

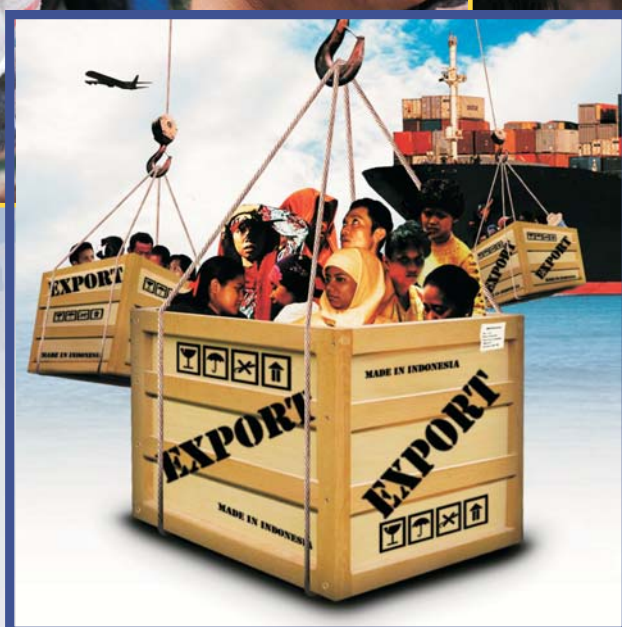
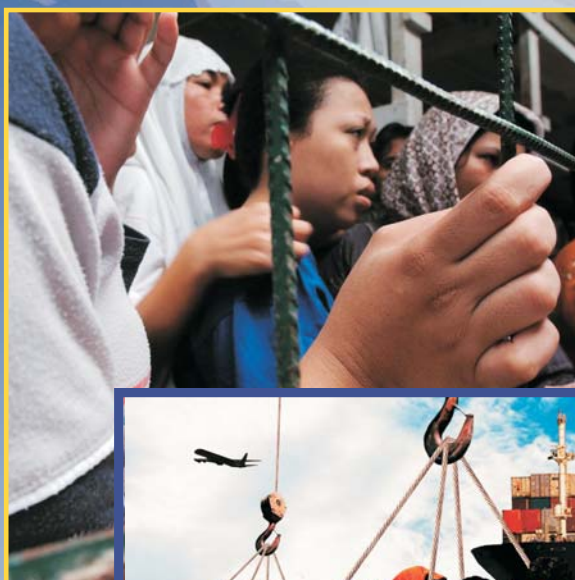


Kantor
Perburuhan
Internasional

Jakarta

Penerapan Perundangan Indonesia untuk Melindungi dan Memberdayakan Pekerja Migran Indonesia

BEBERAPA PELAJARAN DARI FILIPINA



Penerapan Perundangan Indonesia Untuk Melindungi dan Memberdayakan Pekerja Migran Indonesia: Beberapa Pelajaran dari Filipina

**Proyek ILO tentang Menggalang Aksi untuk Perlindungan Pekerja Rumah Tangga
dari Kerja Paksa dan Perdagangan di Asia Tenggara**



Organisasi Perburuhan Internasional

Juni 2006

Copyright © Organisasi Perburuhan Internasional 2006
Cetakan Pertama, 2006

Publikasi-publikasi International Labour Office memperoleh hak cipta yang dilindungi oleh Protokol 2 Konvensi Hak Cipta Universal. Meskipun demikian, bagian-bagian singkat dari publikasi-publikasi tersebut dapat diproduksi ulang tanpa izin, selama terdapat keterangan mengenai sumbernya. Permohonan mengenai hak reproduksi atau penerjemahan dapat diajukan ke ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH 1211 Geneva 22, Switzerland. International Labour Office menyambut baik permohonan-permohonan seperti itu.

Organisasi Perburuhan Internasional
“Penerapan Perundangan Indonesia Untuk Melindungi dan Memberdayakan Pekerja Migran Indonesia: Beberapa Pelajaran dari Filipina”
Jakarta, Kantor Perburuhan Internasional, 2006

ISBN 978-92-2-018694-7 (print)
978-92-2-018695-4 (web pdf)

Tersedia juga dalam bahasa Inggris: *“Using Indonesian Law to Protect and Empower Indonesian Migrant Workers: Some Lessons from the Philippines”*. ISBN 92-2-018694-2 (print) and 92-2-018695-0 (web pdf)
Jakarta, 2006

Penggambaran-penggambaran yang terdapat dalam publikasi-publikasi ILO, yang sesuai dengan praktik-praktik Persatuan Bangsa-Bangsa, dan presentasi materi yang berada didalamnya tidak mewakili pengekspresian opini apapun dari sisi International Labour Office mengenai status hukum negara apa pun, wilayah atau teritori atau otoritasnya, atau mengenai delimitasi batas-batas negara tersebut.

Tanggung jawab atas opini-opini yang diekspresikan dalam artikel, studi dan kontribusi lain yang ditandatangani merupakan tanggung jawab pengarang seorang, dan publikasi tidak mengandung suatu dukungan dari International Labour Office atas opini-opini yang terdapat didalamnya.

Referensi nama perusahaan dan produk-produk komersil dan proses-proses tidak merupakan dukungan dari International Labour Office, dan kegagalan untuk menyebutkan suatu perusahaan, produk komersil atau proses tertentu bukan merupakan tanda ketidaksetujuan.

Publikasi ILO dapat diperoleh melalui penjual buku besar atau kantor ILO lokal di berbagai negara, atau langsung dari ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Katalog atau daftar publikasi baru akan dikirimkan secara cuma-cuma dari alamat diatas.

Dicetak di Jakarta

Kata Pengantar

Semua pekerja, termasuk pekerja migran, memiliki hak yang sama untuk dilindungi sesuai dengan Deklarasi ILO Tahun 1998 mengenai Prinsip-prinsip dan Hak-hak Mendasar di Tempat Kerja dan keputusan sidang ke-92 Konferensi Perburuhan Internasional tahun 2004. Kerangka Kerja Multilateral ILO tentang migrasi ketenagakerjaan khusus bertujuan memberikan panduan kepada negara-negara anggota dalam menerapkan hak-hak dan prinsip-prinsip mendasar di sektor migrasi.

Di Indonesia, sejumlah pekerja migran, khususnya pekerja migran perempuan, berangkat ke luar negeri untuk bekerja, dan pengiriman uang ke Indonesia oleh para pekerja migran tersebut merupakan salah satu sumber pendapatan devisa terbesar dan menjadi penyumbang besar bagi perekonomian dan pembangunan negara.

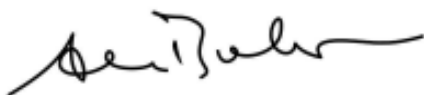
Karenanya, banyak perhatian tercurah pada kondisi dan kesejahteraan keseluruhan pada pekerja migran Indonesia atas siklus migrasi di Indonesia dan luar negeri. Kendati pengalaman migrasi yang dialami para pekerja di luar negeri terbilang baik, keluhan dan laporan akan tindak kekerasan dan eksploitasi tetap tinggi, terutama bagi para pekerja migran perempuan yang bekerja di luar negeri.

Salah satu faktor utama pekerja rumah tangga (PRT) Indonesia sangat rentan terhadap praktik eksploitasi adalah tidak terlindunginya mereka dalam kebijakan ketenagakerjaan baik di Indonesia maupun luar negeri. Lebih lagi, mereka sering berhadapan dengan masalah dalam penerapan kebijakan migrasi kerja, seperti surat izin, pengawasan, dan penegakan hukum terhadap agen dan staf penyalur.

Untuk itu, ILO membantu Pemerintah Indonesia menyikapi tantangan ini melalui dukungan layanan dan proyek kerjasama teknis. Sebagai bagian dari dukungan tersebut, publikasi ini menyoroti praktik-praktik dan pengalaman-pengalaman peraturan perundangan ketenagakerjaan di Filipina, salah satu negara pengirim pekerja migran terbesar di dunia. Dengan pengalaman lebih dari 30 tahun dalam penanganan program pekerja formal di luar negeri, Filipina merupakan sumber pengalaman yang baik dijadikan acuan sesuai dengan tujuan Pemerintah Indonesia, yakni menguatkan dan meningkatkan kebijakan dan peraturan migrasi ketenagakerjaan, administrasi dan pelaksanaannya.

Publikasi disusun di bawah Proyek ILO mengenai Menggalang Aksi untuk Perlindungan Pekerja Rumah Tangga dari Kerja Paksa dan Perdagangan di Asia Tenggara, didanai DFID-UK di bawah Program Aksi Khusus tentang Kerja Paksa ILO Jenewa.

Jakarta, Juni 2006



Alan Boulton
Direktur
ILO Jakarta



Lotte Keijser
Kepala Penasihat Teknis
Proyek Perlindungan PRT.

Daftar Isi

1	Pendahuluan	7
2	Tinjauan Struktur Pemerintahan untuk Pengaturan Tenaga Kerja Migran	9
3	Perlindungan Pra-Keberangkatan	11
3.1	Pendidikan Komunitas	11
3.2	Perizinan Agen Rekrutmen dan Penempatan	12
3.3	Penggalakan praktik-praktik terbaik dalam rekrutmen dan penempatan tenaga kerja	13
3.4	Pertanggungjawaban pekerja migran untuk membayar ongkos dan biaya	14
3.5	Pelatihan pra-keberangkatan dan pusat penampungan	15
3.6	Pembekalan pra-keberangkatan	16
3.7	Kontrak ikatan kerja	17
3.8	Menanggulangi rekrutmen ilegal dan perdagangan manusia	19
3.9	Manajemen Informasi	20
3.10	Kerjasama Internasional	21
4	Dukungan Selama Bekerja di Luar Negeri	23
4.1	Atase Tenaga Kerja	23
4.2	Perlakuan terhadap pekerja “ilegal”	23
4.3	Penyelesaian konflik dan penugasan tanggung jawab	24
4.4	Nasehat hukum dan perwakilan	25
4.5	Asuransi	25
4.6	Pelatihan di Negara Tujuan	27
5	Pemberdayaan saat Kembali	29
5.1	Pinjaman untuk pekerja yang kembali dan keluarga mereka	29
5.2	Layanan non-pinjaman kepada pekerja yang kembali dan keluarga mereka	29
5.3	Keterlibatan pekerja migran dalam pembuatan kebijakan	30
6	Kata Penutup	31
7	Referensi	33
8	Lampiran	35
	Lampiran 1: Contoh Kontrak Kerja untuk Pelbagai Keterampilan (Dari Pengelolaan Ketenagakerjaan Luar Negeri Filipina)	35

Sejak krisis ekonomi di Asia pada akhir tahun 1990-an, jumlah pekerja Indonesia yang tidak memiliki keahlian (*unskilled*) dan semi-ahli (*semi-skilled*) yang bekerja di luar negeri telah meningkat drastis. APJATI (Asosiasi Penyalur Jasa Tenaga Kerja Indonesia), organisasi terbesar penyalur tenaga kerja, memperkirakan bahwa saat ini terdapat sekitar 40.000 pekerja imigran yang meninggalkan Indonesia setiap bulannya, di mana 10.000 orang di antaranya berangkat melalui cara-cara ilegal atau menyalahi aturan (*irregular*).¹ Sementara angka pengangguran dan kurangnya lapangan kerja dalam negeri tetap tinggi, dan upah riil tetaplah rendah, Pemerintah Indonesia semakin mendorong imigrasi tenaga kerja sebagai salah satu cara untuk mengentaskan kemiskinan. Pada Januari 2006, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi mengumumkan bahwa Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi akan mengirim satu juta pekerja tiap tahunnya hingga tahun 2009.²

Walau terjadi peningkatan jumlah imigrasi pekerja dari Indonesia, kerangka kebijakan yang komprehensif dan lembaga yang efektif guna mengelola pekerja migran Indonesia belum tersedia. Pada 2004, *Undang-undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan terhadap Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri* (untuk selanjutnya akan disebut *UU Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran*) disahkan parlemen Indonesia. Kendati UU tersebut mengandung beberapa ketentuan yang mengagumkan, seperti jaminan bahwa penempatan tenaga kerja akan dilaksanakan berdasarkan “persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, persamaan gender dan keadilan gender, anti-diskriminasi, dan anti-perdagangan manusia” (Pasal 2), UU tersebut memiliki kelemahan konsep dan substansi. Contohnya, secara konsep UU tersebut telah dikritik karena terfokus pada *penempatan* pekerja migran ketimbang *perlindungan* terhadap pekerja migran tersebut – mungkin seperti yang diindikasikan dalam nama UU ini di mana kata “penempatan” muncul sebelum kata “perlindungan”.³ Dinilai dari substansinya, UU tersebut kurang jelas dalam beberapa hal seperti penugasan tanggung jawab guna menegakkan hak-hak pekerja migran. Namun, aspek terlemah dari UU ini adalah bahwa penegakkannya selama ini sangatlah kurang dan bahkan tidak ada sama sekali.

