

BAB IV

FAKTOR – FAKTOR YANG MENYEBABKAN NEGOSIASI REGULASI PERLINDUNGAN BURUH MIGRAN DI ASEAN DISEPAKATI

Merujuk kepada negara pengirim (country of origin) dan negara tujuan (country of destination) buruh migran serta permasalahan yang dialami, terdapat satu persamaan bahwa negara-negara tersebut masuk dalam lingkup regional negara-negara Asia Tenggara dan masuk dalam satu asosiasi yang sama yaitu Association of South East Asian Nations (ASEAN) atau Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara. ASEAN telah berupaya mengatur masalah buruh migran dengan mengeluarkan kebijakan perlindungan, dan pemajuan hak asasi buruh berdasarkan regulasi internasional, yang kemudian merumuskan deklarasi dan konsensus di tingkat regional. Oleh karena itu, pada bab IV ini, penulis menjabarkan hasil temuan dari wawancara yang menjelaskan penyebab ASEAN menyepakati regulasi perlindungan buruh migran tahun 2017. Sebagai pendukung dan pelengkap, dokumen hasil kesepakatan juga dipaparkan dalam bab ini.

A. Regulasi Perlindungan Buruh Migran yang Disepakati

Regulasi perlindungan buruh migran yang di sepakati bersama negara anggota ASEAN pada tahun 2017 adalah *ASEAN Consensus on The Protection and Promotion of The Rights of Migran Workers*. Gagasan perlindungan buruh migran ASEAN pertamakali dan telah diadopsi pemimpin ASEAN pada KTT ke-12 tahun 2007 di Cebu, Filipina. Ide konsensus ASEAN tentang perlindungan terhadap pekerja pertama kali tercetus sejak KTT ASEAN ke-12 pada Deklarasi Cebu. Deklarasi ini mengamanatkan bahwa ASEAN perlu memiliki instrumen yang melindungi dan mempromosikan hak-hak pekerja migran. Selama 10 tahun terakhir, pembahasan instrumen ini selalu berjalan alot dan berbuntut *deadlock*. Kemudian, pada tahun 2017 para negara anggota ASEAN menyepakati instrumen hukum yang baru yang di kenal dengan *ASEAN Consensus*. Meski instrumen tersebut dihasilkan secara consensus, namun instrumen ini memiliki mekanisme review untuk menjamin

pelaksanaan instrumen ini menuju ke arah dokumen yang *legally binding* (mengikat secara hukum).¹

“ASEAN membutuhkan Consensus karena ingin mengejewantahkan atau mewujudkan bahwa ASEAN itu adalah bersister community. Jadi ASEAN menghilangkan semua diskriminasi, perbedaan, dia ingin menyampaikan pesan bahwa ASEAN itu penuh dengan kesetaraan. Makanya, kelompok-kelompok marginalpun diatur dalam regulasi. Contohnya, Deklarasi tentang disabilitas, Indigenous People, itu juga ada di ASEAN. Tapi pada prakteknya belum tentu terlaksana, itu sebenarnya hanya di jadikan tanggung elit.”²

Melalui Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) yang ke-31 ASEAN di Manila, Filipina, para pemimpin negara-negara ASEAN telah menyepakati '*ASEAN Consensus on the Promotion and Protection of the Rights of Migrant Workers*'. Sebuah kesepakatan penting dalam upaya meningkatkan perlindungan terhadap pekerja migran dan keluarganya di kawasan Asia Tenggara. ASEAN Konsensus yang ditandatangani oleh sepuluh kepala negara ASEAN merupakan sebagai langkah maju sebagai perwujudan komitmen dari Deklarasi Cebu tahun 2007 yaitu pembentukan instrumen perlindungan hak-hak pekerja migran di ASEAN.³ Ada beberapa hal yang menjadi pokok bahasan dalam Konsensus yaitu hak dasar buruh migran dan keluarganya, hak khusus buruh migran, kewajiban negara pengirim dan negara penerima buruh migran, dan komitmen negara anggota ASEAN. Konsensus ini selanjutnya akan menjadi dokumen kesepakatan bersama negara anggota ASEAN untuk memperkuat akses hukum, perlakuan adil dan manusiawi di kawasan Asia Tenggara. Butir-butir penting dalam instrumen konsensus tersebut antara lain, perlindungan tak hanya pada pekerja migran, tapi juga keluarganya. Hal ini selaras dengan Konvensi PBB 1990 tentang Perlindungan dan Pemajuan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya.

¹ Sinaga, Yuni Arisandy. 2017. ASEAN Tandatangani Konsensus Perlindungan Hak Pekerja Migran. AntaraNews.com. Diakses 3 Juli 2018.

² Wawancara C.

³Yunita, Niken W. 2017. *Ini Isi Kesepakatan ASEAN Untuk Lindungi Pekerja Migra*. detikFinance. Diakses 5 Juli 2018.

Dokumen Konsensus sudah menunjukkan peningkatan dalam tata kelola buruh migran di ASEAN. Kelebihan dari consensus ini adalah mencakupi semua hak dasar maupun hak khusus buruh migran bahkan dengan anggota keluarganya. Selain itu, Konsensus membahas mekanisme tanggungjawab antara negara pengirim dan penerima, sehingga tidak ada lagi alasan untuk melakukan sebuah tindakan yang diskriminatif karena kewajiban kedua negara telah diatur sebaik mungkin. Pemufakatan bersama ini juga menyepakati perlindungan bagi pekerja migran, termasuk yang tak terdaftar atau ilegal, di seluruh Asia Tenggara. Perlindungan yang mengacu pada prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia (HAM) itu tak hanya diberikan kepada buruh migran saja, melainkan juga kepada keluarganya. Buruh migran tak terdaftar (*undocumented*) yaitu yang masuk dan tinggal untuk bekerja di suatu negara secara ilegal, atau buruh migran yang awalnya legal namun berubah menjadi ilegal.

Secara ringkas, isi konsensus tersebut berkaitan dengan hak-hak dasar pekerja/buruh migran dan keluarganya mencakup: mendapatkan kunjungan dari anggota keluarganya, menyimpan dokumen pribadi, termasuk paspor dan dokumen izin kerja. Hak berikutnya adalah yaitu mendapatkan kesetaraan hukum ketika ditahan atau dipenjara saat menunggu masa sidang. Buruh migran berhak mendapatkan remunerasi, tunjangan dan penghasilan yang layak dan adil. Para buruh juga berhak mengajukan keluhan atau membuat sebuah pernyataan terkait perselisihan atau persoalan perburuhan. BM memperoleh hak akses informasi terkait pekerjaan, kondisi kerja, kontrak kerja, perlakuan adil di tempat kerja, serta mendapatkan akomodasi. Lalu, buruh migran berhak atas kebebasan berpindah di wilayah lain di negara tempat bekerja. Konsensus juga menjelaskan jika buruh migran bebas mengirimkan pendapatan dan simpanannya melalui cara pengiriman sesuai aturan yang berlaku di negara penempatan. Selain itu, buruh migran memiliki hak berkumpul dan berserikat dengan asosiasi atau organisasi pekerja sesuai aturan yang berlaku di negara penerima.

Konsensus itu juga menjelaskan bahwa pekerja migran bebas mengirimkan pendapatan dan simpanannya melalui cara pengiriman sesuai aturan yang berlaku di negara penempatan. Mereka juga bebas berkumpul dan berserikat dengan asosiasi/organisasi pekerja sesuai aturan yang berlaku di negara penempatan. Semua hak yang dipaparkan dalam dokumen Konsensus harus sesuai dengan undang-undang, regulasi, maupun kebijakan di

negara penerima. Sedangkan untuk kewajiban negara pengirim yaitu bertanggung jawab memberikan program orientasi sebelum keberangkatan yang didalamnya berisi tentang hak asasi manusia, hak ketenagakerjaan, kondisi pekerjaan, sosial, hukum, budaya, dan sebagainya terkait negara tujuan bekerja. Untuk negara penerima memiliki tanggungjawab menjamin HAM dan hak dasar serta martabat buruh migran dengan memberikan perlakuan yang adil dan mencegah perlakuan yang kasar, maupun bentuk diskriminasi lain. Selain itu, negara penerima wajib membuat program untuk meningkatkan pemahaman prosedur dan peraturan negara penerima.⁴

B. Faktor – Faktor yang Menyebabkan Regulasi Perlindungan Buruh Migran Di Sepakati

1. Pasal – Pasal yang Di Sepakati adalah Isu-Isu Elementary/Dasar

Untuk menghindari jebakan masuk ke dalam pertarungan keinginan, maka diganti dengan bernegosiasi atas dasar menggunakan kriteria obyektif. Dengan mengajaknya berdiskusi tentang kriteria obyektif, bukan tentang hal yang diinginkan atau yang dapat atau tidak dapat dilakukan, kedua pihak tidak mungkin dapat menghindar dari sebuah penyelesaian yang adil. Untuk menghindari jebakan masuk ke dalam pertarungan keinginan, maka diganti dengan bernegosiasi atas dasar menggunakan kriteria obyektif. Kriteria obyektif dapat berupa nilai-nilai dasar dari sesuatu hal, seperti isi dari 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. Dengan demikian, memakai kriteria obyektif berarti tidak menggunakan negosiasi yang posisional, karena isu-isu yang di ambil elementer dan terukur. Isu elementer tersebut yang membuat kriteria obyektif.

