



MIGRASI TENAGA KERJA DARI INDONESIA

Gambaran Umum Migrasi Tenaga Kerja Indonesia di Beberapa Negara Tujuan di Asia dan Timur Tengah



IOM International Organization for Migration

MIGRASI TENAGA KERJA DARI INDONESIA

Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM) mempunyai komitmen terhadap tegaknya prinsip migrasi secara manusiawi dan tertib yang mendatangkan kesejahteraan bagi komunitas migran dan masyarakat luas. Sebagai badan antar-pemerintah, IOM bekerja sama dengan masyarakat internasional dalam membantu menjawab tantangan-tantangan operasional migrasi, memajukan pemahaman tentang isu-isu migrasi; mendorong kemajuan pembangunan sosial dan ekonomi melalui migrasi; dan berupaya menciptakan penghormatan yang efektif terhadap martabat kemanusiaan dan kesejahteraan komunitas migran.

Publikasi ini diterbitkan atas dukungan finansial dari the United State Department of State's Bureau for Population, Refugees and Migration (PRM).

Opini-opini yang terdapat di dalam laporan ini merupakan pendapat dari para kontributor dan tidak mewakili pendapat IOM.

Hak cipta dilindungi. Tidak diperkenankan untuk menerbitkan ulang bagian apapun dari publikasi ini, menyimpan atau memindahkannya dalam segala macam bentuk atau cara, secara elektronik, mekanis, penyalinan, atau pencatatan ulang, tanpa ijin tertulis terlebih dahulu dari penerbitnya.

Organisasi Internasional untuk Migrasi
Misi di Indonesia
Gedung Sampoerna Strategic Square, Tower Utara Lantai 12A
Jl. Jend. Sudirman Kav. 45-46
Jakarta 12930
Indonesia

© 2010 Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM)



IOM International Organization for Migration

MIGRASI TENAGA KERJA DARI INDONESIA

Gambaran Umum Migrasi Tenaga Kerja Indonesia di Beberapa Negara Tujuan di Asia dan Timur Tengah



IOM International Organization for Migration

DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	vii
KATA PENGANTAR	ix
RINGKASAN EKSEKUTIF	xi
DAFTAR SINGKATAN DAN ISTILAH	1
PENDAHULUAN	3
Tujuan	3
Istilah	3
Metodologi	4
Struktur Laporan	5
Kerja sama Regional dan Internasional	5
Forum Global Tentang Migrasi dan Pembangunan (GFMD)	6
Konsultasi Tingkat Menteri Bagi Negara-negara Asia Pengirim Tenaga Kerja (Proses Colombo)	6
Konsultasi Tingkat Menteri Tentang Kerja di Luar Negeri dan Tenaga Kerja Kontrak bagi Negara Pengirim dan Negara Tujuan di Asia (Dialog Abu Dhabi)	6
Deklarasi ASEAN tentang Perlindungan dan Promosi Hak-Hak Tenaga Kerja	6
Migrasi Tenaga Kerja Internasional	7
Tantangan Migrasi	7
Permintaan Akan Tenaga Kerja Berketerampilan Rendah	7
Migrasi Ilegal	7
Perdagangan Orang	7
Jender dan Migrasi: Feminisasi Migrasi Tenaga Kerja	8
BAGIAN 1: MIGRASI TENAGA KERJA DARI INDONESIA	9
Gambaran Umum Migrasi Tenaga Kerja dari Indonesia	9
Gambaran Umum Kerangka Kerja Hukum Migrasi Tenaga Kerja Indonesia	11
Kebijakan Pembuatan UU No. 39/2004	11
Keputusan Menteri No. 204/1999	12
Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 104A/2002	12
Pengantar UU No. 39/2004	12
Struktur UU No. 39/2004	13
Cakupan Upaya Perlindungan yang Terbatas	13
Kekurangan UU No. 39/2004	13
Peraturan Menteri Luar Negeri No. 4/2008	14
Pemangku Kepentingan Pemerintah Utama	14

Ketidakjelasan Kewenangan Hukum Antar Badan Pemerintah	15	BAGIAN 2: KONDISI TENAGA KERJA INDONESIA DI EMPAT NEGARA TUJUAN	39
Kurang Transparansi Dalam Koordinasi Antar Badan-Badan Kepemerintahan	15	Malaysia	39
Hak-Hak Anggota Keluarga TKI	15	Gambaran Umum Migrasi Tenaga Kerja	39
Kerja Sama Bilateral, Regional, dan Internasional	16	Migrasi Ilegal di Malaysia	41
Tantangan dalam Membenahi Migrasi Tenaga Kerja di Indonesia	16	Kebijakan Pemerintah Malaysia tentang Migrasi Tenaga Kerja	42
Migrasi Ilegal	16	Isu-Isu yang Dihadapi oleh TKI di Malaysia dan Implikasinya	44
Dampak Migrasi Ilegal	17	Masalah Kekerasan dan Pelanggaran Ham TKI	44
Perdagangan Orang	17	Perdagangan Orang	45
UU No. 21/2007: Pemberantasan Tindak Kejahatan Perdagangan Orang	19	Sektor-sektor Tertentu yang Bermasalah	45
Koordinasi Badan Pemerintah	20	Sektor Perkebunan	45
Peraturan Presiden No. 81/2006	21	Pembantu Rumah Tangga (PRT)	45
Akses terhadap Pelayanan Keuangan (Pinjaman, Tabungan dan Pilihan Pengiriman Uang)	21	Konstruksi dan Jasa	45
Sistem Penempatan TKI menurut UU No. 39/2004: Tahap Sebelum Keberangkatan	22	Dilema Penyelesaian Permasalahan Hukum di Malaysia	46
Sentralisasi Kegiatan Sebelum Keberangkatan	22	Langkah Pemerintah Malaysia Memperbaiki Manajemen Migrasi Tenaga Kerja	47
Dampak Dari Sentralisasi Kegiatan Sebelum Pemberangkatan	23	Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) di Malaysia	47
Sistem Satu Atap	24	Tanggapan Terhadap Kebijakan Kedutaan Besar Republik Indonesia di Malaysia	49
Sistem Satu Pintu Di Batam	24	Singapura	51
Layanan Terpadu Satu Pintu Di NTB	25	Gambaran Umum Migrasi Tenaga Kerja	51
Sistem Asuransi dari Pemerintah	25	Permintaan Tenaga Kerja Asing	51
Tugas dan Tanggung Jawab Agen Perekrutan	26	Kebijakan Migrasi Tenaga Kerja Pemerintah Singapura	52
Dokumen TKI	26	Masalah yang Dihadapi TKI di Singapura dan Dampaknya	53
Perekrutan TKI	27	Tanggapan terhadap Kebijakan Singapura kepada TKI	56
Program Pendidikan dan Pelatihan	27	Langkah-Langkah Pemerintah Singapura Memperbaiki Pengelolaan Migrasi Tenaga Kerja	56
Biaya Penempatan	30	Tanggapan terhadap Kebijakan Kedutaan Besar Indonesia di Singapura	57
Peran Pemerintah dalam Mengawasi Kinerja Agen Perekrutan	31	Layanan yang Tersedia bagi Tenaga Kerja	57
Perlindungan TKI: Selama dan Setelah Bekerja di Luar Negeri	32	Layanan Pemerintah Singapura bagi Tenaga Kerja	57
Layanan yang Disediakan Perwakilan Pemerintah Indonesian di Negara Tujuan	32	Kedutaan Besar Republik Indonesia di Singapura	57
Jasa Repatriasi Tenaga Kerja Indonesia (TKI)	33	Kuwait	61
Bantuan Modal Usaha	34	Gambaran Umum Migrasi Tenaga Kerja	61
Cakupan Geografis Intervensi Pemerintah Yang Terbatas	34	Permintaan Tenaga Kerja Migran	62
Emigrasi Kembali	35	Kebijakan Pemerintah Kuwait Mengenai Migrasi Tenaga Kerja	62
Penanganan Kasus Dan Bantuan Hukum Di Rumah	36	Masalah yang Dihadapi TKI di Kuwait dan Implikasinya	64
Kurangnya Kesadaran TKI terhadap Hak-Hak Mereka	37		
Temuan-Temuan Penting dan Rekomendasi	38		

Respon Kebijakan di Kuwait Bagi TKI	66
Perusahaan Pengoperasian PRT Kuwait	66
MoU antar Kuwait dan Indonesia	67
Menekan UU Ketenagakerjaan untuk Memasukkan Klausul PRT	67
Layanan yang Disediakan bagi Tenaga Kerja	68
Pemerintah Kuwait	68
Kedutaan Besar Indonesia di Kuwait	68
Bahrain	69
Gambaran Umum Migrasi Tenaga Kerja	69
Permintaan Tenaga Kerja Asing	70
Kebijakan Pemerintah Bahrain Mengenai Migrasi Tenaga Kerja	70
Masalah yang Dihadapi TKI di Bahrain	71
Tanggapan Kebijakan Tenaga Kerja di Bahrain	72
Layanan yang Tersedia Bagi TKI	74
Pemerintah Bahrain	74
Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI) di Bahrain	74
Temuan-temuan Penting dan Rekomendasi	74
TEMUAN DAN REKOMENDASI	
Rekomendasi Jangka Pendek untuk Indonesia	77
Rekomendasi Jangka Pendek untuk Negara Tujuan	79
Rekomendasi Jangka Panjang untuk Indonesia	79
Rekomendasi Jangka Panjang untuk Negara Tujuan	80
LAMPIRAN I: PROSES PENEMPATAN TKI LEGAL DI LUAR NEGERI	81
LAMPIRAN II: BADAN PEMERINTAH YANG MENANGANI MIGRASI	82
LAMPIRAN III: ALASAN PEMBERIAN PERINGATAN DAN PENCABUTAN AGEN PEREKRUTAN INDONESIA	84
LAMPIRAN IV: PELAYANAN KEDATANGAN BAGI TENAGA KERJA YANG PULANG DI TERMINAL IV BANDARA INTERNASIONAL SOEKARNO-HATTA	85
LAMPIRAN V: LSM DAN ORGANISASI MASYARAKAT MADANI DI MALAYSIA	86
LAMPIRAN VI: LSM DAN ORGANISASI MASYARAKAT MADANI DI SINGAPURA	87
LAMPIRAN VII: LSM DAN ORGANISASI MASYARAKAT MADANI DI KUWAIT	88
LAMPIRAN VIII: LSM DAN ORGANISASI MASYARAKAT MADANI DI BAHRAIN	89
DAFTAR PUSTAKA	91

UCAPAN TERIMA KASIH

Laporan ini merupakan hasil penelitian bersama yang dilakukan oleh tim peneliti dari Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM) dan Stine Laursen. Pada tahap persiapan penyusunan, laporan ini juga telah dikonsultasikan dengan para anggota delegasi Pemerintah Indonesia yang melakukan kunjungan studi dan Kelompok Kerja serta berbagai pihak terkait, baik dalam kunjungan studi maupun pertemuan konsultasi.

IOM Indonesia mengucapkan terima kasih atas dukungan dan partisipasi dari kementerian-kementerian dan badan-badan Pemerintah Indonesia dalam proyek ini: Kementerian Koordinasi Bidang Ekonomi, Kementerian Koordinasi Bidang Kesejahteraan Rakyat, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Sosial, Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas), Badan Nasional Perencanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI). Ucapan terimakasih ini juga ditujukan kepada organisasi sebagai berikut: *the Institute of Ecosoc's Rights, Migrant Care Indonesia, Migrant Care Malaysia, the Task Force on ASEAN Migrant Workers, Asosiasi Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (APJATI), Indonesian Employment Agencies Association (IDEA)* dan Konsorsium Asuransi Tenaga Kerja Indonesia.

IOM Indonesia juga mengucapkan terima kasih kepada pemerintah yang disebut berikut ini atas dukungan dan bantuan mereka dalam mewujudkan kunjungan studi ke Malaysia, Singapura, Kuwait, Bahrain: Kementerian Sumber Daya Manusia Pemerintah Malaysia, Kementerian Tenaga Kerja Pemerintah Singapura, Kementerian Luar Negeri Pemerintah Kuwait, Kementerian Bidang Sosial dan Tenaga kerja dan Kementerian Dalam Negeri Pemerintah Kuwait; Kementerian Luar Negeri Kerajaan Bahrain, Kementerian Bidang Sosial, Kementerian Dalam Negeri dan Badan Pengaturan Pasar Tenaga Kerja (LMRA); Kedutaan RI di Malaysia, Singapura dan Kuwait, serta Kantor Konsulat Indonesia di Bahrain.

Akhirnya IOM Indonesia juga berterima kasih atas dukungan finansial yang diberikan oleh *the United State Department of State's Bureau for Population, Refugees and Migration (PRM)* untuk melakukan studi ini.

KATA PENGANTAR

Migrasi tenaga kerja merupakan sebuah proses transnasional dan tanggung jawab untuk mengatasi masalah yang berkaitan dengan hal ini tidak dapat dilakukan oleh negara pengirim maupun penerima sendiri-sendiri. Kerjasama antar negara dalam menangani migrasi tenaga kerja sangatlah penting pada tingkat bilateral, regional dan multilateral. Negara Republik Indonesia adalah negara yang menduduki ranking ke-empat di tingkat kepadatan penduduk di dunia dan merupakan sumber besar bagi ratusan ribu tenaga kerja yang mencari pekerjaan di Malaysia, Singapura dan Timur Tengah. Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri biasanya melibatkan para perempuan yang mencari pekerjaan di sektor non formal. Migrasi tenaga kerja perempuan untuk pembantu rumah tangga (sektor domestik) telah meningkat secara drastis sejak krisis keuangan Asia pada tahun 1997 dan jumlah angkatan kerja terus meningkat. Pembantu rumah tangga secara umum tidak terlindungi oleh UU tenaga kerja sehingga menyebabkan mereka menjadi sangat mudah untuk dieksploitasi besar-besaran, dalam bentuk kekerasan fisik dan psikologis, termasuk penganiayaan, pelecehan, intimidasi dan berbagai bentuk eksploitasi di setiap tahap proses migrasi.

