

BAB III
KOMPLEKSITAS NEGOSIASI PERLINDUNGAN BURUH MIGRAN
DI ASEAN

A. Upaya yang Dilakukan ASEAN Terkait Perlindungan Buruh Migran

Dibutuhkan 10 tahun dari periode Deklarasi Cebu 2007 hingga 2017 untuk mencapai Konsensus. Upaya ASEAN untuk mempengaruhi negara anggota untuk ikut membuat sebuah Konsensus bersama yaitu dengan membawa isu ekonomi sebagai alasan untuk mengajak negara anggota agar ikut menyepakati consensus. Karena semangat ASEAN di bentuk awalnya adalah karena ekonomi. Bisa dilihat dari Blue Print yang di dahulukan adalah pilar ekonomi. Isu ketenagakerjaan itu di letakkan pada dimensi ekonomi bukan pada dimensi sosial budaya. ASEAN salah kaprah, memasukan isu buruh migran di Pilar Sosial Budaya bukan di Pilar Ekonomi. ASEAN telah memfasilitasi negara anggota untuk mengadakan pertemuan perihal pembahasan mengenai regulasi perlindungan buruh migran. Bahkan ASEAN juga membentuk badan pengawas dari Deklarasi Cebu dan membentuk forum regional yang khusus membahas instrumen ASEAN terkait buruh migran.

Menurut Wahyudi, mandate dari Deklarasi Cebu adalah dengan membentuk *ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Righth of Migrant Workers* (ACMW) yaitu komite pengawas implementasi dari Deklarasi Cebu dan kemudian juga menjadi penyusun naskah (drafting) ASEAN Consensus yang kemudian terbentuk pada tahun 2008. Awalnya disepakati empat negara Indonesia, Filipina, Malaysia, dan Thailand, ada representasi *receiving state* dan *sending state*. Mandate selanjutnya dari Deklarasi adalah untuk membangun sebuah wacana perlindungan bagi BM, maka dibentuklah sebuah forum yaitu AFML, sekarang sudah ada sembilan. Mandat berikutnya adalah untuk membentuk SLOM (*Senior Labor Official Meeting*) pertemuan tahunan tingkat menteri. Pertemuan antar forum maupun antar menteri dari 2007 sampai 2008 tidak bisa dihitung, karena sudah beberapa kali. Menurut Hariyanto SBMI, banyak proses yang dilalui, ada pertemuan yang levelnya memang khusus pemerintah negara-negara ASEAN, kemudian ada pertemuan lintas CSO (*Civil Society Organization*), SBMI ada di pertemuan lintas CSO, dan mekanisme tripartit serikat buruh, pengusaha, dan

mediator yaitu ASEAN tetap jalan. Pada tahun 2017, SBMI terlibat dalam rumusan Konsensus ASEAN.

B. Dilema Regulasi Perlindungan Buruh Migran Di ASEAN

Terdapat kesenjangan antara rezim pengelolaan buruh migran di tingkat internasional dan regional berbeda. Regulasi internasional cenderung sangat progresif dalam melindungi buruh migran, dibandingkan regulasi regional yang cenderung memberikan diskriminasi terhadap buruh migran. Hal ini dikarenakan BM di pandang sebagai sebuah kelompok masyarakat yang dapat mengganggu kestabilan sosial, ekonomi, maupun keamanan suatu negara. Sehingga, penghargaan BM di tingkat regional maupun nasional sebagai bagian dari masyarakat ataupun manusia yang harus dipenuhi hak-haknya tidak dianggap serius untuk disuarakan. Realita yang terjadi bahwa negara-negara penerima pekerja migran sudah memperhentikan sejumlah resiko ketenagakerjaan baik dari resiko hukum, politik, sosial, maupun ekonomi, ketika menerima buruh migran dinegaranya. Ada fakta yang menarik bahwa negara penerima tidak meratifikasi sejumlah konvensi mengenai hak-hak buruh migran. Hal ini dilakukan agar negara penerima, sektor privat, maupun perusahaan sebagai pengguna buruh dapat menghindari tuntutan hukum dari para buruh ketika terjadi pelanggaran terhadap hak buruh.

Apabila, negara tidak meratifikasi suatu produk hukum internasional, maka Negara tidak memiliki kewajiban untuk mengimplementasikannya. Karena sebuah perjanjian akan mengikat semua pihak yang ikut dalam membuat perjanjian tersebut (*Pacta sun servanda*). Ketika negara penerima buruh melakukan sejumlah ratifikasi, dengan kata lain perlindungan terhadap buruh migran akan berjalan dengan baik atau efektif.¹ Pada studi yang dilakukan oleh BNPTKI maupun IOM menunjukkan bahwa banyak negara penerima buruh migran justru tidak menjadi anggota organisasi buruh migran, ataupun melakukan ratifikasi terhadap sejumlah konvensi tentang buruh migran, justru Negara yang tidak menjadi anggota IOM (*International Organization for Migran*), dan seringkali juga tidak melakukan ratifikasi terhadap sejumlah regulasi perburuhan internasional, seperti yang tersaji dalam table 5 berikut ini;

¹ Nur Azizah & Ali Muhammad. 2016. *Strategi Advokasi Perlindungan TKI*. Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Tabel 3.1: Negara tujuan pengiriman TKI dengan Status di IOM

No	Negara	Jumlah	Keanggotaan di IOM
1	Malaysia	22.198	Bukan Anggota
2	Singapura	37.496	Bukan Anggota
3	Brunei Darussalam	5.852	Bukan Anggota
4	Hongkong	29.973	Bukan Anggota
5	Korea	3.830	Bukan Anggota
6	Jepang	96	Bukan Anggota
7	Taiwan (RRC)	50.810	Bukan Anggota
8	Arab Saudi	257.217	Bukan Anggota
9	Kuwait	25.756	Bukan Anggota
10	Uni Emirat Arab	28.184	Bukan Anggota
11	Bahrain	2.267	Bukan Anggota
12	Qatar	10.449	Bukan Anggota
13	Jordan	12.062	Bukan Anggota
14	Oman	7.150	

Sumber: Surwandono dan Nur Azizah, 2015

Dari tabel diatas bisa dilihat bahwa negara tujuan buruh migran khususnya di kawasan Asia Tenggara yaitu Malaysia dan Singapura bukan merupakan anggota dari IOM. Sehingga, kedua negara tersebut tidak memiliki kewajiban untuk menaati regulasi internasional tentang perlindungan buruh migran. Kebijakan negara penerima yang cenderung menerapkan kebijakan perburuhan yang diskriminatif. Pekerjaan yang disediakan untuk buruh migran yaitu pada sector *dirty, dangerous, dan de-grade*, yang mana pekerja asli negara penerima tidak bersedia bekerja di sector tersebut. Pekerjaan disektor publik dengan regulasi formal yang kuat tidak tersedia untuk BM dengan *low skill*. Pekerjaan yang banyak disediakan berada pada sektor informal, personal, sektor privat rumah tangga. Pilihan Negara

penerima tenaga kerja migran untuk memberikan akses pekerjaan yang tidak manusiawi merupakan pilihan yang masuk akal. Buruh Migran bekerja di sektor di mana warga domestik tidak memilih untuk bekerja di tempat tersebut. Buruh migran boleh bekerja asal tidak berkompetisi di sector pekerjaan di mana warga domestik berlomba untuk bekerja disektor tersebut. Buruh migran bisa jadi lebih kompetitif, jika bersedia diberikan gaji lebih rendah dengan kualitas pekerjaan yang sama.

Deklarasi Cebu hanya sebatas pernyataan saja, karena dokumen Deklarasi Cebu masih belum mengikat, sehingga instrumen untuk melindungi pekerja migran yang diamanatkan dalam Deklarasi itu belum bisa diterapkan. Negara-negara ASEAN belum mencapai konsensus mengenai instrumen legal mengenai pemajuan dan perlindungan hak-hak asasi buruh migran. Selain itu, instrumen tersebut diharapkan dapat mewujudkan adanya standarisasi perlindungan sosial bagi semua buruh migran di negara ASEAN.² Negara-negara penerima terutama Malaysia dan Singapura beralasan bahwa mereka telah memiliki kebijakan tersendiri di negaranya terkait pengaturan buruh migran. ASEAN membutuhkan sebuah *consensus* terhadap pengimplementasian dari isi Deklarasi. Konsensus yang dapat menghendaki adanya peningkatan perlindungan kepada buruh migran, baik oleh negara pengirim (sender country) maupun negara penerima/tujuan buruh migran (countries of destination). Namun, *consensus* antara 10 negara anggota ASEAN yang menyetujui dokumen dari Deklarasi Cebu tentang Perlindungan dan Promosi Hak-Hak Pekerja Migran dapat terlaksana setelah 10 tahun lamanya dari periode 2007 sampai 2017. Maka, pada tahun 2017 lahirlah sebuah kesepakatan bersama yang dikenal dengan *ASEAN Consensus on The Protection and Promotion of The Rights of Migrants Workers*.