Negara anggota ASEAN akhirnya menyepakati regulasi perlindungan buruh migran yang dihasilkan dari negosiasi yang lama 10 tahun dari 2007 sampai 2017, namun penyusunan naskah untuk Konsensus baru di mulai tahun 2009 yakni *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Negara anggota ASEAN

⁴ ASEAN. 2017. Dokumen ASEAN Consensus On The Protection and Promotion of The Rights of Migrant Worker.

pada tahun 2017 akhirnya menyepakati regulasi regional terkait perlindungan dan promosi hak buruh migran. Menurut Adhy, keputusan negara anggota untuk menyepakati regulasi karena pasal-pasal perlindungan yang di masukan dalam naskah Konsensus bersifat *elementary* atau dasar. Regulasi disepakati karena negara anggota lebih memilih isu-isu pinggrian atau dasar yang dimasukkan dalam naskah perjanjian, bukan isu tengah atau substantif. Isu-isu elementer dinilai tidak terlalu memberatkan kedua belah pihak yakni negara pengirim dan negara penerima buruh migran.⁵ Selama ini terdapat masalah substantif dan teknis yang belum terkelola secara sistematis mengenai pengaturan buruh migran di ASEAN, menyebabkan buruh menjadi kelompok sosial yang masih rentan akan diskriminasi, sehingga setiap persoalan buruh migran senantiasa berulang dan berulang. Upaya mengidentifikasi problem substantif dan tehnis selama ini dilakukan secara sektoral, baik oleh badan pengawas buruh migran, Departemen Ketenagakerjaan dan Transmigrasi, maupun Departemen Luar Negeri. Kesefahaman untuk melakukan perlindungan secara maksimal terhadap buruh migran maupun buruh domestik dari negara penerima buruh migran menjadi sangat substantif.⁶ Berikut ini klasifikasi antara isu elementer dan isu substantif:

Tabel 4.1 : Klasifikasi Isu Elementer dan Isu Substantif

No.	Isu Dasar/elementary	Isu Substantif
1	Hak untuk hidup, berpikir, dan beragama	Asuransi kerja
2	Hak untuk diperlakukan secara adil ditempat bekerja.	Akses pendidikan anak buruh migran
3	Hak menyimpan dokumen pribadi	Skema perlindungan sosial
4	Hak mendapat kunjungan keluarga	Kontrak kerja

⁵ Wawancara B.

⁶ Surwandono & Nur Azizah. 2015. *Pelebagaan Strategi Diplomasi Indonesia Dalam Mengartikulasikan Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*. Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

5	Kesetaraan hokum	Jaminan Kesehatan
6	Hak akses informasi terkait pekerjaan	Perlindungan buruh migran undokumen.
7	Hak memperoleh remunerasi, tunjangan dan penghasilan yang layak dan adil.	Crusty Issue
8	hak berkumpul dan berserikat	
9	Hak untuk mengirimkan gaji/remitansi	
10	Hak Reunifikasi	
11	Hak untuk berpindah	
12	Hak untuk menyampaikan keluhan.	

Berdasarkan tabel klasifikasi di atas terdapat perbedaan antara kedua isu. Isu yang bersifat elementer akan lebih mudah untuk disetujui karena potensi kerugian atau resiko yang akan dirasakan oleh negara pengirim terutama negara penerima tidak terlalu besar. Menurut Hariyanto, tidak akan terlalu berdampak pada hubungan bilateral kedua belah pihak, ketika terjadi masalah. Dibandingkan dengan isu substantif tentu lebih membutuhkan tindakan, perhatian lebih, serta akan memberatkan dan merugikan salah satu pihak terutama negara penerima buruh migran. Apabila isu substantif disetujui, maka berbagai mekanisme serta syarat harus dipenuhi oleh kedua belah pihak, salah satunya terlebih dahulu negara-negara tujuan buruh harus meratifikasi konvensi internasional terkait buruh migran. Misalnya, hak mendapatkan pendidikan bagi anak buruh migran, isu ini berada pada level *advance* artinya level yang susah. Hal ini harus lebih dulu membutuhkan kerjasama bilateral atau MoU antara kedua negara mengenai akses pendidikan, bagaimana mekanisme penyediaan guru dan gajinya, bagaimana kurikulum yang harus digunakan, dan lain sebagainya. Begitu pula jaminan kesehatan, hal ini dinilai akan menyusahakan kedua negara karena membutuhkan financial yang lebih besar untuk buruh migran yang kecelakaan maupun sakit yang mendapatkan asuransi kesehatan.⁷

⁷ Wawancara A.

Isi Konsensus yang hanya membahas perlindungan terhadap hak-hak dasar buruh migran dan keluarganya, serta kewajiban dasar negara pengirim dan negara penerima. Misalnya, hak dasar terkait hak memperoleh remunerasi, tunjangan dan penghasilan yang layak dan adil. Namun pada kenyataannya gaji yang layak diterima oleh buruh migran tidak sesuai dengan harapan atau kesepakatan awal dengan pengguna tenaga kerja. Yang lebih penting adalah buruh migran sepakat dengan gaji yang diberikan karena mereka masih bisa hidup dengan layak bahkan masih ingin melanjutkan kontrak kerja. Gaji antara pekerja lokal negara setempat dan buruh migran dengan jenis pekerjaan yang sama berbeda di mana pekerja lokal lebih banyak. Tetapi, buruh migran menganggap bahwa hal ini sudah layak dibandingkan dengan bekerja di negara asal yang jumlah upah lebih rendah meskipun jenis pekerjaannya sama dengan yang di luar negeri. Sehingga, memang ada diskriminasi upah antara yang bekerja basis citizenship/lokal dengan buruh migran.

Hak fundamental atau dasar yang dimiliki oleh buruh migran dapat dilihat dalam dokumen konsensus. Pertama, hak menyimpan dokumen pribadi. Pentingnya menyimpan dokumen pribadi oleh buruh migran itu sendiri, karena pemalsuan dokumen, pemalsuan data dokumen, dan penahanan paspor oleh majikan atau jasa pengerah tenaga kerja adalah peristiwa yang sering dijumpai. Dalam naskah konsensus 2017 terdapat hak fundamental buruh migran untuk memegang paspor dan dokumen asli yang berkaitan dengan pekerjaan dan personal, hak ini akan disesuaikan dengan peraturan di negara penerima. Hak ini bisa dilihat pada Chapter 3 pasal 9, “*migrant workers have the right to hold their own passports and original government-issued work and personal documents subject to law, regulations and policies of the Receiving State.*”⁸ Kesepakatan ini mencegah penahanan dokumen kerja buruh migran. Selama ini, majikan atau perusahaan pengerah tenaga seringkali menahan paspor buruh migran sehingga para buruh tidak bisa berbuat banyak, apalagi ketika mengalami masalah akan sangat sulit diselesaikan jika dokumen nya palsu atau ditahan.⁹

⁸ ASEAN. 2017. *Dokumen ASEAN Consensus On The Protection and Promotion of The Rights of Migrant Worker.*

⁹ Wawancara A.