Sebagai hasil dari lemahnya hukum dan penegakkannya dalam hal pekerja migran, kasus-kasus pelecehan dan eksploitasi terhadap pekerja migran Indonesia banyak terjadi di tangan agen penyalur jasa tenaga kerja, pelatih, pemberi kerja, para pelaku perdagangan manusia (*trafficker*) dan pejabat pemerintah yang tidak manusiawi. Kasus-kasus ini terjadi pada setiap tahapan dari proses migrasi tenaga kerja: pra-keberangkatan, selama bekerja di luar negeri dan setelah kembali.⁴ Walaupun sebagian besar pekerja migran memiliki pengalaman yang positif – 85.9% pekerja migran Indonesia di Hongkong yang baru saja diteliti menyatakan bahwa majikan memperlakukan mereka dengan baik⁵ – namun ada kebutuhan untuk melindungi minoritas yang mengalami kekerasan. Sebagian tanggung jawab atas

1 Wawancara dengan Husein Alaydrus, Ketua APJATI, Oktober 2005.

2 “Indonesia Aiming to Send One Million Workers Overseas Each Year”, *The Jakarta Post*, 26 Januari 2006.

3 KOPBUMI, *Legal Analysis of the Law on the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers Overseas* (Makalah Rancangan dimiliki oleh ILO Jakarta, 2005), hlm. 2.

4 Lihat bagian Acuan di bawah untuk daftar beberapa laporan penting mengenai pelanggaran dan eksploitasi terhadap pekerja migran Indonesia.

5 KOBUMI, AMC dkk., *Underpayment: Systematic Extortion of Indonesian Migrant Workers in Hong Kong* (Oxfam Hong Kong, Juni 2005), hal. 31.

pelanggaran dan eksploitasi seperti itu ada di tangan pemerintah dan orang-orang yang berada di negara tujuan di mana pekerja Indonesia dipekerjakan. Bagaimanapun juga, negara-negara pengirim seperti Indonesia dapat mengambil langkah-langkah guna menghapus praktik-praktik seperti itu dalam batasan negara mereka sendiri dan juga mengurangi risiko terjadinya pelanggaran dan eksploitasi di luar negeri.⁶

Filipina telah memiliki program ketenagakerjaan luar negeri sejak tahun 1974 dan dalam banyak hal menggambarkan praktik-praktik internasional terbaik sehubungan dengan perlindungan dan pemberdayaan pekerja migran ahli dan semi ahli. Sebagai salah satu negara tetangga Indonesia, dan dengan GDP per kapita yang hampir menyerupai Indonesia,⁷ Filipina menjadi salah satu studi kasus yang baik agar Indonesia dapat menarik pelajaran dalam hal perlindungan terhadap pekerja migrannya. Jelaslah bahwa hukum atau kebijakan apapun yang ada di Indonesia harus disesuaikan agar dapat diterapkan dalam iklim sosial, budaya, ekonomi dan politik Indonesia sendiri, namun hal ini tidak seharusnya menjadi halangan untuk melakukan perbandingan yang bermanfaat.

Makalah ini bertujuan untuk menyediakan tinjauan yang luas mengenai bagaimana hukum dan kebijakan di Indonesia merespons persoalan-persoalan penting yang terkait dengan posisi Indonesia sebagai negara yang mengirimkan sejumlah besar pekerja migran tidak terampil dan semi terampil, serta bagaimana persoalan-persoalan tersebut telah ditangani oleh Filipina sebagai sebuah negara yang memiliki sejarah panjang dalam menangani migrasi tenaga kerja. Bagian 2 membahas struktur pemerintah untuk pengaturan migrasi tenaga kerja di kedua negara, sementara bagian 3 membahas hukum-hukum yang berhubungan dengan perlindungan terhadap migrasi tenaga kerja selama tahap pra-keberangkatan. Bagian 4 berfokus pada dukungan untuk pekerja migran selama bekerja di luar negeri, dan kemudian Bagian 5 membahas dukungan pemerintah bagi pekerja migran yang telah kembali.

6 Lihat secara umum IOM, *Labour Migration: Trends, Challenges and Policy Responses in Countries of Origin* (IOM Geneva, 2003). Lihat juga Simel Esim dan Monica Smith, *Gender and Migration in Arab States: The Case of Domestic Workers* (ILO Beirut, 2004), hal. 22.

7 \$1010, dibandingkan dengan Indonesia \$1191: <[http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_\(nominal\)_per_capita](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(nominal)_per_capita)>.

2

TINJAUAN STRUKTUR PEMERINTAHAN UNTUK PENGATURAN TENAGA KERJA MIGRAN

Di Indonesia, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi adalah lembaga pemerintah utama untuk pengaturan pekerja migran di Indonesia. Rekrutmen dan penempatan tenaga kerja dilakukan oleh agen swasta, yang diberikan izin oleh Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Departemen juga mengawasi pelatihan keterampilan, pembekalan wajib pra-keberangkatan dan menyediakan sejumlah kecil atase tenaga kerja di kedutaan besar Indonesia di luar negeri.

Departemen-departemen pemerintah yang lain juga terlibat, sejalan dengan mandat mereka yang beragam. Misalnya, Departemen Luar Negeri menangani persoalan konsuler, Direktorat Jenderal Imigrasi (di dalam struktur Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia) mengeluarkan paspor, dan Departemen Kesehatan bertanggungjawab atas pemeriksaan kesehatan pra-keberangkatan.

UU Penempatan dan Pelindungan Pekerja Migran mewajibkan pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja ke Luar Negeri (BNPP-TKLN). Badan ini belum dibentuk, kendati Menteri Tenaga Kerja baru-baru ini telah meyakinkan masyarakat bahwa badan ini akan mulai beroperasi pada Oktober 2006.⁸ BNPP-TKLN akan terdiri dari departemen-departemen pemerintah yang terkait, dan akan bertanggungjawab langsung pada presiden. Badan ini akan memiliki tanggung jawab untuk “menerapkan kebijakan-kebijakan dalam bidang penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri secara terkoordinir dan terpadu” (Pasal 95). Hal ini akan meliputi, *inter alia*, rekrutmen, pemeriksaan kesehatan, pelatihan, keberangkatan dan perlindungan dalam negara.

Pembagian wewenang antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kota/Kabupaten dalam menerapkan *UU Penempatan dan Pelindungan Pekerja Migran* tidak dibuat dengan jelas. UU tersebut tidak menjelaskan hubungan antara BNPP-TKLN dan tingkat-tingkat pemerintahan yang berbeda-beda. Saat ini, kesepakatan penempatan kerja haruslah didaftarkan dengan wewenang Kota/Kabupaten, dan “Biro Pelayanan” akan dibentuk di ibukota-ibukota provinsi. Pengawasan perizinan terhadap para perekrut dan pelatihan tampaknya dibagi secara informal oleh tingkat pemerintahan yang berbeda; hubungan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kotapraja/Kabupaten tidaklah jelas. Persoalan penting lainnya juga tidak tercakup dalam UU ini. Kenyataan bahwa otonomi daerah sekarang berlaku di Indonesia, maka penting bagi UU tersebut untuk mendefinisikan secara jelas peran dan tanggung jawab tiap tingkat pemerintahan dalam mengelola proses migrasi. Pembagian wewenang terakhir haruslah berupaya untuk menyeimbangkan kebutuhan menyalurkan jasa untuk tingkat lokal di satu sisi dengan sumber daya manusia yang lebih banyak tersedia di pemerintah pusat di sisi lainnya.

8 “Pemerintah Segera Bentuk Badan Penempatan dan Perlindungan TKI”, *The Jakarta Post*, 24 Januari 2006, <<http://www.thejakartapost.com>>.

Di Filipina, *Migrant Workers and Overseas Filipinos Act 1995* atau UU Pekerja Migran dan Bangsa Filipina di Luar Negeri tahun 1995 (UU Republik No. 8042) mengandung pembagian wewenang pemerintah yang jelas antara departemen dan agen yang berbeda. Contohnya, Departemen Luar Negeri bertugas menangani pemulangan pekerja di luar negeri dan untuk melaksanakan advokasi diplomatik. Departemen Buruh dan Tenaga Kerja Filipina –yang serupa dengan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi Indonesia – mengawasi penerapan hukum-hukum luar negeri, menyediakan bantuan hukum dan menangani perawatan kesehatan. Sekretaris Departemen ini memimpin Dewan Pusat Pengelolaan Ketenagakerjaan Luar Negeri Filipina (*Governing Board of the Philippine Overseas Employment Administration*, POEA). POEA adalah sebuah badan pemerintah independen dengan mandat yang luas dalam mendorong dan mengawasi ketenagakerjaan pekerja migran Filipina. Badan ini melaksanakan sebagian besar fungsi perlindungan, mendorong ketenagakerjaan di negara-negara yang melakukan praktik terbaik, mengatur agen-agen penyalur jasa tenaga kerja, menyelenggarakan pendidikan komunitas dan memelihara sebuah sistem informasi pasar pekerja migran.

Sebuah perbedaan utama antara POEA dan calon BNPP-TKLN adalah bahwa POEA adalah sebuah badan tripartit; komposisi Dewan ini tidak hanya meliputi pejabat pemerintah namun juga perwakilan dari serikat pekerja dan agen penyalur jasa swasta. Dewan Pusat POEA menyelenggarakan dialog rutin dengan masyarakat sipil dan program-program pendidikan komunitas dan perlindungan yang diberikan melengkapi kerja Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). POEA juga didukung oleh badan pemerintah lain yang disebut Pengelolaan Kesejahteraan Pekerja di Luar Negeri (*Overseas Workers Welfare Administration*, OWWA). OWWA adalah sebuah *quasi-tribunal*, yang mandatnya menjalankan kontrak dan menjadi hakim atas kasus perselisihan.

3

PERLINDUNGAN PRA-KEBERANGKATAN

3.1 Pendidikan Komunitas

Salah satu perbedaan yang paling nyata dalam manajemen migrasi tenaga kerja di Indonesia dan di Filipina adalah dalam hal jumlah pendidikan komunitas yang diselenggarakan mengenai pekerjaan migran. Di Indonesia, bahkan warga yang proaktif menemukan kesulitan untuk mendapatkan akses informasi mengenai hak dan tanggung jawab mereka sebagai pekerja migran atau calon pekerja migran (pasca-rekrutmen namun pra-keberangkatan). Sebagian besar orang Indonesia tidak menyadari jebakan rekrutmen atau kondisi seperti apa yang akan mereka hadapi pada pelatihan pra-keberangkatan dan ketika bekerja di luar negeri, dan mereka dibiarkan menghadapinya sendiri. Bahkan mereka yang telah direkrut seringkali tidak menyadari nama agen yang merekrut mereka dan siapa yang harus dihubungi di Indonesia dan di negara tujuan bilamana terjadi perselisihan serius atau keadaan darurat lainnya.⁹ Di Hong Kong, sebuah survei terakhir terhadap pekerja migran Indonesia mengungkapkan bahwa hanya 10% dari responden mendapatkan informasi mengenai ketenagakerjaan dari pemerintah.¹⁰

Di Filipina, kampanye informasi publik mengenai pekerjaan migran telah dilaksanakan selama bertahun-tahun. POEA mengepalai ini, bekerja sama dengan LSM dan organisasi berbasis kepercayaan. POEA memiliki sebuah situs yang rinci dan sangat ramah pengguna, yang memungkinkan organisasi advokasi (dan beberapa orang berpendidikan) untuk mengakses hukum-hukum penting, peraturan dan kebijakan yang berlaku, dan berita mengenai perkembangan terbaru. POEA menjawab pertanyaan-pertanyaan lewat email dan SMS sebagai tambahan dari layanan telepon langsung 24 jam. Kantor POEA juga melayani publik secara langsung di Kantor Pusat di Manila, di 12 daerah dan di negara-negara tujuan. Pada hari sibuk, Kantor Pusat dapat melayani 5.000 individu.