Namun, hingga tahun 2011 telah diadakan beberapa kali pertemuan sejak Deklarasi di umumkan, pertemuan pertama tahun 2008 di Singapura. Pada pertemuan yang pertama di Singapura tahun 2008 dibentuk *ASEAN Committee on the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* (ACMW) tanggal 15-16 September. ACMW yang merupakan lembaga yang bertanggung jawab mengatur, pelaksana, atau memantau jalannya Deklarasi Cebu. ACMW dibentuk berdasarkan deklarasi para

² Ibid.

Menteri Luar Negeri ASEAN tahun 2008 untuk mencapai tiga sasaran strategis, yaitu: pertama, menciptakan perlindungan terhadap buruh migran dari bentuk-bentuk eksploitasi dan perlakuan buruk serta memajukan hak-haknya. Kedua, memperkuat perlindungan dan pemajuan hak-hak buruh migran dengan meningkatkan pengaturan atas *ilabour migration* di negara-negara anggota ASEAN. Ketiga, kerjasama regional untuk memerangi penyelundupan manusia dalam koordinasi dengan *Senior Official Meeting on Transnational Crime*.³

Sejauh ini, ACMW yang ditujukan sebagai pelaksana mandat dari Deklarasi Cebu. Di dalam ACMW terdiri dari negara anggota ASEAN yang terbagi menjadi dua kubu dengan unsur kepentingan yang berbeda, yaitu negara pengirim dan negara penerima buruh migran. Pihak pengirim terdiri dari enam negara, yaitu: Filipina, Indonesia, Vietnam, Kamboja, Myanmar, dan Laos. Namun, yang menjadi negara dengan jumlah pengirim tenaga kerja yang besar yaitu Indonesia dan Filipina. Sedangkan, negara penerima terdiri yaitu Malaysia, Singapura, Thailand, dan Brunai Darussalam, dan negara yang menjadi tujuan para tenaga kerja adalah Singapura dan Malaysia. Jika, kita mengacu pada prinsip-prinsip yang terkandung dalam Deklarasi Cebu maka sudah jelas bahwa antara negara penerima dan pengirim masing-masing memiliki tanggungjawab yang sama dalam menegakkan perlindungan terhadap buruh migran. Perlindungan terhadap BM harus objektif dan ditujukan sesuai kepentingan bersama seperti yang telah disepakati dalam deklarasi dalam lingkup ASEAN, tanpa ada unsur egosentris kepentingan baik sebagai negara penerima maupun negara pengirim.

C. Faktor Penghambat Negosiasi Perjanjian Perlindungan Buruh Migran Di ASEAN

Membutuhkan waktu yang lama untuk mencapai kesepakatan bersama mengenai regulasi buruh migran di ASEAN. Kepentingan-kepentingan disparitas dan divergen antara negara pengirim dan penerima punya sehingga sejumlah konteks dinamika negosiasinya itu deadlock. Menurut Wahyudi, pada tahun 2008 ketika negosiasi untuk drafting yang dihadiri

³Damayanti, Ninin. *Rata-rata 4 Buruh Migran Tewas Perhari (online)* <http://opini.co.id/web>.

empat negara yaitu Indonesia, Filipina, Malaysia, dan Thailand, sebagai representasi *receiving state* dan *sending state*, itu tidak menemukan titik temu, tidak ada kesepakatan untuk menyusun draft Asean Consensus dan draft yang disusun juga bersifat rahasia. Jadi sempat deadlock lama, negosiasi terakhir pada tahun 2016 pada saat menuju kepemimpinan Filipina Alan Peter Cayetano sebagai ketua ASEAN, karena untuk membuat sebuah konsensus seperti itu juga dibutuhkan pemimpin ASEAN yang memiliki kekuatan dan pada saat itu Filipina adalah yang memiliki *power*. Jaringan masyarakat sipil lintas ASEAN juga mendesak, ketika kepemimpinan Filipina ini harus Deal, artinya instrumen harus jadi. Pada saat itu jaringan masyarakat sipil di ASEAN yang mendesak yakni Asean Global Forum (AGF), MFA migrant Forum in Asia, dan AFML. Tiga jaringan sipil tersebut sepakat untuk mendesak kepemimpinan Filipina di ASEAN untuk memaksimalkan perlindungan bagi BM. Jaringan sipil khususnya Task Force adalah NGO yang membahas khusus BM, selain itu Task Force juga menyusun draft tandingan sendiri untuk diperlihatkan pada saat pertemuan antar anggota ASEAN. Namun, yang menjadi persoalan adalah banyak hal yang direkomendasikan oleh para serikat buruh, tapi pada dasarnya diakhir-akhir pembahasan pembuatan dokumen instrumen di putuskan agar bersifat *morally binding*.

Berbicara terkait dengan peran *civil society*, yang lebih massif ada di Indonesia untuk menekan pemerintah, tapi belum ada koordinasi antar civil society di ASEAN yang sama-sama menekan kepentingan untuk buruh. Misalkan, belum ada peran peran sivil society seperti di Malaysia menekan pemerintahnya untuk menyuarkan *legally binding*, Filipina juga. Hanya Indonesia yang kental untuk menyuarkan bahwa menginginkan secara hukum dan ketentuan khusus terkait dengan hak BMI mengingat karena urgencitas para BMI. Tolak ukurnya dari perspektif untuk memunculkan sebuah regulasi saat ini (Konsensus) itu hanya Indonesia saja atau pemerintah Indonesia saja yang mau mengakomodir *Civil Society* untuk menyuarkan *legally binding*. Artinya, kewenangan pemerintah ASEAN tidak bisa dijadikan tolak ukur, karena di ASEAN sudah jelas salah satu prinsipnya yaitu tidak boleh mengintervensi kepentingan suatu negara. Jadi, ASEAN juga tidak punya kewenangan untuk mengintervensi. Itulah yang menjadi kesulitan dalam komunitas ASEAN, otoritas suatu negara tidak bisa diganggu gugat, tidak ada superpower dalam ASEAN.

“Pembahasan instrumen bersifat tertutup antar pemerintah negara anggota ASEAN, tapi kita konsultasi dengan NGO, seringkali diskusi dengan SBMI, SP, HRWG. Para NGO lah yang sering terlibat di lapangan, mereka

melakukan pelatihan, advokasi. Jadi hampir rutin mengadakan pertemuan baik dari Kemenlu yang mengajak atau dari pihak NGO untuk audiensi bertemu. Tanggal 18 dan 19 Juli dari HRWG dan Asean Development Forum akan datang diskusi hasil tentang Konsensus ASEAN. Untuk mengetahui sejauhmana Indonesia atau posisi Indonesia lebih komprehensif untuk memperjuangkan buruh migran.”⁴

Negosiasi untuk membahas mengenai perjanjian perlindungan buruh migran di ASEAN sudah tidak terhitung berapa kali diadakan mulai dari tahun 2008 sampai 2017. Menurut Adi Buwono, pada tahun 2017 saja, di Filipina bisa bertemu 4-5 kali, bahkan menteri ketenagakerjaan Indonesia Hanif Dhakiri ke Filipina sampai beberapa kali khusus salah satunya untuk membahas naskah Konsensus. Sejauh ini, Indonesia sebagai penggerak utama dalam negosiasi mengenai tenaga kerja di lingkup ASEAN. Yang menyebabkan mengapa negosiasi berlangsung lama bahkan deadlock hingga memakan waktu 10 tahun dari Deklarasi, hal ini dikarenakan karena dipicu perbedaan kepentingan antara negara pengirim pekerja migran (Indonesia dan Filipina) dengan negara penerima (Malaysia, Singapura dan Brunei Darussalam). Pertemuan antara negara anggota ASEAN itu dinilai penting guna membicarakan hak dan kewajiban majikan dan pekerjanya. Pembicaraan antara negara penerima dan pengirim itu perlu, sebab kepentingannya berbeda.

1. Perbedaan Kepentingan Nasional Negara Pengirim dan Negara Penerima Buruh Migran

Perbedaan kepentingan antara negara penerima dan negara pengirim didasari dari perbedaan kepentingan nasional itu sendiri. Kepentingan Nasional sering dijadikan bahan perdebatan. Kepentingan nasional tercipta dari kebutuhan suatu negara. Menurut Hans J. Morgenthau bahwa kepentingan nasional adalah usaha suatu negara untuk mengejar *power*, di mana *power* terdiri dari tiga kesatuan yaitu pengaruh, kekuasaan, dan kekuatan. *Power* adalah segala sesuatu yang bisa memelihara kontrol suatu negara terhadap negara lain. Menurut Morgenthau, konsep kepentingan diartikan dalam istilah kekuasaan.⁵ Kepentingan nasional merupakan tujuan mendasar dan faktor paling menentukan yang memandu para

⁴ Wawancara B.