Hak dasar berikutnya adalah hak atas hukum di negara tempat bekerja. Hak ini dapat dilihat dalam naskah consensus 2017 pada Chapter 3 pasal 10, “*Subject to the national laws, regulations and policies of the Receiving State, migrant workers have the right no less favourable than those applied to nationals of the Receiving States when they are committed to prison or placed in custody pending trial or while detained for any other reason.*” Para buruh migran berhak mendapatkan kesetaraan hukum, sama dengan hukum yang diberikan pada masyarakat domestik negara setempat. Hak memperoleh kesetaraan di mata hukum, ketika mendapatkan masalah seperti di tahan atau dipenjara saat menunggu masa sidang atau ketika ditahan untuk alasan lainnya. Hak untuk menyampaikan keluhan. Buruh migran memiliki hak untuk mengajukan keluhan ketika mengalami sengketa ketenagakerjaan sesuai hukum yang berlaku, seperti pemutusan dan pelanggaran kontrak kerja. Hak ini dapat dilihat pada Chapter 3 pasal 11, “*migrant workers have the right to file their grievances with the relevant authorities of Receiving States and/or seek assistance from their respective embassies, consulates, or missions located in Receiving States.* Oleh karena itu, pentingnya ada lembaga khusus untuk menangani keluhan para buruh migran, seperti pusat pengaduan. 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. Biasanya pusat pengaduan disediakan oleh badan perwakilan dari negara pengirim buruh migran yang ada di negara penempatan. Mereka berhak mendapatkan bantuan dari Perwakilan Pemerintah di negara penempatan.¹⁰

Hak untuk berpindah. Di negara penempatan, buruh migran juga bebas berpindah tempat kerja. Hal ini bisa dilihat pada naskah consensus 2017 Chapter 3 pasal 12, “*Migrant workers have the right to freedom of movement in the Receiving State, subject to law, regulations and policies of the Receiving State.*” Buruh migran diberi kebebasan dalam bergerak dan berpindah dari suatu daerah ke daerah lain di negara tersebut sepanjang diperbolehkan perundang-undangan negara setempat. Selanjutnya, buruh migran memiliki hak untuk mendapatkan informasi mengenai pekerjaan yang akan mereka kerjakan atau hak

¹⁰ ASEAN. 2017. *Dokumen ASEAN Consensus On The Protection and Promotion of The Rights of Migrant Worker.*

akses informasi terkait pekerjaan. Dapat dilihat pada naskah consensus Chapter 4 pasal 13, *“Migrant workers have the right to access information on matters pertaining to their employment and employment-related conditions from relevant authorities, bodies and/or recruitment agencies of Sending and Receiving States.”*¹¹ Oleh karena itu, ada dua hal yang menjadi poin penting terkait informasi pekerjaan yakni; 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 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.¹²

Hak untuk diperlakukan secara adil ditempat bekerja. Dapat dilihat pada naskah consensus Chapter 4 pasal 15, *“Subject to the national laws, regulations and policies of the Receiving State, migrant workers have the right to fair treatment in the workplace. Semua orang berhak diperlakukan secara adil terlepas dari apapun jenis pekerjaannya, karena masing-masing manusia memiliki hak asasi yang dibawa sejak lahir. Semua pekerja berhak mendapat perlakuan secara adil oleh perusahaan atau pengguna perseorangan. Contoh dari perlakuan adil di tempat kerja perusahaan yaitu: menetapkan kebijakan, prosedur, maupun tindakan yang adil dalam tempat kerja; mengelola karyawan dengan adil seperti menyeimbangkan hak dan kewajiban manajemen serta karyawan. Sedangkan, untuk buruh migran yang bekerja di sector privat juga harus diperlakukan secara adil oleh majikan, dengan menghormati hak-hak buruh itu sendiri serta tidak melakukan tindakan kekerasan. Berikutnya yang menjadi hak elementer adalah hak memperoleh remunerasi, tunjangan dan penghasilan yang layak dan adil. Dapat dilihat pada naskah consensus Chapter 4 pasal 16, *“migrant workers have the right to adequate or reasonable accommodation subject to national laws, regulations and policies of the Receiving State. (a) Migrant workers,**

¹¹ ASEAN. 2017. Dokumen ASEAN Consensus On The Protection and Promotion of The Rights of Migrant Worker.

¹² DetikNews. 2016. *Melindungi Pekerja Migran, dari Kampung Halaman hingga Forum Internasional*. Diakses 7 Juli 2018.

regardless of gender, have the right to fair and appropriate remuneration and benefits in accordance with the laws, regulations, and policies of the Receiving State."¹³ Hal ini sepadan dengan kerja keras yang mereka lakukan. Penghasilan dan remunerasi yang sesuai dan adil dinilai dapat meningkatkan kualitas kerja dari seorang pekerja, mereka akan bersemangat untuk bekerja.

Hak untuk mengirimkan gaji/remitansi. Remitansi berguna untuk membantu kesejahteraan keluarga kembali ke rumah dan perkembangan negara asal. Dapat dilihat pada naskah consensus Chapter 4 pasal 18, "*migrant workers have the right to transfer their earnings and saving in any modes of transfer in accordance with law and regulations on currency transmission in the Receiving and Sending States.*"¹⁴ Mengingat remitansi telah turut membantu menggerakkan roda perekonomian dalam negeri, karena buruh migran adalah pahlawan devisa untuk negaranya. Para buruh migran memilih cara remitansi disbanding transfer bank yang memakan potongan yang banyak. Remitansi dianggap lebih mudah karena tidak perlu memiliki akun bank, pengirim langsung mengirimkan uang dan penerima tinggal mengambilnya, tentu setelah melalui proses verifikasi. Penggunaan jasa pengiriman uang seperti Wesel Union sejatinya mirip dengan wesel, semua prosesnya tidak sampai 10 menit.¹⁵

Hak berkumpul dan berserikat. Para buruh migran berhak untuk membentuk sebuah asosiasi pekerja di negara penempatan. Asosiasi berperan dalam tiga hal penting yaitu: 1); serikat pekerja adalah bagian dari gerakan sosial yang bertujuan untuk memperbaiki kondisi kehidupan para pekerja; 2) serikat pekerja adalah lembaga yang melakukan perundingan dengan pengusaha tentang upah dan kondisi kerja dan 3) serikat pekerja adalah kelompok penekan yang mempengaruhi pemerintah, administrasi public dan parlemen. Pelaksanaan aktivitas Serikat Kerja dalam mengelola organisasinya, harus menerapkan standar demokrasi yang tumbuh dari bawah atau anggotanya. Sikap demokrasi Serikat Pekerja/Buruh Buruh

¹³ ASEAN. 2017. Dokumen ASEAN Consensus On The Protection and Promotion of The Rights of Migrant Worker.

¹⁴Ibid.

¹⁵ Wawancara C.

berguna memperjuangkan, membela serta melindungi hak dan kepentingan pekerja/buruh serta meningkatkan kesejahteraan pekerja/buruh dan keluarganya.¹⁶ Dalam naskah consensus juga memasukan hak elementer ini, dapat dilihat dalam Chapter 4 pasal 20 yakni “*migrant workers have the right to join trade unions and associations subject to the national laws, regulations and policies of the Receiving State.*”¹⁷ Namun, dalam pelaksanaannya harus berdasarkan ketentuan yang berlaku dinegara setempat.

Menurut Wahyudi, ada dua hak elementer yang dibahas dalam naskah consensus namun tidak dijelaskan secara terperinci bagaimana mekanismenya yaitu kerja layak dan hak reunifikasi. Skema kerja layak dalam consensus *Decision word* nya itu tidak di atur secara eksplisit dalam ASEAN Consensus, seperti contohnya mengenai hak-hak dasar BM, seperti memegang dokumen pribadi sendiri, mengenai jenis pekerjaan, jam kerja kontrak kerja, hal ini berkaitan dengan kerja layak, namun skemanya tidak dijelaskan seperti apa. Dalam ASEAN Consensus juga membahas hak reunifikasi, yaitu hak bertemu dan berkumpul dengan keluarga. Hak ini yang membedakan antara buruh migran dengan ekspatriat. Dapat dilihat dari *Chapter 3 Fundamental Rights of Migrant Workers and the Members of their Families*, Pasal 8 “*Migrant workers may be by their family members for purposes and length of time that the national legislations, regulations, and policies of the Receiving State may allow.*” Namun, hak ini dinilai masih kurang karena tidak sama dengan hak reunifikasi ekpatriat, di mana ada keterbatasan ruang gerak bagi keluarga buruh migran mereka hanya boleh mengunjungi dengan tujuan tertentu dan sementara waktu berdasarkan ketentuan dari negara setempat. Hak ini tidak mencakup dari keseluruhan hak reunifikasi.¹⁸

Sebagai contoh, ekspatriat yang ada di Malaysia, mereka boleh membawa serta keluarganya, visanya adalah visa ikut suami atau istri, tapi buruh migran tidak boleh. Misalkan yang bekerja di Kilang minyak sudah punya Permit tiba tiba istrinya izin ikut suami

¹⁶ Wawancara A.