Sebuah aspek penting dari pendidikan komunitas pekerjaan migran di Filipina adalah bahwa pendidikan ini merupakan sebuah program tetap yang menerima anggaran secara rutin dan bukan sebuah program yang dibuat sekali atau berupa sebuah usaha khusus. UU Pekerja Migran dan Bangsa Filipina di Luar Negeri (*Migrant Workers and Overseas Filipinos Act*) bahkan mewajibkan Departemen Tenaga Kerja dan badan pemerintahan terkait untuk mengoordinasikan peringatan Hari Buruh pada tanggal 7 Juni setiap tahunnya. Kampanye informasi publik mengenai pekerjaan migran di Filipina juga sesuai dengan rekomendasi ILO untuk kampanye semacam itu:¹¹

- ♦ Menyebarkan informasi yang jelas
- ♦ Menyebarkan informasi yang mudah diakses
- ♦ Menyebarkan informasi melalui pihak-pihak terkait (pemerintah, LSM, serikat-pekerja, majikan, agen, dan lain-lain), namun tetap mengandung pesan yang konsisten

9 Lihat secara umum Human Rights Watch, *Maid to Order: Ending Abuses Against Migrant Domestic Workers in Singapore*, Vol 17.10, Desember 2005.

10 KOBUMI, AMC dkk., *Underpayment: Systematic Extortion of Indonesian Migrant Workers in Hong Kong* (Oxfam Hong Kong, Juni 2005), hal. 25.

11 ILO SAP-CFL, *Trafficking for Forced Labour: How to Monitor the Recruitment of Migrant Workers* (ILO Geneva, 2004), hal. 55.

3.2 Perizinan Agen Rekrutmen dan Penempatan

Di Indonesia, rekrutmen dan penempatan warga negara untuk bekerja di luar negeri dilakukan oleh perusahaan swasta yang disebut sebagai Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia, atau PJTKI. Peran pemerintah menurut kerangka peraturan yang ada sekarang adalah untuk mengawasi agen-agen ini melalui skema perizinan yang disebut sebagai Surat Izin Pelaksana Penempatan TKI, atau SIPPTKI.

Saat ini ada sekitar 400 PJTKI dengan izin beroperasi di Indonesia dan 90% di antaranya tergabung dalam APJATI. Selain dari PJTKI yang memiliki izin resmi, diperkirakan sekurangnya ada 800 perusahaan penyalur jasa tenaga kerja yang ilegal di Indonesia.¹² Sebagian besar dari perusahaan ilegal ini sebenarnya dikontrak oleh PJTKI resmi untuk menyelenggarakan kampanye rekrutmen awal mereka.

Filipina juga memiliki sistem di mana rekrutmen dan penempatan tenaga kerja dilaksanakan oleh agen-agen swasta, namun peraturan perundang-undangan di Filipina jauh lebih efektif dalam mencegah pelecehan dan eksploitasi yang dilakukan oleh agen penyalur jasa tenaga kerja – baik yang memiliki izin atau tidak. Sebagian dari hal ini terkait dengan kelemahan besar dalam UU Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran. Sementara syarat utama untuk mendapatkan izin bagi agen penyalur jasa tenaga kerja di Indonesia menurut UU tersebut adalah adanya sebuah “rencana kerja” yang tidak didefinisikan dan syarat permodalan yang memberatkan. Peraturan Pengelolaan Ketenagakerjaan Luar Negeri Filipina tentang Rekrutmen dan Diterimanya Pekerja Asing Berbasis Darat tahun 2002 atau *Philippines Overseas Employment Administration Rules and Regulations Governing the Recruitment and Employment of Land-based Overseas Workers 2002* (selanjutnya disebut Peraturan POEA atau *POEA Rules and Regulations*) lebih terfokus kepada syarat-syarat praktis untuk perlindungan pekerja migran, seperti pemeriksaan pidana bagi para manajer, verifikasi bahwa agen penyalur jasa tersebut telah menerima tawaran pekerjaan legal dari luar negeri, bahwa para manajer telah memiliki standar minimum pendidikan dan mereka telah menyelesaikan Surat Pajak Tahunan (SPT) dalam tahun-tahun belakangan ini.

UU Pekerja Migran dan Bangsa Filipina di Luar Negeri juga mewajibkan dilakukannya pemeriksaan sehubungan dengan agen-agen penyalur jasa tenaga kerja, di mana UU Indonesia hanya mengharuskan pemeriksaan untuk dilaksanakan di negara tujuan. UU Indonesia seharusnya mewajibkan adanya pemeriksaan dan audit rutin terhadap agen-agen rekrutmen dan penempatan tenaga kerja serta fasilitas pelatihan mereka. Kebijakan juga harus dibentuk guna menghukum agen-agen penyalur jasa tenaga kerja yang tidak melaporkan kasus-kasus pelanggaran oleh majikan kepada pihak yang berwenang, didukung oleh peluang untuk mengemukakan keluhan terhadap tindakan pemerintah yang lalai.¹³ Bagaimanapun juga, sebuah rezim pemeriksaan yang lemah berarti sistem perizinan apapun tidak berarti apa-apa.¹⁴

Sebuah perbedaan penting lainnya antara kedua negara ini adalah syarat permodalan dan deposito yang sangat tinggi diminta dari PJTKI di Indonesia dibandingkan dengan persyaratan di Filipina, seperti yang ditunjukkan dalam Tabel 1 di bawah.

12 Sangheetha Chandrashekeran, *Review of Regulatory Framework on Labour Migration in Indonesia* (Unpublished paper for ILO Jakarta), p11.

13 Human Rights Watch, *Maid to Order: Ending Abuses Against Migrant Domestic Workers in Singapore*, Vol 17.10, Desember 2005, hal. 112.

14 ILO SAP-CFL, *Trafficking for Forced Labour: How to Monitor the Recruitment of Migrant Workers* (ILO Geneva, 2004), hal. 38.

Gambar 1: Kebutuhan Keuangan Komparatif untuk Memperoleh Lisensi Penempatan

Negara di mana PJTKI diberikan Lisensi	Deposito ke Pemerintah	Modal Minimum
Indonesia	IDR 500,000,000 (USD 50,000)	IDR 3,000,000,000 (USD 300,000)
Filipina	P 100,000 (USD 2,000)	P 500,000 (USD 10,000)

[Berdasarkan USD 1 = IDR 10,000 = P 50]

Walaupun volume imigran Indonesia sangatlah besar, hanya ada 400 agen penyalur jasa tenaga kerja yang telah menerima izin, mungkin disebabkan oleh persyaratan modal yang amat berat. Di Indonesia, USD300,000 mewakili hampir 300 kali GDP per kapita. Di Filipina, selain hanya mewajibkan deposito yang lebih rendah untuk dibayarkan ke pemerintah, syarat permodalan hanya sebesar kurang lebih 10 kali lipat dari GDP per kapita. Fakta bahwa Indonesia menetapkan hambatan yang besar bagi agen penyalur jasa tenaga kerja dapat mendorong agen-agen ini untuk terjun ke dalam pasar gelap. Seperti yang telah diungkapkan dalam sebuah penelitian yang dilakukan oleh ILO: “Bagi banyak pekerja migran, terutama perempuan, agen penyalur jasa tenaga kerja swasta adalah cara yang paling efisien dalam mendapatkan pekerjaan di luar negeri. Oleh karena itu agen-agen swasta ini tidak seharusnya dijerumuskan dalam situasi di mana mereka harus beroperasi “di bawah tanah” sehingga menjadi sulit untuk diawasi.”¹⁵

Hambatan lain untuk melakukan pengawasan di Indonesia adalah fakta bahwa banyak PJTKI dimiliki sepenuhnya atau sebagian oleh pejabat yang sama dengan pejabat yang bertugas untuk mengaturnya. Di Filipina, UU Pekerja Migran dan Bangsa Filipina di Luar Negeri menyatakan bahwa “akan menjadi tidak legal bagi pejabat atau karyawan Departemen Buruh dan Tenaga Kerja, Pengelolaan Ketenagakerjaan Luar Negeri Filipina (POEA), atau Pengelolaan Kesejahteraan Pekerja di Luar Negeri (OWWA), atau Departemen Luar Negeri, atau badan pemerintahan lainnya dalam penerapan UU ini, atau keluarga mereka dalam empat tingkat hubungan kekerabatan, untuk terlibat secara langsung atau tidak langsung dalam usaha merekrut pekerja migran” (Pasal 8). UU tersebut juga mencakup hukuman bagi pelanggaran yang dilakukan. Oleh karena itu, UU tersebut mencegah orang-orang yang memiliki konflik kepentingan untuk terlibat dalam proses rekrutmen dan penempatan.

3.3 Penggalakan Praktik-praktik Terbaik dalam Rekrutmen dan Penempatan Tenaga Kerja

Selain memberikan hukuman kepada agen-agen penyalur jasa tenaga kerja yang melanggar hukum, sebuah rezim pengaturan yang efektif harus juga memberikan penghargaan pada agen-agen yang melakukan praktik-praktik terbaik. Di Indonesia, *UU Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran* mengandung sebuah ketentuan yang memberikan wewenang kepada pemerintah untuk memberikan penghargaan terhadap praktik-praktik terbaik (Pasal 91), tanpa memberikan penjelasan yang diperlukan. Namun sampai sekarang tidak ada satu contoh pun yang menunjukkan bahwa hal ini telah dilaksanakan.

¹⁵ ILO SAP-CFL, *Trafficking for Forced Labour: How to Monitor the Recruitment of Migrant Workers* (ILO Geneva, 2004), p37. Lihat juga Manolo Abella, *Sending Migrant Workers Abroad* (ILO Geneva, 1997), hal. 77.

Filipina telah mengembangkan sebuah sistem penghargaan dalam bentuk penyediaan bantuan keuangan dan penghargaan lain untuk agen-agen rekrutmen yang melakukan praktik-praktik terbaik (lihat usulan di bawah ini).

Untuk menanggulangi perdagangan manusia (*trafficking*), ILO mengusulkan penggunaan sebuah “sistem peringkat” bagi agen-agen rekrutmen sehubungan dengan usaha-usaha anti-perdagangan lainnya.¹⁶ Bagi Indonesia, hal ini berarti bahwa pemerintah harus menetapkan sebuah daftar standar dan secara rutin membuat peringkat agen-agen rekrutmen berdasarkan kriteria yang ditentukan. ILO saat ini sedang memproduksi sebuah Kode Praktik Perusahaan Penyalur Jasa Tenaga Kerja (*Code of Practice for Recruitment Companies*) sebagai bagian dari Rencana Aksi Migrasi Buruh di Asia Pasifik (*Plan of Action on Labour Migration in Asia Pacific*). Elemen-elemen dari Kode Praktik ini dapat digunakan untuk menentukan peringkat.

Agen-agen yang memiliki peringkat tinggi dapat memperoleh perlakuan istimewa khusus, seperti:

- ♦ Insentif pajak
- ♦ Pemrosesan kontrak yang lebih cepat
- ♦ Lebih banyak undangan pemerintah
- ♦ Alokasi bagian pasar yang lebih besar oleh pemerintah
- ♦ Publisitas yang positif, seperti dimasukkan dalam sebuah daftar yang disusun pemerintah sebagai salah satu agen rekrutmen yang dianjurkan

3.4 Pertanggungjawaban Pekerja Migran untuk Membayar Ongkos dan Biaya

Salah satu bentuk pelecehan dan eksploitasi yang kerap terjadi dan paling berat terhadap pekerja migran Indonesia adalah jumlah biaya dan ongkos lainnya yang dibebankan kepada mereka bahkan sebelum mulai bekerja. Hal ini seringkali tidak hanya merupakan pelecehan dan eksploitasi terhadap hak mereka, namun juga dapat menimbulkan permasalahan yang lebih serius. Pertama, hal ini dapat mengarah kepada keadaan kerja paksa di mana hutang yang dimiliki pekerja migran tersebut – baik legal atau tidak – mengikat mereka dengan majikan atau agen tertentu. Kedua, ketika hukum menentukan biaya-biaya, hal ini dapat mendorong para pekerja migran untuk menghindari sistem formal, meninggalkan negara tanpa dokumen yang sebenarnya, dan ditangkap dalam sebuah gerakan bawah tanah dari orang-orang yang dapat menyebabkan mereka terkena risiko diperdagangkan.¹⁷

UU Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran menyatakan bahwa, sebaliknya dengan absennya sebuah Peraturan Menteri, biaya rekrutmen dan penempatan yang boleh diminta agen-agen penyalur jasa tenaga kerja haruslah hanya mewakili penggantian biaya yang berhubungan dengan pemrosesan dokumen identitas, tes kesehatan dan psikologi, pelatihan kerja dan sertifikat kompetensi (Pasal 76). Selain dari peringatan Peraturan Menteri yang terbuka, UU tersebut memenuhi standar ILO bahwa biaya di mana agen swasta mendapatkan keuntungan haruslah ditanggung oleh pihak selain pekerja migran, misalnya majikan di luar negeri.