⁵ Morgenthau, Hans J. 2010. *Politik Antar Bangsa*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Hal. 5-6

pembuat keputusan dalam merumuskan politik luar negeri. Kepentingan nasional ini sering disebut sebagai konsepsi umum yang merupakan unsur vital bagi negara karena tujuan mendasar serta faktor yang paling menentukan bagi para pembuat keputusan dalam merumuskan politik luar negeri adalah inti dari kepentingan nasional. Dengan demikian, kepentingan nasional secara konseptual dipergunakan untuk menjelaskan perilaku politik luar negeri dari suatu negara.⁶

Ketika kepentingan nasional tercapai maka negara akan berjalan dengan stabil, baik dari segi politik, ekonomi, sosial, maupun pertahanan keamanan dengan kata lain jika kepentingan nasional belum terpenuhi maka negara akan tetap *survive*. Begitu pula, dengan kepentingan suatu negara bagaimana caranya agar terpenuhi demi kepentingan nasional sehingga dapat memuaskan dan mensejahterakan masyarakatnya apabila yang diinginkan tercapai. Keinginan ini menjadi terorganisir, artinya saling mempengaruhi satu kebutuhan dengan kebutuhan yang lain.⁷ Sebagai contoh, kepentingan negara pengirim tidak dapat dipenuhi semua, namun dilakukan secara bertahap disetiap pertemuan maupun dalam instrumen. Seperti dalam Deklarasi Cebu, tidak semua kebutuhan negara pengirim dan penerima dapat terpenuhi semua, sehingga ada pertemuan-pertemuan lagi yang kemudian melahirkan sebuah kesepakatan baru atau Consensus. Oleh karena itu, akan ada selalu diskusi maupun kesepakatan selanjutnya mengenai perlindungan buruh migran hingga sampai semua kepentingan suatu negara dapat terpenuhi dan buruh migran dapat sepenuhnya dilindungi.

1. Kepentingan Nasional Negara Pengirim

Tabel 3.2: Daftar Kepentingan Nasional Negara Pengirim dan Negara Penerima Buruh Migran

Kebutuhan Kedua Negara	Negara Pengirim	Negara Penerima
	Adanya regulasi buruh migran di ASEAN	Tersedianya buruh migran

⁶ P.Anthonius Sitepu. 2011. *Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Graha Ilmu. Hal.163

⁷ DosenSosiologi.com. 2018. *17 Pengertian Kebutuhan, Macam, dan Contohnya Lengkap*

	Kesetaraan di mata hukum	Buruh migran dengan upah murah
	Pengakuan keterampilan buruh migran	Keahlian buruh
	Kesejahteraan buruh migran	Disiplin kerja
	Atase Ketenagakerjaan atau Pusat Pengaduan	
	Adanya Tim advokasi	
	Asosiasi/organisasi pekerja	
	Membangun sistem informasi pasar kerja (labour market information)	
	Membangun jejaring pengawasan pekerja migran (labour inspector networking).	
	Action plan terkait perlindungan pekerja migran	

Diolah dari hasil wawnacara.

Dari data di atas dapat dilihat perbedaan antara kedua belah pihak antara negara pengirim dan negara tujuan buruh migran.

Negara pengirim menginginkan adanya regulasi perlindungan buruh migran. Dengan adanya regulasi maka dapat memberi jaminan perlindungan secara menyeluruh terhadap buruh migran. Tidak hanya itu, hak-hak mereka sebagai buruh migran maupun sebagai manusia dapat terpenuhi dan dihormati, serta dapat bekerja dengan leluasa karena sudah terlindungi. Perlindungan diberikan bukan hanya kepada buruh migran saja tapi kepada keluarga juga, serta buruh migran yang undocumented (bermasalah dalam dokumen). Persoalan buruh migran dapat diatasi jika memiliki instrumen yang jelas dan masing-masing pihak memahami posisi dan peran serta menjalankannya sesuai dengan regulasi regional maupun nasional yang ada. Selain itu, keinginan negara pengirim yaitu buruh yang dikirim dan bekerja di negara lain dapat memperoleh kesetaraan di mata hukum, ketika mendapatkan masalah seperti di tahan atau dipenjara saat menunggu masa sidang atau ketika ditahan untuk

alasan lainnya. Mereka juga mempunyai hak menyampaikan keluhan kepada otoritas terkait, serta mendapatkan bantuan dari Perwakilan Pemerintah di negara penempatan. Di negara penempatan, buruh migran juga bebas berpindah tempat kerja.

Negara pengirim menginginkan pengakuan keterampilan yang dimiliki buruh yang mereka kirim ke negara tujuan bekerja. Negara pengirim buruh salah satunya Indonesia melalui pemerintah meminta pengakuan terhadap keterampilan buruh migran dalam rangka meningkatkan aspek perlindungan para buruh migran maupun memberikan keuntungan bagi negara pengirim maupun negara penerima. Keterampilan kerja yang dimiliki buruh migran, baik yang bekerja di sektor formal, informal, maupun yang bekerja di sektor "domestic worker" harus diakui semua negara sehingga dapat menguntungkan semua pihak. Pengakuan ini akan mengarahkan dan menetapkan keterampilan kerja berbasis pada jabatan kerja tertentu. Ketika keterampilan buruh migran di akui, maka spesifikasi pekerjaan yang dilakukan oleh buruh juga di akui. Saat ini, baru Malaysia yang menyepakati kebijakan penetapan spesifikasi pekerjaan untuk sektor domestik di mana penempatan BMI ke Malaysia akan berdasarkan kepada empat spesifikasi pekerjaan yaitu *house keeper* (pengurus rumah tangga), tukang masak, *baby sitter* (pengasuh bayi/anak) dan *caretaker/caregiver* (perawat jompo).⁸ Oleh karena itu, dengan adanya pengakuan keterampilan buruh migran itu diharapkan dapat meningkatkan perlindungan terhadap buruh migran tersebut. Pengakuan terhadap keterampilan buruh migran ini dapat meningkatkan aspek perlindungan dan memberikan benefit/keuntungan ekonomi tidak saja kepada pengirim, tetapi juga kepada pengguna jasa maupun negara penerima buruh migran.

Negara pengirim berkepentingan pada kesejahteraan buruh migran dan keluarganya, seperti gaji atau penghasilan yang layak dan adil, tunjangan, memperoleh hak akses informasi terkait pekerjaan, kondisi kerja, kontrak kerja, perlakuan adil di tempat kerja, dan mendapatkan akomodasi. Buruh migran sebelum berangkat maupun sudah berada di negara tempat bekerja diberikan edukasi mengenai hal-hal yang perlu dilakukan selama bekerja. Selain itu, kesejahteraan lain yang perlu di adakan yaitu perlindungan sosial dan perlindungan teknis untuk buruh migran. Selain dari pemerintah negara pengirim, perusahaan

⁸ BeritaSatu.com. Indonesia Desak Negara Penerima Akui Keterampilan Buruh Migran. 2012. Diakses 2 Juni.

maupun majikan tempat buruh bekerja harus memperhatikan mengenai pemeliharaan dan peningkatan kesejahteraan sosial tenaga kerja yang bersifat umum untuk dilaksanakan atau bersifat dasar. Bentuk perlindungan sosial yang mendasar seperti memberikan jaminan pemeliharaan kesehatan merupakan jaminan sebagai upaya penanggulangan dan pencegahan gangguan kesehatan yang memerlukan pemeriksaan, pengobatan, dan/atau perawatan termasuk kehamilan dan persalinan. Sedangkan, perlindungan teknis berupa keselamatan kerja yaitu perlindungan terhadap pekerja/buruh agar selamat dari bahaya selama bekerja yang disebabkan alat kerja atau bahan yang dikerjakan. Selain regulasi, pemerintah Indonesia juga mengupayakan perlindungan dan meningkatkan kesejahteraan pekerja migran dari kampung halaman. Dengan membuat skema perlindungan dan meningkatkan kesejahteraan buruh migran dan keluarganya. Beberapa syarat yang harus dipenuhi sebuah desa peduli buruh migran, antara lain, memiliki Peraturan Desa tentang buruh migran, memiliki data buruh migran, sistem informasi buruh migran berbasis internet, informasi pengaduan dan penyelesaian, menyediakan paralegal, pelayanan dokumen calon buruh migran, program pemberdayaan masyarakat serta pelatihan remitansi.

Atase Ketenagakerjaan (Atnaker) mempunyai tugas untuk pelayanan tenaga kerja yang diantaranya perlindungan buruh migran, pendataan BM di negara penempatan, pemantauan keberadaan BM, penilaian terhadap mitra usaha atau agen dalam pengurusan dokumen BM, upaya advokasi terhadap BM, legalisasi perjanjian atau kontrak kerja, serta pembinaan BM yang telah ditempatkan. Selain itu, Atnaker juga terkait dengan persoalan ketenagakerjaan secara umum, seperti informasi pasar kerja (labour market information), pelatihan vokasi (vocational training), dan lain-lain.⁹ Atase harus lebih kreatif dan inovatif dalam menjalankan fungsi dan tugasnya di negara-negara penempatan. Atase harus memaksimalkan komunikasi dan jaringan sebaik mungkin. Negara-negara menerapkan sistem maupun teknis pelaksanaan lebih baik layak untuk dijadikan percontohan, evaluasi, dan refleksi. Oleh karena itu, komunikasi dan koordinasi antara Atnaker dengan atase dari negara lain saling tukar informasi sehingga dapat berbagi strategi, begitu pula dengan Kemnaker di negara masing-masing pengirim haruslah berjalan dengan intensif dan efektif.