¹⁷ ASEAN. 2017. Dokumen ASEAN Consensus On The Protection and Promotion of The Rights of Migrant Worker.

¹⁸ Wawancara C.

dengan menggunakan visa ikut suami yang kerja di kilang, hal ini tidak ada dalam dokumen. Ini menyebabkan problem sosial lain seperti perceraian. Hampir semua negara penerima tidak mengakui buruh migran, jadi ada diskriminasi antara BM dan ekspatriat. Padahal gaji buruh migran yang sudah lama tinggal dan bekerja juga banyak, tidak kalah dengan ekspatriat. Mereka ada kelas kerjanya, ada kelas kerja kontrak, sub kontraktor, BM lama menjadi majikan BM yang lain. Keluarga BM tidak bisa menggunakan Permit ikut keluarga, padahal dalam Konvensi Migran 1990 di jelaskan mengenai hak reunifikasi. Yang diperbolehkan dalam konsensus adalah buruh migran hanya bisa di kunjungi tidak untuk tinggal bersama, namun ada batasan waktu yang diberikan sesuai dengan aturan di negara tempat buruh bekerja.¹⁹

Dalam dokumen Konsensus salah satu pasal yang membahas mengenai masalah substantif mengenai perlindungan buruh migran, seperti persoalan asuransi kerja, jaminan kesehatan, kerjasama antar negara pengirim dan penerima buruh migran, serta masalah teknis lainnya. Namun, dalam naskah konsensus terdapat salah satu isu substantif yang dibahas yaitu terdapat pada Chapter 4 pasal 13 yang berbunyi “*Migrant worker have the right to be issued an employment contract or proper documentation by relevant authorities/bodies and/or employer with clear and basic terms of employment subject to national laws, regulation, and policies.*” Masalah substantif lain adalah perlindungan hak pada buruh migran tidak berdokumen atau yang menjadi buruh migran dengan jalur illegal. Hal ini sebagaimana diatur dalam consensus yakni Chapter I pasal 2 “*This Consensus only covers migrant workers who are documented and those who become undocumented through no fault of their own.*” Kedua isu ini masuk dalam isu substantif tapi pembahasannya masih secara umum tidak spesifik membicarakan kontrak kerja seperti apa dan hak untuk buruh migran illegal juga dibatasi karena hanya yang dilindungi adalah buruh migran yang menjadi tidak berdokumen bukan atas kesalahan mereka sendiri.²⁰

¹⁹ Ibid.

²⁰ ASEAN. 2017. *Dokumen ASEAN Consensus On The Protection and Promotion of The Rights of Migrant Worker.*

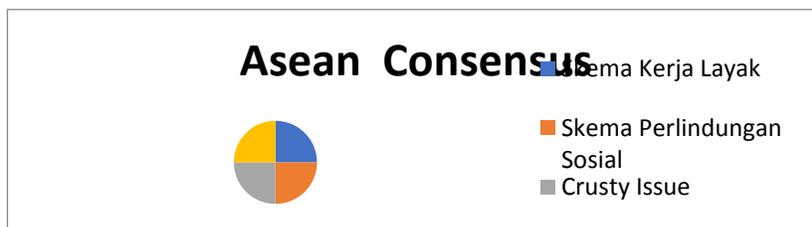
Menurut Hariyanto, isu mengenai Jaminan Kesehatan dan asuransi kerja juga belum dibahas dalam Konsensus, sehingga hak akan kedua hal tersebut belum terakomodasi yaitu penggunaan operational cost atau Kesehatan Keselamatan Kerja (K3). Tidak dilindunginya kedua hal tersebut, karena beberapa perusahaan masih menggunakan sistem kerja outsourcing yaitu melalui perusahaan penyedia jasa tenaga kerja. Sistem kerja seperti ini merupakan skema untuk mempertahankan politik upah murah. 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.²¹ Berikutnya, menurut Wahyudi, isu substantif lain yang tidak diatur dalam ASEAN Consensus adalah skema perlindungan sosial. Sebenarnya deklarasi untuk perlindungan sosial itu sudah ada di ASEAN, namun lagi-lagi kelompok BM tetap terdiskriminasi, mereka tidak dimasukkan dalam skema perlindungan sosial. Harusnya ada pasal mengenai pembentukan skema perlindungan sosial untuk buruh migran di negara tujuan dan perlindungan sosial negara asal dan menyediakan mekanisme pengaduan untuk perlindungan sosial di negara asal dan negara tujuan. Crusty Issue yaitu berkaitan dengan buruh migran yang berkebutuhan khusus, seperti disabilitas, hal ini tidak diakui dan tidak dimuat dalam dokumen konsensus. Buruh migran yang disabilitas baik yang bawaan genetik, maupun di alami ketika bekerja, tidak di masukan dalam pasal consensus mengenai hak dan perlindungannya.²²

Menurut Wahyudi, ada beberapa hal yang tidak ada dalam Consensus dan dianggap penting. Pasal-pasal ini merupakan isu elementer substantif yang belum lengkap dibahas, bahkan belum sama sekali di muat dalam Konsensus. Dapat dilihat dari chart di bawah.

Gambar 4.1: Asean Consensus

²¹ Wawancara A.

²² Wawancara C.



Dengan demikian, melihat pemaparan di atas maka dapat dilihat bahwa yang disepakati adalah hal-hal yang lebih umum dulu, untuk kesepakatan lebih lanjut akan dibahas pada negosiasi berikutnya. Sehingga, akan selalu ada pertemuan maupun perundingan-perundingan berikutnya dengan tema yang sama yaitu buruh migran, seiring dengan masalah yang terus dialami buruh migran selama bekerja.

Konsensus dinilai tidak signifikan karena; pertama, secara politik Konsensus adalah gambaran kerja ASEAN yang masih *state interest driven* dimana tidak sejalan dengan visi ASEAN yaitu *People Centered and People Oriented*, dimana pemangku utama dari setiap kebijakan adalah masyarakat ASEAN bukan hanya pemerintah. Selama proses penyusunan kurang lebih delapan tahun, hampir tidak sama sekali melibatkan buruh migran sebagai pemangku kepentingan utama. Oleh karena itu, dokumen regulasi masih sebatas pengakuan negara terhadap berbagai hak dasar buruh migran oleh pemerintah ASEAN, dan implementasinya juga tetap harus tunduk pada supermasi hukum nasional. Hariyanto, mengharapkan dalam implementasi ASEAN Consensus harus dapat mewujudkan visi *people centered, people oriented* yaitu dengan mengedepankan kepentingan utama (best interest) dari pekerja migran yaitu, menciptakan kerja layak buruh migran khususnya buruh informal, domestic, dan berkeahlian rendah yang berdasarkan Konvensi International Labour Organization (ILO). Tidak hanya itu, harus ada pembentukan mekanisme untuk mengurangi buruh migran tidak berdokumen, adanya jaminan sosial, pemenuhan hak-hak pekerja migran, dan pekerjaan yang produktif untuk pekerja migran. Kedua, secara hukum status dari dokumen tidak mengikat sehingga dalam mengimplementasikannya sulit untuk menagih komitmen negara anggota. Ketiga, mengenai keberpihakan. Konsensus dinilai belum bisa menunjukkan keberpihakan utamanya terhadap kepentingan terbaik untuk buruh migran, contohnya bagaimana komitmen kerja layak dan memajukan kerja, serta bagaimana keberpihakannya pada isu buruh migran di sector domestic, karena isu ini adalah yang paling rentan. Selain itu, dalam hal inklusivitas, ASEAN Consensus juga tidak memasukkan

Instrumen Internasional untuk Hak-Hak Penyandang Disabilitas, Konvensi ILO, dan SDGs sebagai konsideran untuk perlindungan dan pemajuan hak-hak buruh migran. Padahal Konvensi Penyandang Disabilitas sudah diratifikasi oleh sepuluh negara anggota ASEAN.