16 ILO SAP-CFL, *Trafficking for Forced Labour: How to Monitor the Recruitment of Migrant Workers* (ILO Geneva, 2004), hal. 39-40.

17 Wahyu Susilo, “Taking a Deeper Look at Migrant Workers in Malaysia”, *The Jakarta Post*, 17 Februari 2005, <<http://www.thejakartapost.com>>.

UU Indonesia tidak menjelaskan siapa yang harus menanggung biaya tiket pesawat/ transportasi ke dan dari negara tujuan. *UU Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran* tidak mengatakan apa-apa tentang persoalan ini, sementara Pasal 53 Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. 104-A/MEN/2002 mencantumkan biaya tiket ke dalam daftar biaya yang harus ditanggung oleh “majikan dan/atau calon pekerja migran”. Peraturan perundang-undangan tersebut juga tidak menjelaskan bagaimana menghitung waktu dan biaya sehubungan dengan pelatihan kerja (lihat di bawah).

Selain permasalahan biaya tiket, di mana dalam UU di Filipina biaya tersebut ditanggung oleh agen yang dapat meminta majikan di luar negeri untuk mengganti biaya tersebut, pekerja migran di Filipina tidak dibebankan dengan biaya formal tambahan lainnya dibandingkan pekerja migran Indonesia. Bahkan, agen penyalur jasa tenaga kerja Filipina dapat meminta biaya rekrutmen dan penempatan dengan tidak melebihi jumlah gaji sebulan sebagai tambahan dari penggantian biaya-biaya yang disebutkan dalam Hukum Indonesia. Keuntungan utama yang dimiliki oleh pekerja migran Filipina dibanding pekerja migran Indonesia hanyalah bahwa seringkali biaya-biaya yang dijabarkan dalam UU menjadi tanggungan mereka sendiri, sementara bagi pekerja migran Indonesia, mereka sering dibebankan dengan biaya dan hutang ilegal yang jumlahnya sangat besar.

Menteri Tenaga Kerja Indonesia mengumumkan bahwa pemerintah akan bekerja sama dengan bank-bank komersil untuk menyediakan pinjaman tanpa jaminan kepada para pekerja migran untuk menutup berbagai biaya tersebut. Ia menambahkan bahwa ia berharap melalui cara ini “para pekerja migran tidak perlu menjual sawah, ternak atau kambing mereka”.¹⁸ Namun, akan lebih menguntungkan bagi para pekerja migran yang miskin apabila kredit semacam itu disediakan oleh pemerintah sendiri ketimbang bank-bank komersil yang menetapkan bunga pinjaman komersil. POEA, di sisi lain, menyediakan pinjaman pra-keberangkatan kepada pekerja migran Filipina melalui Dana Jaminan Pekerja Migran-nya (*Migrant Workers Guarantee Fund*).

3.5 Pelatihan Pra-keberangkatan dan Pusat Penampungan

Bentuk pelanggaran lain terhadap pekerja migran Indonesia sebelum mereka meninggalkan negaranya terkait dengan pelatihan pra-keberangkatan dan “pusat penampungan”. Fakta bahwa banyak calon pekerja migran yang tidak memiliki keahlian sama sekali dan tidak dapat berkomunikasi menggunakan bahasa negara tujuan mereka (biasanya bahasa Inggris, Mandarin atau Arab), maka *UU Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran* mengharuskan semua pekerja migran untuk menjalani pelatihan kerja dan bahasa (Pasal 42). Pelatihan kerja tersebut biasanya diselenggarakan oleh agen-agen penyalur jasa tenaga kerja atau perusahaan-perusahaan seinduk. Peserta pelatihan tidak diizinkan meninggalkan tempat pelatihan tersebut, terkena risiko keamanan dan kesehatan kerja, dibebankan dengan biaya-biaya yang tidak sesuai dengan pelatihan yang mereka terima dan seringkali tidak diberikan keterangan mengenai berapa lama pelatihan yang akan dijalani.¹⁹ Bahkan setelah calon pekerja migran menyelesaikan pelatihan, mereka mungkin akan ditahan selama beberapa bulan sampai sebuah pekerjaan tersedia untuk mereka.²⁰

18 “Kebutuhan Kredit TKI Mencapai Rp 80 Triliun”, *Kompas*, 25 Januari 2006.

19 Human Rights Watch, *Maid to Order: Ending Abuses Against Migrant Domestic Workers in Singapore*, Vol 17.10, Desember 2005, hal. 112.

20 Di beberapa kasus, calon pekerja migrant harus menjalani sampai dua tahun pelatihan di pusat penampungan: KOBUMI, AMC dkk., *Underpayment: Systematic Extortion of Indonesian Migrant Workers in Hong Kong* (Oxfam Hong Kong, June 2005), hal. 28.

Hukum Indonesia menyatakan bahwa sementara berada di pusat pelatihan/penampungan, calon pekerja migran harus diperlakukan “secara manusiawi dan diterima umum” (Pasal 70). Apa yang dimaksud dengan hal ini tidaklah dijelaskan dan UU tersebut tidak menyatakan jaminan apapun terhadap hak-hak peserta pelatihan untuk bebas bergerak atau berkomunikasi ketika menjalani pelatihan. Selain itu, di Indonesia tidak ada sebuah mekanisme untuk menegakkan hak para calon pekerja migran ketika menjalani pelatihan. *UU Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran* tidak menyediakan badan pemerintah yang bertanggungjawab untuk mengadakan pemeriksaan dengan dan tanpa pemberitahuan ke pusat-pusat pelatihan/penampungan.²¹ Bahkan ketika sebuah pelanggaran terjadi, ketentuan mengenai sanksi atas pelanggaran tersebut juga tidak jelas mengenai siapa yang bertanggungjawab dan sampai sejauh mana.

UU tersebut juga sama lemahnya terkait dengan bagaimana seharusnya biaya-biaya dihitung dan berapa lama pelatihan seharusnya dijalani. Beberapa perusahaan pelatihan bahkan telah mengeluh bahwa kurangnya standar berarti bahwa hanya ada sedikit insentif untuk menyediakan pelatihan yang bermanfaat dan menyesuaikannya dengan kebutuhan khusus pekerjaan dan negara tujuan yang sudah disetujui calon pekerja.

Di Filipina, pelatihan pra-keberangkatan untuk pekerja migran diatur oleh Otoritas Pendidikan Teknik dan Pengembangan Keterampilan atau *Technical Education and Skills Development Authority* (TESDA). TESDA mengakreditasi pusat-pusat pelatihan dan memberikan sertifikasi calon pekerja migran. Pada sebagian besar kursus, jumlah jam kursus ditentukan sehingga mencegah pusat-pusat pelatihan mewajibkan calon pekerja migran untuk menghadiri pelatihan selama yang mereka tentukan. TESDA bukanlah sebuah institusi khusus pekerja migran, berarti bahwa pengelolaan pelatihan ketrampilan untuk pekerja migran pada dasarnya digabungkan ke dalam pengelolaan pelatihan kejuruan bagi masyarakat umum. Hal ini sepertinya telah mencegah sebagian besar situasi pelanggaran seperti yang ditemukan di Indonesia, di mana kurangnya standarisasi dan kompetisi antara penyedia jasa berarti bahwa calon pekerja migran selalu berada di bawah kemurahan hati agen penyalur jasa tenaga kerja.

Sebagai tambahan dari TESDA, *Peraturan POEA (POEA Rules and Regulations)* mewajibkan POEA untuk melaksanakan berbagai jenis pemeriksaan terhadap pusat-pusat pelatihan. Hal ini meliputi “pemeriksaan rutin”, “pemeriksaan mendadak” yang dilakukan tanpa pemberitahuan terlebih dahulu” (diikuti dengan laporan atas pelanggaran yang terjadi) dan “pemeriksaan daerah” (di mana pemeriksaan mendadak diadakan secara serentak di pusat-pusat pelatihan yang berbeda untuk menghindari pembocoran informasi).

3.6 Pembekalan Pra-keberangkatan

Sangatlah penting bagi pekerja migran tidak ahli dan semi ahli untuk menghadiri pembekalan pra-keberangkatan mengenai hak dan tanggung jawab mereka sebagai pekerja dan pendatang di negara tujuan, kebudayaan lokal di negara tujuan, bagaimana menanggapi keadaan-keadaan tertentu di luar negeri dan siapa yang harus dihubungi dalam keadaan darurat.²² Di Indonesia, *UU Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran* menyatakan bahwa semua calon pekerja migran harus menghadiri sebuah

21 Human Rights Watch, *Help Wanted: Abuses against Female Migrant Domestic Workers in Indonesia and Malaysia*, Vol 16.9, Juli 2004, Bagian III.

22 Lihat, Simel Esim dan Monica Smith, *Gender and Migration in Arab States: The Case of Domestic Workers* (ILO Beirut, 2004).

pembekalan terakhir pra-keberangkatan yang disebut sebagai Pembekalan Akhir Pemberangkatan atau PAP. PAP dilaksanakan oleh instruktur-instruktur yang ditunjuk oleh Menteri Tenaga Kerja dan telah dikritik oleh PJTKI dan para pembela pekerja migran karena tidak interaktif, mahal dan digunakan oleh instruktur untuk mengajarkan moralitas (seperti pentingnya menghindari penggunaan obat dan seks bebas) daripada membahas persoalan-persoalan nyata yang menyangkut pekerja migran.

Pada tahun 2005, Menteri Tenaga Kerja mengeluarkan *Peraturan Menteri No. 4 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Pembekalan Akhir Pemberangkatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri*. Peraturan ini menjelaskan bahwa sesi pelatihan harus meliputi sesi tanya-jawab dan simulasi, bahwa peserta di tiap sesi tidak boleh melebihi 40 orang, materi pelatihan haruslah terkait dengan negara tempat ia bekerja, bahwa hak dan tanggung jawab pekerja migran harus diperhatikan dan bahwa biaya harus ditanggung oleh Menteri Tenaga Kerja.

Peraturan baru mengenai PAP membawa Indonesia kurang lebih sejalan dengan Seminar Orientasi Pra-Keberangkatan (*Pre-Departure Orientation Seminar* - PDOS) yang harus dihadiri oleh pekerja migran Filipina. Satu perbedaan utama adalah bahwa PDOS lebih disesuaikan untuk keterampilan/pekerjaan tertentu selain terkait dengan negara tempat pekerja ditempatkan, dan PDOS meliputi lebih banyak nasihat mengenai siapa yang harus dihubungi untuk mendapatkan bantuan di negara tujuan. Penting bagi Indonesia untuk memperhatikan persoalan-persoalan ini dan untuk menerapkan *Peraturan Menteri No. 4 tahun 2005* dengan tepat.

3.7 Kontrak Ikatan Kerja

Di bawah *UU Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran*, setiap calon pekerja migran berhak menerima sebuah salinan kontrak antara dirinya dan majikan mereka di luar negeri (Pasal 8). Pasal 55 menyatakan bahwa kontrak tersebut harus ditandatangani sebelum keberangkatan, dan menyatakan ketentuan yang harus dicantumkan:

- ♦ Nama dan alamat majikan;
- ♦ Nama dan alamat pekerja migran;
- ♦ Pekerjaan atau tipe pekerjaan yang dilakukan pekerja migran;
- ♦ Hak dan kewajiban kedua pihak;
- ♦ Syarat dan kondisi kerja, termasuk jam kerja, upah dan prosedur pembayaran upah, hak cuti dan waktu istirahat, fasilitas dan jaminan sosial; dan
- ♦ Lama kerja tercakup dalam perjanjian kerja

Ketentuan lain dapat ditambahkan ke dalam kontrak, namun beberapa hal penting tidak tercantum dalam daftar ketentuan yang diharuskan oleh undang-undang tersebut, seperti²³

- ♦ Ketentuan tentang bagaimana menghitung pengurangan untuk makanan
- ♦ Spesifikasi minimum mengenai kondisi kehidupan
- ♦ Bagaimana menghitung waktu siaga
- ♦ Prosedur pemutusan hubungan kerja
- ♦ Siapa yang membayar harga tiket pesawat

23 Lihat juga Human Rights Watch, *Maid to Order: Ending Abuses Against Migrant Domestic Workers in Singapore*, Vol 17.10, Desember 2005, p112.