Malaysia, Singapura dan negara-negara tujuan di Timur Tengah menginginkan dan membutuhkan tenaga kerja yang berketerampilan rendah atau bersedia mengambil pekerjaan yang tidak memerlukan keterampilan dimana warga negara mereka sendiri tidak bersedia bekerja karena kecilnya upah yang berlaku. Peningkatan permintaan tenaga kerja dari berbagai negara tujuan berdampak terhadap meningkatnya migrasi ilegal. Ini dapat dilihat dengan jumlah perkiraan tenaga kerja yang tidak berdokumentasi lebih besar daripada jumlah TKI yang tercatat. Migrasi tenaga kerja internasional merupakan faktor pendorong pembangunan ekonomi Indonesia dan juga sumber daya manusia. Meskipun pengiriman TKI ke luar negeri telah memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap perkembangan ekonomi Indonesia, ditambah dengan pengiriman uang yang terhitung lebih dari 6 milyar dolar per tahun, namun perlindungan hukum bagi TKI saat ini masih sangat minim. Hal ini menyebabkan TKI yang bekerja di luar negeri rentan mengalami kekerasan, tereksplorasi perkerjaan, pelecehan seksual, perdagangan orang dan segala macam bentuk penyalahgunaan kekuasaan di tiap-tiap tahap perjalanan migrasi.

Dengan senang hati saya memersempahkan laporan akhir dari proyek IOM Indonesia Mengembangkan Dialog dan Pertukaran Informasi tentang Migrasi Tenaga Kerja antara Indonesia dan Malaysia, Singapura dan Timur Tengah". Oleh karena Indonesia berusaha mencari dukungan yang lebih baik bagi TKI yang bekerja di luar negeri, maka IOM Indonesia memberikan dukungan dengan meningkatkan kegiatan migrasi tenaga kerja di negara-negara tujuan yang biasanya didatangi oleh para TKI. Proyek yang didanai oleh *the United State Department of State's Bureau for Population, Refugees and Migration (PRM)*, dilakukan untuk mendukung kegiatan-kegiatan IOM Indonesia dalam membuat kesinambungan antara Pemerintah Republik Indonesia dengan negara-negara tujuan, untuk mengkaji kebijakan-kebijakan saat ini serta pelaksanaannya dalam upaya menyusun rencana aksi yang lebih baik menghadapi tantangan-tantangan yang ada. Laporan ini merupakan hasil dari proses kolaborasi lintas sektor yang luas dari para pemangku kepentingan yang telah memberikan kontribusi terhadap laporan ini. IOM mengucapkan terima kasih kepada Pemerintah Republik Indonesia atas dukungan dan partisipasinya dalam proyek ini. Selain itu, IOM juga ingin mengucapkan terima kasih kepada *the Institute for ECOSOC Rights, Migrant Care Indonesia, Migrant Care Malaysia, the Task Force on ASEAN Migrant Workers*, Asosiasi Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (APJATI), Indonesian Employment Agencies Association (IDEA) dan Konsorsium Asuransi Tenaga Kerja Indonesia atas dukungan mereka dalam proyek ini.

Akhir kata, IOM berharap bahwa laporan ini bisa mendukung upaya Pemerintah Republik Indonesia dalam menanggulangi masalah ketenagakerjaan yang terjadi dan menghadapi tantangan-tantangan migrasi tenaga kerja di masa depan, memberikan kontribusi dalam meningkatkan kapasitas pengelolaan migrasi tenaga kerja di Indonesia, dan memperkuat kerja sama antara Indonesia dan negara-negara tujuan utama di Asia dan Timur Tengah, seperti Malaysia, Singapura, Bahrain dan Kuwait. Laporan ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap diskusi yang lebih luas, kerja sama dan penyusunan rencana kerja yang berorientasikan terhadap tindakan yang bisa digunakan oleh pemangku kepentingan utama dalam meningkatkan pengelolaan migrasi tenaga kerja.



Denis Nihill
Kepala Misi
IOM Indonesia

RINGKASAN EKSEKUTIF

Studi ini dilakukan untuk melengkapi literatur tentang migrasi TKI yang fokus pada evaluasi sistem hukum yang mengatur proses perekrutan TKI yang akan bekerja di luar negeri. Studi ini menitikberatkan pada UU No. 39/2004 mengenai Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri, sebagai satu-satunya perundang-undangan yang mengatur perekrutan, penempatan, sekaligus perlindungan tenaga kerja. Studi ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian sekunder dengan masukan tambahan dari dua pertemuan konsultasi yang dihadiri oleh Pemerintah Republik Indonesia. Kunjungan studi juga dilakukan oleh IOM bersama delegasi yang dipimpin oleh Pemerintah Republik Indonesia ke empat negara tujuan utama TKI: Singapura, Malaysia, Kuwait dan Bahrain. Selama kunjungan studi ini, banyak informasi yang terkumpul pada saat pertemuan dengan perwakilan pemerintah dari negara tujuan, Organisasi Masyarakat Madani (CSO), dan TKI, perwakilan dari kantor Kedutaan dan Konsulat Indonesia, para akademisi, agen perekrutan dan kunjungan-kunjungan ke penampungan tenaga kerja di luar negeri yang bermasalah selama bekerja di luar negeri.

Menurut Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, di tahun 2006 ada 2,7 juta penduduk Indonesia yang bekerja di luar negeri secara resmi, yang menempati kira-kira 2,8 persen dari keseluruhan angkatan kerja di Indonesia. Sebagian besar dari TKI yang di luar negeri adalah perempuan yang bekerja di sektor rumah tangga (sebagai pembantu rumah tangga) atau jasa pelayanan. Mereka terpusat di Asia Tenggara, Asia Timur dan Timur Tengah, khususnya di Malaysia, Singapura, Hong Kong SAR (Daerah Administrasi khusus), Provinsi Taiwan-Cina, Arab Saudi, Kuwait, Emirat Arab.

Bagian pertama dari laporan ini menganalisa kerangka kerja perundang-undangan yang ada dalam mengatur migrasi tenaga kerja dan proses migrasi dari Indonesia. Studi ini menemukan beberapa isu yang berkaitan dengan UU No. 39/2004 beserta pelaksanaan dan penegakkan hukumnya. Jalan keluar yang ada menciptakan peluang penyalahgunaan semua tahap proses migrasi. Perumusan UU memberikan ruang untuk penafsiran dan meskipun cukup banyak Peraturan Menteri, Keputusan Presiden, dan Instruksi Presiden yang dikeluarkan untuk menjelaskan dan mengklarifikasi bagaimana UU tersebut dilaksanakan, tetapi masih tetap tidak cukup untuk menyediakan perlindungan yang efektif bagi TKI yang bekerja di luar negeri.

Salah satu masalah yang diidentifikasi di dalam laporan ini adalah kurangnya kerja sama antara badan-badan pemerintah di mana dalam pelaksanaan UU No. 39/2004. UU ini tidak secara jelas menyatakan tanggung jawab masing-masing badan pemerintah di tiap tahapan migrasi, kebingungan dan perebutan kewenangan hukum yang terjadi, khususnya antara Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan badan yang baru saja dibentuk Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI). Peraturan telah dibentuk dalam upaya membuat bagian hukum dan kewenangan masing-masing dua badan pemerintah tersebut. Akan tetapi, sampai saat ini peraturan ini belum memberikan hasil seperti yang diharapkan.

UU No. 39/2004 juga membatasi keterlibatan pemerintah dalam memberikan perlindungan bagi TKI yang bekerja di luar negeri. Sebaliknya sistem dibuat bergantung pada lembaga perekrutan swasta dalam menyediakan layanan penting yang dibutuhkan TKI saat hendak bekerja ke luar negeri. Lembaga-lembaga perekrutan swasta ini sekarang bertanggung jawab merekrut TKI, menyediakan pelatihan yang dibutuhkan selama bekerja di luar negeri, pelatihan bahasa, mendapatkan dokumentasi dan pekerjaan yang sesuai di luar negeri. Oleh karena kebanyakan lembaga yang memberikan pelayanan ini berada di Jakarta, maka TKI yang mau bekerja ke luar negeri harus pergi dan tinggal di Jakarta sehingga menambah biaya bermigrasi ke luar negeri.

Di bawah UU No. 39/2004, wewenang untuk melaksanakan dan mengawasi penempatan dan perlindungan TKI yang bekerja di luar negeri dipusatkan di tingkat nasional. Pemerintah di tingkat kabupaten dan provinsi tidak diminta untuk mengawasi pelaksanaan UU tersebut, kinerja dari lembaga perekrutan di kabupaten atau jumlah TKI yang mau bekerja ke luar negeri dan yang meninggalkan daerah mereka. Kendala utama di tahap perekrutan di Indonesia adalah para calon TKI kurang mendapatkan informasi tentang migrasi yang aman, dokumen perjalanan yang diperlukan dan kondisi bekerja di luar negeri.

Selain itu, proses perekrutan dan khususnya proses pendokumentasian saat ini sangatlah rumit dan berbelit-belit. Hal ini bisa dipermudah dengan memberikan kesempatan kepada para calon TKI untuk mengambil tanggung jawab dalam mempersiapkan dokumentasi mereka sendiri. Masih banyak lembaga perekrutan yang tidak mematuhi peraturan. Ini menunjukkan bahwa pemerintah perlu mengambil peran lebih aktif dalam mengatur industri ini, juga dalam mengawasi dan memastikan peraturan tersebut dijalankan.

Masalah yang lain yang diidentifikasi oleh laporan ini adalah mahalnya biaya perekrutan. TKI yang mau bekerja ke Hong Kong misalnya, harus membayar sekitar 15 juta rupiah (US\$ 1,600)¹ untuk biaya perekrutan, termasuk jumlah yang cukup besar kalau dilihat gaji mereka perbulan yang sebesar HKD 3,580 (USD 460).² Bagi tenaga kerja, satu-satunya cara untuk menutupi biaya ini adalah dengan mengambil pinjaman baik dari agen perekrutan atau dari para rentenir di desa dengan bunga yang sangat tinggi.

Reformasi terakhir pelayanan repatriasi meningkatkan pelayanan pemulangan TKI. Terminal IV Bandara Soekarno Hatta di Jakarta dikelola oleh BNP2TKI dan menyediakan beberapa jasa pemulangan TKI. Ada pelayanan dokter jaga selama 24 jam dan bagian khusus yang diberikan untuk menyediakan bantuan dalam klaim asuransi. Namun, pelayanan tertentu masih bisa diperbaiki; khususnya akses ke transportasi yang murah dari terminal ke tempat tujuan lain di Indonesia. Masalah lain, kebebasan gerak bagi TKI yang menggunakan terminal IV. Pada saat TKI tiba melalui Jakarta, mereka diharuskan menggunakan terminal ini. TKI juga dipaksa untuk kembali ke alamat yang tertera dalam paspor mereka. Hal ini agak merepotkan khususnya bagi TKI yang keluarganya sudah pindah alamat pada saat mereka masih bekerja di luar negeri, atau TKI yang mau pulang menuju ke tempat yang berbeda untuk mengunjungi anggota keluarga yang lain atau teman.

Laporan ini juga menemukan bahwa masih banyak TKI yang membutuhkan layanan atau bantuan dari pemerintah setelah mereka kembali. Khususnya, mereka yang membutuhkan bantuan dalam menangani kasus klaim asuransi, pelatihan dan bantuan pengelolaan usaha. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan BNP2TKI berusaha keras untuk melatih beberapa TKI yang kembali untuk menjadi pengusaha, namun keberhasilan program ini sangat terbatas karena minimnya sumber daya. Idealnya diupayakan lebih banyak sumber daya untuk membantu TKI mengelola penghasilan mereka dan memastikan bahwa ada cukup banyak peluang kerja dan usaha bagi mereka yang kembali dari luar negeri. Banyaknya klaim asuransi dari TKI yang pulang berarti banyak klaim yang tidak pernah diproses, namun ada lumayan banyak kasus yang terpecahkan. Kemungkinan lain ada banyak kasus yang tidak dilaporkan karena TKI tidak tahu kemana mencari bantuan. Secara keseluruhan, upaya-upaya harus dilakukan untuk meningkatkan kesadaran para TKI tentang hak-hak tenaga kerja, hak-hak asasi dan juga jalur hukum yang terbuka bagi mereka dalam kasus pelanggaran hak.

Bagian kedua dari laporan ini menjelaskan kondisi dan pengalaman TKI yang bekerja di luar negeri. Meskipun hasil survei menunjukkan keragaman kondisi dan pengalaman TKI antara 4 negara tujuan, namun ditemukan juga beberapa kesamaan.

Kementerian Luar Negeri telah mengambil langkah penting dalam meningkatkan perlindungan bagi TKI yang bekerja di luar negeri. Agen perekrutan sekarang diminta untuk mendaftarkan semua TKI yang tiba di luar negeri di kantor KBRI atau KJRI di negara tujuan. KBRI atau KJRI akan memegang salinan kontrak kerja para TKI dan mencatat alamat perusahaan yang mempekerjakan mereka, sehingga lebih mudah untuk mengetahui dimana lokasi mereka kalau ada laporan tentang eksploitasi atau siksaan. Namun, banyak agen perekrutan gagal dalam mendaftarkan para TKI ini di kantor KBRI atau KJRI setiba mereka di negara tujuan tersebut, sehingga menyulitkan KBRI atau KJRI untuk menyediakan pelayanan dan perlindungan bagi TKI di negara tujuan.