Kemudian, hak-hak fundamental buruh migran yang tertulis dalam dokumen Consensus sangat jelas memperlihatkan kepentingan-kepentingan negara yang terdiktomi sebagai negara asal (*sending states*) dan negara tujuan (*receiving states*) serta minim kontrol. Sehingga, kedepan nanti pemajuan hak-hak buruh migran di ASEAN belum dapat memberikan perlindungan seutuhnya bagi buruh migran. Andriyeni dari Solidaritas Perempuan, menurutnya dalam Konsensus tidak ada pengakuan turunan terhadap hak-hak spesifik perempuan seperti hak reproduktif dan kesehatan reproduksi, meskipun ada pasal-pasal yang merujuk pada hak-hak buruh migran dengan perspektif gender. Padahal pada kenyataannya, terdapat kasus buruh domestik perempuan yang di PHK sepihak karena hamil atau mengalami gangguan kesehatan reproduksi karena beban kerja dan kekerasan yang dialaminya selamanya bekerja. Tidak hanya itu, dalam konsensus ini juga tidak disebutkan hak mendapatkan akses pendidikan dan pelayanan publik untuk anak buruh migran baik yang ikut serta dalam migrasi maupun yang ditinggalkan di negara asal juga. Selain itu, konsensus ini masih berpijak pada paradigma komoditisasi buruh migran karena setidaknya masih terdapat istilah negara pengirim (*sending country*) dan negara penerima (*receiving country*).

Dalam Konsensus mengenai mekanisme penyelesaian sengketa juga diatur karena aturannya mengacu pada hukum nasional di negara tujuan. Hal ini tentu menjadi masalah karena dalam melindungi buruh tidak semua negara anggota ASEAN memiliki regulasi yang mempunyai perspektif HAM, sebagian negara anggota ASEAN khususnya negara tujuan, tidak memiliki aturan hukum yang punya perspektif HAM dalam melindungi buruh migrannya. Contohnya Malaysia, negara ini tidak memiliki mekanisme penyelesaian sengketa yang menyangkut segala persoalan buruh migran. Saat ini dalam ASEAN tidak ada mekanisme tribunal, maka kasus buruh migran untuk dapat diselesaikan melalui mekanisme pengadilan regional tidak dapat terlaksana. Hal ini terbukti, hanya dua negara yang memiliki yaitu Indonesia dan Filipina. Dalam dokumen Konsensus Asean beberapa pasal menjelaskan bahwa pelaksanaannya berdasarkan hukum nasional yang berlaku di negara penerima. Rencana aksi regional sebagaimana mandat konsensus harus mendorong perbaikan hukum

nasional di setiap negara anggota ASEAN agar semakin menghargai, memajukan, dan melindungi hak-hak buruh migran. Rencana aksi itu harus memiliki kekuatan dan terdesiminasi dengan baik melalui kerja sama lintas sektoral di badan-badan dan pemerintah negara-negara ASEAN.²³ Hampir semua komitmen-komitmen yang pernah di buat ASEAN, bahwa praktek yang digunakan didalam membuat sebuah komitmen atau konsensus selalu mendesentralisasi urusan, maksudnya setiap urusan akan diserahkan pada negara yang terkait atau dikembalikan lagi pada negara yang bersangkutan. Apalagi dari 10 negara anggota ASEAN hanya 2 negara yang memiliki hukum nasional yang cukup kuat untuk melindungi buruh migran yaitu Indonesia dan Filipina. Kedua negara itu setidaknya telah meratifikasi konvensi PBB 1990 tentang Perlindungan Hak-Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya. Indonesia sendiri telah meratifikasi konvensi itu melalui UU No.6 Tahun 2012.

Perlindungan terhadap buruh migran berpotensi tidak jauh berbeda seperti yang selama ini berjalan. Misalnya, pemerintah Malaysia seolah lepas tangan atau tutup mata terhadap buruh migran yang tidak berdokumen. Padahal buruh migran yang tidak berdokumen posisinya sangat rentan akan diskriminasi, tidak diakui hak-haknya, dan sudah jelas disebutkan dalam Konsensus. Realitanya, keberadaan mereka seringkali dimanfaatkan tenaga mereka dengan upah yang dibayar murah. Oleh karena itu, pembahasan *Regional Plan of Action* dari konsensus harus melibatkan buruh migran, agar mandat yang tertuang dalam Konsensus dapat diimplementasikan dengan berpihak pada buruh. Selama proses pembahasan rancangan dokumen Konsensus, buruh migran tidak pernah dilibatkan, sehingga hasilnya tidak semua menjawab permasalahan BM. Rencana aksi diharapkan menjadi acuan bagi negara anggota ASEAN dalam tata kelola perlindungan buruh migran. Konsensus ASEAN harus mampu mempengaruhi hukum nasional di setiap negara anggota ASEAN dalam melindungi buruh migrannya masing-masing. Sebab itu, Konsensus harus dipandang sebagai hukum regional yang menjadi rujukan dalam hukum nasional suatu negara.²⁴

²³ SBMI. 2017. *Pernyataan Sikap JBM Terhadap Konsensus ASEAN*.

²⁴ Achmad, Adi TD. 2017. *Konsensus ASEAN Harus Jadi Rujukan Hukum Nasional*. HukumOnline.com. Diakses 5 Juli 2018.

Kekurangan lain, konsensus ASEAN ini tidak ada mekanisme evaluasi berkala terhadap pelaksanaannya. Menurutnya, rencana aksi regional perlu memuat aturan mengenai mekanisme evaluasi tersebut. Mekanisme itu penting untuk menilai bagaimana implementasi konsensus dan apa yang harus dibenahi ke depannya.

2. Menguatnya Prinsip ASEAN Way

Hubungan regional di Asia Tenggara relatif stabil, damai, dan jarang terjadi konflik antar sesama negara anggota. Adapun kalau terjadi konflik, semuanya dapat diselesaikan dengan musyawarah dengan organisasi ASEAN sebagai perantara atau dengan hubungan bilateral antara negara yang bermasalah. Keadaan seperti ini disebabkan oleh norma-norma bersama yang diteguhkan dalam *Treaty of Amity and cooperation in South East Asian Nations (TAC)* 1976 dalam KTT ASEAN pada tahun 1976 di Denpasar Bali.²⁵ Pasal penting yang dicatat dalam instrumen ini adalah bahwa segala sengketa yang timbul antar negara anggota ASEAN diusahakan penyelesaiannya secara damai. Intervensi atau ikut urusan dalam negeri negara anggota dan penggunaan kekerasan harus dihindarkan. Prinsip non-intervensi menjadi prinsip utama yang melandasi kerjasama negara-negara anggota ASEAN. Prinsip non-intervensi sampai saat ini masih dipegang teguh oleh para anggota ASEAN dalam kebijakan regionalnya, disamping prinsip-prinsip lain seperti saling menghormati, konsensus, dialog dan konsultasi. Mekanisme kerjasama dan penyelesaian konflik di kawasan Asia Tenggara yang dilandasi prinsip *non intervency diplomacy*, saling menghormati, dialog, konsensus dan konsultasi, serta larangan penggunaan kekerasan bersenjata itu disebut sebagai ASEAN Way. ASEAN way mengutamakan pengaturan dan implementasi nasional dibandingkan penciptaan otoritas supranasional.²⁶ ASEAN Way dalam ASEAN memiliki cara dan gaya tersendiri dalam menangani permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam kawasannya.²⁷

²⁵ Ali Muhammad & Ali Maksum. (2016). *Keamanan Asia Tenggara: Antara Konflik Kerja Sama dan Pengaruh Negara-Negara Besar*. Yogyakarta: LP3M UMY.

²⁶ Sefriani. *ASEAN Way Dalam Perpektif Hukum Internasional*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. *Yustisia Vol. 3 No. 1 Januari - April 2014*.

²⁷ Goh, Gillian. *The ASEAN Way: Non-Intervention and ASEAN's Role in Conflict Management*, hlm.115. Diakses 13 Agustus 2018: <http://www.stanford.edu/group/sjeaa/journal3/geasia1.pdf>

Terkait dengan *ASEAN Consensus on Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Dengan meningkatnya masalah yang dialami buruh migran dikawasan dan makin menguatnya Asean Way, maka negara anggota ASEAN sepakat untuk mengambil tindakan dengan membuat regulasi yang dapat memberikan perlindungan terhadap buruh migran dan keluarganya mengingat urgensitas dari isu ini. ASEAN dalam membuat keputusan untuk melindungi dan memajukan hak buruh migran di lakukan dengan mekanisme Konsensus atau kesepakatan bersama antar negara anggota. Konsensus dibuat dengan memperhatikan asas kepentingan bersama tanpa mengintervensi urusan vital dalam negara -negara anggota. Namun, Konsensus dalam penerapannya berdasarkan ketentuan nasional yang berlaku di negara penempatan, hal ini dikarenakan negara di Asean tidak dapat mengintervensi suatu negara terkait dengan masalah pekerjaanya. Sesuai dengan prinsip Asean yaitu non intervention, sehingga urusan negara pengirim terkait buruh migrannya yang bermasalah di negara tujuan, tidak dapat memaksa negara setempat untuk melindungi buruh migran secara maksimal. Masih harus menyesuaikan dengan regulasi maupun aturan dinegara tujuan.