Pasal 8 UU tersebut mencantumkan daftar hak-hak pekerja migran namun tidak langsung sesuai dengan ketentuan sanksi. Fakta bahwa banyak hak-hak ini tidak perlu dimasukkan ke dalam sebuah kontrak, maka tidaklah jelas bagaimana hak-hak ini akan ditegakkan. Hak-hak yang dicantumkan adalah hak untuk:

- ♦ Bekerja atau dipekerjakan di luar negeri;
- ♦ Menerima informasi yang benar tentang pasar kerja di luar negeri dan prosedur penempatan pekerja Indonesia di luar negeri;
- ♦ Menerima layanan dan perlakuan yang sama untuk penempatan pekerjaan di luar negeri;
- ♦ Menikmati kebebasan untuk mengadopsi agama dan kepercayaannya dan untuk melakukan/memenuhi ibadah/kewajiban sesuai dengan apa yang disyaratkan oleh agama dan kepercayaannya;
- ♦ Menerima upah sesuai dengan standar upah yang berlaku di negara tujuan tempat ia bekerja;
- ♦ Menerima hak, peluang dan perlakuan yang sama dengan orang yang diterima oleh pekerja asing lainnya [kebangsaan lain] sesuai dengan hukum dan peraturan yang berlaku di negara tujuan [di mana Pekerja Indonesia ditempatkan/diperkerjakan];
- ♦ Menerima sebuah jaminan perlindungan hukum sesuai dengan hukum dan peraturan atas tindakan yang dapat menurunkan martabat dan nilai sebagai seorang manusia dan atas pelanggaran hak yang ditentukan sesuai dengan hukum dan peraturan selama bekerja di luar negeri;
- ♦ Menerima jaminan perlindungan keselamatan dan keamanan Pekerja Indonesia untuk kembali ke tempat asalnya; dan
- ♦ Menerima teks perjanjian kerja yang asli.

Di Filipina, *Peraturan POEA* menetapkan bahwa kontrak kerja harus minimal mencantumkan:

- ♦ Upah yang dijamin untuk jam kerja biasa dan bayaran lembur, yang sesuai dan tidak lebih rendah dari upah minimum yang ditentukan di negara tuan rumah, tidak lebih rendah dari standar upah minimum yang pantas dan telah disetujui dalam perjanjian bilateral atau konvensi internasional sebagaimana diratifikasi oleh negara tuan rumah dan Filipina atau tidak lebih rendah dari upah minimum di Filipina, yang manapun yang tertinggi;
- ♦ Transportasi gratis ke dan dari tempat kerja, atau penggantian kerugian;
- ♦ Makanan dan akomodasi gratis, atau penggantian kerugian;
- ♦ Penyebab yang adil/dibenarkan untuk pemutusan kontrak atau pemutusan hubungan kerja dengan mempertimbangkan kebudayaan, tradisi, norma, adat istiadat, praktik, kebijakan perusahaan dan hukum ketenagakerjaan dan peraturan sosial negara tuan rumah

Selain itu, POEA juga dapat menyatakan pembatalan kontrak berdasarkan pertimbangan berikut:

- ♦ Hukum ketenakerjaan dan sosial yang berlaku di negara tuan rumah;
- ♦ Perjanjian, konvensi, delegasi atau resolusi yang relevan;
- ♦ Perjanjian bilateral dan multilateral atau kesepakatan dengan negara tuan rumah; dan
- ♦ Kondisi/kenyataan yang berlaku di pasar

Tidak seperti Pasal 8 UU Indonesia yang tidak kongkrit, *Migrant Workers and Overseas Filipinos Act* menganggap agen penyalur jasa tenaga kerja bertanggungjawab atas pelanggaran yang dilakukan oleh majikan. (Lihat Bagian 4 di bawah)

Sebuah masalah yang umum terjadi di Indonesia adalah bahwa calon pekerja migran diminta menandatangani kontrak di tempat. Selain mereka tidak memiliki waktu yang cukup untuk mempertimbangkan pro dan kontra dari kontrak tersebut, seringkali mereka juga tidak memahaminya. Fakta bahwa banyak pekerja migran hanya menerima pendidikan formal yang terbatas, penting untuk memberikan waktu bagi mereka guna menunjukkan dan mendiskusikan kontrak dengan keluarga mereka, kelompok berbasis kepercayaan, LSM, dan sebagainya.

Metode lain dalam membantu calon pekerja rumah tangga guna memahami kontrak mereka adalah dengan menyebarkan sebuah contoh kontrak, yang dapat dibandingkan dengan kontrak yang telah mereka keluarkan. Di Filipina, POEA telah menyebarluaskan sebuah contoh kontrak, yang ditambahkan pada makalah ini.

3.8 Menanggulangi Rekrutmen Ilegal dan Perdagangan Manusia

Perdagangan manusia adalah kejahatan di Indonesia, dan Parlemen Indonesia sekarang sedang merundingkan sebuah rancangan UU untuk memobilisasi dukungan lembaga untuk penghapusan perdagangan manusia. Sangatlah penting untuk memasukkan tanggung jawab badan pemerintah bagi pekerja migran dalam proses ini, karena pekerja migran adalah salah satu kelompok yang rentan. *UU Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran* melarang pekerja Indonesia untuk ditempatkan dalam “pekerjaan yang ternyata tidak sesuai dengan kerja yang dimaksudkan untuk mereka, seperti yang dinyatakan oleh ketentuan dalam perjanjian kerja yang sudah disetujui dan ditandatangani oleh pekerja Indonesia terkait” (Pasal 72). Mekanisme perizinan juga menyediakan hukuman yang tegas bagi rekrutmen dan penempatan tanpa izin, namun seperti yang didiskusikan di atas, penerapannya lemah.

Peraturan lain dalam hukum Indonesia untuk menanggulangi perdagangan manusia adalah adanya syarat bahwa semua pekerja migran harus menyelesaikan pendidikan menengah pertama (SLTP) atau tingkat pendidikan yang setara (Pasal 35). Hal ini untuk menjaga kelompok yang paling rentan dari risiko diperdagangkan. Namun, banyak PJTKI yang terang-terangan mengacuhkan ketentuan ini. Ketika APJATI ditanya baru-baru ini apakah ia akan mempertimbangkan untuk memasukkan syarat tersebut ke dalam Kode Etik-nya, APJATI menanggapi dengan menyatakan bahwa mereka tidak akan melakukan hal itu karena syarat tersebut “terlalu membebankan”, “tidak realistis” dan “tidak adil” bagi mereka yang hanya lulusan sekolah dasar”.²⁴

Pada awal tahun 2006, sejumlah penangkapan dilakukan di Indonesia sehubungan dengan rekrutmen ilegal dan kemungkinan perdagangan. Ini adalah awal yang positif namun harus ditindaklanjuti dengan tuntutan dan hukuman yang efektif. Tindakan-tindakan perlu diambil untuk mencegah pembentukan “*phoenix companies*” (perusahaan yang bangkit dari kejatuhan), di mana orang-orang

24 Wawancara dengan Husein Alaydrus, Ketua APJATI, Oktober 2005.

yang terbukti bersalah atas suatu tuduhan kemudian membuka sebuah perusahaan baru dengan nama yang berbeda atau melalui wakil.

Untuk menanggulangi rekrutmen ilegal di Filipina, POEA diwajibkan oleh UU untuk membantu penuntutan perekrut yang dinyatakan ilegal. POEA memiliki Divisi Penuntutannya sendiri, yang menyelenggarakan kerja awal bagi penuntutan tindak pidana yang terkait dengan pengiriman pekerja migran, sebelum menyerahkan kasus tersebut ke tangan penuntut umum. Ketika sebuah kasus sampai ke pengadilan, pekerja migran berhak atas tindakan perlindungan saksi sepenuhnya, tidak seperti di Indonesia. POEA juga melakukan pengawasan terhadap perekrut ilegal yang dicurigai. Selain itu, kampanye informasi publik dan pendidikan komunitas yang dijalankan oleh POEA (lihat di atas) juga membantu dalam mengurangi risiko praktik-praktik ilegal.

Migrant Workers and Overseas Filipinos Act juga memasukkan batas waktu investigasi dan pengajuan kasus ke pengadilan. Contohnya, investigasi awal harus diselesaikan dalam waktu 30 hari sejak pelanggaran dilaporkan, dan bila cukup bukti tersedia untuk penuntutan, kasus harus diajukan ke pengadilan dalam waktu 24 jam setelah investigasi awal diselesaikan. Tenggat waktu ini untuk memastikan badan pemerintah menanggapi keluhan dengan serius, menangani masalah sebelum menjadi parah dan mencegah pihak tertentu menghancurkan atau menutupi bukti-bukti. Ketentuan ini juga sejalan dengan peribahasa bahwa “keadilan yang ditunda adalah keadilan yang diingkari”.

3.9 Manajemen Informasi

Mengelola data pekerja migran, agen-agen penyalur jasa tenaga kerja, majikan dan kebijakan negara tujuan dan informasi pasar kerja mewakili sebuah aspek perlindungan dan pemberdayaan yang penting. Di Indonesia, APJATI telah memulai untuk membuat pusat data elektronik dari semua pekerja migran yang dikirimnya beserta agen-agen penyalur jasa tenaga kerja dan majikan di negara tujuan. Namun, badan pemerintah harus bertindak sebagai pemimpin dalam hal ini untuk memastikan bahwa informasi tersebut independen dan akurat. Hal ini digambarkan dalam *UU Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran*, yang menyatakan bahwa Pemerintah memiliki tanggung jawab “untuk membangun dan mengembangkan sebuah sistem informasi penempatan calon pekerja Indonesia guna bekerja di luar negeri” (Pasal 7). UU ini tidak mendefinisikan bagaimana sistem informasi tersebut harus dibangun dan dipelihara, ataupun tujuan dari mengelola data semacam itu.

POEA mengambil langkah yang lebih proaktif dan pendekatan yang terkoordinasi dalam pengumpulan dan pemeliharaan data. Informasi mengenai perkembangan pasar kerja luar negeri disebarkan secara rutin ke masyarakat, dan keterangan mengenai perlakuan pemerintah luar negeri terhadap pekerja migran Filipina juga dibuat. Data dikumpulkan oleh berbagai badan pemerintah dan dikelola oleh POEA.

3.10 Kerjasama Internasional

Perundingan dan peran serta dalam kesepakatan bilateral dan multilateral yang ramah terhadap pekerja juga dapat mendorong kepentingan pekerja migran. Indonesia telah merundingkan Nota Kesepakatan dengan beberapa negara tujuan, namun sejauh ini belum menunjukkan hasil apapun. Contohnya pada perjanjian dengan Malaysia di bulan Mei 2004, majikan Malaysia diperbolehkan untuk menahan paspor pekerja migran Indonesia. Situasi seperti itu dapat mengarah pada perdagangan manusia dan kerja paksa. Walaupun majikan Malaysia memiliki kekhawatiran yang berasal dari untuk menjamin bahwa pekerja migran yang telah mereka bayar jasanya akan tetap bekerja selama kontrak memungkinkan, situasi di mana pekerja migran melarikan diri dapat dihindari dengan menyimpan paspor mereka di Kedutaan Besar Indonesia atau Konsulat. Namun, cara yang paling efektif untuk memastikan bahwa pekerja tidak melarikan diri adalah dengan memperlakukan mereka secara manusiawi.

Sebagian alasan Indonesia tidak terlalu menuntut dalam perjanjian bilateral adalah karena ia takut akan kompetisi yang muncul dengan negara-negara lain bila Indonesia menuntut standar yang terlalu tinggi bagi pekerjaannya di luar negeri. Untuk menghapus beberapa kekhawatiran ini, Indonesia harus masuk ke dalam perundingan bilateral dan multilateral dengan negara-negara pengirim lainnya guna menentukan standar minimum yang harus dipenuhi oleh negara tujuan. Bila tidak memenuhi standar tersebut, negara pengirim tidak akan memfasilitasi imigrasi tenaga kerja ke negara tujuan yang melanggar standar tersebut. Indonesia juga harus berperan serta dalam konvensi-konvensi internasional yang ada mengenai hak-hak pekerja migran, seperti Konvensi ILO 143 tentang Pekerja Migran (1975) dan Konvensi Pertemuan Tingkat Tinggi mengenai Perlindungan Hak-hak Semua Pekerja Migran dan Anggota keluarga Mereka 1990 (*United Nations General Assembly Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*). Indonesia telah menandatangani Konvensi PBB tersebut namun belum meratifikasinya, sementara Filipina telah meratifikasi keduanya.