Setidaknya sebagian dari masalah yang dihadapi pada tahap perekrutan di Indonesia turut menjadi penyebab ketidakberdayaan TKI saat tiba di negara tujuan sehingga rentan dieksploitasi dan mengalami kekerasan. Terdapat dua kategori masalah yang sering dialami TKI di negara tujuan, yakni masalah ketenagakerjaan yang umum terjadi (misalnya: gaji di bawah jumlah yang disetujui atau tidak dibayarkan, paspor dan dokumentasi lainnya ditahan oleh si majikan, jam kerja berlebihan, waktu istirahat yang tidak cukup atau bahkan tidak ada sama sekali, kondisi kerja yang tidak manusiawi, terbatasnya akses kepada informasi dan komunikasi, tidak cukup makanan) dan masalah yang berkaitan dengan kekerasan (misalnya pelecehan seksual, pemerkosaan, penganiayaan dan pembunuhan).

Secara keseluruhan, reformasi perlu dilakukan untuk membantu TKI yang bekerja di luar negeri. Prioritas utama, meningkatkan tingkat pengetahuan para TKI tentang migrasi yang aman dan hak-hak asasi dan bekerja TKI, sambil memastikan semua TKI di luar negeri sebaiknya dilindungi oleh pemerintah daripada oleh agen perekrutan yang hanya melihat kepentingan atau keuntungan sendiri. Untuk jangka panjang, Pemerintah Republik Indonesia juga perlu mempertimbangkan peningkatan keterampilan para TKI, sehingga suplai TKI bisa bervariasi. Perlindungan bagi TKI biasanya akan lebih baik bila tingkat keterampilan mereka ditingkatkan sehingga mereka bisa ditempatkan di bidang pekerjaan dengan bayaran yang lebih baik, dan kemungkinan besar memiliki peluang lebih besar untuk belajar keterampilan yang berguna di luar negeri. Mereka juga akan mampu mengirim uang lebih banyak ke keluarganya, dan bisa membantu mengurangi kemiskinan di Indonesia.

Migrasi tenaga kerja mempunyai potensi positif dalam pembangunan angkatan tenaga kerja Indonesia. Namun masih ada kebutuhan yang sangat mendesak untuk memberikan keseimbangan antara manfaat ekonomi dari migrasi tenaga kerja internasional dan memastikan adanya perlindungan tenaga kerja yang efektif.

¹ Sejak Februari 2010

² Sejak Februari 2010

DAFTAR SINGKATAN DAN ISTILAH

ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>
AKAD	Angkatan Kerja Antar Daerah
AKAN	(Indonesia) Angkatan Kerja Antar Negara (<i>International Labour Placement Programme</i>)
BNP2TKI	Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
Colombo Process	Juga disebut Konsultasi Tingkat Menteri untuk negara-negara pengirim tenaga kerja
CSO	Organisasi Masyarakat Madani
EFMA	Undang-undang Pemerintah Singapura tentang Pekerjaan bagi Tenaga Kerja Asing
EOP	Program Orientasi bagi Majikan di Singapura
FAST	Asosiasi Pelatihan Keterampilan Pembantu Rumah Tangga Warga Negara Asing di Singapura
FMMD	Divisi Pengelolaan Tenaga Kerja Asing, dibawah Departemen Tenaga Kerja Pemerintah Singapura
FOMEMA	Agen Pengawasan Uji Kesehatan bagi Pekerja Asing di Malaysia
GCC	Dewan Kerja sama Negara-Negara Teluk
GCC	Forum Global tentang Migrasi dan Pembangunan
G-to-G	antar pemerintah ke pemerintah
H.O.M.E	Organisasi Kemanusiaan bidang Ekonomi Migrasi- LSM di Singapura
ILO	Organisasi Buruh Internasional
Kafeel system	Sistem Pemberian Sponsor Pekerja Asing di Kuwait
KBRI	Kedutaan Besar Republik Indonesia
KHRS	Komunitas HAM di Kuwait
KJRI	Konsulat Jenderal Republik Indonesia
KTKLN	Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri
LMRA	Badan yang berwenang untuk pengaturan pasar buruh di Bahrain
MoU	Nota Kesepakatan Tenaga kerja
MWC	Pusat tenaga kerja di Singapura
NTUC	Kongres Serikat Perdagangan Nasional di Singapura
NOC	Sertifikat Tidak Keberatan, yang dikeluarkan oleh Kementerian Bidang Sosial dan Tenaga Kerja Pemerintah Kuwait
OECD	Organisasi Kerjasama bidang Ekonomi dan Pembangunan
PDB	Produk Domestik Bruto (atau disebut juga GDP)
PRT	Pembantu/Pekerja Rumah Tangga
RELA	Ikatan Relawan Rakyat Malaysia. Tugas utama mereka adalah memeriksa dokumen perjalanan dan imigrasi warga negara asing di Malaysia, termasuk turis dan tenaga kerja, untuk mengurangi jumlah migrasi ilegal.
SAC	Kursus sadar akan keselamatan – bagi Pekerja Rumah Tangga (PRT) berwarga negara asing yang pertama kali bekerja di Singapura
SBMI	Serikat Buruh Migran Indonesia
SUHAKAM	Suruhanjaya Hak Asasi Manusia Malaysia
TKI	Tenaga Kerja Indonesia
TWC2	Pekerja Migran Terhitung juga – LSM di Singapura
UNDHR	Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia



PENDAHULUAN



PENDAHULUAN

Migrasi tenaga kerja internasional telah menarik perhatian kalangan internasional dalam dua dekade terakhir karena banyaknya negara yang terkena dampak migrasi internasional dan ingin meningkatkan manfaat yang bisa didapatkan bagi para tenaga kerja sekaligus mengelola arus migrasi tenaga kerja dengan lebih baik. Migrasi memberikan tantangan bagi negara tujuan karena mereka harus menyeimbangkan kebutuhan domestik dan pasar tenaga kerja berdasarkan pandangan dan kebutuhan rakyat mereka sendiri, juga hak-hak dan perlindungan tenaga kerja di luar negeri. Ini adalah aspek-aspek yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan migrasi. Negara pengirim juga harus menyeimbangkan perhatian pemerintah, tenaga kerja dan masyarakat lokal ketika mengatur pengiriman warganya ke luar negeri. Banyak kekhawatiran yang dirasakan oleh negara-negara pengirim tenaga kerja berkaitan dengan hak-hak asasi pekerja mereka di luar negeri dan cara terbaik untuk melindungi mereka.

Bagian ini akan menyiapkan tujuan keseluruhan laporan ini, dan penggunaan istilah yang ada. Diikuti gambaran konteks internasional secara garis besar di mana Tenaga Kerja Indonesia (TKI) berada. Akhir bagian ini akan menggambarkan metodologi yang digunakan dalam laporan dan memberikan gambaran besar tentang struktur bagian lain dari laporan.

TUJUAN

Tujuan laporan ini ada lima; pertama, menganalisis dan mengevaluasi kapasitas Pemerintah Indonesia untuk menangani migrasi TKI secara efektif. Kedua, menilai dampak dari sistem perundang-undangan saat ini, prosedur kerja dan struktur organisasi yang mempengaruhi pengelolaan migrasi tenaga kerja di Indonesia. Ketiga, mengidentifikasi ambiguitas kerangka kerja peraturan saat ini. Keempat, menganalisis kondisi para TKI di empat negara tujuan migrasi dan kelima, mengidentifikasi mekanisme perlindungan dan peraturan yang membantu untuk melindungi kepentingan dan hak-hak TKI.

ISTILAH

Migrasi didefinisikan sebagai suatu bentuk perpindahan seseorang atau kelompok orang dari satu unit wilayah geografis menyeberangi perbatasan politik atau administrasi dengan keinginan untuk tinggal dalam tempo waktu tak terbatas atau untuk sementara di suatu tempat yang bukan daerah asal.³ Yang termasuk dalam definisi di sini juga perpindahan pengungsi, orang yang kehilangan tempat tinggal, migran ilegal dan juga migran ekonomi. Sekarang terdapat sekitar 200 juta orang tinggal di luar negara pengirim atau tempat kelahiran atau kebangsaannya (IOM, 2008). Di dunia dengan karakter ekonomi, pembangunan politik dan sosial yang tidak seimbang, serta meningkatnya hubungan global, ada banyak negara yang terkena imbas migrasi. Kesenjangan ekonomi dan sosial baik skala global maupun regional merupakan pendorong utama migrasi sekarang ini. Selain faktor ekonomi dan perbedaan gaji yang memainkan peranan penting dalam mendorong laju migrasi, tak dapat disangkal bahwa faktor lain yang turut memainkan peran adalah demografi negara maju yang cenderung memiliki populasi yang sudah berumur dan angka fertilitas lebih rendah dibandingkan negara berkembang dengan angka fertilitas lebih tinggi dan populasi berumur produktif lebih besar. Tren ekonomi dan demografi merupakan pembangunan jangka panjang, sementara kebijakan bisa berubah dengan cepat. Tren ini turut membentuk pola migrasi yang terjadi saat ini dan mungkin akan terus seperti ini, dengan demikian kita bisa mengharapkan pola yang ada akan terus bertahan di masa depan kecuali perpindahan yang tidak bisa ditebak seperti bencana alam dan perang.

Migrasi tenaga kerja biasanya didefinisikan sebagai perpindahan manusia yang melintasi perbatasan untuk tujuan mendapatkan pekerjaan di negara asing (IOM, 2009). Melalui cara yang resmi atau tidak resmi, difasilitasi atau tidak, tenaga kerja memberikan kontribusi ekonomi terhadap negara pengirim maupun tujuan. Tenaga kerja membantu memperbesar jumlah angkatan kerja di negara tujuan dan dapat membantu pembangunan di negara mereka sendiri melalui pengiriman uang penghasilan mereka. Bank Dunia di bulan November 2009 melaporkan pemasukan secara resmi ke negara-negara berkembang mencapai US\$ 338 milyar pada tahun 2008, dengan demikian terhitung sebagai bagian signifikan dari semua investasi asing (Bank Dunia, 2009a). Pengiriman

³ Definisi bisa diambil dari wilayah geografis ('migrasi'), atau dari pandangan manusia (migran/pekerja), dengan definisi ini yang menggunakan perspektif geografis dari sudut pandang manusia, siapapun yang meninggalkan negaranya dengan tujuan untuk tinggal di tempat lain disebut emigrant atau émigré. Di negara tujuan, mereka disebut imigran, atau seperti digambarkan dalam UU imigrasi yang dibentuk oleh setiap negara; <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/migration-management-foundations/terminology/migration-typologies>

uang yang mengalir ke Asia Tenggara, Asia Selatan dan Pasifik Selatan meningkat dengan tajam pada tahun 2008 walaupun terjadi krisis keuangan global saat itu, namun sekarang terdapat resiko melambannya arus pemasukan karena reaksi tertunda atas lemahnya ekonomi global (Bank Dunia, 2009a).

Banyak negara di dunia terkena imbas migrasi tenaga kerja, baik sebagai negara pengirim maupun negara tujuan atau tempat transit, dan beberapa negara mengalami fenomena tersebut secara serempak. Ada tren pencarian pekerjaan yang semakin meningkat di antara tenaga kerja dari negara-negara Asia seperti Indonesia, India, Pakistan, Filipina, Sri Lanka, Bangladesh, Kamboja, Republik Lao dan Vietnam untuk mencari kerja di negara Asia lainnya seperti Jepang, Korea, Malaysia, Singapura, Thailand, Brunei Darusalam, Hong Kong (SAR) dan Provinsi Taiwan-Cina sebagai negara tujuan utama. Dua dekade yang lalu banyak tenaga kerja dari Asia pergi ke Timur Tengah untuk mencari pekerjaan. Dari 25 juta tenaga kerja di Asia, kebanyakan bekerja di negara tetangga seperti yang diperlihatkan di tabel 1 di bawah ini (ILO, 2007).

Tabel 1: Jumlah Perkiraan Tenaga Kerja Menurut Negara Pengirim dan Negara Tujuan

Negara Pengirim	Jumlah Tenaga Kerja	Negara Tujuan	Tahun
Myanmar	1.840.000	Thailand	2006
Thailand	340.000	Arab Saudi, RRC, Taiwan - Republik Cina, Myanmar, Singapura, Brunei, Malaysia	2002
Republik Laos	173.000	Thailand	2004
Kamboja	183.541	Thailand	2006
Vietnam	400.000	Republik Korea, Jepang, Malaysia, Republik Cina (Taiwan)	2005
Filipina	8.233.172	Timur Tengah, Malaysia, Jepang	2006
Malaysia	250.000	Jepang, Taiwan - Republik Cina	1995
Singapura	150.000	-	2002
Indonesia	2.700.000	Malaysia, Arab Saudi, Republik Cina (Taiwan), Singapura, Republik Korea, Emirat Arab	2007
PRC	530.000	Timur Tengah, Asia dan Pasifik, Afrika	2004
Total	14.799.713		

Sumber : Hugo, 2009

Migrasi tenaga kerja di Asia sebagian besar bersifat temporer, dengan kebanyakan pekerja mempunyai kontrak selama satu atau dua tahun. Selain itu, migrasi tenaga kerja di Asia didominasi oleh pekerja berketerampilan rendah, umumnya dipekerjakan di proyek bangunan, rumah tangga, pertanian, industri pengolahan dan sektor jasa. Bagi beberapa pekerja, alasan untuk bekerja ke luar negeri adalah agar mereka bisa mendapatkan gaji yang lebih besar untuk membantu keluarga mereka dan diri mereka sendiri. Pada saat mereka bekerja di luar negeri, banyak dari mereka mengirimkan uangnya ke rumah untuk membantu membiayai kebutuhan sehari-hari keluarga, biaya pendidikan anak atau membayar utang mereka. Pada tahun 2008, negara-negara di wilayah Asia menerima kira-kira US\$ 36 milyar dalam bentuk pemasukan dari para tenaga kerja di dalam dan luar wilayah ASEAN (Bank Dunia, 2009b).