Penggunaan prosedur satu text yaitu penggunaan pihak ketiga selama proses negosiasi sebagai mediator atau penasihat. Dalam hal pembahasan intrumen perlindungan buruh migran di Asia Tenggara memanfaatkan organisasi regional ASEAN dengan prinsip ASEAN Way sebagai pihak ketiga atau prosedur satu text dalam negosiasi. Prosedur satu text akan mengarahkan pembahasan ASEAN Ways, hal ini yang membuat diskusi atau negosiasi berjalan dengan terbuka, *well going*, lebih fleksibel, lebih moderat, serta tidak memojokkan salah satu pihak. Sehingga, kedua belah pihak yakni negara pengirim dan negara penerima buruh migran memutuskan bahwa diskusi yang sudah berjalan lama apabila dihentikan atau deadlock tentu akan membuat kerugian. Akhirnya kedua belah pihak yakni negara pengirim dan penerima buruh migran sepakat untuk membuat sebuah instrumen dengan mempertimbangkan ASEAN Way.

Antara negara pengirim dan negara penerima buruh migran memiliki pendapat berbeda bagaimana melindungi buruh migran yang seharusnya. Oleh Karena itu, dihadirkan pihak ketiga yaitu ASEAN sebagai moderator atau penengah. ASEAN terus menerus memberikan tawaran atau pendapat mengenai perlindungan buruh migran dengan melakukan

beberapa kali pertemuan merundingkan masalah tersebut. Langkah –langkah yang ditawarkan ASEAN tidak terlepas dari ASEAN Way. Ketika belum mencapai batas maksimal tawaran yang diberikan tetapi sudah di interupsi oleh pihak negara pengirim dan negara penerima, mereka menolak saran yang diberikan, maka ASEAN berhak untuk memutuskan menghentikan negosiasi. Sehingga, kedua belah pihak mulai berpikir bahwa hal ini akan merugikan mereka ketika negosiasi berhenti ditengah jalan sebelum mencapai kesepakatan atau konsensus.

ASEAN way adalah suatu aturan yang ada dalam ASEAN yang di patuhi oleh negara anggotanya. ASEAN Way mempunyai modalitas yang dapat memberikan perubahan pada organisasi ASEAN, modalitas yang di hadapi terhadap dinamika-dinamika baru dan tantangan-tantangan sebagai konsekuensi dari perubahan-perubahan yang ada. ASEAN Way yang dapat menjadikan ASEAN mengetahui jalannya sebagai penengah antara negara anggota ASEAN yaitu negara pengirim dan negara penerima buruh migran. Setelah adanya penengah antara kedua negara yang saling berdebat mengenai perlindungan buruh migran, maka akan di adakannya musyawarah mufakat agar pertikaian tidak berkelanjutan. Salah satu prinsip dari ASEAN Way adalah menyelesaikan masalah dengan musyawarah yang melahirkan Konsensus atau kesepakatan bersama. Dengan adanya ASEAN Way maka jalannya perundingan akan lebih stabil dan nyaman karena negara-negara tidak akan saling menjatuhkan, karena dalam regional ASEAN ada kesepakatan yang tidak tertulis dan sangat efektif dalam penerapannya yaitu ASEAN Way. Hal ini mempengaruhi kedua belah pihak yang sedang bersitegang mengenai keinginan melindungi buruh migran. Sehingga, ASEAN Way juga membuat situasi yang tadinya menjadi rumit dan susah untuk di selesaikan akan berubah menjadi kondusif dan tunduk.

“Dokumen ASEAN itu sifatnya mengikat, tapi Konsensus ini mengikat secara politik. Jadi negara negara ASEAN itu memiliki keterikatan secara politik untuk mengimplementasi dokumen Konsensus itu sendiri. Tapi, ada pengecualian yaitu prinsip non intervension. Jadi kita belum bisa memaksakan negara lain untuk menjalankan isi dari Konsensus. Tidak bisa memberikan sanksi,

karena tidak ada supranasional body. Paling dengan cara pada saat pertemuan menyinggung suatu negara.”²⁸

Perdebatan terjadi selama negosiasi antara negara anggota ASEAN terutama negara asal dan negara tujuan buruh migran karena perbedaan kepentingan dan sebagainya membuat negosiasi berlangsung lama. Ketika perdebatan di meja perundingan terjadi, salah satu pihak tidak boleh menginterupsi apa yang menjadi pendapat dari suatu negara, yang diperbolehkan hanya menyinggung suatu negara atau menyindir secara halus. Misalkan salah satu negara tidak boleh menyalahkan secara langsung Malaysia atau Singapura ketika ada kasus pelanggaran hak buruh migran di negara tersebut, mengingat adanya ASEAN Way yang dapat menekan prinsip harmonisasi. Sehingga ketika negosiasi deadlock atau mandek, kembali lagi ke prinsip awal bahwa negara-negara anggota ASEAN tidak boleh saling menjatuhkan satu sama lain. Oleh karena itu, ketika ada masalah selama negosiasi yang dapat merusak *majority solution*, sehingga ketika negosiasi mau deadlock, maka para negara anggota berpikir bahwa mereka sudah melangkah jauh tidak bisa lagi kembali ke awal negosiasi dan hal ini tentu merugikan semua pihak.

Menurut Adhy Buwono, frekuensi pertemuan antar petinggi ASEAN semenjak 2008 sampai 2017 tidak bisa dihitung berapa kali, karena pertemuan sudah sering terjadi. Ada pertemuan yang levelnya memang khusus pemerintah negara-negara ASEAN dan pertemuan inilah yang tertutup dan rahasia, kemudian ada pertemuan lintas *Civil Society Organization* (CSO), yang dikordinir oleh seluruh jaringan buruh migran baik yang dibentuk langsung oleh ASEAN maupun berasal dari negara anggota. Sebagai contoh Indonesia, pada awal tahun 2017 di Filipina bisa bertemu 4 -5 kali, bahkan menteri ketenagakerjaan Hanif Dhakiri ke Filipina sampai beberapa kali khusus salah satunya untuk membahas naskah Konsensus. Pembahasan instrumen bersifat tertutup antar pemerintah negara anggota ASEAN, tetapi Indonesia aktif 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

²⁸ Wawancara B.

Indonesia atau posisi Indonesia lebih komprehensif untuk memperjuangkan buruh migran.²⁹ Mekanisme tripartid yaitu serikat buruh, pengusaha, dan mediator yaitu ASEAN tetap jalan. Dari hasil pengamatan dan diskusi dengan jaringan masyarakat sipil, kemudian disuarakan pemerintah sebagai perwakilan di dalam perundingan. Ada yang menarik yakni tahun 2017 SBMI terlibat dalam rumusan Konsensus Asean.³⁰

Selama proses negosiasi mengenai naskah dokumen konsensus dilakukan pemerintah *close to side*, apa yang para petinggi ASEAN usulkan itu bersifat rahasia. Penyusunan Working Draft Instrumen bersifat rahasia bahkan untuk meminta rancangan draftpun tidak bolehkan. Sejauh ini, Indonesia sebagai penggerak utama dalam negosiasi mengenai tenaga kerja di lingkup ASEAN. Pada saat itu Indonesia dengan NGO kompak sekali, karena dari kami jaringan BM ada yang bekerja di level ASEAN khusus untuk mengawal apapun kebijakan ASEAN. Terkait dengan peran civil society Indonesia lebih massif untuk menekan pemerintah, tapi yang kita belum lakukan adalah bagaimana membangun koordinasi antar civil society di ASEAN untuk sama-sama menekan kepentingan untuk pekerja, misalkan kita belum melihat peran civil society seperti di Malaysia atau di Singapura menekan pemerintahnya untuk menyuarkan perlindungan buruh, bahkan Filipina juga sebagai negara pengirim. Hanya Indonesia yang kental untuk menyuarkan bahwa menginginkan secara hukum dan ketentuan khusus terkait dengan hak BM mengingat karena urgensi para BM. Tolak ukurnya dari perspektif untuk memunculkan sebuah regulasi disebut dengan Konsensus itu hanya Indonesia saja atau pemerintah Indonesia saja yang mau mengakomodir Civil Society.³¹

Awalnya negosiasi yang sempat deadlock dikarenakan isu yang dibahas dalam perundingan mengundang perdebatan karena dianggap berat. Selama negosiasi menyusun naskah Konsensus, ada tiga pasal penting yang sulit untuk dimasukkan dalam dokumen. Pertama isu elementer yaitu hak untuk reunifikasi. Kedua, isu substantif yakni persoalan kontrak kerja dan ketiga adalah perlindungan buruh tak berdokumen. Di mulai dari hak

²⁹ Wawancara B.