Salah satu masalah dengan penetapan standar dalam hukum di negara pengirim terkait dengan kondisi ketenagakerjaan di negara tujuan adalah bahwa kontrak yang dibuat di satu negara tidak berarti sah secara otomatis di negara lain. Filipina sedang berupaya untuk berunding dengan Singapura agar kontrak standarnya dapat dilaksanakan di bawah hukum Singapura.²⁵ Indonesia dapat mengikuti cara seperti itu dalam perundingan-perundingan bilateralnya.

25 Human Rights Watch, *Maid to Order: Ending Abuses Against Migrant Domestic Workers in Singapore*, Vol 17.10, Desember 2005, hal. 104-05.

4

DUKUNGAN SELAMA BEKERJA DI LUAR NEGERI

4.1 Atase Tenaga Kerja

U *Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran* menyatakan bahwa Kantor Perwakilan Republik Indonesia di negara tujuan akan “menyediakan perlindungan bagi pekerja Indonesia selama mereka bekerja di luar negeri sesuai dengan hukum dan peraturan serta hukum dan konvensi internasional” (Pasal 78). Sebagai bagian dari kewajiban ini, Departemen Tenaga Kerja baru-baru ini telah mulai menempatkan atase tenaga kerja di beberapa Kedutaan Indonesia di luar negeri. Saat ini, jumlah atase tenaga kerja terbatas, seperti halnya jangkauan mereka kepada pekerja migran Indonesia. Salah satu kesulitan dalam menyediakan jasa kepada para pekerja migran adalah sebagian besar dari mereka hanya dapat meninggalkan tempat kerja pada hari Minggu ketika Kedutaan ditutup.²⁶

Departemen Tenaga Kerja Filipina telah membentuk Kantor Tenaga Kerja di Luar Negeri Filipina (*Philippines Overseas Labour Office* - POLO) di 30 kota di seluruh dunia yang mewakili negara-negara tujuan utama bagi para pekerja migran Filipina. Kantor ini menyediakan berbagai layanan, termasuk:

- ♦ Penyuluhan dan layanan hukum
- ♦ Layanan kesehatan dan rumah sakit
- ♦ Pemulangan pekerja yang menderita stress
- ♦ Orientasi pasca kedatangan, penempatan, jejaring komunitas dan program/aktivitas peningkatan keterampilan lainnya
- ♦ Program orientasi untuk pekerja yang telah kembali
- ♦ Mendamaikan perselisihan yang muncul dari hubungan majikan-pekerja
- ♦ Jasa mediasi dan mendamaikan perselisihan antara pekerja dan agen mereka

Penyaluran jasa yang ditawarkan oleh POLO ditingkatkan dengan fakta bahwa ia proaktif dalam melibatkan organisasi masyarakat sipil dan jaringan-jaringan informal di negara tujuan untuk menjangkau para pekerja migran Filipina.

4.2 Perlakuan terhadap Pekerja “Ilegal”

Penting bahwa negara pengirim tidak membatasi usaha perlindungan dan pemberdayaan merena hanya untuk pekerja migran formal. Pekerja migran yang telah bekerja secara “ilegal” juga perlu dilindungi dan diberdayakan, dan hak mereka harus dinyatakan dengan jelas dalam UU. Di Filipina, pekerja migran ilegal diperbolehkan, misalnya, untuk berperan serta dalam skema asuransi tanpa takut akan terkena hukuman. Mereka juga memiliki akses ke pengadilan ketenakerjaan negara, yaitu Komisi Hubungan Ketenagakerjaan Nasional atau *National Labor Relations Commission* (lihat bawah).

²⁶ Human Rights Watch, *Maid to Order: Ending Abuses Against Migrant Domestic Workers in Singapore*, Vol 17.10, December 2005, p111.

Pemerintah Indonesia dianggap terlalu keras terhadap pekerja migran tanpa dokumen sah, sebuah persepsi yang diperkuat setelah lambatnya respons terhadap hukuman mati yang dikenakan Singapura terhadap Suhaidi bin Asnawi, seorang pekerja migran dari Nusa Tenggara Barat yang bekerja secara tidak sah di Singapura.

4.3 Penyelesaian Konflik dan Penugasan Tanggung Jawab

Penting untuk memiliki mekanisme penyelesaian konflik antara pekerja migran dengan agen atau majikan mereka. Ketika seorang pekerja migran diperlakukan secara tidak adil, pemerintah negara pengirim harus berusaha sebisanya untuk memastikan bahwa pekerja tersebut mendapatkan ganti rugi yang sesuai. Beberapa konflik dapat diselesaikan dengan baik melalui dialog informal, termasuk mediasi dan konsiliasi, sementara konflik lainnya memerlukan institusi formal untuk mengikuti peraturan bagi proses penyelesaian konflik kedua pihak. *UU Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran* terlalu menekankan pada penyelesaian konflik dengan cara kekeluargaan – melalui konsensus dan cara informal – walaupun ini tidaklah tepat ketika ada pelanggaran hukum serius yang termasuk tindak kejahatan.²⁷

Hukum Indonesia tidak menugaskan lembaga apapun untuk memutuskan keluhan-keluhan atas tindakan non-kejahatan yang diajukan oleh pekerja migran berkaitan dengan agen mereka. Pasal 85 dari *UU Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran* berisi sebuah prosedur yang amat tidak jelas dalam penanganan konflik-konflik seperti itu: “bila sebuah konsensus... tidak dapat dicapai.. salah satu pihak yang berselisih atau kedua pihak dapat meminta bantuan badan pemerintahan tingkat kabupaten/kota/provinsi yang bertanggungjawab untuk urusan ketenagakerjaan atau bantuan dari pemerintah [pusat].” Tidaklah jelas bagaimana “bantuan” ini akan dikelola dan sesuai dengan prosedur apa guna menjamin keadilan. Fakta bahwa tidak ada satu kasus pun yang terdengar di pengadilan Indonesia pada tahap ini, tidaklah jelas apakah pengadilan akan menemukan bahwa ia memiliki yurisdiksi atas perselisihan-perselisihan ini.

Di Filipina, pekerja migran – legal dan “ilegal” – memiliki akses ke pengadilan ketenagakerjaan negara, yang disebut *National Labor Relations Commission* (Komisi Hubungan Ketenagakerjaan Nasional). Komisi ini dapat membawa kasus untuk kompensasi moneter terhadap:

- ♦ Individu yang melakukan rekrutmen ilegal
- ♦ Agen rekrutmen/penempatan
- ♦ Majikan asing/di luar negeri

Sebuah masalah utama dalam penyelesaian konflik manapun di negara pengirim adalah bahwa penilaian tidak dapat secara khusus diterapkan kepada majikan di negara tujuan. Atas alasan ini, hukum di Filipina menganggap agen dan majikan di luar negeri bersama-sama dan secara terpisah bertanggung jawab atas kompensasi untuk pekerja migran seperti yang ditetapkan oleh *National Labor Relations Commission*. Ini artinya bahwa pekerja Filipina dapat menuntut agen mereka atas pelanggaran

27 KOPBUMI, *Legal Analysis of the Law on the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers Overseas* (Draft Paper in Possession of ILO Jakarta, 2005), hal. 17.

yang dilakukan majikan, setelah agen dengan bebas dapat berupaya menuntut majikan di luar negeri. Bagi pekerja migran Indonesia, pelanggaran hukum atau kontrak oleh majikan biasanya tidak menarik ganti rugi apapun dari pihak manapun.

4.4 Nasihat Hukum dan Perwakilan

UU No.37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri mewajibkan pemerintah Indonesia untuk menyediakan perwakilan hukum bagi warga negara Indonesia di luar baik mereka sebagai penggugat yang memulai sebuah kasus atau seorang terdakwa. Pasal 80 dari *UU Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran* mengulangi pernyataan tentang kewajiban ini. Namun, saat ini pekerja migran Indonesia yang dirugikan jarang sekali menerima nasihat atau perwakilan hukum, baik di Indonesia atau di luar negeri. Dalam kasus-kasus di mana pengacara disediakan, pengacara tersebut didanai dan ditunjuk oleh perusahaan asuransi pekerja migran tersebut. Hal ini seringkali menimbulkan konflik kepentingan karena perusahaan asuransi adalah perusahaan yang akhirnya bertanggungjawab untuk membayar ganti rugi.²⁸

UU Pekerja Migran dan Bangsa Filipina di Luar Negeri dan *Peraturan POEA* menentukan hak-hak pekerja migran secara tepat sehubungan dengan nasihat hukum dan perwakilan, termasuk siapa yang bertanggung jawab untuk menyediakan jasa tersebut. Indikasi menunjukkan bahwa di kebanyakan kasus, ketentuan-ketentuan ini diterapkan.²⁹

Beberapa ciri bantuan hukum yang disediakan untuk pekerja migran Filipina meliputi:

- ♦ Akses bebas ke sidang dan pengadilan
- ♦ Bantuan hukum gratis dari Departemen Buruh dan Tenaga Kerja, berkoordinasi dengan Departemen Keadilan
- ♦ Sebuah Pusat Pembinaan untuk menyediakan nasehat hukum melalui kedutaan di negara tujuan
- ♦ Pengangkatan Bantuan Hukum untuk Urusan Pekerja Migran (*Legal Assistant for Migrant Workers Affairs*) di dalam Departemen Luar Negeri
- ♦ Dana Bantual Hukum sebesar P 100 juta (USD 2 juta) untuk mendanai pengacara dan biaya sidang bagi pekerja migran

4.5 Asuransi

Di Indonesia, Pasal 68 dari *UU Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran* mewajibkan agen penyalur jasa tenaga kerja untuk mengasuransikan semua pekerja migran yang mereka tempatkan di luar negeri. Namun UU tersebut sendiri menyerahkan penjelasannya pada peraturan pelaksanaan. Saat ini, *Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi KEP-157/MEN/2003 tentang Asuransi untuk Pekerja Migran Indonesia* adalah peraturan hukum yang terkait. Keputusan ini menjelaskan bahwa asuransi haruslah mencakup sampai keberangkatan mereka, selama bekerja di luar negeri, dan antara waktu menyelesaikan pekerjaan sampai saat mereka tiba di kampung halaman di Indonesia.

28 Sangheetha Chandrashekeran, *Review of Regulatory Framework on Labour Migration in Indonesia* (Makalah yang tidak dipublikasikan oleh ILO Jakarta), hal. 19.

29 Lihat, Simel Esim dan Monica Smith, *Gender and Migration in Arab States: The Case of Domestic Workers* (ILO Beirut, 2004).

Keputusan tersebut membuat sebuah sistem, berdasarkan Keputusan tahun 1998 terdahulu, di mana asuransi disediakan oleh perusahaan swasta yang menerima premi asuransi sebesar IDR 400,000 (USD 40) untuk tiap pekerja yang dikontrak. Perusahaan swasta atau konsorsium yang ingin menyediakan asuransi ini haruslah mendapat izin dari Departemen Tenaga Kerja. Sistem ini telah menerima banyak kritikan berdasarkan beberapa alasan berikut:

- ♦ Sistem ini mengomersilkan perlindungan bagi para pekerja migran, menyebabkan konflik kepentingan bagi perusahaan asuransi antara membayar ganti rugi kepada pekerja migran yang rentan atau memaksimalkan laba kepada pemegang saham. Salah satu contoh dari ini adalah penunjukan pengacara untuk mewakili pekerja migran yang dibayar oleh sebuah perusahaan yang berpendirian untuk menerima keuntungan bila ganti rugi diminimalkan.³⁰
- ♦ Sistem ini memberikan pemerintah sebuah korban (perusahaan asuransi) atas kurangnya perlindungan yang tersedia untuk pekerja migran Indonesia.
- ♦ Karena hanya sedikit izin yang telah diberikan, adanya kompetisi antara penyedia jasa asuransi minimum dan akibatnya layanan tidak mencukupi.³¹ Sistem ini bahkan telah menjadi subyek *Komisi Pegawai Persaingan Usaha* (KPPU) yang berkuasa, yang mengusulkan bahwa keputusan ini seharusnya dicabut karena bertentangan dengan UU Anti Monopoli.
- ♦ Sistem ini membuka peluang untuk korupsi, karena tidak ada proses penawaran terbuka untuk pengambilan lisensi.
- ♦ Sistem ini tidak memiliki mekanisme untuk meningkatkan kesadaran para pekerja migran mengenai hak mereka terhadap pembayaran dari asuransi.
- ♦ Tidak seperti pemerintah, perusahaan asuransi swasta tidak diwajibkan untuk menjaga keberadaaan di seluruh negara. Hasilnya adalah banyak perusahaan yang hanya memiliki kantor di Jakarta, yang tidak dapat diakses oleh banyak pekerja migran..