⁹ Cahyu. 2017. *Menaker: Atase Ketenagakerjaan Tak Hanya Mengurusi Persoalan TKI*. Liputan6.com. Diakses 14 Juli 2018.

Untuk Indonesia sendiri di Asia Tenggara telah memiliki atase ketenagakerjaan di Singapura, Brunei Darussalam. dan Malaysia.

Pusat Pengaduan buruh migran bermasalah harus di adakan di negara penerima. Hal ini berguna untuk memberikan pelayanan pengaduan masalah yang dialami buruh migran. Para buruh migran yang suatu saat mendapat masalah dapat langsung menghubungi atau datang langsung ke tempat pusat pengaduan. Untuk Indonesia telah membuka pusat pengaduan dengan nama Halo BMI diluncurkan BNP2TKI dalam rangka meningkatkan peran perlindungan dan membantu penyelesaian kasus atau berbagai permasalahan BMI baik di dalam maupun di luar negeri, serta dengan meresmikan layanan pengaduan gratis untuk calon atau tenaga kerja Indonesia (CBMI/BMI). Peresmian BMI *Crisis Center* berlangsung di Kantor Badan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) di adakan di Jakarta pada tanggal 27 bulan 6 tahun 2011, yang diresmikan langsung Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Menakertrans) Muhaimin Iskandar.

Akses telepon bebas pulsa terkait administrasi kerja sama antara BNP2TKI dan pihak penyedia layanan telepon yang baru terselesaikan pada 1 Juli 2011. Menurut Jumbuh, selain pengaduan telepon gratis, BNP2TKI juga melayani pengaduan berupa SMS di nomor 7266 tanpa dikenai biaya sejak 1 Juli 2011, kecuali untuk akses yang berasal dari layanan grup Telkom. Buat pengaduan SMS, BMI dapat menggunakan cara berikut dengan huruf kapital: ketik `ACA#BMI#NAMAPENGIRIM#KASUS/MASALAHYANGDIADUKAN`. Selain pengaduan melalui telepon, BNP2TKI juga menerima pengaduan tatap muka langsung, surat-menyurat ke alamat Call Center BNP2TKI (alamat Jalan M.T. Haryono Kav. 52, Pancoran, Jakarta Selatan), melalui faksimile (021-7981205) serta layanan surat elektronik (*e-mail*) di alamat haloBMI@BNP2TKI.go.id.¹⁰

Dengan demikian para BMI dan keluarganya di samping calon BMI yang mengalami permasalahan dapat menyampaikan pengaduan pada Call Center BNP2TKI dengan leluasa, untuk kemudian diselesaikan masalah atau kasus secara cepat. Di negara penerima seperti Malaysia juga ikut membuka pusat pengaduan BMI, pada tahun 2010 melalui Kementerian

¹⁰Liputan6.com. 2011. *Menakertrans Resmikan Layanan Pengaduan TKI*. Diakses tanggal 14 Juli 2018.

Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat (KPWKM) Malaysia menyediakan layanan pengaduan untuk berbagai permasalahan tenaga kerja umumnya termasuk tenaga kerja Indonesia melalui hotline Talian Nur 1599. Pelayanan ini merupakan salah satu prioritas utama dari kerjasama antara KPWKM Malaysia dan kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI yang dituangkan dalam sebuah nota kesepahaman (MoU).¹¹

Advokasi dibutuhkan di negara tempat bekerja buruh migran. Advokasi adalah sebagai bentuk upaya melakukan terhadap rakyat atau masyarakat sipil dengan cara yang sistematis dan terorganisir atas sikap, perilaku dan kebijakan yang tidak berpihak pada keadilan dan kenyataan. Advokasi dalam ranah buruh migran secara umum merupakan pembelaan terhadap permasalahan yang dihadapi buruh migran baik calon buruh maupun yang sudah menjadi buruh, termasuk pendampingan calon buruh dalam proses penempatan dan perlindungan untuk mendapatkan pelayanan yang adil tanpa adanya unsur diskriminasi. Advokasi dalam arti khusus adalah pembelaan terhadap permasalahan hukum yang biasa dilakukan oleh Advokat/ Pengacara selama Proses penyidikan sampai proses persidangan di pengadilan. Sedangkan tim advokasi adalah sekelompok orang yang memberikan bantuan hukum atas seseorang atau kelompok orang yang mengalami masalah termasuk buruh migran. Tujuan dari disediakannya bantuan hukum yaitu: apabila calon buruh maupun buruh yang bermasalah dapat memahami letak permasalahan dihadapainya, dapat memahami apa yang menjadi hak dan kewajibannya, dapat dihubungkan dengan instansi terkait yang berkompeten dalam penyelesaian permasalahannya, serta dapat menambah wawasan tentang hukum dan peraturan perundang-undangan (imigrasi, Ketenagakerjaan, sosial dan hukum).¹² Negara tujuan buruh migran yang memiliki tim advokasi terlebih dahulu harus memiliki nota kesepahaman (MoU) mengenai hal kedua hal tersebut

Menurut Diplomat ASEAN Adi Buwono, Indonesia sebagai negara pengirim juga turut berupaya agar di setiap negara tujuan BMI bekerja memiliki tim advokasi. Pihak yang

¹¹ Radja, Aditia M. 2010. *Malaysia Sediakan Layanan Pengaduan TKI*. ANTARA News. Diakses 14 Juli 2018.

¹²Deputi Bidang Perlindungan. 2017. *Mediasi Dan Advokasi Untuk Meningkatkan Perlindungan TKI*. BNP2TKI

bertanggung jawab soal bantuan hukum di luar negeri dilakukan Departemen Luar Negeri yang berkoordinasi dengan Depnakertrans dan BNP2TKI, serta fungsi atase atau konsuler tenaga kerja ada disitu (Deplu). Sebenarnya, pemerintah pernah membentuk Tim Pengacara untuk menangani kasus BMI bermasalah di Malaysia. Namun, Tim Pengacara yang diketuai Todung Mulya Lubis ini sama sekali tak bisa berjalan di Malaysia. Tim hanya bisa melakukan pendampingan hukum terhadap masalah hukum dnegara asal. Sebab, sempat beberapa kali tim dibentuk tetapi tidak dapat berjalan dengan semstinya. Selama ini, tim advokasi yang berjalan dengan baik berada di Hongkong. Sebab, bantuan hukum itu merupakan hak BMI di luar negeri. Realitanya banyak buruh migran yang terbelit masalah hukum tetapi tak didampingi penasehat hukum.

Salah satu contohnya di Malaysia, banyak buruh bermasalah tanpa pendampingan. Bagi BMI yang terbelit kasus tindak pidana (berat), biasanya negara tujuan BMI memfasilitasi dan menyediakan bantuan hukum serta menyediakan pengacara secara cuma-cuma. Namun, tidak semua kasus mendapat fasilitas dari negara tujuan, tetapi ada kasus-kasus tertentu yang diwajibkan membayar terutama terkait hak-hak normatif yang masuk ruang lingkup hukum perdata. Sementara bantuan hukum di dalam negeri juga harus diberikan terutama yang menyangkut hak-hak normatif yang belum diselesaikan di negara tujuan, misalnya seperti upah yang belum dibayar, klaim asuransi dan atau pelanggaran yang dilakukan PJTKI atau pemerintah sendiri. Sebelum berangkat kerja, calon BMI diharuskan bayar 15 Dolar AS untuk biaya perlindungan,¹³ seharusnya dana itu dialokasikan untuk itu bantuan hukum yang dianggarkan dalam

“APBN khususnya pos perlindungan BMI. Sejauh ini, pemerintah belum maksimal dalam memfasilitasi penyediaan bantuan hukum atau pengacara bagi BMI yang memiliki masalah hukum di luar negeri. Pemerintah belum maksimal, kurang responsif, dan proaktif dalam memfasilitasi penyediaan bantuan hukum di luar negeri. Pemerintah dapat membangun sinergi antara tim advokasi di Indonesia dengan tim advokasi di negara pengguna. Pemerintah harus lebih proaktif memberikan pembelaan bantuan hukum bagi buruh migran yang bermasalah.”¹⁴

¹³ HukumOnline.com. 2009. *Penyediaan Bantuan Hukum Bagi TKI belum Maksimal*

¹⁴ Wawancara B.

Negara pengirim seperti Indonesia tentu memiliki serikat kerja atau Serikat Pekerja/Buruh baik dalam negara maupun di luar negeri terutama negara tempat tujuan buruh. Kemudian yang menjadi hak Serikat Pekerja/Serikat Buruh, sebagai berikut: *pertama*, a) membuat perjanjian kerja bersama dengan pengusaha; b) mewakili pekerja/ buruh dalam lembaga ketenagakerjaan; c) membentuk lembaga atau melakukan kegiatan yang berkaitan dengan usaha peningkatan kesejahteraan pekerja/buruh; d) mewakili pekerjaan/ buruh dalam menyelesaikan perselisihan industrial; e) melakukan kegiatan lainnya dibidang ketenagakerjaan yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Kedua*, berkewajiban Serikat Pekerja/Serikat Buruh: a) melindungi dan membela anggota dari pelanggaran hak-hak dan memperjuangkan kepentingannya; b) memperjuangkan peningkatan kesejahteraan anggota dan keluarganya; c) mempertanggungjawabkan kegiatan organisasi kepada anggotanya sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga.¹⁵ Sejauh ini, serikat kerja yang bekerja dengan baik berada di Hongkong yang dikenal dengan Asosiasi Buruh Migran Indonesia di Hong Kong (ABMI-HK).