METODOLOGI

Beberapa metodologi digunakan untuk meneliti situasi migrasi tenaga kerja saat ini di Indonesia. Pertama, melakukan review atas data sekunder tentang TKI berdasarkan data yang diperoleh dari Pemerintah Indonesia dan lembaga non-pemerintah. Kedua, analisis tentang produk hukum yang secara langsung dan tidak langsung terkait dengan migrasi TKI ke luar negeri. Analisis ini fokus pada UU No.39/2004: "Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri" yang mengatur perihal ketenagakerjaan TKI. Berbagai instrumen perundang-undangan yang dikeluarkan sebelum dan sesudah pelaksanaan UU No. 39/2004, juga telah ditinjau ulang untuk menyediakan

sebuah gambaran perbandingan dalam menilai isu perlindungan hukum bagi TKI dan segala macam perubahan penting yang telah dibuat. Analisis isi undang-undang dilakukan untuk mempelajari akar masalah migrasi tenaga kerja yang dihadapi TKI. Ketiga, studi kasus dari situasi TKI di negara tujuan dilakukan berdasarkan hasil kunjungan studi di empat negara tujuan utama: Malaysia, Singapura, Kuwait dan Bahrain. Kunjungan studi mencakup kegiatan pertemuan dengan pejabat pemerintah, wawancara dan observasi di kantor KBRI dan KJRI dan juga konsultasi dengan Organisasi Masyarakat Madani, akademisi, lembaga perekrutan, asosiasi TKI dan TKI di negara tujuan, dan juga kunjungan ke penampungan TKI pemerintah maupun non-pemerintah.

Tiga pendekatan ini sengaja dipilih untuk menciptakan gambaran komprehensif dari kondisi TKI. Laporan ini bertujuan untuk memasukkan pengalaman TKI dari proses perekrutan, saat mereka bekerja di luar negeri dan setelah mereka pulang ke Indonesia. Laporan ini juga mencoba memadukan berbagai pandangan dari para pemangku kepentingan di Indonesia dan di empat negara tujuan yang berhubungan dengan migrasi TKI dan kebijakan migrasi tenaga kerja saat ini.

Pengujian data dan metode pengumpulan data memungkinkan peneliti mengidentifikasi isu-isu utama yang berhubungan dengan migrasi tenaga kerja dari Indonesia. Dengan memahami sebab musabab yang menjadi masalah migrasi TKI, maka bisa diperoleh solusi untuk mengatasi kesulitan-kesulitan yang dihadapi TKI hingga ke akarnya.

STRUKTUR LAPORAN

Laporan ini terdiri dari tiga bagian utama. Bagian pertama memberikan gambaran umum tentang migrasi tenaga kerja di Indonesia. Fokusnya adalah kerangka kerja legal dan pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses migrasi, dan juga kerja sama internasional. Ada pembahasan mengenai tantangan pengelolaan migrasi di Indonesia, khususnya migrasi ilegal dan perdagangan orang. Bagian ini membahas proses penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri dan perlindungan bagi mereka selama mereka bekerja di luar negeri.

Bagian kedua dari laporan ini akan mendiskusikan kondisi-kondisi yang dialami TKI di empat negara tujuan, Malaysia, Singapura, Kuwait dan Bahrain. Dan bagian akhir dari laporan merangkum temuan-temuan utama yang terdapat dalam laporan ini serta memberikan rekomendasi untuk tindakan selanjutnya.

KERJASAMA REGIONAL DAN INTERNASIONAL

Saat ini belum ada kerangka hukum internasional yang mengatur migrasi tenaga kerja. Pada umumnya, kebijakan migrasi dirumuskan oleh pemerintah masing-masing negara dan biasanya tidak dikonsultasikan dengan pemerintah lain karena hak untuk menentukan siapa saja yang bisa masuk ke suatu negara, untuk tujuan apa dan berapa lama mereka bisa tinggal dianggap sebagai sebuah masalah kedaulatan suatu negara. Di banyak kasus, kebijakan semacam itu cukup dilaksanakan melalui kesepakatan ketenagakerjaan bilateral. Ada juga beberapa konvensi internasional yang menangani hak tenaga kerja di luar negeri dan keluarga mereka yang memainkan peran sangat penting dalam menetapkan aturan standar perlindungan tenaga kerja di seluruh dunia, walaupun bukan sebuah mekanisme penegakan hukum atau kerangka kerja hukum yang mengikat pengaturan migrasi ke luar negeri.

Banyak pemerintah di negara pengirim telah membuat kebijakan migrasi, tanpa menyebut hak-hak tenaga kerja secara khusus. Mereka lebih memilih untuk menyerahkan standar perlindungan ke mekanisme pasar. Komitmen terbatas oleh kedua negara pengirim dan negara tujuan untuk melindungi tenaga kerja menyebabkan kerentanan posisi mereka terhadap eksploitasi di semua tahap proses migrasi.

Kerja sama antar negara untuk masalah migrasi dapat berbentuk mekanisme konsultasi. Akhir-akhir ini ada beberapa forum kerja sama yang telah terbentuk dan mengikutsertakan Indonesia. Kerja sama ini seperti Forum Global tentang Migrasi dan Pembangunan (GFMD), dan Konsultasi Tingkat Tinggi Menteri untuk Negara-negara Asia pengirim tenaga kerja (Proses Colombo-Colombo Process) dan Deklarasi ASEAN tentang Perlindungan dan Promosi Hak-Hak Tenaga kerja.

Forum Global Tentang Migrasi dan Pembangunan (GFMD)

GFMD⁴ merupakan dialog global yang membahas tentang isu-isu migrasi dan pembangunan yang terjadi setiap tahun. Mereka membahas implikasi global dari migrasi internasional dan interaksi yang saling menguntungkan antara migrasi dan pembangunan. GFMD berkembang dari Dialog Tingkat Tinggi PBB tentang Migrasi Internasional dan Pembangunan pada tahun 2006.

Konsultasi Tingkat Menteri Bagi Negara-Negara Asia Pengirim Tenaga Kerja (Proses Colombo)

Bila dilihat dari sudut peningkatan jumlah tenaga kerja Asia yang bekerja di luar negeri, maka setiap negara pengirim di Asia telah mengambil tindakan untuk melindungi tenaga kerja mereka dari praktek eksploitasi pada perekrutan dan penempatan kerja. Mereka juga mencoba mengoptimalkan manfaat migrasi dengan mendorong penggunaan jalur formal dalam hal pengiriman uang. Namun diakui oleh para pembuat kebijakan bahwa upaya yang lebih besar untuk menghadapi tantangan migrasi tenaga kerja memerlukan kerja sama yang lebih besar pula antara negara pengirim dan negara tujuan. Hal ini yang mendorong kesepuluh negara Asia (Bangladesh, Cina, India, Indonesia, Nepal, Pakistan, Filipina, Sri Lanka, Thailand dan Vietnam) berkumpul di Colombo, Sri Lanka pada tahun 2003, untuk menghadiri Konsultasi Tingkat Menteri untuk Negara-negara Asia pengirim tenaga kerja. Negara-negara anggota konsultasi atau dikenal dengan sebutan "Proses Colombo", membuat rekomendasi untuk pengelolaan kerja di luar negeri yang efektif dan sepakat melakukan pertemuan untuk menindaklanjuti upaya ini. Beberapa negara tujuan juga hadir pada pertemuan konsultasi ketiga di Bali, Indonesia, pada bulan September 2005, termasuk Bahrain, Italia, Kuwait, Malaysia, Qatar, Korea, Arab Saudi dan Emirat Arab. Rekomendasi dari pertemuan ini juga untuk mempromosikan dialog yang lebih baik antar negara pengirim dengan negara tujuan.

Konsultasi Tingkat Menteri Tentang Kerja di Luar Negeri dan Tenaga Kerja Kontrak Bagi Negara Pengirim dan Negara Tujuan di Asia (Dialog Abu Dhabi)

Partisipasi negara tujuan dalam pertemuan konsultasi ketiga Proses Colombo di Bali 2005 memprakarsai perkembangan dialog antara negara pengirim dan negara tujuan. Pada bulan Januari 2008, Negara Emirat Arab menyelenggarakan Konsultasi Tingkat Menteri pertama antara negara tujuan di Asia dan negara-negara dari Proses Colombo di Abu Dhabi.⁵ Konsultasi ini juga dikenal sebagai Dialog Abu Dhabi, mempertemukan negara-negara dari Proses Colombo dengan Dewan Kerjasama Negara-Negara Teluk (GCC), Yaman dan dua tambahan negara tujuan Asia, Malaysia dan Singapura. Pertemuan pertama bertujuan menyediakan forum untuk pengelolaan mobilitas tenaga kerja kontrak temporer di Asia dengan pembahasan ide-ide baru dalam pembuatan kerangka kerja praktis dan komprehensif, mempromosikan kesejahteraan tenaga kerja dan memupuk kerja sama antar pemerintah yang lebih besar

Deklarasi ASEAN Tentang Perlindungan dan Promosi Hak-Hak Tenaga Kerja

Selama KTT ASEAN yang ke-12 tanggal 13 Januari 2007 di Cebu, Filipina, pemimpin-pemimpin negara anggota ASEAN menandatangani Deklarasi Perlindungan dan Promosi Hak-Hak Tenaga Kerja.⁶ Negara-negara anggota ASEAN yang terdiri dari negara pengirim dan negara tujuan tenaga kerja, mendeklarasikan bahwa mereka akan mengambil langkah-langkah untuk memberikan perlindungan dan mempromosikan hak-hak tenaga kerja. Sesuai dengan hukum, peraturan, dan kebijakan nasional, negara-negara anggota ASEAN diminta untuk mengambil tindakan yang bermanfaat bagi tenaga kerja dengan mempromosikan pekerjaan yang layak, manusiawi, produktif, bermartabat dan bergaji memadai serta menciptakan reintegrasi dan pembangunan program sumber daya manusia bagi tenaga kerja sekembalinya mereka ke negara masing-masing. Negara-negara anggota ASEAN juga akan bekerja sama memperkuat kapasitas mereka, berbagi pengalaman terbaik dan memfasilitasi pertukaran informasi antar negara untuk mencegah dan menertibkan penyelundupan manusia dan perdagangan orang.

⁴ Forum Global tentang Migrasi dan Pembangunan - <http://www.gfmdathens2009.org/index.php?id=10&L=0>

⁵ Konsultasi Tingkat Menteri mengenai kerja di luar negeri dan tenaga kerja kontrak bagi negara-negara pengirim dan negara-negara tujuan di Asia (Dialog Abu Dhabi) - http://www.colomboprocess.org/minis_abudhabi.php

⁶ Deklarasi ASEAN tentang Perlindungan dan Promosi Hak Tenaga Kerja - <http://www.aseansec.org/19264.htm>

Tantangan Migrasi Tenaga Kerja

Migrasi tenaga kerja memberikan dampak yang berbeda di tiap negara. Dampak yang muncul di negara pengirim tenaga kerja, berkaitan dengan proses perekrutan, persiapan sebelum keberangkatan dan biaya penempatan. Tingginya angka pengangguran, kemiskinan dan putus sekolah menciptakan banyaknya tenaga kerja berketerampilan rendah yang mencari pekerjaan. Orang-orang ini dengan mudah akan tertarik untuk bekerja di luar negeri, yang menjanjikan upah lebih besar untuk pekerjaan yang sama di negara mereka sendiri. Namun, praktek perekrutan ilegal dapat menyebabkan pekerja terjebak dalam situasi terikat dengan utang untuk pergi ke luar negeri. Sering tenaga kerja tidak dilatih dengan baik dan tidak paham hak-hak mereka sehingga mudah dieksploitasi. Negara-negara tujuan dan transit sering menghadapi masalah dengan migrasi ilegal, jaringan kriminal terorganisir yang melibatkan perdagangan orang dan penyelundupan orang serta masalah sosial lainnya. Sifat transnasional dari migrasi tenaga kerja membutuhkan keterlibatan negara-negara pengirim, transit dan negara tujuan guna menghadapi tantangan ini.

Permintaan akan Tenaga Kerja Berketerampilan Rendah

Kebijakan migrasi tenaga kerja yang sangat ketat di negara tujuan dan rendahnya komitmen pemerintah dari kedua negara pengirim dan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap migran mengakibatkan rentannya kelompok pekerja yang memerlukan perlindungan khusus. Perlindungan ini mencakup, namun tidak terbatas, tenaga kerja ilegal dan korban perdagangan orang.