³⁰ Ibid

³¹ Wawancara A.

reunifikasi, yaitu hak bertemu dan berkumpul dengan keluarga. Buruh migran tidak diperbolehkan membawa serta anggota keluarga di tempat kerja, menikah di tempat kerja, bahkan untuk buruh migran perempuan tidak diizinkan untuk hamil di tempat kerja. Tentu hal ini merupakan diskriminasi, di mana para buruh di batasi hak-haknya sebagai manusia. Dapat dilihat dari *Chapter 3 Fundamental Rights of Migrant Workers and the Members of their Families*, Pasal 8 “*Migrant workers may be by their family members for purposes and length of time that the national legislations, regulations, and policies of the Receiving State may allow.*” Namun, hak ini dinilai masih kurang karena tidak sama dengan hak reunifikasi ekspatriat, di mana ada keterbatasan ruang gerak bagi keluarga buruh migran mereka hanya boleh mengunjungi dengan tujuan tertentu dan sementara waktu berdasarkan ketentuan dari negara setempat. Hak ini tidak melindungi dari keseluruhan hak reunifikasi. Hak inilah yang membedakan antara buruh migran dengan ekspatriat.³²

Dalam dokumen Konsensus membahas mengenai masalah substantif mengenai perlindungan buruh migran, seperti persoalan asuransi kerja, jaminan kesehatan, kerjasama antar negara pengirim dan penerima buruh migran. Namun, dalam naskah konsensus terdapat salah satu isu substantif yang dibahas yaitu isu terkait dengan kontrak kerja terdapat pada Chapter 4 pasal 13 yang berbunyi “*Migrant worker have the right to be issued an employment contract or proper documentation by relevant authorities/bodies and/or employer with clear and basic terms of employment subject to national laws, regulation, and policies.*” Kontrak kerja yang merupakan suatu kesepakatan yang terjadi antara pekerja dan pengusaha atau pengguna perseorangan baik dalam bentuk tulisan maupun lisan yang memuat pasal-pasal dari hak dan kewajiban dari kedua belah pihak sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku di negara tempat bekerja buruh migran. Kemudian isu ini di tangguhkan sementara, karena memakan waktu dan menimbulkan perdebatan panjang, sehingga dilanjutkan dengan membahas isu –isu elementer yang ringan dan dapat diketahui efeknya. Hingga, diakhir pertemuan negosiasi isu substantif tersebut disepakati pada saat penetapan naskah Konsensus, namun tidak di dibahas secara terperinci mekanismenya seperti apa, dalam artian isu dibahas hanya secara garis besarnya saja atau secara umum saja.

³² Wawancara C.

Isu substantif lain adalah perlindungan hak pada buruh migran tidak berdokumen atau yang menjadi buruh migran dengan jalur illegal. Kategori yang masuk sebagai buruh migran tak berdokumen yaitu; mereka yang masuk suatu negara tanpa dokumen sama sekali melalui jalur illegal, memiliki dokumen tapi bukan dengan visa migran pekerja tapi migran pelancong atau visa wisata, memiliki dokumen tapi sudah habis masa berlakunya atau *overstay*, atau memiliki dokumen tapi palsu yang tidak sesuai datanya dengan pemegang dokumen. Perlindungan buruh migran tak berdokumen diatur dalam consensus yakni Chapter I pasal 2 “*This Consensus only covers migrant workers who are documented and those who become undocumented through no fault of their own.*” Namun, pasal ini pembahasannya masih secara umum tidak spesifik membicarakan perlindungan buruh migran secara menyeluruh, hak untuk buruh migran illegal juga dibatasi karena hanya yang dilindungi adalah buruh migran yang menjadi tidak berdokumen bukan atas kesalahan mereka sendiri.³³ Menurut Adi Buwono, selama 10 tahun Indonesia konsisten menyuarakan hak buruh migran yang tidak berdokumen agar dilindungi. Selama proses itu, sambil Indonesia juga memasukan kepentingannya, walaupun negosiasi ini dihadiri negara anggota. Setidaknya, Indonesia berhasil memasukan frase mengenai perlindungan yang menyeluruh BM yang *documented* dan *undocumented*, meskipun yang *undocumented* ada catatan juga yaitu menjadi illegal karena bukan kesalahan mereka sendiri, ada pada chapter 1 pasal 2. Meskipun pada perjalanan di lapangan Indonesia harus menaklukan 9 kepala negara lainnya. Jadi, kelebihan lain dari Konsensus ini adalah juga melindungi buruh migran tidak berdokumen.³⁴

Menurut Wahyudi, ada beberapa catatan sebelum ditetapkan Consensus. Perdebatan-perdebatan yang muncul karena ketidaksepahaman antara negara pengirim dan negara penerima buruh migran. Interupsi-interupsi yang berasal dari peserta perundingan muncul selama proses negosiasi. Pertama dari judul, kalau Indonesia dan Filipina menyepakati ASEAN Agreement, sedangkan negara penerima menginginkan judulnya ASEAN Instrumen. Pada pertemuan 20 Februari 2017, judul dari instrumen masih ada kata *agreement* yakni *Asean Consensus Agreement On The Protection And Promotion Of The Rights Of*

³³ ASEAN. 2017. *Dokumen ASEAN Consensus On The Protection and Promotion of The Rights of Migrant Worker.*

³⁴ Wawancara B.

Migrant Workers, bukan dari dua usulan nama yang di ajukan kedua belah pihak. Hingga pertemuan berikutnya kembali judul dihilangkan kata *agreement* dan ditetapkan menjadi *Asean Consensus On The Protection And Promotion Of The Rights Of Migrant Workers*. Kata *agreement* apabila di jadikan judul instrumen karena dinilai kuat dan nantinya dapat mengikat seluruh anggota bahkan regulasi dapat diarahkan menjadi *legally binding*. Akhirnya gagasan ini ditolak, karena sifat dari ASEAN Consensus 2017 adalah mengikat secara moral saja.³⁵

Kedua, perdebatan antara *legally binding* dengan *morally binding*. Sejauh ini, kesepakatan yang dilakukan ASEAN yang bersifat *legally binding* hanya *Convention Against Trafficking in Person, Especially Women and Children 2015*. Deklarasi Cebu dan Consensus 2017 masih bersifat *morally binding*. Hariyanto menjelaskan bahwa dalam Konsensus ASEAN, hanya mengikat secara moral tapi tidak bisa mengikat secara hukum, tapi bisa ada instrumen yang bisa dikatakan dengan perjanjian bilateral. Kalau melihat urgensi Malaysia dan Indonesia sampai hari ini MoU dengan Malaysia masih kosong, SBMI mendorong agar perjanjian tidak sebatas MoU lagi, karena dokumennya mengikat secara moral saja, tapi menekankan agar bisa MoA (*memorandum of agreement*) yang mengikat secara hukum. Jadi ada ketentuan hukum ketika salah satu negara melanggar salah satu ketentuan itu. Hal ini yang SBMI rekomendasikan pada pemerintah saat ini. Melihat situasi, memang harus itu yang dilakukan pemerintah.³⁶ Ketiga, memasukan *member of their family*, sebelumnya itu dimasukan dalam dokumen rancangan Deklarasi Cebu. Ini kaitannya dengan hak reunifikasi tapi kemudian dikeluarkan oleh SLOM, namun pada Consensus yang baru ada pasal tentang *family*.

Keempat, kaitannya dengan spesifik melindungi *women and children*. Pada awal-awal perundingan, perlindungan untuk perempuan dan anak dimasukan dalam rancangan naskah, yang berbunyi yakni: “*Uphold the principles of non-discrimination and gender equality, and safeguard the human rights and fundamental freedoms of individuals in protecting and promoting the rights of migrant workers, particularly women and their*

³⁵ Wawancara C.