“Asosiasi kerja yang ada di Hongkong kurang lebih telah melakukan tiga hal tersebut. Negara tujuan buruh migran yang memiliki serikat kerja terlebih dahulu harus memiliki nota kesepahaman (MoU) mengenai hal kedua hal tersebut. Oleh sebab itu, tidak semua negara pengguna buruh migran Indonesia memiliki serikat kerja. Untuk di Asia Tenggara itu sendiri, hanya Filipina sebagai negara pengirim yang memiliki serikat kerja diseluruh negara mitra kerjasamanya atau negara pengguna tenaga kerjanya.”¹⁶

Dalam forum Colombo Process yang diadakan di Srilangka pada Agustus 2016 yang dihadiri oleh para menteri negara pengirim tenaga kerja se Asia. Colombo Process merupakan forum konsultasi regional para petinggi negara pengirim buruh migran di Asia. Dalam forum ini, sebagai salah satu negara pengirim Indonesia menyatakan sikap dalam melindungi dan meningkatkan kesejahteraan buruh migran. Indonesia mengusulkan dua hal penting, yaitu: pertama, perlu membangun jejaring dalam membangun sistem informasi pasar kerja (labour market information), dan perlunya membangun jejaring pengawasan pekerja migran (labour inspector networking). Jejaring informasi pasar kerja akan mempermudah

¹⁵ Ibrahim, Zulkarnain. 2016. *Eksistensi Serikat Pekerja/Serikat Buruh dalam Upaya Mensejahterakan Pekerja*. Jurnal Media Hukum.

¹⁶ Wawancara A.

pekerja migran mendapat informasi pasar kerja seperti skill yang dibutuhkan, perusahaan tempat bekerja, kontrak kerja, hak yang akan didapatkan dan sebagainya. Sedangkan, jejaring pengawasan pekerja akan mempermudah mengawasi dan mengadvokasi pekerja migran. Kedua usulan Indonesia tersebut melengkapi pembahasan agenda yang telah disepakati forum, antara lain skill and qualification recognition (keterampilan dan pengakuan kualifikasi), promoting ethical recruitment (etika promosi perekrutan), predeparture orientation and empowerment (orientasi sebelum keberangkatan dan pemberdayaan), serta remitansi.¹⁷

Baik negara pengirim maupun negara penerima harus memiliki Action plan. Menurut Adhy buwuno, untuk memastikan sebuah produk hukum berjalan maka harus ada rencana aksi. Setelah instrumen diterbitkan perlu dibentuk rencana aksi dengan tujuan dan batas waktu yang jelas. Setelah lahirnya sebuah kesepakatan bersama yaitu Consensus mengenai perlindungan hak buruh migran, selanjutnya menyiapkan kerangka *action plan* untuk menjamin pelaksanaan konsensus perlindungan pekerja migran di Asia Tenggara. *Action plan* masing-masing negara, akan terlebih dulu dipelajari dan direview oleh ASEAN Committee of Migrant Worker (ACMW). Masing-masing negara akan membuat laporan kemajuan pelaksanaan *action plan*. Selain itu, 10 negara yang sepakat dengan ASEAN Consensus on the Promotion and Protection of the Right of Migrant Workers akan memberikan contoh praktik dalam perlindungan pekerja migran yang merujuk pada konsensus tersebut. Setelah instrumen dibuat dan disetujui bersama harus ada mekanisme action plan, agar instrumen tersebut dapat segera di aplikasikan. Cukup Deklarasi Cebu saja yang tidak segera di lanjut dengan action plan sehingga implemntasi dari isi deklarasi tidak dilaksanakan.

Dengan demikian, untuk memaksimalkan perlindungan tersebut, dibutuhkan keseimbangan peran dan tanggungjawab antara negara pengirim dan negara penerima sejak masa pre-employment hingga kembali ke negara asal. Kerja sama internasional dalam tingkat

¹⁷ DetikNews. 2016. *Melindungi Pekerja Migran, dari Kampung Halaman hingga Forum Internasional*. Diakses 7 Juli 2018.

multilateral, regional maupun bilateral juga dinilai penting untuk meningkatkan perlindungan tenaga kerja migran tersebut. Pengetatan pada proses rekrutmen tenaga kerja migran, khususnya dari aspek kontrak kerja harus disepakati antara pekerja dan pemberi kerja serta diverifikasi oleh pihak berwenang terkait dari kedua negara sehingga benar-benar dapat menjamin terpenuhinya hak dan kewajiban dari masing-masing pihak.

2. Kepentingan Nasional Negara Penerima

Kepentingan negara penerima dan pengirim tentu berbeda, kebutuhan lebih banyak di ajukan oleh negara pengirim, mengingat mereka adalah negara penyedia tenaga kerja. Sehingga, banyak hal yang di butuhkan oleh negara pengirim demi kesejahteraan tenaga kerjanya yang bekerja di luar negeri. Ada beberapa hal yang di butuhkan oleh negara penerima terhadap negara pengirim buruh yaitu: tersedianya buruh migran, buruh migran dengan upah murah, keahlian buruh, disiplin kerja.

Negara penerima membutuhkan tersedianya buruh migran dari negara-negara pengirim, terutama yang bekerja di sektor informal dilahan pekerjaan yang *dirty, dangerous* dan *degrade*. Karena jenis pekerjaan ditiga lahan tersebut sudah mulai ditinggalkan para pekerja di negara tujuan, pekerjaan disektor tersebut tidak mendapatkan persaingan yang ketat dari pekerja dinegara setempat. Menurut Hariyanto SBMI, para majikan dinegara tujuan sebagian besar sudah tidak bekerja di sector domestic, mereka lebih memilih bekerja di luar. Alasan ini membuat mereka membutuhkan buruh migran yang bisa bekerja di luar domain rumah tangga. Selain itu upah yang diberikan terhadap buruh yang bekerja diwilayah itu juga murah. Tersedianya kesempatan kerja di luar negeri sangat dipengaruhi oleh pola pembangunan yang pesat dan transformasi struktural yang terjadi di negara-negara tujuan bekerja. Untuk buruh perempuan, melihat pertumbuhan ekonomi yang pesat dan meningkatnya kebutuhan hidup di negara-negara tersebut menjadi salah satu penyebab perempuan berpartisipasi dalam pasar kerja dan membangun karier di luar rumah. Tidak hanya itu, perempuan dinegara tujuan rata-rata menigggalkan jenis pekerjaan yang tidak terlalu membutuhkan keterampilan dan dengan tingkat upah yang rendah, sehingga membuka kesempatan untuk tenaga kerja migran. Dalam kasus migrasi BMI perempuan, upah yang rendah untuk ukuran negara tujuan masih lebih tinggi dibandingkan upah di daerah asal, sehingga menjadi faktor penarik yang penting dalam proses migrasi ini. Apalagi para

pekerja perempuan rata-rata berasal dari desa maka tentu saja perbedaan upah akan sangat nampak.¹⁸ Lebih jelas lagi Hariyanto SBMI mengatakan bahwa sektor privat maupun perusahaan menginginkan buruh migran dengan upah murah, karena beberapa perusahaan masih menggunakan sistem kerja outsourcing yaitu melalui perusahaan penyedia jasa tenaga kerja. Sistem kerja seperti ini merupakan skema untuk mempertahankan politik upah murah. Padahal dengan menggunakan tenaga kerja outsourcing perusahaan tidak perlu repot menyediakan fasilitas maupun tunjangan makan, hingga asuransi kesehatan. Sebab, yang bertanggung jawab adalah perusahaan outsourcing itu sendiri.