Tenaga kerja berketerampilan tinggi cenderung mendapat perlindungan yang lebih baik dibandingkan dengan yang semi terampil atau kurang terampil. Mereka lebih dihargai oleh pemerintah negara tujuan karena bisa memenuhi kebutuhan mendesak pasar tenaga kerja dengan keterampilan khusus mereka. Sementara yang berketerampilan rendah atau semi terampil mengisi lowongan di mana banyak warga di negara tujuan tidak mau melakukannya karena gaji yang rendah. Para pekerja ini seringkali dikenai kebijakan tegas yang berkaitan dengan masa tinggal mereka di negara tujuan, dan sering dijadikan sasaran hukum yang sangat keras bila tidak bisa memenuhi syarat tinggal mereka. Banyak negara pengirim dan tujuan mendelegasikan perusahaan swasta untuk mengurus penempatan dan perlindungan bagi para migran berketerampilan rendah. Tindakan ini sering menyebabkan kurangnya perlindungan bagi pekerja, khususnya mereka yang bekerja di sektor domestik, tenaga kerja ilegal dan korban perdagangan orang.

Migrasi Ilegal

Migrasi ilegal sering didefinisikan sebagai suatu perpindahan yang terjadi di luar norma aturan di negara asal, transit dan tujuan. Dari perspektif negara tujuan, perpindahan termasuk: datang, tinggal atau bekerja di suatu negara secara ilegal. Artinya, migran tidak mempunyai dokumen yang diperlukan sesuai peraturan imigrasi untuk masuk, tinggal dan bekerja di suatu negara pada saat itu. Dari perspektif negara asal, migrasi ilegal terjadi pada saat seorang warga negara dari suatu negara menyeberang ke perbatasan internasional tanpa dokumen perjalanan yang sah atau tidak memenuhi persyaratan administrasi untuk berangkat ke negara tersebut.

Perdagangan Orang

Konvensi Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) mengenai Kejahatan Terorganisasi Transnasional⁷ mempunyai dua protokol berkenaan dengan perdagangan dan penyelundupan orang yang bertujuan mengakhiri segala macam eksploitasi manusia. Konvensi ini sudah diratifikasi oleh 112 negara termasuk Indonesia. Protokol ini mendefinisikan 'perdagangan orang' sebagai "perekrutan, transportasi, transfer, penyembunyian dan penerimaan seseorang, dengan menggunakan cara ancaman atau paksaan atau bentuk lain seperti paksaan, penculikan, pemalsuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi yang rentan atau memberi atau menerima pembayaran atau manfaat yang mendapatkan persetujuan seseorang untuk mengontrol orang lain, untuk tujuan eksploitasi".⁸ Konvensi ini juga mendefinisikan eksploitasi sebagai "definisi paling minimum: eksploitasi pelacuran terhadap orang lain atau dalam bentuk lain yakni eksploitasi seksual, pekerja atau pelayanan paksa, perbudakan atau praktek yang sama

⁷ Konvensi PBB memerangi Kejahatan Terorganisir Transnasional (2000), http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documentsconvention_eng.pdf

⁸ Protokol PBB untuk mencegah, menekan dan menghukum perdagangan orang, khususnya wanita dan anak-anak, mengganti konvensi PBB berlawanan dengan Kejahatan Terorganisasi Transnasional (2000), http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_eng.pdf

dengan perbudakan, pengabdian atau pengambilan organ'.⁹ Dengan demikian definisi ini menekankan bahwa persetujuan dari korban tidak relevan ketika cara yang dipakai dalam definisi tersebut digunakan. Protokol juga menyatakan secara jelas bila perekrutan, transportasi, transfer, penyembunyian atau penerimaan anak (dibawah umur 18 tahun) untuk tujuan eksploitasi harus dianggap sebagai "perdagangan orang" bahkan meskipun tidak melibatkan segala cara yang disebutkan di atas.

Pada saat membahas perdagangan orang, perlu dibedakan antara perdagangan orang dan penyelundupan orang, karena seringkali tidak jelas. Perdagangan orang umumnya dianggap sebagai kegiatan kejahatan yang tidak diinginkan oleh orang yang diperdagangkan. Seseorang tidak diperdagangkan secara sukarela, karena dengan definisi yang disebutkan sebelumnya tidaklah mungkin seorang memilih untuk diperdagangkan. Penyelundupan orang dianggap sebagai sebuah kejahatan terhadap satu negara atau lebih yang dilakukan oleh orang yang diselundupkan penyelundup, agen, makelar, bila mereka terlibat. Pekerja migran umumnya memilih untuk dibantu oleh penyelundup yang mendapatkan keuntungan dari kegiatan terlarang yakni menyeberangi perbatasan secara tidak resmi, yang mengakibatkan migran tersebut mendapatkan status ilegal di negara tujuan. Unsur sukarela menciptakan perbedaan yang sangat penting antara penyelundupan dan perdagangan orang. Perbedaan lain yang juga penting adalah penyelundupan terjadi hanya selama tahap transportasi, sedangkan perdagangan (baik legal maupun ilegal) bisa terjadi hampir di semua titik proses migrasi dan proporsi tenaga kerja yang diperdagangkan.

Banyak calon tenaga kerja sering tidak mengetahui cara untuk bermigrasi dengan aman sehingga mudah menjadi korban penipuan, pemerasan dan pemalsuan dokumen. Di daerah di mana perekrutan dan pemberian kerja ke calon pekerja dilakukan oleh perusahaan swasta dengan pengawasan pemerintah yang kurang, membuat tenaga kerja sangat mudah terperosok pada praktek eksploitasi. Dalam konteks inilah perdagangan orang terjadi. Korban mungkin berangkat dari negara pengirim melalui jalur resmi atau bisa juga diselundupkan oleh jaringan kejahatan transnasional, dan mereka berakhir dalam kondisi seperti budak: tidak dibayar, tidak mempunyai kebebasan bergerak dan sering mengalami siksaan. Data tentang perdagangan orang sangat sulit diperoleh karena sifatnya yang diam-diam (rahasia/gelap).

Jender dan Migrasi: Feminisasi Migrasi Tenaga Kerja

Perempuan memainkan peranan penting dalam migrasi tenaga kerja internasional dan sekarang mencapai 49,6 persen dari jumlah keseluruhan tenaga kerja secara global (IOM, 2008). Di negara-negara berkembang, di mana kebanyakan tenaga kerja mereka merupakan pekerja tidak tetap, proporsi tenaga kerja perempuan meningkat secara drastis dari tahun 1970 hingga tahun-tahun berikutnya. Negara-negara tujuan utama tenaga kerja wanita (TKW) dari Asia adalah wilayah Asia Timur, Asia Barat, Asia Tenggara dan Asia Pasifik. Di beberapa negara bahkan jumlah TKW mencapai 70 persen dari keseluruhan jumlah tenaga kerja. Di Indonesia, 69 persen TKI yang bekerja dari tahun 2006 hingga 2007 adalah perempuan (ILO, 2008). Pergeseran pola migrasi ini sering disebut feminisasi migrasi tenaga kerja.

Di Asia, kategori pekerjaan yang paling banyak dilakukan oleh perempuan adalah pekerjaan rumah tangga (atau pembantu rumah tangga/PRT). PRT berasal dari Indonesia, Filipina dan Sri Lanka yang pergi ke Hong Kong SAR, Malaysia, Timur Tengah dan Singapura. Banyak juga yang berasal dari Kamboja dan Myanmar yang bekerja di Thailand, tetapi kebanyakan mereka adalah tenaga kerja ilegal.

Kebanyakan TKW dipekerjakan di bidang pelayanan. Sektor domestik sering tidak dicakup oleh Undang Undang Ketenagakerjaan dan Undang Undang Hubungan Industri di negara tujuan. Hal ini yang menyebabkan kelompok TKW dalam posisi rentan eksploitasi. Situasi ini diperparah dengan jenis kerja domestik yang sifatnya "pribadi/perorangan", karena berada dan bekerja di rumah majikan sehingga mempersulit pelaksanaan dan pengawasan UU Ketenagakerjaan. Oleh sebab itu, perspektif jender sangat penting untuk diikutsertakan dalam diskusi tentang migrasi tenaga kerja, meliputi berbagai macam pengalaman yang berbeda-beda dan perlindungan yang dibutuhkan oleh tenaga kerja laki-laki maupun perempuan dan juga keluarga mereka yang ditinggalkan. Pengumpulan data dan kebijakan yang dilakukan juga sangat penting untuk melakukan pendekatan yang sama.

⁹ Protokol PBB untuk mencegah, menekan dan menghukum perdagangan orang, khususnya wanita dan anak-anak, mengganti konvensi PBB berlawanan dengan Kejahatan Terorganisasi Transnasional (2000), http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_eng.pdf



BAGIAN 1: MIGRASI TENAGA KERJA DARI INDONESIA



BAGIAN 1: MIGRASI TENAGA KERJA DARI INDONESIA

GAMBARAN UMUM MIGRASI TENAGA KERJA DARI INDONESIA

Migrasi dari Indonesia telah terjadi selama ratusan tahun lalu tapi meningkat secara tajam pada zaman modern 1960-an dan 1970-an hingga sekarang. Tenaga kerja dari Indonesia yang bekerja di luar negeri atau yang dikenal dengan sebutan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) meninggalkan rumah mereka untuk beberapa alasan termasuk kurangnya peluang kerja, kemiskinan, dan perbedaan gaji di Indonesia dengan negara tujuan.

Secara resmi kepengurusan penempatan TKI oleh pemerintah baru dimulai pada tahun 1969, saat itu ditangani oleh Departemen Tenaga Kerja. Dengan adanya Peraturan Pemerintah No.4 tahun 1970, program penempatan Angkatan Kerja Antar Daerah (AKAD) dan Antar Kerja Antar Negara (AKAN) diperkenalkan untuk memuluskan jalan bagi keterlibatan sektor swasta dalam industri perekrutan dan penempatan tenaga kerja. Meskipun jumlah TKI berfluktuasi antara tahun 1996 dan 2007, namun jumlahnya meningkat dari 517.169 menjadi 696.746 (lihat Tabel 2) dengan kenaikan sebesar 21 persen antara 2004 dan 2007. Sekitar 60 persen TKI berada di negara-negara Timur Tengah seperti Arab Saudi, Kuwait, Emirat Arab, Jordan dan Qatar. Sisanya berada di negara-negara Asia Tenggara dan Asia Timur seperti Malaysia, Singapura, Hong Kong, Korea Selatan, Taiwan (Cina) dan Amerika (Suparno, 2008).

Tabel 2: Penempatan TKI Berdasarkan Jender

Kelamin	1996		2000		2004		2007	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Laki-laki	228.337	44	137.949	32	84.075	22	152.887	22
Perempuan	288.832	56	297.273	68	296.615	78	543.859	78
Total	517.169	100	435.222	100	380.690	100	696.746	100

Sumber: Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI di luar negeri (2006).

Seperti yang diilustrasikan Tabel 2, sebagian besar TKI adalah perempuan, sebagai akibat dari meningkatnya permintaan tenaga kerja sektor domestik dan industri manufaktur. Ini sering disebut feminisasi TKI, dan telah menarik perhatian para ilmuwan dan pembuat kebijakan akhir-akhir ini.¹⁰ TKI perempuan pantas mendapatkan perhatian khusus dengan pertimbangan bahwa mereka membutuhkan perlindungan, yang mungkin berbeda dengan yang dibutuhkan TKI laki-laki. Sebagian besar TKI perempuan bekerja sebagai pembantu rumah tangga, pengasuh anak dan pengasuh orang tua. Pembantu rumah tangga sering tidak tercakup dalam undang-undang tenaga kerja di negara tujuan karena pekerjaan dilakukan di tempat tinggal pribadi majikan sehingga sulit bagi pihak berwenang untuk mengawasi dan sulit bagi pekerja untuk mencari bantuan bila mereka membutuhkannya. Hal ini menyebabkan kondisi mereka rentan terhadap eksploitasi praktek ketenagakerjaan, kekerasan fisik dan mental, dan penahanan gaji mereka.

Tabel 3: Penempatan TKI di Negara-Negara Tujuan Utama Tahun 2009

No.	Negara Tujuan	Total
1.	Malaysia	222.198
2.	Singapura	37.496
3.	Brunei Darussalam	5.852
4.	Hong Kong	29.973
5.	Korea	3.830
6.	Jepang	96
7.	Taiwan (RRC)	50.810
8.	Arab Saudi	257.217
9.	Kuwait	25.756
10.	Emirat Arab	28.184
11.	Bahrain	2.267
12.	Qatar	10.449
13.	Jordan	12.062
14.	Oman	7.150

Sumber: Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI di luar negeri, 2009.

¹⁰ Lihat contoh dari Castles and Miller, 2009

Malaysia merupakan negara tujuan utama TKI, baik yang legal maupun ilegal, demikian menurut pemerintah Malaysia. Kesamaan etnis, budaya dan bahasa dengan Indonesia memungkinkan TKI berbaur lebih mudah dengan masyarakat Malaysia. Bulan Juni 2009, mengikuti serangkaian kasus siksaan yang dialami PRT Indonesia di Malaysia, Pemerintah Indonesia melarang warga negara Indonesia untuk bermigrasi ke Malaysia sebagai PRT. Akan tetapi, meskipun ada larangan tersebut, Malaysia tetap menjadi negara tujuan utama bagi para TKI, yang mengakibatkan banyak terjadi migrasi ilegal. Larangan tersebut diharapkan bisa dicabut secepatnya pada saat MoU (Nota Kesepakatan) baru ditandatangani oleh pemerintah Malaysia dan Indonesia.