Di Filipina, skema asuransi untuk pekerja migran dikelola oleh OWWA, sebuah badan pemerintah yang melekat pada Departemen Tenaga Kerja. Premi asuransinya adalah USD 25 per pekerja yang dikontrak maksimum 2 tahun, untuk dibayarkan oleh majikan pekerja migran atau pekerja migran itu sendiri dalam kasus pekerja migran tanpa dokumen sah (skema ini tidak membedakan pekerja migran tanpa dokumen sah dalam hal jumlah jaminan asuransi atau pemrosesan tagihan). Keanggotaan OWWA menyediakan asuransi jiwa, tunjangan cacat, bantuan hukum, penyuluhan psikologi, beasiswa, pinjaman pra-keberangkatan, pinjaman bantuan keluarga dan dukungan reintegrasi.

Biaya sebesar P 900 (USD 18) lain harus dibayar oleh pekerja migran Filipina untuk asuransi kesehatan, yang dikelola bersama oleh Departemen Kesehatan (melalui Badan Hukum Asuransi Kesehatan Filipina), Departemen Tenaga Kerja (melalui OWWA dan POEA), Sistem Jaminan Sosial dan Departemen Luar Negeri. Gabungan perawatan kesehatan dan premi keanggotaan OWWA kurang lebih sama dengan premi yang dibayar untuk kepentingan pekerja migran Indonesia. Namun, keseluruhan layanan dan keuntungan yang ada jauh melebihi apa yang disediakan untuk pekerja migran Indonesia.

30 Sangheetha Chandrashekeran, *Review of Regulatory Framework on Labour Migration in Indonesia* (Makalah yang tidak dipublikasikan oleh ILO Jakarta), hal.19.

31 KOBUMI, AMC et al, *Underpayment: Systematic Extortion of Indonesian Migrant Workers in Hong Kong* (Oxfam Hong Kong, Juni 2005), hal. 41.

4.6 Pelatihan di Negara Tujuan

Ketentuan pelatihan kejuruan di negara tujuan adalah sebuah layanan yang penting bagi para pekerja migran. Pelatihan seperti ini dapat disediakan kepada pekerja pada hari libur atau pada waktu mereka tidak bekerja. Hal ini akan memberikan dalih untuk meninggalkan tempat kerja dan sebuah kesempatan untuk membangun jaringan dengan pekerja migran lainnya. Pelatihan di negara tujuan juga dapat menjamin pekerja migran segera siap untuk masuk ke dalam angkatan kerja setelah kepulangan mereka ke negara asal.

Indonesia belum memiliki sebuah program pelatihan di negara tujuan yang formal. Satu contoh sukses mengenai pelatihan seperti itu adalah Pusat Bayanihan atau *Bayanihan Center*, yang menjalankan berbagai kursus bagi pekerja migran Filipina di Singapura. Kedutaan Filipina di Singapura menyediakan dukungan keuangan untuk *Bayanihan Center*, yang menawarkan kursus-kursus bersertifikat di berbagai bidang seperti penataan rambut dan perawatan.³²

32 Human Rights Watch, *Maid to Order: Ending Abuses Against Migrant Domestic Workers in Singapore*, Vol 17.10, Desember 2005, hal. 104.

5

PEMBERDAYAAN SAAT KEMBALI

5.1 Pinjaman untuk Pekerja yang Kembali dan Keluarga Mereka

Penting bahwa uang yang disimpan dan dikirimkan oleh pekerja migran digunakan secara produktif dan bila mungkin memberikan kontribusi dalam menciptakan lapangan pekerjaan di negara pengirim. Salah satu cara untuk mendorong hal ini adalah melalui penyediaan bantuan keuangan kepada pekerja migran yang telah kembali. Pemerintah Indonesia belum menawarkan layanan seperti itu.

Pekerja migran Filipina telah memiliki akses ke beberapa sumber kredit. OWWA menawarkan pinjaman mata pencaharian, pinjaman untuk pulang dan baru-baru ini telah mulai menawarkan pinjaman tanpa jaminan sampai sebesar P 50,000 (USD 1,000) kepada pekerja migran Filipina agar dapat memulai usaha sendiri. Kurang lebih separuh dari total peminjam adalah perempuan. Selain skema kredit OWWA, Departemen Tenaga Kerja telah membangun kemitraan dengan LSM-LSM untuk menyediakan kredit mikro kepada pekerja migran yang kembali. Pekerja migran Filipina yang kembali juga dapat mengajukan pinjaman perumahan melalui Reksa Dana Pembangunan Rumah nasional atau *Home Development Mutual Fund (Pag-IBIG)*.

5.2 Layanan Non-pinjaman kepada Pekerja yang Kembali dan Keluarga Mereka

Selain menyediakan kredit, pemerintah juga dapat menyediakan beragam layanan lain kepada para pekerja migran yang kembali untuk membantu upaya reintegrasi dan memanfaatkan pendapatan dan pengalaman mereka selama bekerja di luar negeri. Pada tahap ini, layanan Pemerintah Indonesia bagi para pekerja migran yang kembali banyak berkisar seputar “bantuan” wajib yang ditawarkan di Terminal III Bandara Jakarta dengan tujuan memulangkan para pekerja ke daerah asal mereka. “Layanan” ini telah dituduh sebagai salah satu cara mengeksploitasi para pekerja migran saat mereka kembali.

Di Filipina, OWWA menyediakan beragam layanan bagi pekerja migran Filipina yang kembali, seperti:

- ♦ Mengelola sebuah jaringan pekerja migran Filipina yang telah kembali
- ♦ Membangun bagian layanan informasi reintegrasi di bandara dan bangunan pemerintah daerah
- ♦ Memperkerjakan Petugas Kesejahteraan Keluarga (*Family Welfare Officerts*) di daerah-daerah utama guna memberikan informasi kepada para pekerja migran yang kembali mengenai cara mengakses program dukungan pemerintah dan LSM
- ♦ Menyediakan beasiswa

Badan pemerintah lainnya juga menyediakan layanan sesuai dengan mandat mereka masing-masing, contohnya:

- ♦ Otoritas Pendidikan Teknik dan Pengembangan Keterampilan atau *Technical Education and Skills Development Authority* (TESDA) menyediakan pelatihan keterampilan mata pencaharian dan manajemen bisnis
- ♦ Biro Pengembangan Usaha Kecil dan Menengah atau *Bureau of Small and Medium Enterprise Development* (sebuah badan Departemen Perdagangan dan Industri menyediakan layanan konsultasi

5.3 Keterlibatan Pekerja Migran dalam Pembuatan Kebijakan

Mereka yang mengetahui paling banyak mengenai pengalaman pekerja migran, dan karenanya berhak memberikan kontribusi kebijakan yang bermakna akan peraturan pekerja migran adalah pekerja migran itu sendiri. Maka masuk akal apabila negara pengirim melibatkan mantan pekerja migran dalam perumusan hukum dan kebijakan tentang pekerja migran.

Di Indonesia, pekerja migran yang kembali telah membentuk organisasi seperti KOPBUMI (Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia), SBMI (Serikat Buruh Migran Indonesia) dan Migrant Care. Ketimbang menggunakan sumber daya dan masukan kebijakan yang ditawarkan oleh organisasi-organisasi ini, pemerintah umumnya menjauhkan mereka dari peran pembuatan kebijakan dan pengelolaan kebijakan.

Di Filipina, terdapat keterlibatan pekerja migran yang lebih besar dalam merumuskan dan mengelola kebijakan pekerja migran.³³ *Migrant Workers and Overseas Filipinos Act* (UU Pekerja Migran dan Bangsa Filipina di Luar Negeri, contohnya, mengandung sebuah ketentuan mengenai pendaftaran LSM-LSM yang merupakan “mitra aktif Pemerintah Filipina dalam usaha perlindungan terhadap pekerja migran Filipina dan pengembangan kesejahteraan mereka”. Ketika kapasitas Pemerintah Filipina untuk memberikan layanan terbatas, pemerintah seringkali bekerja sama dengan LSM guna menjamin bahwa beberapa perlindungan dan pemberdayaan tersedia. Namun sama pentingnya, fakta bahwa badan pemerintah yang utama – mulai dari Dewan Pusat POEA sampai ke Komisi Anti-Kemiskinan Nasional – memasukkan mantan pekerja migran ke dalam komposisi organisasi mereka.

33 Sangheetha Chandrashekeran, *Review of Regulatory Framework on Labour Migration in Indonesia* (Unpublished paper for ILO Jakarta), p42.

Usaha-usaha untuk melindungi dan memberdayakan pekerja migran Indonesia sedang digalakkan di Indonesia, sejalan dengan meningkatnya kesadaran masyarakat Indonesia mengenai bahayanya bagi mereka yang telah memilih – dan beberapa tidak memilih – untuk pergi ke luar negeri demi mencari peluang yang lebih baik. Media, LSM dan elemen masyarakat sipil lainnya telah menganjurkan adanya Peraturan hukum yang lebih baik dan penegakan hukum yang lebih tegas atas berbagai persoalan, di mana pemerintah mulai menangani beberapa di antaranya. Kesepakatannya adalah bahwa masih banyak hal yang harus dilakukan. Contoh terdekat adalah Filipina yang memiliki pengalaman lebih dari tiga dasawarsa dalam mengirim sejumlah besar pekerjaannya ke luar negeri. Filipina memberikan beberapa pelajaran berharga mengenai bagaimana Indonesia dapat melangkah maju dalam hal melindungi dan memberdayakan pekerja migrannya.

Makalah ini telah membahas beberapa kelemahan utama dalam hukum Indonesia dan beberapa pelajaran yang dapat diambil Indonesia dari Filipina dengan tujuan melindungi dan memberdayakan pekerja migrannya. Pelajaran-pelajaran ini meliputi:

Sebelum keberangkatan

- ♦ Pengelolaan hukum dan kebijakan imigrasi tenaga kerja oleh badan yang independen, tripartit, proaktif dan didanai dengan baik
- ♦ Pembagian wewenang administrasi yang jelas
- ♦ Promosi kampanye pendidikan komunitas yang tersebar luas
- ♦ Pemeriksaan pidana atas manajer agen rekrutmen dan penempatan tenaga kerja
- ♦ Inspeksi terhadap agen-agen rekrutmen dan penempatan tenaga kerja
- ♦ Tidak membebaskan persyaratan modal yang terlalu berat bagi perizinan agen rekrutmen dan penempatan, guna menghindari munculnya pasar gelap
- ♦ Mendefinisikan dengan jelas dan melarang konflik kepentingan dalam pemilihan dan pengaturan agen-agen rekrutmen dan penempatan (misalnya melarang pejabat-pejabat tertentu memiliki atau menjalankan agen penyalur jasa tenaga kerja)
- ♦ Memberikan penghargaan kepada agen-agen rekrutmen dan penempatan tenaga kerja yang jujur dan transparan
- ♦ Mengawasi biaya-biaya yang dibebankan kepada pekerja migran
- ♦ Penyediaan pinjaman pra-keberangkatan melalui badan pemerintah ketimbang bank komersil
- ♦ Menggabungkan pelatihan keterampilan pra-keberangkatan ke dalam sistem pendidikan kejuruan arus utama
- ♦ Pengawasan dan pemeriksaan terhadap pusat-pusat pelatihan
- ♦ Pembekalan pra-keberangkatan yang interaktif, berdasarkan hak-hak, dan disusun sesuai dengan pekerjaan dan negara tertentu
- ♦ Spesifikasi prosedur pemutusan hubungan kerja dalam kontrak kerja

- ♦ Memperlihatkan wewenang pemerintah untuk membatalkan kontrak yang tidak memenuhi standar minimum
- ♦ Penyebaran contoh kontrak yang dianjurkan pemerintah
- ♦ Penuntutan pada awalnya ditangani oleh badan pemerintah yang terkait dengan migrasi tenaga kerja
- ♦ Menentukan batasan waktu dalam melakukan investigasi awal dan pengajuan kasus ke pengadilan terhadap para pelanggar
- ♦ Pemeliharaan informasi yang akurat dan bermanfaat tentang penempatan dan pasar tenaga kerja