Negara penerima membutuhkan keahlian kerja dari seorang buruh migran, baik yang bekerja disektor informal maupun formal. Para calon buruh harus mempersiapkan keahlian mereka sebagai bekal untuk bekerja di luar negeri begitu pula BMI. Sebab itu, diharapkan para calon buruh migran masuk melalui lembaga pemerintah seperti BNP2TKI atau dinas tenaga kerja di kabupaten setempat. Apabila menjadi BMI melalui jalur yang jelas maka mereka disiapkan dengan memberikan pendidikan dari para mentor seperti pengetahuan akan budaya dan bahasa negara tujuan, serta pendidikan profesi yang dapat membuat seseorang memiliki keahlian. Hal ini turut dijelaskan oleh Haryanti SBMI bahwa kalau seorang buruh migran bekerja jadi perawat anak (*babysitter*) maka akan diajari sehari-hari tentang merawat anak sampai mereka bisa. Kemudian untuk BM yang akan bekerja sebagai pengasuh orang tua (*caregiver*) maka yang akan diajarkan adalah cara merawat lansia dengan baik, dan seterusnya. Oleh karena itu, mereka dilatih secara terus menerus sampai mereka dikatakan ahli selama di masa penampungan sesuai dengan profesi yang akan mereka kerjakan ketika di luar negeri. Jadi, ketika sampai di negara tujuan, mereka sudah siap dengan keahlian dan langsung dipekerjakan bagi perusahaan ataupun pengguna privat. Selanjutnya, negara penerima juga menuntut para buruh migran yang akan bekerja nanti harus bisa disiplin saat bekerja. Seseorang yang memiliki perilaku disiplin yang tinggi akan mampu mengerjakan tugas dengan cepat, lantaran konsisten mengerjakan tugas yang diberikan sesuai rencana. Sehingga tidak ada satu pekerjaan yang terlantarkan dan hasil dari

¹⁸ Raharto, Aswatini. 2017. *Pengambilan Keputusan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Perempuan untuk Bekerja di Luar Negeri: Kasus Kabupaten Cilacap*. Pusat Penelitian Kependudukan – LIPI.

pekerjaan yang dilakukan akan selalu menjadi hasil yang terbaik. Belum lagi budaya negara tujuan yang memang memiliki disiplin kerja yang tinggi karena mereka menghargai waktu adalah uang, seperti Jepang dan Singapura. Kalau disiplin tentu memiliki etos kerja yang baik pula, hal inilah yang diinginkan setiap perusahaan maupun pengguna privat memiliki pekerja dengan disiplin kerja.¹⁹

2. Kepentingan Umum Negara Pengirim dan Negara Penerima

Menurut Program Manajer Advokasi HAM ASEAN (HRWG) Daniel Awigra, proses pembuatan draft instrumen sangat tertutup, bahkan di minta saja pun tidak boleh. Apa yang para petinggi Asean usulkan itu bersifat rahasia. Pemerintah masing-masing anggota ASEAN tidak memperlihatkan naskah draft terhadap masyarakat sipil. Padahal naskah tersebut nantinya akan diterapkan untuk umum atau publik terutama mengenai perlindungan buruh migran dan keluarganya. Namun, koalisi organisasi masyarakat sipil solid untuk bekerjasama menekan agar ketentuan yang diatur dalam instrumen dapat melindungi buruh migran dan keluarganya serta yang berdokumen maupun tidak berdokumen. Pemerintah Indonesia dengan NGO bekerjasama, karena dari jaringan BM ada yang bekerja dilevel Asean khusus untuk mengawal kebijakan Asean. Awalnya ada empat hal yang menjadi perdebatan antar negara Asia Tenggara dalam membahas instrumen perlindungan buruh migran. Pertama, negara asal buruh berharap instrumen dijadikan *legally binding* atau mengikat, namun Malaysia dan Singapura tidak menyetujuinya. Kedua, negara penerima BM hanya menyetujui untuk memberikan perlindungan terhadap buruh migran berdokumen saja. Ketiga, negara penerima hanya menyetujui untuk melindungi buruh migran tapi tidak dengan keluarganya. Keempat, beberapa negara hanya ingin menggunakan pendekatan dari segi pembangunan, padahal yang perlu dijalankan adalah dari perspektif HAM.²⁰ Penghambat regulasi itu sendiri karena adanya konflik kepentingan negara pengirim dan penerima buruh migran, seperti kepentingan ekonomi, politik, maupun legalitas hukum.

¹⁹ Hardum, Siprianus Edi. 2013. *Banyak Peluang, tapi TKI Harus Punya Keahlian*. BeritaSatu.com. Diakses 7 Juli 2018.

²⁰ Achmad, Ady TD. 2017. *Ditunggu, Instrumen Perlindungan Buruh Migran ASEAN*. Hukum Online.com. Diakses 5 Mey 2017.

Dalam lingkup ASEAN kita terbagi di dua kubu yaitu sending countries dan receiving countries. Menurut Diplomat Adhy Buwono dalam wawancara, mengatakan bahwa masing-masing dari kedua kubu memiliki kepentingan nasional yang berbeda beda. Kalau misalnya Indonesia sebagai negara pengirim sangat memperjuangkan perlindungan secara menyeluruh terhadap BMI yang bekerja di luar negeri, termasuk di kawasan Asean. sementara negara penerima juga memiliki batasan-batasan tertentu sesuai dengan regulasi, UU, maupun aturan yang mereka punya. Tentu ada kesenjangan antara yang mengirim dan yang menerima tenaga kerja begitulah kenapa membutuhkan waktu sampai 10 tahun lamanya untuk diskusi dan negosiasi cari jalan terbaik bagaimana memastikan perlindungan dan promosi hak-hak buruh migran di ASEAN bisa terpenuhi. Hal ini merupakan dinamika tersendiri dan memang tidak mudah, Indonesia menginginkan perlindungan penuh BMI baik yang documented maupun undocumented. Negara penerima memberikan perlindungan terbatas hanya pada buruh migran yang documented. Namun, setelah 10 tahun akhirnya sepuluh negara sepakat untuk ya melindungi pekerja migran documented dan undocumented dengan catatan buruh migran yang documented yang menjadi ilegal karena bukan kesalahan dia sendiri, seperti overstay.

a. Kepentingan Ekonomi

Ada kepentingan ekonomi yang membuat regulasi perlindungan buruh migran di tingkat Asia Tenggara terhambat. Analisis yang di lakukan oleh SBMI, di ASEAN itu sulit untuk sepakati sebuah mekanisme perlindungan yang komprehensif. Pertama menilik dari dasar dulu akar migrasi yaitu soal ekonomi, kemiskinan, alih fungsi lahan, dan sebagainya. Migrasi tidak pernah terjadi kalau tidak ada faktor penariknya, artinya ada dua sisi yang dilihat. Kemudian tidak bisa lihat dari satu sisi bahwa sebagai buruh migran itu memang berangkat karena alasan murni ekonomi, tapi harus dilihat walupun tidak ada pekerjaan, ekonomi sulit atau miskin, tetapi kalau tidak ada faktor penarik di negara tujuan maka migrasi tidak akan terjadi. Artinya, di sini kemudian terjadi perputaran ekonomi yang sangat laur biasa. Contoh kongkrit, BMI mayoritas ART.

Menurut Hariyanto, dinegara tujuan misalnya Malaysia, para majikan disana tidak lagi mengerjakan pekerjaan disektor domestic. Mereka memiliki alasan untuk pengembangan ekonomi yang lebih makro lagi. Pekerjaan rumah tangga domestic dikerjakan para buruh migran, kemudian para majikan bisa mengembakan pekerjaan mereka diluaran sana. Hal ini

sudah mulai dilihat bahwa ada dua sisi yang kemudian ketika memunculkan sebuah regulasi harus berbasis kebutuhan. Karena saat ini paradigma yang dibangun seolah olah yang butuh pekerjaan adalah buruh migran, tapi belum pernah melihat bahwa majikan juga butuh pekerja. Sebab itu, belum ada konektivitas soal merumuskan sebuah regulasi di Asean. Tidak diakuinya ART sebagai pekerja, sehingga munculah perbudakan, eksploitasi, tidak digaji, diskrimiansi, dan lain-lain. Tanpa melihat bahwa dengan adanya pekerja migran di sektor domestic ini memenuhi ekonomi para majikan, maupun ekonomi keluarga.

Menerut Hariyanto SBMI, dalam lingkup ASEAN kepentingan ekonomi yang paling utama, walaupun ada tiga pilar di ASEAN, yaitu: Pilar Komunitas Sosial Budaya, Pilar Komunitas Politik-Keamanan, dan Pilar ekonomi. Namun, pilar ekonomi lah yang utama, Cetak Biru Komunitas Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community Blueprint/AEC*) bertujuan untuk menjadikan kawasan ASEAN menjadi makmur, stabil, dan kompetitif dalam pembangunan ekonomi yang merata dan mengurangi kesenjangan sosial ekonomi dan kemiskinan (*ASEAN Blueprint, 2008*). Contohnya, tentang program Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) yang mulai berlaku tahun 2015, di dalamnya ada Mutual Recognition Agreement (MRA) di mana dalam dokumen ini hanya mengakui 8 jenis tenaga kerja yang boleh bermobilisasi di ASEAN. Tenaga kerja yang memiliki *well educated*, contohnya insinyur, arsitek, tenaga pariwisata, akuntan, dokter gigi, tenaga survey, praktis medis, dan perawat. Sementara buruh migran adalah rata-rata orang yang bekerja di sektor informal dan tidak di akui dalam AEC Blue Print maupun MRA. Kontribusi BM terhadap ekonomi negara dan mereka dengan skill rendah yang tidak memiliki tingkat produktivitas kerja yang tinggi tidak di akui. Hal ini yang terjadi di ASEAN buruh migran tidak di perhitungkan.