Tabel 4: Indikator Ekonomi bagi Indonesia dan Negara Tujuan Utama

No	Indikator Utama	Indonesia	Malaysia	Singapura	Kuwait	Bahrain
1	Populasi (juta) (2007)	224.7	26.6	4.5	2.9	0.8
2	Umur populasi tenaga kerja (juta) (2009 est)	113.3	11.29	3.03	2.04	0.595
3	Angka pengangguran (%) (2009 est)	7.7	5.0	3.0	2.2	15.0
4	Produk Domestik Bruto per kapita (US\$) (2007)	1,918	7,033	35,163	42,421	21,421
5	Indeks kemiskinan manusia (HPI-1) tingkat (2007)	69	25	14	-	39

Sumber: UNDP Human Development Report 2009 - http://hdrstats.undp.org/en/countries/data_sheets/cty_ds_IDN.html

CIA World Factbook (2009) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/id.html>

Alasan ekonomi mendorong kebanyakan TKI pergi ke luar negeri untuk memperbaiki status ekonomi mereka sendiri dan keluarganya. Angka pengangguran yang besar dan kurangnya lapangan pekerjaan di Indonesia mendorong orang-orang untuk mencari kerja di luar daerah asal mereka dan banyak yang memutuskan untuk pergi ke luar negeri setelah mendengar adanya pekerjaan dari agen perekrutan dan jaringan kerja sosial dengan tawaran gaji yang lebih tinggi seperti di Malaysia, Arab Saudi, Hong Kong SAR, Kuwait, Singapura dan Emirat Arab. Banyak orang khususnya perempuan, melihat migrasi sebagai satu-satunya jalan keluar dari kemiskinan bagi mereka sendiri dan keluarganya. Kebanyakan tenaga kerja pergi dengan tujuan bekerja di luar negeri untuk jangka waktu tertentu supaya bisa menabung dan membeli rumah, memulai usaha atau mengirim anak atau saudara ke sekolah. Migrasi tenaga kerja dari Indonesia digolongkan sebagai migrasi temporer karena walaupun banyak dari TKI pergi dengan tujuan untuk tinggal atau menetap di negara tujuan, mereka umumnya tidak memiliki peluang tersebut bahkan jika berubah pikiran. Namun, dikarenakan biaya yang tinggi dalam memperoleh pekerjaan di luar negeri, migrasi tenaga kerja temporer sering berubah menjadi menetap lebih lama dari yang diharapkan dan mungkin bisa sampai beberapa tahun.

Pemerintah Indonesia memberikan fasilitas migrasi ke luar negeri bagi jutaan TKI dalam dua dekade terakhir, sebagai sebuah negara yang terus dihantui oleh tingginya angka pengangguran dan kurangnya lapangan pekerjaan yang tersedia, meskipun tingkat pertumbuhan ekonomi cukup tinggi sejak akhir tahun 1960-an. Melalui pendirian agen perekrutan swasta, pemerintah Indonesia telah mengizinkan pengiriman tenaga TKI ke luar negeri sebagai suatu jalan untuk mengurangi masalah pengangguran dan kurangnya peluang kerja.

Walaupun tingkat pengangguran di semua sektor ekonomi Indonesia tinggi, tapi yang paling banyak pergi ke luar negeri justru tenaga kerja berketerampilan rendah. Secara global, migrasi didorong oleh banyaknya kekurangan tenaga kerja di sektor domestik seperti pembantu rumah tangga, sektor pertanian, bangunan, industri pengolahan dan sektor jasa/layanan. Umumnya pekerjaan seperti ini tidak diinginkan oleh warga negaranya sendiri karena gaji yang terlalu rendah bagi mereka. Akibatnya beberapa negara mengadopsi kebijakan untuk memfasilitasi migrasi tenaga kerja. Negara-negara di Timur Tengah dan Asia Tenggara menawarkan gaji yang lumayan lebih besar bila dibandingkan upah di Indonesia, sehingga TKI tertarik pergi dan bekerja ke luar negeri di sektor ini.

Pilihan negara-negara tujuan seringkali sangat terbatas; ditentukan oleh kebutuhan pasar lapangan kerja di negara tersebut dan juga oleh pasar yang bisa diakses oleh agen perekrutan. Ketika agen perekrutan menentukan negara tujuan, maka TKI hanya mempunyai sedikit pilihan atau tidak sama sekali untuk urusan tersebut. Banyak TKI memilih Malaysia karena alasan kedekatan geografis dengan Indonesia, kesamaan sejarah, bahasa dan budaya serta biaya yang lebih murah. Faktor-faktor ini juga merupakan alasan mengapa ada banyak TKI ilegal di Malaysia, yang akan dibahas lebih lanjut di bagian dua.

TKI yang pergi ke Timur Tengah, khususnya negara-negara seperti Arab Saudi, Kuwait, Emirat Arab dan Bahrain mempunyai alasan adanya kemungkinan untuk naik haji. Di sisi lain TKI juga tertarik dengan Hong Kong dan Provinsi Taiwan - Cina karena gaji PRT yang juga cukup besar. Hubungan TKI yang pulang dari negara-negara tersebut juga mempengaruhi arus TKI ke sana. TKI dari daerah yang sama sering pergi ke negara yang sama, karena kemungkinan besar mereka menggunakan agen perekrutan atau perantara yang sama di desa, atau kontak pribadi di negara tujuan.

GAMBARAN UMUM KERANGKA KERJA HUKUM MIGRASI TENAGA KERJA INDONESIA

Seperti yang telah dibahas, jumlah TKI telah meningkat akhir-akhir ini dan Pemerintah Indonesia memberikan perhatian khusus terhadap proses migrasi tenaga kerja dan bagaimana TKI direkrut, dipekerjakan dan diperlakukan di negara tujuan. Hasilnya, banyak kebijakan publik ditetapkan untuk mengelola keberangkatan TKI dengan lebih baik. Perhatian publik yang besar terhadap kasus deportasi masal TKI dari Malaysia telah menyebabkan Organisasi Masyarakat Madani memberi tekanan kepada Pemerintah Indonesia untuk memperkuat perundang-undangan yang melindungi TKI.

Ketetapan dan peraturan utama yang sudah ditetapkan terdaftar di bawah dan akan dibahas lebih lengkap dalam bagian berikutnya:

- UU No. 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di luar negeri;
- Peraturan Pemerintah No. 92/2000 tentang Jenis Pemasukan Negara Tanpa Pajak yang Sah dari Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
- Instruksi Presiden No. 6/2006 tentang Mereformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKI;
- Peraturan Presiden No. 81/2006 tentang Wewenang Nasional untuk Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri;
- Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. KEP-14/MEN/I/2005 tentang Pencegahan Keberangkatan TKI Non-Prosedur dan Jasa Pemulangan TKI; dan
- Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, termasuk No. PER-04/MEN/III/2005 tentang Pelaksanaan Pembekalan Akhir Pemberangkatan TKI ke luar negeri;
- Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. PER-05/MEN/III/2005 tentang Peraturan untuk Sanksi Administrasi dan Cara Menentukan Sanksi dalam Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri;
- Keputusan menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. PER-07/MEN/IV/2005 tentang Standar Akomodasi calon TKI;
- Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. PER-19/MEN/V/2006 tentang Pengelolaan Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri;
- Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. PER-23/MEN/V/2006 tentang Asuransi bagi TKI.

Kebijakan Pembuatan UU No. 39/2004

Untuk memahami dasar pemikiran UU No. 39/2004, sangat penting untuk mengamati awal mula kebijakan dari periode pasca reformasi awal tahun 1998 yang menjadi dasar peraturan publik untuk penempatan TKI di luar negeri. Kebijakan berikut ini, dalam urutan kronologis, menggambarkan latar belakang munculnya UU No. 39/2004, dan wawasan tentang situasi migrasi tenaga kerja pada saat itu.

Keputusan Menteri No. 204/1999

Keputusan Menteri No. 204/1999 dikeluarkan pada tahun 1999 tak lama setelah perubahan politik nasional dan pemerintah diminta berbagai pemangku kepentingan untuk melakukan reformasi. Pasal 69 sampai 74 Keputusan Menteri yang mengatur perlindungan TKI, mengawasi dan mengevaluasi kegiatan penempatan dan perekrutan. Menurut keputusan ini, pejabat penting di tingkat regional dan nasional wajib untuk mempersiapkan laporan perkembangan periodik (per minggu, bulan dan per tahun) tentang kegiatan penempatan dan perekrutan TKI di wilayahnya. Keputusan juga menentukan cakupan dari panduan perlindungan TKI termasuk manajemen informasi; peraturan yang lebih baik; koordinasi vertikal dan horisontal antar badan pemerintah dan penegakan undang-undang.

Keputusan Menteri juga mengatur penempatan TKI dengan menyederhanakan dan memperbaiki kualitas manajemen sistem penempatan bagi TKI; memberdayakan TKI dan meningkatkan kualitas perlindungan bagi mereka dan keluarganya; kinerja yang lebih baik dari agen perekrutan; dan meningkatkan kualitas TKI yang hasilnya akan membantu pengiriman uang lebih banyak. Keputusan Menteri No. 204/1999 selanjutnya memperkuat posisi agen perekrutan dalam proses migrasi.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 104a/2002

Keputusan Menteri No. 104A/2002 oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi menentukan ukuran pembangunan manajemen publik dari penempatan TKI dan merupakan prototipe awal pengakuan formal pemerintah terhadap kebutuhan pengaturan migrasi tenaga kerja di Indonesia. Kelompok usaha pengiriman TKI dan jaringan sosial telah bekerja sama dengan petugas tenaga kerja nasional sebelum rezim Suharto tumbang di tahun 1998 demi memenuhi kebutuhan pelaksanaan kebijakan perdagangan tidak hanya di tingkat nasional tapi juga internasional. Keputusan Menteri No. 104A/2002 merupakan alat utama untuk mendukung migrasi TKI sekaligus mencoba melindungi TKI khususnya di sektor yang rentan, dengan berfokus pada sektor yang paling sedikit pengaturannya seperti PRT dan pengasuh. Melalui kebijakan ini pemerintah mencoba melindungi TKI yang rentan akan berbagai praktek eksploitasi, penganiayaan dan kekerasan (fisik, psikologis dan seksual). Keputusan memperkenalkan kategori 'pekerja yang rentan' agar bisa mengurangi jumlah TKI di sektor domestik. Namun, Keputusan ini tidak bisa mengatasi masalah utama di negara tujuan, misalnya kurangnya tenaga PRT secara global yang mengakibatkan banyak perempuan Indonesia terus pergi dan bekerja sebagai pembantu rumah tangga melalui jalur resmi dan tidak resmi.

Keputusan ini juga memberi wewenang ke perusahaan perekrutan swasta untuk menempatkan TKI di sektor domestik, dan mencegah pihak lain untuk melakukan penempatan di sektor domestik. Hal ini membatasi peran pemerintah dalam pengelolaan migrasi tenaga kerja dengan mendelegasikan tanggung jawab utamanya ke sektor swasta. Keputusan Menteri tidak mengatur peran pemerintah dalam perlindungan TKI, tapi mengatur pemberian sanksi ke TKI yang melanggar persyaratan kerja di dalam atau luar negeri.¹¹ Keputusan ini tidak berhasil mengatasi situasi ketidakadilan atau pengeksploitasian yang mendorong TKI melakukan tindakan yang menyebabkan mereka terkena sanksi. Menjatuhkan hukuman ke TKI yang berada dalam posisi lemah bukanlah pilihan seimbang/adil dan tidak menjamin manajemen migrasi tenaga kerja yang berhasil atau berkelanjutan.

Pengantar UU No. 39/2004

Tahun 2004, Parlemen Indonesia mengesahkan UU tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri (UU No.39/2004) tanpa konsultasi memadai dengan Kelompok Masyarakat Madani¹² dan mengadopsi serangkaian peraturan untuk mereformasi sistem pengaturan kerja dan perlindungan TKI lebih lanjut. Pemerintah mengeluarkan beberapa Instruksi Presiden, mulai dari Instruksi Presiden No. 6/2006¹³ yang menguraikan tindakan reformasi utama yang harus dilakukan semua badan pemerintah terkait di bawah Koordinasi Kementerian bidang Ekonomi secara keseluruhan. Kemudian, Peraturan Presiden No. 81/2006 tentang pendirian Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (disebut BNP2TKI atau badan yang berwenang). Lembaga ini diharapkan berkoordinasi langsung dengan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

¹¹ Lihat Ayat 2, 3, and 4, yang mengatur sanksi bagi TKI yang 'berhenti kerja', 'melanggar kesepakatan kerja', dan 'melakukan suatu tindakan yang mengakibatkan terkena sanksi kejahatan'.

¹² UU No. 39/2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri, 18 Oktober 2004.

¹³ Instruksi Presiden No 6/2006 tentang Kebijakan Reformasi untuk Perlindungan dan Penempatan TKI, 2 Agustus 2006.

Struktur UU No. 39/2004

Undang-undang ini dikategorikan dalam ketentuan hukum yang terpisah:

- Ketentuan umum;
- Tugas, tanggung jawab dan kewajiban pemerintah;
- Hak-hak dan kewajiban TKI;
- Lembaga penempatan TKI di luar negeri;
- Prosedur penempatan, termasuk prosedur penempatan sebelumnya; ijin penyediaan tenaga kerja, perekrutan dan penyeleksian, pendidikan dan pelatihan, tes kesehatan dan psikologis, kesepakatan kerja, jangka waktu penempatan, pasca penempatan dan pembiayaan;
- Perlindungan TKI;
- Penyelesaian perselisihan;
- Pengawasan kegiatan penempatan dan perlindungan;
- Pendirian Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI di luar negeri;
- Sanksi administrasi, penyelidikan dan kejahatan; dan
- Ketentuan transisi.

Terlihat di sini bahwa sanksi perorangan dihubungkan dengan undang-undang, namun kerangka kerja yang koheren dan mengikat bagi perlindungan TKI justru tidak dibentuk.