³⁶ Wawancara A.

children, in accordance with the obligations of ASEAN Member States under appropriate international instruments to which they are parties.” Pada pasal ini ada Sembilan negara yang setuju, tapi tidak dengan Malaysia. Kemudian Malaysia mengusulkan pasal yang berbunyi *“Protect and promote the rights of migrant workers, particularly women, in accordance with the obligations of ASEAN Member States under appropriate international instruments to which they are parties.”* Pada pasal ini diksi kata perlindungan “anak” dihilangkan dan perlindungan diberikan pada perempuan saja. Pasal perlindungan pada anak di keluarkan, karena instrumen berlaku untuk umum.³⁷ Lalu pada naskah Konsensus yang disepakati tahun 2017 redaksi kalimatnya, dapat dilihat pada Chapter I pasal I poin (e) menjadi *“Uphold fair treatment with respect to gender and nationality, and protect and promote the rights of migrant workers, particularly women, in accordance with the obligations of ASEAN Member States under appropriate international instruments to which they are parties.”*³⁸

Kelima, kaitannya dengan review mekanisme juga dikeluarkan dari dokumen Deklarasi Cebu. Namun, pada dokumen konsensus yang disepakati ada pasal yang menyebutkan tentang mekanisme review dari isi konsensus di serahkan pada ACMW, yaitu dapat dilihat pada pada Chapter 7 pasal 59, yang berbunyi *“Develop through the ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers (ACMW), an action plan based on consensus to protect and promote of the Rights of Migrant Workers as the reflected in the Consensus, report the progress of implementation of the Consensus and its action plan to the ACMW, and may share best practices including those from the existing bilateral engagements between ASEAN Member States. The progress of this Consensus and its corresponding action plan will be subject to review by ACMW.* Keenam, *undocumented migrant worker* juga tidak ada dalam dokumen Deklarasi Cebu, sebelumnya ada dalam dokumen rancangan tapi juga dikeluarkan. Namun, pada dokumen konsensus yang disepakati ada pasal menyebutkan tentang perlindungan pada buruh migran tak berdokumen. Dapat dilihat pada Chapter I pasal

³⁷ Wawancara C.

³⁸ ASEAN. 2017. *Dokumen ASEAN Consensus On The Protection and Promotion of The Rights of Migrant Worker.*

2“*This Consensus only covers migrant workers who are documented and those who become undocumented through no fault of their own.*”³⁹

Menurut Adhy Buwono, setiap negosiasi yang dilakukan dalam regional ASEAN akan menaati prinsip ASEAN Way yakni tidak mengintervensi urusan negara lain. Hal ini merupakan model dari cara bernegosiasi di Asia Tenggara. Sebelum memulai negosiasi, moderator sebagai pemandu jalannya negosiasi mengingatkan bahwa selama proses perundingan berlangsung tidak boleh menjatuhkan, menuduh, dan menyalahkan negara lain, karena pengaruh dari keutamaan ASEAN Way. Yang hanya diperbolehkan pada saat perundingan adalah dengan cara menyinggung suatu negara, itupun harus dengan cara yang halus.⁴⁰ Ketika ada interupsi-interupsi yang di nilai memprovokasi maka moderator langsung mengambil alih jalannya negosiasi. Tugas dari moderator adalah mengarahkan diskusi agar kembali pada menghormati ASEAN Way, sehingga pembahasan kembali pada jalurnya. ASEAN Way membuat situasi yang tadinya menjadi rumit dan susah untuk di selesaikan akan berubah menjadi kondusif. Negosiasi berjalan dengan terbuka, lebih fleksibel, lebih moderat, serta tidak menyudutkan salah satu pihak.

Dengan adanya ASEAN Way akan membuat masalah yang ada di antara kedua negara menjadi semakin mengecil atau bisa saja menjadi hilang dan sengketa hanya di selesaikan dengan cara bilateral. Konflik memang tidak bisa di hindarkan antara kedua negara karena di setiap negara yang memperebutkan sesuatu atau memiliki perbedaan kepentingan pasti akan berkonflik, tapi dengan ASEAN Way kedua belah pihak setidaknya tidak menggunakan kekerasan yang berlebih. Masalah akan semakin mengerucut penyelesaiannya, karena ASEAN Way menjadi model one text negotiation yang dapat membuat kemungkinan sejumlah perbedaan kepentingan menjadi mengurucut. Orang-orang yang terlibat dalam perundingan akan berpikir untuk segera menyelesaikan permasalahan karena sudah melangkah lebih jauh dalam negosiasi. Jadi, ASEAN Way bisa membuat situasi

³⁹ Wawancara C.

⁴⁰ Wawancara B.

negosiasi yang hampir deadlock itu kemudian dikejar lagi atau diteruskan lagi pembahasan masalahnya.

C. Regional Plan of Action (RPA)

Menurut Wahyudi, biasanya dalam sebuah konsensus dari salah satu pasal atau artikel memandatkan disusunnya Action Plan untuk mengimplementasikan Konsensus. Konsensus tidak langsung di terapkan, ada mekanisme selanjutnya. Proses selanjutnya adalah adanya RPA *Regional Plan of Action* menyusun RPA. Sifat dari RPA adalah Soft Law, itupun tidak bisa diterapkan disetiap negara. Bisa diterapkan ketika sebuah negara melakukan harmonisasi terhadap peraturan negara teresbut, karena produk hukum ini adalah dari regional. Tidak bisa sebuah kesepakatan bersama atau Konvensi secara otomatis menjadi peraturan yang bisa digunakan semua negara. Harus ada mekanisme harmonisasi agar bisa diterapkan. Pada awalnya setelah consensus di setuju 10 negara, belum memiliki komite yang mengawasi jalannya consensus ini. Namun, hal ini tidak di atur mekanisme reviewnya, siapa yang berwenang melakukan review, dan selama beapa tahun reviewnya. HRWG, Infest, dan jaringan buruh migran yang lain di Indonesia sepakat untuk memasukan strategi advokasi ke dalam RPA. Namun, pada pertemuan Retret Meneteri Luar Negeri ASEAN pada 56 Februari 2018, salah satu pasal yang dibahas adalah mengenai rencana aksi dari Konsensus dan mekanisme reviewnya. Action plan itu berusaha untuk memantau dari 60 pasal lebih dalam consensus itu setidaknya semuanya dapat dijalankan oleh 10 negara anggota.⁴¹

“Kemarin ada pertemuan bulan Februari di Singapura, setuju untuk segera menyusun Action Plan, siapa yang akan menyusun Action Plan, siapa yang akan memantau implementasi dari deskripsi Action Plan itu sendiri, maka kita sepakat ACMW yang menjalani.”⁴²

Adi Buwono menjelaskan bahwa untuk menyusun Action Plan itu di mandatkan pada ACMW. Mandat awal ASEAN itu untuk menyusun *ASEAN instrumen on the protection and*

⁴¹ Wawancara C.

⁴² Wawancara B.

promotion rights of migrant worker yang kemudian menjadi ASEAN Consensus on The Protection and Promotion of The Rights of Migrant Workers.

“Jadi ada list of question, ini kita lagi diskusi tentang pertanyaan-pertanyaan yang akan masuk dalam Action Plan yang mencerminkan pasal-pasal dari Asean Consensus. Dari situ antara negara pengirim dan penerima sama-sama belajar. Bentuk kuestionernya ada penjelasannya atau lebih ke essay open ended kuestioner. Jadi bisa diketahui penjelasan mereka seperti apa, bagaimana praktek yang diinginkan suatu negara.”⁴³

Rencananya Action Plan akan disahkan menteri ketenagakerjaan ASEAN pada bulan November 2018 minggu kedua sekitar tanggal 15-17. Pada minggu kedua November tersebut akan ada pertemuan antar menteri ketenagakerjaan se Asia Tenggara, setelah Action Plan jadi maka akan di bahas pada KTT yang ke 33. Action Plan bentuknya seperti matrix, terdiri dari lima grup, lima kluster, yang intinya dari proses keberangkatan, predeparture, hingga sampai ke negara penerima employment state, dan sampai kembali lagi reintegration. Action Plan di bagi ke lima kluster itu berdasarkan tiga tahapan. Yang misinya adalah proyek-proyek semua negara ASEAN, proyek yang mereka dukung tentunya ada kaitan dengan pasal pasal dari Konsensus. Inilah bagian pertama dari Action Plan. Kedua, dalam Action Plan ada semacam kuestioner survey pertanyaan- pertanyaan dimana semua negara anggota di dorong untuk mengisi kuestioner tersebut. Jadi surveinya itu diisi dan paling cepat akan dilaporkan ke meeting asean pada tahun 2021.

⁴³ Wawancara B.