“Ketika ada motif ekonomi yang melatar belakangi pembuatan sebuah produk hukum yang menuntut ada prasyarat, maka negara anggota ASEAN serta merta membuat kebijakan. Contoh, ketika Malaysia ikut gabung di TPP (Trans Pasific Partnership) dan ada salah satu prasyarat dalam chapter 7 yang berbicara tentang “negara yang ikut gabung dalam TPP harus mengatur mengenai pekerja dalam negeri baik pekerja lokal, informal, maupun pekerja asing,” maka Malaysia serta merta membuat sebuah ketentuan mengenai pekerja rumah tangga. Sehingga bisa dikatakan bahwa prinsip ekonomi selalu

menjadi landasan utama dalam membuat kebijakan perlindungan buruh migran.”²¹

ASEAN juga pernah menyepakati AFTA ada kebebasan mobilisasi barang dan jasa, namun yang diakui hanya 8 jabatan yang dalam MRA. Jenis pekerjaan yang membutuhkan buruh migran di tiadakan, ini juga bagian dari kepentingan. Menurut Hariyanto SBMI, melihat dari statistik yang dimiliki oleh negara-negara Asean, khususnya negara penerima memiliki data jumlah pekerja profesional dalam hal ini memiliki tingkat pendidikan yang tinggi, jika dibandingkan dengan negara pengirim. Pekerja asing yang memiliki pendidikan tinggi juga tidak bermasalah, yang memiliki masalah adalah para buruh di sektor informal. Jadi isu mengenai buruh migran di level Asia masih belum menarik, padahal terkait ekonomi BM dapat menopang ekonomi negara pengirim maupun negara penempatan berupa remitansi. Ini belum dilihat secara komprehensif oleh ASEAN. Sedangkan, kepentingan yang seperti perdagangan, masalah membangun komunitas ekonomi di ASEAN, barang dan jasa, di akomodir oleh ASEAN, lain hal dengan buruh migran.

b. Kepentingan Politik

Konflik kepentingan antara negara pengirim dan penerima merupakan salah satu faktor yang memperlambat di bentuknya sebuah naskah instrumen. Ketika salah satu negara tidak menyetujui suatu usulan, maka komitmen yang telah disusun tidak bisa disepakati. Konflik kepentingannya antara negara asal dan negara tujuan buruh migran muncul karena adanya perbedaan kepentingan maupun kebutuhan antara kedua belah pihak. Ambil contoh Indonesia, dalam UUD 1945 mandat konstitusi yang menjadi pegangan setiap diplomat maupun negosiator datang ke meja perundingan diskusi mengenai perlindungan BMI yaitu: “negara melindungi tumpah darah segenap warga negara Indonesia”. Indonesia sebagai negara pengirim memiliki mandat yang jelas dari UUD untuk melindungi segenap warga Indonesia terlepas mereka berada di luar negeri. Sementara, negara penerima, tentu saja memiliki UU, konstitusi, maupun regulasi yang menjadi pegangan mereka ketika berdiskusi bersama dalam konteks ASEAN baik dalam diskusi tentang buruh migran.

²¹ Wawancara A.

“Indonesia sebagai negara pengirim, berangkat dari konstitusi yaitu memperjuangkan supaya BMI setidaknya mendapatkan perlakuan yang sama dengan pekerja di negara penerima. Contoh di Malaysia, misalkan pekerja Malaysia mendapatkan cuti 12 hari, maka kita juga memperjuangkan hak cuti yang sama. Meskipun tidak mudah tapi kita terus memperjuangkan.” (Wawancara dengan Adhy Buwono di kantor Kementerian Luar Negeri Indonesia pada 11 Juli 2018).

Tentu sudut pandangnya berbeda, Indonesia berusaha melindungi tenaga kerja semaksimal mungkin karena itu mandat konstitusi. Sedangkan, negara penerima selain mereka juga berkewajiban untuk melindungi tapi disisi lain mereka juga harus memikirkan misalnya keberlanjutan bagi mereka, cost and benefit dari BM yang mereka terima. Banyak pertimbangan lain yang tidak hanya pada aspek perlindungan tapi ada aspek lain seperti aspek politik, karena keberadaan kepentingan politik dalam proses penegakan hukum, membuat semua proses hukum tidak berjalan sesuai aturan. Sehingga ada kesenjangan antara kedua pihak. Perbedaan politik juga tergambar pada aturan mengenai ART (Asisten Rumah Tangga). Buruh yang bekerja di sektor domestic rumah tangga tidak di akui keberadaannya oleh negara anggota Asean, padahal ART merupakan kelompok sosial yang paling rentan akan diskriminasi. Ironisnya perlindungan ART tidak menjadi bahasan utama, bahkan Indonesia sebagai negara pengirim buruh di sector ini juga belum memiliki regulasi mengenai ART. Hal ini menjadi pertanyaan bagi negara anggota Asean yang lain.

“Ini asumsi kita, salah satu contohnya sudah terlihat betul negara anggota Asean tidak mengakui ART atau tidak mengakui kesetaraan ART dengan jenis pekerjaan lain. Hal ini menjadi umpan balik pertanyaan dari negara anggota lain, mengapa Indonesia juga belum memiliki UU untuk melindungi ART. Kami lagi berusaha menyuarakan untuk dibentuknya UU pekerja domestik.” (Wawancara dengan Hariyanto Ketua SBMI pada 29 Mei 2018)

Kemudian selanjutnya, Hariyanto mengatakan bahwa isu politik kawasan juga turut mempengaruhi dalam pembuatan kesepakatan. Kepentingan politik antara negara pengirim dan penerima tentu berbeda. ASEAN memiliki mekanisme yang bisa digunakan dalam penanganan permasalahan buruh migran, tetapi terhambat oleh tantangan politik antar negara. Dalam instrumen internasional dalam aspek perlindungan buruh migran terdapat perbedaan mendasar dalam penggunaan instrumen perlindungan. Hal ini karena didasari oleh *political will* setiap negara dalam merespon instrumen internasional bagi perlindungan buruh migran. Hal tersebut dapat dilihat dari masih banyaknya negara terutama negara penerima

yang menyerahkan kebijakan buruh migran pada mekanisme pasar. Tidak hanya itu, negara anggota ASEAN tidak semua meratifikasi Konvensi 1990 yang merupakan acuan hukum yang lengkap untuk melindungi Buruh Migran. Terbukti hanya dua negara yang meratifikasi yaitu Indonesia dan Filipina. Ketua SBMI Hariyanto mengatakan bahwa negara anggota Asean yang lain beranggapan dengan meratifikasi Konvensi tersebut tidak memberi keuntungan pada negara mereka, sebab itu hanya politik kepentingan saja karena yang punya kepentingan adalah Indonesia dan Filipina sebagai negara dengan basis pengirim BM terbesar.

Singapura yang paling jarang meratifikasi Konvensi ILO, tapi memiliki standar khusus mengenai tenaga kerja dan menurut standar Internasional itu tidak bertentangan dan pada prakteknya juga bagus, daripada negara negara yang meratifikasi Konvensi Internasional tapi pada praktek pelaksanaannya sangat minim. Contohnya Indonesia, banyak meratifikasi Konvensi Ketenagakerjaan hanya Konvensi 181 tentang *Private Employment Agency* yang tidak di ratifikasi, namun pada prakteknya masih banyak masalah yang berkaitan dengan ketenagakerjaan. Jadi hal ini berhubungan dengan kepentingan politik karena tergantung masing masing kebijakan sebuah negara. Bagaimana meletakkan kebijakan nasional masing -masing negara tentang pekerja asing.

c. Kepentingan Legalitas Hukum

Asas legalitas adalah tidak ada perbuatan dapat dipidana kecuali atas dasar kekuatan ketentuan pidana menurut undang-undang yang sudah ada terlebih dahulu. Sebuah instrumen yang dihasilkan atas kesepakatan bersama di butuhkan asas kelegalitasannya agar dapat mengikat semua anggota yang ikut dalam menyepakati. Hal ini dapat memberikan sanksi hukum kepada salah satu anggota yang tidak melaksanakan isi dari instrumen tersebut. Instrumen yang legal inilah yang diperjuangkan negara pengirim buruh migran terkait perlindungan buruh, yang kemudian mendapat tantangan dari negara penerima buruh migran yang menginginkan instrumen bersifat moral. Menurut Staff Infest Wahyudi, negara yang konsisten menyuarkan instrumen perlindungan BM harus bersifat *legally binding* adalah Indonesia, sedangkan Filipina yang juga negara pengirim lebih memilih *morally binding*. Sehingga, bisa dilihat bahwa sesama negara negara pengirim tidak mampu mengkonsolidasikan untuk memperkuat basis perlindungan buruh migran. Hal ini kelemahan,

antara negara pengirim pun tidak kompak. Terbukti pada saat pengajuan instrumen harus bersifat *legally binding* atau *morally binding*. Akhirnya, di tahap ketetapan di Malaysia 2017, akhirnya direkomendasikan *morally binding*. Ada yang salah dalam hal merumuskan kebijakan kebijakan BM di level ASEAN, tidak berkaca pada permasalahan yang terjadi yang dialami BM.