Cakupan Perlindungan Terbatas

Pasal 1 UU No. 39/2004 menyatakan dengan jelas bahwa undang-undang hanya mencakup warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan untuk periode tertentu. TKI ilegal tidak tercakup dalam undang-undang ini dan tidak akan menerima perlindungan, terlepas dari mereka menggunakan jalur tidak resmi secara sengaja maupun tidak. Dilihat dari sudut perspektif UU No. 39/2004 tidak banyak yang bisa dikatakan.

Proses reintegrasi sosio-ekonomi merupakan bagian penting dari perlindungan TKI dan upaya untuk memperbaiki kesejahteraan TKI dan keluarganya. Tetapi UU No.39/2004 tidak mencakup perlindungan TKI sepulangnya mereka dari luar negeri. Pada kenyataannya banyak TKI mengalami masalah sosial dan ekonomi pada saat reintegrasi padahal manfaat dari pengalaman bekerja di luar negeri dan gaji yang mereka hasilkan bisa ditingkatkan bila pelayanan penempatan tenaga kerja di Indonesia juga didampingi dengan pendidikan keuangan untuk mengelola penghasilan mereka dari luar negeri.

Ada banyak kasus TKI yang pulang tapi tidak bisa melaporkan masalah yang dialami, misalnya TKI mendapati bahwa gajinya tidak dibayarkan oleh majikan mereka setelah pulang ke negaranya. Menurut studi yang dilakukan oleh the Institute for Ecosoc Rights pada tahun 2007. TKI yang pulang kerja dari luar negeri ingin mendapatkan: (1) pelatihan dan bantuan untuk mengelola usaha; (2) dukungan dalam membentuk koperasi; (3) bantuan dalam menangani asuransi dan klaim gaji dari kerja di luar negeri; dan (4) dukungan menyelesaikan konflik dalam keluarga (The Institute for Ecosoc Rights, 2007).

Kekurangan UU No. 39/2004

Selain insiatif akhir di tingkat nasional, umumnya reformasi pemerintah selama ini bersifat ad hoc dan tidak membentuk strategi koheren dan komprehensif dalam menangani banyak isu pelik mengenai manajemen migrasi di Indonesia, khususnya perlindungan hak TKI dan migrasi ilegal. Indonesia menandatangani Konvensi PBB atas Perlindungan Hak-Hak Semua Tenaga Kerja di Luar Negeri dan anggota keluarga mereka namun undang-undang dan kebijakan migrasi tenaga kerja nasional masih ditujukan untuk mengurangi pengangguran daerah dan cenderung berfokus pada fasilitasi arus TKI daripada menciptakan mekanisme perlindungan bagi mereka.

Peraturan Menteri Luar Negeri No. 4/2008

Hasil dari Instruksi Presiden No. 6/2006, Departemen Luar Negeri mengeluarkan Peraturan No. 4/2008, tentang konsep “pelayanan kepada warga negara” dengan meningkatkan kinerja kantor dan antar kantor di bawah kementerian. Peraturan ini dirancang untuk membantu dan melindungi warga negara Indonesia di luar negeri. Namun pada kenyataannya, kebanyakan dari layanan menargetkan TKI yang bekerja sebagai PRT karena mereka lebih sering mengalami masalah sebagai akibat minimnya undang-undang ketenagakerjaan yang bisa melindungi mereka. Instruksi juga mencakup arahan dari perwakilan Indonesia untuk memeriksa peraturan di negara tujuan yang tidak menandatangani Nota Kesepakatan (MoU) dengan Indonesia agar bisa memastikan agen perekrutan swasta diakreditasi dan kontrak terdiri dari pasal yang menyatakan perlindungan TKI. Instruksi juga mencakup pengawasan terhadap kesepakatan ini dan penanganan masalah yang berkaitan dengan ketenagakerjaan bagi TKI. KBRI dan Konsulat Indonesia di luar negeri juga memiliki perwakilan yang bisa menyediakan bantuan hukum bagi warga negara Indonesia dengan masalah hukum (lihat bagian dua dari laporan ini)

Berbagai pelayanan diberikan untuk mengatasi masalah yang dialami oleh TKI, seperti tersesat, tidak dipedulikan, kehilangan kontak dengan keluarga, kecelakaan, rawat inap dirumah sakit, korban kejahatan atau perdagangan orang, kematian, ditahan, atau dideportasi. Tersedia pula layanan khusus bagi TKI yang meninggal selama di luar negeri.

Walaupun ada upaya yang dibuat oleh peraturan ini untuk melindungi TKI yang posisinya paling rentan, namun tidaklah memadai, karena banyak masalah yang muncul selama tahap persiapan sebelum keberangkatan di Indonesia. Kantor-kantor perwakilan Indonesia di negara tujuan menangani berbagai macam TKI dengan masalahnya, khususnya di negara tujuan yang tidak menghargai HAM. Jumlah TKI bermasalah sering melebihi kapasitas jumlah staf di kantor-kantor perwakilan Indonesia di luar negeri. Koordinasi untuk urusan migrasi antara badan pemerintah di Indonesia dan pemangku kepentingan utama merupakan bagian penting dalam menyediakan perlindungan yang dibutuhkan TKI untuk mencegah penganiayaan di luar negeri, khususnya kerja sama dengan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, BNP2TKI dan Departemen Luar Negeri.

PEMANGKU KEPENTINGAN PEMERINTAH UTAMA

Dalam mengurus migrasi tenaga kerja, Pemerintah Indonesia melibatkan banyak departemen penting, khususnya mereka yang terkait dengan kebijakan dan pelaksanaan migrasi tenaga kerja, kesejahteraan TKI, penegakan hukum dan kantor-kantor di berbagai misi pemerintah Indonesia di luar negeri sebagai pusat sumber daya bagi berbagai isu migrasi tenaga kerja. Sementara UU No. 39/2004 membahas kerja sama antar badan pemerintah dalam situasi darurat dan hubungan antara pemerintah pusat, regional dan daerah, peraturan ini tidak berhasil menjelaskan pembagian wilayah hukum antar badan pemerintah. Instruksi Presiden No. 6/2006 digunakan untuk meralat ini dengan menetapkan keterlibatan departemen utama. Menurut Instruksi ini, pemerintah pusat merupakan fokus utama dalam manajemen migrasi tenaga kerja termasuk pembuatan kebijakan, eksekusinya, pengawasannya dan mobilisasi badan-badan pemerintah yang terkait. Setiap badan pemerintah pusat memainkan peranan penting dalam manajemen kegiatan migrasi tenaga kerja yang efisien. Tanpa kerjasama yang terpadu antar badan pemerintah, TKI akan terus terkena dampak berbagai macam masalah.

Reformasi berdasarkan UU No. 39/2004 dan peraturan yang disebutkan sebelumnya berarti bahwa penempatan dan perlindungan TKI sekarang ini melibatkan paling sedikit 13 lembaga pemerintah termasuk, antara lain Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, BNP2TKI, Kementerian Luar Negeri, Kementerian urusan Sosial, Kementerian Koordinasi Bidang Perkonomian, Kementerian Koordinasi Bidang Kesejahteraan Rakyat, Kementerian Kesehatan, Kementerian Komunikasi dan Informasi, Kementerian Dalam Negeri, Direktorat Jenderal Imigrasi, Polisi Republik Indonesia, Badan Nasional Sertifikasi Profesional dan Institute Sertifikat Profesional (lihat Lampiran II untuk informasi lebih lanjut).

Ada 4 pasal dalam UU No. 39/2004 yang dengan jelas memerintahkan lembaga pemerintah untuk bersama-sama bertanggung jawab dalam penempatan dan perlindungan TKI:

- Pasal 5, memberikan mandat hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam mengatur, membina, melaksanakan dan mengawasi penempatan TKI, dengan pilihan bahwa pemerintah daerah tidak harus terlibat, mendelegasikan wewenang dari pemerintah pusat;
- Pasal 55, serupa merujuk ke perihal kerjasama antara pemerintah pusat dan regional untuk menyaksikan penandatanganan kesepakatan kerja TKI. Namun, tidak ada penjelasan yang tegas tentang siapa yang mempunyai wewenang untuk bertanggung jawab:

- Pasal 73, mengenai repatriasi para TKI dalam situasi darurat, seperti perang di negara tujuan, melibatkan kerjasama dengan KBRI, BNP2TKI dan pemerintah di tingkat nasional dan daerah; dan
- Pasal 92, tentang pengawasan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri, menyatakan tentang keterlibatan pemerintah pusat dan daerah; dan tugas perwakilan diplomatik Indonesia di luar negeri, kebutuhan kolaborasi dan koordinasi yang jelas dalam pengawasan penempatan kerja. Dua ayat ini masih memerlukan penjelasan lebih lanjut dari pemerintah, masih belum jelas kapan ayat-ayat ini akan dikeluarkan.

KETIDAK JELASAN KEWENANGAN HUKUM ANTAR BADAN PEMERINTAHAN

Tidak adanya kejelasan pembagian wilayah kewenangan hukum antar lembaga negara di tingkat nasional dan provinsi, menyebabkan koordinasi yang kurang baik atau duplikasi kerja (Ford, 2005). Sementara UU No. 39/2004 hanya memberikan sedikit petunjuk, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah malah tidak mudah dipahami dan sering tidak selaras. Hal ini tentunya memberikan dampak yang besar terhadap kredibilitas dan transparansi sistem, khususnya berkaitan dengan kegiatan pelatihan sebelum keberangkatan, arahan dan mekanisme pengarahan dan pengawasan, sehingga membuka ruang untuk menyalahgunakan setiap tahap proses migrasi.

Pasal 26 dan 95 UU No. 39/2004 telah menambahkan konflik kelembagaan antara BNP2TKI dan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Badan pemerintah sering bekerja secara terpisah tanpa ada hubungan kerjasama antar mereka. Diperlukan pedoman pelaksanaan UU No. 39/2004 yang tegas dan tidak memungkinkan ruang untuk multi penafsiran.

KURANG TRANSPARANSI DALAM KOORDINASI ANTAR BADAN-BADAN KEPERINTAHAN

Kewenangan hukum antara BNP2TKI dan Kementerian Tenaga kerja dan Transmigrasi tidak dijelaskan di dalam kerangka kerja undang-undang. Contohnya, Kementerian Tenaga kerja dan Transmigrasi mempunyai wewenang untuk membuat kebijakan dan BNP2TKI berwenang untuk mengeksekusi dan melaksanakannya. Namun, Pasal 94 yang memberikan mandat dalam pembentukan BNP2TKI tidak dengan jelas menentukan tingkat kerja sama antara Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan BNP2TKI. Tingkat koordinasi dan kerjasama yang sangat minim antara dua badan pemerintahan untuk memberikan perlindungan TKI menghambat perbaikan manajemen migrasi tenaga kerja di Indonesia dan memberikan dampak merugikan bagi TKI.

HAK-HAK ANGGOTA KELUARGA TKI

Hak-hak para TKI berada di bawah kerangka kerja perundang-undangan sekarang ini, tapi tidak sama dengan hak-hak anggota keluarga TKI. Hak-hak keluarga TKI tidak diakui dalam UU No. 39/2004, jadi keluarga tidak mempunyai akses ke informasi mengenai bekerja di luar negeri. Mereka tidak punya hak untuk berkomunikasi dengan anggota keluarga mereka atau menerima dokumen dan informasi penting dari anggota keluarga yang bekerja di luar negeri. Ini benar-benar sangat menghalangi keluarga TKI yang ingin membantu anggota keluarga mereka yang bermasalah. Banyak keluarga kehilangan kontak dengan anggota keluarga dari awal proses sebelum keberangkatan atau selama mereka bekerja di luar negeri. Kasus ini bisa sangat bermasalah bagi TKI perorangan, karena mereka berada dalam situasi yang sangat terisolasi dan kesepian, merasa kesulitan untuk menghubungi pihak berwenang setempat untuk mendapat bantuan bila terjadi eksploitasi atau penganiayaan.

KERJA SAMA BILATERAL, REGIONAL, DAN INTERNASIONAL

Selain kerangka kerja manajemen migrasi, Pemerintah Indonesia saat ini juga bekerjasama dengan beberapa negara tujuan dalam penempatan TKI di luar negeri. Indonesia saat ini mempunyai Nota Kesepakatan dengan negara-negara berikut:

1. Republik Korea, (antar pemerintah atau G-to-G melalui sistem ijin ketenagakerjaan);
2. Jordan (direvisi, ditandatangani bulan Maret 2008);
3. Kuwait (dalam proses perpanjangan, dipisahkan sektor formal dan informal);
4. Provinsi Taiwan, China
5. Emirat Arab (tanggal 18 Desember 2007 untuk sektor formal);

6. Qatar;
7. Australia (Sektor Pemerintah ke Swasta); dan
8. Malaysia (dua Nota Kesepakatan, satu mencakup pekerja di sektor formal dan yang lain mencakup pekerja rumah tangga)

Indonesia sedang dalam proses menegosiasikan Nota Kesepakatan dengan negara berikut:

9. Syria;
10. Brunei Darussalam (konsep diserahkan ke Pemerintah Brunei Darussalam); dan
11. Jepang melalui Kesepakatan Kemitraan Ekonomi antar Indonesia-Jepang IJEPA (dalam proses penyelesaian Nota Kesepakatan bagi penempatan perawat dan pengasuh).

