuk mendapat gantinya.

- Prosedur pemeriksaan klaim tidak transparan, dan sangat sulit untuk mengakses informasi tentang status klaim setelah dilakukan pengajuan.
 - Paling tidak separuh dari klaim yang diajukan ditolak, dan hal ini menunjukkan tingkat penolakan yang sangat tinggi.⁷ Alasan penolakan klaim tidak dijelaskan kepada pihak penuntut dan banyak peserta percaya bahwa keputusan dibuat semena-mena. Tidak ada proses banding untuk mempertentangkan suatu keputusan yang terkait dengan klaim asuransi.
 - Hanya kasus kerugian keuangan sederhana yang diselesaikan pembayarannya, seperti biaya tiket pesawat, gaji yang tidak diterima, atau biaya perawatan. Ganti rugi untuk kasus yang terkait dengan kekerasan fisik atau pelecehan seksual jarang, bahkan tidak pernah, dibayarkan kepada buruh migran.
 - Meskipun pengajuan klaim diterima, peserta menyatakan bahwa tuntutan klaim jarang dibayarkan secara penuh. Dalam banyak kasus, perusahaan asuransi melakukan praktek pembayaran '*exgratia*' secara adhoc kepada buruh migran.
- status dari kasus mereka, serta menyediakan layanan telepon dimana buruh migran dapat dengan mudah mengecek status klaim mereka;
- c. Mewajibkan perusahaan asuransi untuk mengganti KPA buruh migran yang hilang dalam kurun waktu tujuh hari, tanpa adanya pungutan biaya, dan menyediakan layanan hotline agar buruh migran dapat mengajukan pengaduan tentang pelanggaran yang dilakukan perusahaan asuransi dalam aspek ini atau aspek lainnya;
 - d. Mensyaratkan perusahaan asuransi untuk memberikan alasan yang rinci kepada pengaju klaim jika tuntutan klaim ditolak, melakukan kajian internal atas penetapan klaim sesuai permintaan, dan memberikan kesempatan untuk mengajukan klaim ulang jika kekurangan yang ada dapat dibetulkan.
 - e. Memberikan sanksi kepada PPTKIS atas kegagalan untuk menyediakan salinan dokumen yang dimiliki kepada buruh migran secara tepat waktu atau yang mengenakan biaya yang tidak wajar untuk layanan tersebut. Menyediakan hotline yang memungkinkan buruh migran untuk melaporkan jika PPTKIS melakukan tindakan yang tidak seharusnya dalam hal ini.
4. Memastikan Bahwa Klaim Asuransi dapat Diajukan di Negara-Negara Tujuan dan Wilayah Pengirim Utama.

“ Mengenai klaim asuransi, tata cara dan mekanismenya tertutup. Kita tidak tahu sejauh mana transparansi dan akuntabilitas dari penggunaan asuransi itu ... Bagaimana prosesnya kita tak tahu dan jika kita tanyakan ke instansi terkait, misalnya ke BP3TKI atau Disnaker, mereka bilang hal ini masih dalam proses, tetapi kami tidak diberitahu proses apa.”

- Organisasi Buruh Migran, Lombok Timur.

Dengan demikian, proses klaim harus disederhanakan dan dijelaskan, dan informasi tentang prosedur tersedia bagi publik, sementara informasi yang terkait dengan kasus tertentu diberikan kepada pihak penuntut. Sambil melakukan kajian yang seksama terhadap sistem yang ada, pembaharuan mendesak yang diperlukan mencakup:

- a. Menentukan batas waktu yang singkat dalam penetapan dan pembayaran klaim;
- b. Mensyaratkan perusahaan asuransi untuk memberikan nomor klaim yang dapat digunakan buruh migran dan perwakilannya untuk memantau

Meskipun konsorsium sebelumnya (Proteksi) melaporkan bahwa mereka memiliki agen yang tersebar di seluruh Indonesia dan di luar negeri, dalam prakteknya para responden diwawancarai percaya bahwa para pekerja hanya dapat mengajukan klaim asuransi di kantor pusat di Jakarta. Hal ini membuat pengajuan atau pengurusan klaim sangat sulit bagi pekerja yang tinggal jauh dari ibukota.

Kementerian Tenaga Kerja harus mensyaratkan bahwa konsorsium yang menyediakan asuransi pekerja harus mempermudah pengajuan klaim dan memantau proses tersebut di negara-negara tujuan utama, serta di daerah pengirim utama bagi para pekerja yang tidak pernah berangkat atau kembali ke komunitas semula mereka setelah kembali.

⁷ Konsorsium Proteksi menerima kurang lebih 15.000 klaim tiap berbagai buruh migran. Sekitar separuh dari klaim tersebut ditolak.

Kesimpulan

Sejak dimulainya penelitian tentang laporan ini, pemerintah Indonesia, termasuk Kementerian Tenaga Kerja telah mengambil beberapa langkah yang menjanjikan menuju peningkatan akses terhadap keadilan bagi buruh migran. Hal ini mencakup beberapa investigasi dan penegakan aturan terhadap PPTKIS. Reformasi terhadap Program Asuransi Buruh Migran kemungkinan dapat menyediakan lebih banyak pekerja dengan jalur untuk mengembalikan kerugian yang dialami sebelum keberangkatan atau selama berada di luar negeri.

Namun, mayoritas buruh migran Indonesia berupah rendah yang berangkat ke Timur Tengah, masih mendapati akses terhadap keadilan sebagai sesuatu yang sulit diperoleh baik di luar negeri maupun di dalam negeri. Di beberapa wilayah, hak-hak buruh migran berdasarkan hukum Indonesia dan kontrak swasta sulit ditegakkan, dan di wilayah-wilayah lainnya diperlukan peraturan yang lebih baik. Sepanjang sistem migrasi tenaga kerja Indonesia, diperlukan transparansi yang lebih besar. Hal ini merupakan fungsi utama Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Di luar peningkatan teknis ini, peningkatan akses terhadap keadilan bagi buruh migran Indonesia memerlukan perubahan fundamental dalam cara pandang pemerintah dan aktor swasta terhadap buruh migran. Mereka harus dipandang sebagai pemegang hak dengan klaim hukum yang sah daripada sebagai pencari donasi yang pasif, anak-anak pengacau atau sumber valuta asing. Seluruh bagian dari sistem migrasi tenaga kerja harus dilibatkan dalam perubahan ini, dimulai dengan Kementerian Tenaga Kerja dan sektor swasta. Kementerian dapat memungkinkan terjadinya perubahan ini dengan menegakkan undang-undang secara sistematis dan melakukan pengaturan PPTKIS, perusahaan asuransi, perantara dengan lebih baik, serta pihak-pihak lainnya yang memperoleh keuntungan dari migrasi tenaga kerja.



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