- Legally Binding vs Morally Binding

Di tataran ASEAN instrumen hukum mengenai perlindungan hak buruh migran telah dibentuk dan dideklarasikan pada tahun 2007. Namun, hal ini memiliki permasalahan tersendiri karena faktor tipe instrumen yang tidak mengikat secara hukum (*non legally binding*) merupakan permasalahan serius. Hal ini menjadi hambatan bagi NGO maupun negara dalam melindungi buruh. Mereka memiliki keterbatasan dalam memproses dan menindaklanjuti kasus-kasus BM di ASEAN. Komitmen negara-negara anggota ASEAN masih jauh dari harapan dalam mengarahkan instrumen menjadi *legal binding*. Implementasi deklarasi juga masih belum menyentuh akar permasalahan. Negara pengirim dan negara penerima buruh migran memiliki pandangan yang berbeda mengenai sifat dari instrumen yaitu antara *legally* dan *morally*. Perbedaan pendapat dari kedua belah pihak menyebabkan instrumen yang di hasilkan pada deklarasi tidak dapat diimplementasikan secara menyeluruh. Negara- negara pengirim buruh migran menginginkan instrumen dapat bersifat *legally binding*. Sedangkan negara penerima buruh migran menginginkan instrumen bersifat *morally binding*. Jika instrumen bersifat *legally* maka dapat mengikat secara hukum. Namun, ketika instrumen bersifat *morally* maka pendekatannya hanya bersifat pada tanggung jawab moral. Sehingga, instrumen atau perjanjian yang dihasilkan tidak dapat mengikat secara hukum para anggotanya dan tidak memiliki kewajiban untuk melaksanakan isi dari produk hukum tersebut. Instrumen harus bersifat mengikat negara ASEAN

Indonesia sebagai negara pengirim buruh migran berperan aktif dalam menyuarakan perlindungan buruh migran di tingkat regional. Organisasi yang tergabung dalam Jaringan Buruh Migran bersama Kementerian Ketenagakerjaan Indonesia membahas tentang hasil pertemuan yang disampaikan oleh delegasi pemerintah tingkat ASEAN mengenai instrumen ASEAN tentang perlindungan buruh migran. Pemerintah Indonesia sendiri meleading negara anggota Asean yang lain agar menyepakati kesepakatan hukum yang mengikat, namun

Sembilan negara lainnya menawarkan kesepakatan moral beserta agenda turunannya. Kemudian, NGO lain yaitu Migran Forum in Asia dan Solidaritas Perempuan juga melakukan diskusi mengenai perlindungan buruh migran. Kegiatan ini dilaksanakan pada 11 April 2017 dengan fokus kajian yaitu membahas kekurangan dan kelebihan dari tawaran pemerintah di tingkat ASEAN. Tawaran tersebut tentang perjanjian hukum yang mengikat dan perjanjian moral. Beberapa hal yang sudah dilakukan oleh pemerintah Indonesia maupun NGO, yaitu mendorong ACMW Indonesia untuk mengadopsi instrumen perlindungan buruh migran bersama negara ASEAN lain. Selain itu, dalam hal status instrumen morally binding, perlu diberi catatan khusus untuk mekanisme monitoring dan evaluasi. Saat ini sudah dimasukkan 3 hal sebagai syarat mekanisme tersebut yaitu, 1). Pembuatan NAP dan report, 2). Amendemen instrumen, dan 3). Mendorong bilateral agreement.²²

Identifikasi kelebihan dan kekurangan instrumen ASEAN diantara dua pilihan yaitu legally binding atau morally binding. Apabila instrumen bersifat *legally binding* maka persetujuan yang dibuat dapat mengikat secara hukum karena suatu perjanjian atau kontrak yang telah memenuhi semua unsur bagi sahnya perjanjian, dan atau telah dibuat sesuai dengan persyaratan formal sebagaimana ditentukan dalam perundang-undangan, sehingga dengan demikian kontrak itu mempunyai akibat hukum bagi para pihak yang membuatnya. Oleh karena itu, ketika satu pihak pembuat instrumen yang bersifat legally binding melakukan pelanggaran terhadap salah satu poin dalam dokumen perjanjian, maka ada mekanisme penyelesaian masalah seperti pemberian sanksi hukum. Dengan menjadikan legally binding, para pekerja migran memiliki hak dan perlakuan hukum yang sama dengan warga negara tempat ia bekerja. Dengan demikian, tak ada lagi cerita polisi tidak memproses aduan atau tidak memberi perlindungan hukum kepada pekerja migran. Karena ia memiliki hak perlindungan hukum yang sejajar dengan warga negara setempat. Sedangkan, instrumen yang bersifat morally binding juga memiliki keuntungan yaitu; pertama, instrumen bisa diadopsi tahun ini dengan 10 pending issue yang sudah disepakati berdasar UN Convention 1990 dan Cebu Declaration. Kedua, dapat mendorong bilateral agreement dengan negara-negara ASEAN lain. Ketiga, ada mekanisme monitoring melalui rencana aksi nasional (NAP) dan sharing implementasi terbaiknya di ASEAN yang dilakukan ACMW masing-

²² SBMI.2017. *MFA: Untung Rugi Instrumen Perlindungan Buruh Migran ASEAN*. Diakses 4 Juni 2017.

masing negara. Terakhir, instrumen dapat diamandemen jika memang terbukti tidak efektif melindungi buruh migran.

Namun, morally binding juga memiliki kekurangan yaitu; pertama, instrumen tidak mengikat negara-negara ASEAN karena tidak perlu diratifikasi oleh parlemen masing-masing negara. Kedua, tidak dapat memaksa negara-negara ASEAN lain untuk menjalankan isi consensus karena instrumen tidak mengikat. Ketiga, tidak dapat memonitor Rencana Aksi Nasional (NAP) dan report negara lain karena mekanisme sharing best practices tidak dapat langsung memberikan review terhadap NAP atau report negara-negara lain. Keempat, tidak dapat memaksa Negara ASEAN lain untuk melibatkan organisasi masyarakat sipil dalam pembuata NAP karena sistem keterbukaan dengan CSO (Civil Society Organization) di negara ASEAN lain berbeda-beda.²³

Pada akhirnya, banyaknya konvensi ataupun perjanjian internasional hanya sebatas pendekatan *moral responsibility* dan tidak mengikat. Jelas saja ini berimplikasi pada aspek perlindungan buruh migran. Sebuah konvensi maupun kesepakatan dibuat namun tidak dijalankan semua oleh negara yang menyepakati, harus melihat secara luas bahwa dalam level ASEAN kepentingan tidak hanya mengenai BM saja ada kepentingan lain seperti ekonomi, barang, jasa, dsb, artinya, dalam kepentingan yang lain instrumen juga mengakomodir kecuali untuk kepentingan spesial BM. Penegakan hukum HAM selalu tergantung dari itikad baik negara penerima penindakan kepada pelaku tindak kejahatan merupakan hak dan kewenangannya dengan alasan wajib tunduk pada yurisdiksi nasional negara yang bersangkutan. Negara-negara dalam menangani permasalahan buruh migran masih mengedepankan Konvensi PBB maupun konvensi ILO. Sebagai contoh, Konvensi Internasional Tentang Perlindungan Hak-Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarga tahun 1990 (Konvensi Migran 1990) yang disahkan PBB, konvensi CEDAW, ataupun Konvensi ILO No. 185 yang lebih dikenal dengan Delapan Konvensi Dasar *International Labour Organization* yang merupakan bentuk penghargaan bagi hak asasi manusia di tempat kerja.

Hal lain yang membuat negosiasi mengenai perlindungan buruh migran menjadi kompleks sehingga membutuhkan waktu yang lama, karena hak –hak buruh migran yang

²³ Ibid.

telah diatur dalam regulasi internasional seperti konvensi 1990 tidak semua dapat disetujui untuk dimasukkan dalam naskah konsensus. Misalkan, diantara 18 hak yang diatur diregulasi internasional, namun yang disepakati di ASEAN hanya beberapa saja. Hal ini yang membuat negosiasi menjadi rumit ketika *hit and run negotiation* berakhir deadlock atau mandek. Ini mengakibatkan sebagian negara anggota ASEAN tidak meratifikasi sejumlah konvensi internasional. Selain itu, terjadi perdebatan di mana negara pengirim cenderung menginginkan isu –isu substantif yang masukkan dalam dokumen konsensus. Pada akhirnya, demi tercapainya sebuah consensus maka isu dasar atau *elementary* yang dibicarakan terlebih dahulu dan kemudian disepakati, dibandingkan dengan isu yang bersifat substantif akan sangat sulit dirundingkan dan disepakati karena dinilai akan memberatkan salah satu pihak. Seperti isu yang tertulis dalam naskah Konsensus perlindungan dan buruh migran tahun 2017 berisi hal-hal dasar atau elementary dari buruh migran yang dapat disetujui semua pihak baik negara pengirim maupun negara penerima buruh migran. Karena isi konsensus yang disetujui tersebut berkaitan dengan hak-hak dasar pekerja/buruh migran dan keluarganya, serta hal dasar yang wajib dilakukan oleh negara pengirim dan penerima terkait perlindungan buruh migran.