Selama bekerja/selama berada di luar negeri

- ♦ Penempatan atase tenaga kerja yang aktif dan ahli di semua kota-kota tujuan utama
- ♦ Penyediaan berbagai layanan perlindungan dan pemberdayaan oleh kedutaan/konsulat
- ♦ Pengurangan perlakuan diskriminasi terhadap migran tanpa dokumen sah
- ♦ Akses ke sistem penyelesaian konflik formal (pengadilan tenaga kerja) untuk migran dengan dan tanpa dokumen
- ♦ Pembebanan pertanggungjawaban bersama dan beberapa tanggung jawab kepada majikan dan agen penyalur jasa tenaga kerja, misalnya bahwa agen PJTKI menanggung tanggung jawab penuh atas pelanggaran yang dilakukan oleh majikan
- ♦ Penyediaan pengacara yang independen, dibandingkan pengacara yang dibiayai oleh perusahaan asuransi yang sama, yang berusaha mengurangi pertanggungjawaban mereka terhadap pekerja migran
- ♦ Asuransi dan perawatan kesehatan yang dikelola oleh pemerintah
- ♦ Penyediaan pelatihan di negara tujuan

Setelah kembali dari luar negeri

- ♦ Fasilitasi jaringan pekerja migran yang telah kembali
- ♦ Penyediaan pelatihan keterampilan, nasihat bisnis dan modal untuk pekerja migran yang kembali
- ♦ Keterlibatan LSM dan pekerja migran yang telah kembali secara aktif dalam proses perumusan kebijakan dan ke dalam badan-badan pemerintahan, dan hal ini didorong oleh pemerintah
- ♦ Kerjasama dengan masyarakat sipil untuk menyediakan layanan perlindungan dan pemberdayaan kepada pekerja migran

Di atas adalah sedikit pelajaran yang dapat dipelajari melalui perbandingan kedua negara. Lebih banyak pelajaran yang dapat diperoleh dengan menelaah persoalan-persoalan yang tidak dibahas dalam makalah ini, seperti pengelolaan uang kiriman dari luar atau fasilitas perpanjangan kontrak dan substitusi di luar negeri. Ketika lebih banyak negara di Asia mulai mengembangkan sistem untuk menangani jumlah imigrasi tenaga kerja yang lebih besar, mungkin bermanfaat bagi Indonesia untuk melihat negara lain di luar Filipina seperti Sri Lanka dan Pakistan. Pada akhirnya, Indonesia harus mengadopsi kebijakan yang akan bekerja untuk perlindungan dan pemberdayaan pekerja migran Indonesia, dan respons yang terbaik tidak selalu berarti mengikuti apa yang telah dilakukan negara lain. Ini artinya, bahwa pelajaran berharga dari negara pengirim lainnya diharapkan dapat dipertimbangkan bila memiliki potensi untuk memajukan kepentingan pekerja migran Indonesia dan masyarakat Indonesia pada umumnya.

- ♦ Manolo Abella, *Sending Migrant Workers Abroad* (ILO Geneva, 1997).
- ♦ Sangheetha Chandrashekeran, *Review of Regulatory Framework on Labour Migration in Indonesia* (Makalah yang tidak dipublikasikan untuk ILO Jakarta).
- ♦ Simel Esim and Monica Smith, *Gender and Migration in Arab States: The Case of Domestic Workers* (ILO Beirut, 2004).
- ♦ Human Rights Watch, *Help Wanted: Abuses against Female Migrant Domestic Workers in Indonesia and Malaysia*, Vol 16.9, Juli 2004.
- ♦ Human Rights Watch, *Maid to Order: Ending Abuses Against Migrant Domestic Workers in Singapore*, Vol 17.10, Desember 2005.
- ♦ ILO SAP-CFL, *Trafficking for Forced Labour: How to Monitor the Recruitment of Migrant Workers* (ILO Geneva, 2004).
- ♦ "Indonesia Aiming to Send One Million Workers Overseas Each Year", *The Jakarta Post*, 26 Januari 2006.
- ♦ IOM, *Labour Migration: Trends, Challenges and Policy Responses in Countries of Origin* (IOM Geneva, 2003).
- ♦ KOBUMI, AMC dkk., *Underpayment: Systematic Extortion of Indonesian Migrant Workers in Hong Kong* (Oxfam Hong Kong, Juni 2005).
- ♦ KOPBUMI, *Legal Analysis of the Law on the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers Overseas* (Rancangan Makalah dimiliki oleh ILO Jakarta, 2005).
- ♦ "Pemerintah Segera Bentuk Badan Penempatan dan Perlindungan TKI", *The Jakarta Post*, 24 Januari 2006, <<http://www.thejakartapost.com>>.
- ♦ "Perlu Badan Khusus Tangani TKI", *Kompas*, 26 Februari 2005, <<http://www.kompas.com>>.
- ♦ Wahyu Susilo, "Taking a Deeper Look at Migrant Workers in Malaysia", *The Jakarta Post*, 17 Februari 2005, <<http://www.thejakartapost.com>>.

Hukum dari Indonesia

- ♦ UU No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri
- ♦ Keputusan Menteri Ketenagakerjaan dan Transmigrasi KEP-157/MEN/2003 tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia
- ♦ Peraturan Menteri No. 4 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Pembekalan Akhir Pemberangkatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri
- ♦ Keputusan Menteri Ketenagakerjaan No. 104-A/MEN/2002

Hukum dari Filipina

- ♦ *Migrant Workers and Overseas Filipinos Act 1995 (Republic Act No. 8042)* [UU Pekerja Migran dan Bangsa Filipina di Luar Negeri tahun 1995 – UU Republik No. 8042]
- ♦ Omnibus Rules and Regulations Implementing The Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995 [Peraturan Pelaksanaan UU Pekerja Migran dan Luar Negeri Filipina]
- ♦ *POEA Rules and Regulations Governing the Recruitment and Employment of Land-based Overseas Workers 2002* [Peraturan POEA tentang Rekrutmen dan Diterimanya Pekerja Asing Berbasis Darat tahun 2002]

8

LAMPIRAN

Lampiran 1: Contoh Kontrak Kerja untuk Pelbagai Keterampilan (Dari Pengelolaan Ketenagakerjaan Luar Negeri Filipina)

Kontrak kerja ini dilaksanakan oleh dan mengikat antara:

A. Majikan:

Alamat:

No.P.O. Box : _____ No. Tel.: _____

B. Diwakili di Filipina oleh;

Nama Agen / Perusahaan: _____

Alamat: _____

Dan

C. Pekerja: _____

D. Status Sipil : _____ **No. Paspor:** _____

Tanggal dan tempat dikeluarkan: _____

Alamat:

Dengan sukarela mengikat diri mereka kepada ketentuan dan kondisi sebagai berikut:

1. Lokasi Pekerjaan _____
2. Durasi Kontrak _____ dimulai dari keberangkatan pekerja dari tempat asal ke lokasi pekerjaan .
3. Posisi Pekerja _____
4. Gaji Bulanan Dasar _____
5. Jam Kerja Rutin: Maksimum 8 jam per hari, 6 hari per minggu.
6. Bayaran Lembur:
 - a. Untuk kerja lembur melebihi jam kerja biasa: _____

- b. Untuk kerja yang dilakukan pada hari istirahat dan libur: _____
7. Cuti dengan Bayaran Penuh:
- a. Liburan
Cuti: _____
- b. Sakit
Cuti: _____
8. Transportasi gratis menuju lokasi pekerjaan dan dalam kasus berikut ini, mendapatkan biaya pulang gratis ke tempat asal a). berakhirnya kontrak; b). pemutusan hubungan kerja oleh majikan tanpa alasan; c). bila pekerja tidak mampu melanjutkan pekerjaan karena cedera atau penyakit yang berhubungan dengan atau diperberat oleh pekerjaan; d). keadaan di luar kendali manusia; dan e). dan kasus lain di mana kontrak kerja diakhiri bukan atas kesalahan pekerja.
9. Makanan gratis atau tunjangan pengganti sebesar US\$ _____, perumahan yang bebas memadai.
10. Layanan dan fasilitas kesehatan darurat dan kesehatan gigi gratis termasuk obat-obatan.
11. Kehidupan pribadi dan asuransi kecelakaan sesuai dengan hukum pemerintah tuan rumah dan/atau hukum Filipina tanpa membebankan biaya tersebut kepada pekerja. Selain itu, untuk daerah-daerah yang dinyatakan oleh pemerintah Filipina sebagai daerah yang memiliki risiko akan terjadinya perang, asuransi risiko perang sebesar tidak kurang dari P100,000 akan disediakan oleh majikan tanpa membebarkannya pada pekerja.
12. Bila Pekerja/pegawai meninggal selama jangka waktu kesepakatan itu, jasad dan barang-barang pribadinya akan dikembalikan ke Filipina atas beban Majikan. bila pengembalian jasad tidak dimungkinkan, jasad itu dapat dikebumikan atas dasar persetujuan dari saudara terdekat Pekerja dan/atau oleh Kedutaan Filipina/Konsulat terdekat dengan lokasi pekerjaan.
13. Majikan akan membantu Pekerja dalam mengirimkan sebagian gajinya melalui sarana bank yang sesuai atau cara lain yang diatur oleh undang-undang.
14. Pemutusan Hubungan Kerja:
- a. Pemutusan Hubungan Kerja oleh Majikan:
Majikan dapat mengakhiri kontrak ini dengan alasan-alasan yang adil sebagai berikut: kelakuan yang sangat buruk, kemangkiran secara sengaja terhadap perintah resmi majikan, kebiasaan melalaikan tugas, absen, ketidakpatuhan, membeberkan rahasia perusahaan, terlibat dalam aktivitas serikat pekerja, ketika pekerja melanggar kebudayaan, tradisi dan hukum _____ dan/atau ketentuan dari Perjanjian ini. Pekerja akan menanggung biaya-biaya pulang.
- b. Pemutusan Hubungan Kerja oleh Pekerja:
Pekerja boleh menghapus Kontrak ini tanpa memberikan peringatan kepada majikan atas dasar alasan-alasan berikut: penghinaan yang serius oleh majikan atau perwakilannya,

perlakuan tidak manusiawi dan semena-mena yang dirasakan oleh pekerja dari majikan atau perwakilannya, tindak kejahatan/pelecehan yang dilakukan oleh majikan atau perwakilannya. Majikan harus menanggung semua biaya terkait dengan pemulangan pekerja ke Filipina.

b.1 Pekerja boleh memutuskan Kontrak ini tanpa alasan yang adil apabila memberikan pemberitahuan tertulis satu bulan sebelumnya kepada Majikan. Majikan yang tidak menerima pemberitahuan seperti itu dapat meminta pertanggungjawaban pekerja atas kerugian yang dialami. Dalam kasus apapun, pekerja akan menanggung biaya yang berhubungan dengan pemulangan dirinya ke tempat asal.

c. Pemutusan Hubungan Kerja karena Sakit:

Kedua pihak dapat memutuskan kontrak dengan dasar sakit atau cedera yang diderita oleh pekerja. Majikan akan menanggung biaya pemulangan pekerja.

15. Penyelesaian Konflik:

Semua tuntutan dan keluhan sehubungan dengan kontrak kerja akan diselesaikan sesuai dengan kebijakan dan peraturan Perusahaan. Bila pekerja ingin menggugat keputusan majikan maka persoalan akan diselesaikan secara kekeluargaan dengan keterlibatan Atase Tenaga Kerja atau perwakilan lain yang berwenang dari Filipina/Konsulat terdekat. Bila penyelesaian dengan cara kekeluargaan gagal maka persoalan tersebut akan diajukan ke badan pemerintah yang mampu dan tepat di negara tuan rumah atau di Filipina bila diizinkan oleh hukum negara tuan rumah atas pilihan dari pihak yang mengajukan keluhan.

16. Pekerja akan mengamati peraturan perusahaan majikan dan mematuhi hukum yang berlaku di negara tuan rumah dan menghargai kebudayaan dan tradisinya.

17. Hukum yang dapat diterapkan: syarat dan kondisi kerja yang konsisten dengan ketentuan di atas akan diatur oleh hukum yang berlaku _____.

Disaksikan oleh _____, kami menandatangani kontrak ini _____ pada hari _____, _____ di Manila, Filipina.

Pekerja

Majikan

Perwakilan Filipina
(Agen Rekrutmen Berlisensi)

Saksi

Saksi