Dalam rangka kerja sama regional dan internasional, Indonesia menjadi peserta dan anggota aktif dari beberapa forum yang ada, termasuk Global Forum tentang Migrasi dan Pembangunan, Proses Colombo dan Dialog Abu Dhabi. Indonesia juga sudah meratifikasi protokol untuk mencegah, menekan, dan menghukum perdagangan orang, khususnya perempuan dan anak-anak (Protokol Palermo) sebagai komitmen nasional untuk menolak dan memberantas segala macam bentuk eksploitasi manusia. Negara juga sudah menandatangani tapi tidak meratifikasi Konvensi PBB tentang Hak-Hak TKI dan Keluarganya.

TANTANGAN MIGRASI TENAGA KERJA DI INDONESIA

Migrasi Ilegal

Salah satu tantangan besar yang dihadapi pemerintah Indonesia berhubungan dengan pengelolaan migrasi adalah masalah migrasi ilegal. Kebijakan manajemen migrasi yang ada saat ini, baik sistem perekrutan dan perlindungan TKI, telah menyebabkan banyak orang meninggalkan Indonesia tanpa mengikuti prosedur yang berlaku, dan menjadi TKI ilegal di negara tujuan. Migran seperti ini bisa ditemukan di semua negara tujuan TKI, khususnya di Malaysia dengan jumlah TKI ilegal terbesar. TKI ilegal ini merupakan hasil kebijakan migrasi tenaga kerja di kedua negara pengirim dan tujuan, yang menciptakan proses migrasi tenaga kerja yang lamban, rumit dan mahal bagi para migran. Di Provinsi Taiwan, Cina misalnya, TKI mengalami pengurangan gaji yang sangat besar untuk membayar biaya perekrutan. Dengan berjalannya waktu, biaya bisa mencapai sebesar 14 bulan gaji mereka. Dihadapkan pada prospek ini, beberapa TKI memutuskan untuk melarikan diri diam-diam dari majikan mereka dan mencari pekerjaan lain tanpa menggunakan agen perantara. Ini menempatkan TKI pada resiko bekerja tanpa dokumen yang resmi, karena dokumen ini mungkin masih ditahan oleh majikan atau agen mereka. Banyaknya jumlah TKI ilegal juga didukung oleh jaringan kerja perekrut TKI di Indonesia dan negara tujuan yang menempatkan TKI tanpa dokumen yang benar. Jaringan sosial rahasia yang ada di negara pengirim maupun di negara tujuan dapat memfasilitasi migrasi tidak resmi.

Migrasi ilegal dari Indonesia merupakan akibat beberapa faktor yang saling terkait, termasuk jumlah makelar yang banyak dan agen perekrutan yang tidak terdaftar di daerah pedesaan, kurangnya pengetahuan di antara TKI tentang prosedur migrasi yang benar dan HAM migran, lemahnya keterlibatan pemerintah dalam menyediakan informasi dan perlindungan bagi TKI, lemahnya penegakan hukum dan kegagalan untuk menuntut mereka yang terlibat dalam praktek perekrutan terlarang dan tidak bermoral. Dikarenakan rendahnya pengetahuan para calon TKI di Indonesia, sangatlah penting kalau ada kerangka kerja hukum yang luas berfokus pada penegakan hak-hak tenaga kerja dan pencegahan perekrutan yang tidak resmi.

Seperti yang dibahas sebelumnya, ada tiga macam kegiatan migrasi ilegal: masuk dan keluar dari suatu negara secara ilegal, tinggal secara tidak resmi, dan akhirnya bekerja secara ilegal juga. Beberapa migran ilegal masuk ketiga kategori ini. Sebagian besar migran ilegal masuk secara resmi tetapi kehilangan status resminya di negara tujuan. Seorang migran bisa kehilangan status resminya untuk beberapa alasan, termasuk tinggal lebih lama daripada yang diijinkan oleh visanya, menerima pekerjaan lain, mengambil bentuk kerja yang berbeda dari yang dinyatakan dalam visanya atau melarikan diri dengan diam-diam dari majikannya.

Sebagian besar TKI ilegal berada di Malaysia dan diperkirakan jumlahnya hanya berbeda sedikit daripada migran ilegal Meksiko di Amerika Serikat (Hugo, 2007). Migrasi TKI tidak resmi akan dibahas lebih lengkap dalam bagian kedua laporan ini.

Sebagai negara berkembang dengan tingkat kemiskinan, pengangguran dan kurangnya lapangan pekerjaan yang signifikan, Indonesia menggunakan sumber daya manusianya sebagai salah satu cara untuk mendapatkan devisa melalui pengiriman uang TKI ke Indonesia. Selain jumlah TKI yang sangat besar meninggalkan Indonesia selama dua dekade terakhir ini, kerangka kerja hukum yang memfasilitasi perekrutan dan penempatan TKI masih lemah. UU No. 39/2004, yang merupakan undang-undang utama yang mengatur migrasi tenaga kerja di Indonesia, tidak membatasi biaya besar yang harus ditanggung oleh TKI, atau tidak juga memberikan perlindungan TKI yang memadai, mengalihkan kekuasaan dan tanggung jawab sebagian besar ke agen perekrutan swasta.

Dampak Migrasi Ilegal

Migrasi ilegal terjadi karena besarnya permintaan dan persediaan TKI berketerampilan rendah dan jalur resmi yang mahal dan/atau terbatas bagi migrasi resmi. Beberapa TKI yang menganggap jalur resmi migrasi untuk perekrutan menghabiskan terlalu banyak waktu, mahal dan rumit, lebih suka memilih jalur tidak resmi untuk migrasi. Dikarenakan sifatnya yang tidak resmi, maka tidak ada data akurat yang tersedia; yang paling tepat hanya ada perkiraan kasar. Tentu saja jumlah migran ilegal besar. Contohnya, di daerah ASEAN sendiri, diperkirakan ada 7 juta TKI, kira-kira separuhnya melakukan migrasi ilegal (dikutip seperti yang terlampir, tidak dipublikasikan). TKI ini juga harus membayar biaya ke agen yang memfasilitasi penempatan mereka dan biaya kepergian ke negara tujuan. Batas ukuran biaya umumnya dari ratusan hingga beberapa ribu dolar, tergantung jenis kerja dan lokasi. Selain norma hukum internasional yang ada, migran tidak resmi di banyak negara tidak diperhatikan masalah HAM-nya dan mempunyai akses terbatas untuk minta ganti rugi hukum akan kasus gaji yang tidak dibayarkan, kondisi kerja yang membahayakan, perlakuan yang tidak benar atau eksploitasi. Karena mereka tidak punya status legal untuk hidup dan bekerja di negara tujuan, mereka juga hidup dalam ketakutan luar biasa akan ditahan dan dideportasi sehingga dengan mudah dikontrol oleh si majikan.

Migrasi ilegal juga memberikan dampak terhadap para pelaku lain selain TKI sendiri, termasuk keluarga mereka, masyarakat, orang yang terlibat dalam perekrutan (makelar dan agen perekrutan tidak resmi) dan negara. Di kedua negara, Indonesia dan negara tujuan, seseorang yang terlibat dalam migrasi resmi maupun tidak resmi bisa mendapatkan keuntungan besar dengan mengimpor tenaga kerja. Dalam iklim seperti saat ini, mereka yang terlibat dalam proses perekrutan bisa mendapatkan keuntungan lebih banyak dari migrasi ilegal, ditambah dengan lemahnya sistem penegakan hukum di Indonesia maupun luar negeri sehingga resiko dihukum tidaklah berarti apa-apa. Akibatnya, migrasi ilegal akan mungkin terus berlangsung selama masih menguntungkan dan keuntungannya masih lebih banyak daripada resikonya. Maka penting bagi Indonesia untuk memberi perhatian lebih banyak pada praktek perekrutan tidak resmi dan usaha-usaha untuk menghentikan mereka dengan cara: (i) meningkatkan pengetahuan para calon TKI bahwa migrasi gelap kurang mendapatkan perlindungan; (ii) memperbaiki tindakan penegakan hukum untuk melacak orang-orang yang terlibat dalam praktek perekrutan tidak resmi. Selain itu, jika ekonomi negara tujuan masih tergantung pada tenaga kerja migran, maka pemerintah dari negara-negara ini harus mengambil langkah-langkah untuk menyediakan akses migrasi yang lebih mudah dan aman, dan juga mengambil tindakan tegas untuk menghukum majikan dari migran ilegal.

Perdagangan Orang

Perdagangan orang bisa dianggap bagian dari migrasi gelap dan kasus yang paling ekstrem dari eksploitasi di dunia migrasi. Menurut Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, "Indonesia merupakan sumber utama perempuan, anak-anak dan laki-laki yang diperdagangkan untuk tujuan kerja paksa dan eksploitasi komersial seksual. Tidak jauh beda, Indonesia juga merupakan tujuan dan negara transit untuk korban perdagangan orang asing ini" (Department of State, 2009). Menurut data IOM, ancaman yang paling besar dari perdagangan yang dihadapi laki-laki dan perempuan Indonesia disebabkan adanya kondisi kerja paksa dan ikatan utang di negara-negara yang lebih berkembang di Asia khususnya Malaysia (75,76%), Singapura (0,76%), dan Jepang (0,73%) dan Timur Tengah, khususnya Arab Saudi (1,73%) (IOM, 2010).

Populasi Indonesia yang besar, rentangan geografis yang luas, ekonomi yang lemah dan akses pendidikan yang terbatas merupakan kondisi yang menguntungkan bagi perdagangan orang. Akibat rendahnya pemahaman tentang fenomena perdagangan orang di antara orang-orang awam, petugas pemerintahan dan badan-badan penegak hukum, maka perdagangan orang telah menjadi fenomena besar dan meluas.

Dari 3.696 orang korban yang diperdagangkan yang dibantu oleh IOM antara Maret 2005 dan Desember 2009, 90 persen adalah perempuan dan 24 persen anak-anak. Mereka berasal dari 31 provinsi dari 33 provinsi yang ada di Indonesia (Tabel 5). Ini menggambarkan bahwa hampir semua provinsi di Indonesia merupakan sumber perdagangan orang. Wilayah sumber yang paling signifikan sesuai dengan urutan jumlah dari yang terbesar hingga terkecil adalah: Jawa Barat, Kalimantan Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah dan Sumatera Utara. Di antara orang-orang yang diperdagangkan, 88,20 persen menyatakan masalah ekonomi sebagai alasan untuk mencari peluang kerja di luar negeri; 29,68 persen dari mereka yang diperdagangkan tamatan SD sementara 19,99 persen belum lulus SD. Statistik ini menunjukkan hubungan erat antar kondisi ekonomi lokal yang lemah dan rendahnya status pendidikan orang yang diperdagangkan.

Tabel 5: Data Korban Perdagangan Orang Berdasarkan Propinsi (Maret 2005 - Desember 2009)

Provinsi Asal	Total	%
Jawa Barat	831	22,42%
Kalimantan Barat	722	19,53%
Jawa Timur	457	12,36%
Jawa Tengah	422	11,42%
Sumatra Utara	254	6,87%
Nusa Tenggara Barat	236	6,39%
Lampung	189	5,11%
Nusa	163	4,41%
Banten	77	2,08%
Sumatera Selatan	72	1,95%
Sulawesi Selatan	60	1,62%
DKI Jakarta	57	1,54%
Aceh	27	0,73%
D.I. Yogyakarta	18	0,49%
Sulawesi Tengah	15	0,41%
Jambi	14	0,38%
Sulawesi Barat	12	0,32%
Sulawesi Tenggara	12	0,32%
Kepulauan Riau	11	0,30%
Sumatera Barat	8	0,22%
Riau	8	0,22%
Sulawesi Utara	7	0,19%
Kalimantan Selatan	5	0,14%
Maluku	5	0,14%
Bengkulu	5	0,14%
Kalimantan Timur	2	0,05%
Gorontalo	2	0,05%
Bali	1	0,03%
Kalimantan Tengah	1	0,03%
Papua (Irian Jaya)	1	0,03%
Kepulauan Bangka Belitung	1	0,03%
Tidak ada data		
TOTAL	3,696	100%

■ Kebanyakan wanitanya berasal dari Jawa Barat
 ■ Kebanyakan laki-laki dan anak-anak berasal dari Kalimantan Barat
 Sumber : (IOM, 2010a).

Kebanyakan orang-orang yang diperdagangkan direkrut melalui agen (66,88%), yang kemudian diidentifikasi sebagai agen ilegal atau perekrut orang ilegal. Keterbatasan pengetahuan tentang proses standar perekrutan membuat orang yang diperdagangkan secara tidak sadar memasuki situasi perdagangan. Sering orang-orang yang terlibat dalam proses perekrutan merupakan orang-orang terdekat mereka seperti keluarga, teman dan tetangga mereka.

Dari jumlah populasi yang disurvei, 55,75 persen diperdagangkan sebagai pembantu rumah tangga dan 15,99 persen menjadi pekerja seksual yang dipaksa. Kebanyakan dari PRT adalah perempuan dan anak-anak, sementara kebanyakan laki-laki yang diperdagangkan bekerja di perkebunan. Survei juga menunjukkan kerentanan kelompok ini. Semua adalah korban lebih dari satu pelanggaran HAM yang fundamental dan tindak kekerasan, sebagian besar bekerja dipaksa/kerja lembur yang tidak dibayar (79,95%), tidak diberikan kebebasan gerak (77%), menderita kekerasan verbal dan psikologis (74,62%), dokumen ditahan (63,83%), kurang akses terhadap layanan kesehatan apabila jatuh sakit (57,71%), mengalami pelecehan seksual (20,35%), dan korban perkosaan (9%) (IOM, 2010).

Pada bulan April 2007, Pemerintah Indonesia membuat UU No. 21/2007 tentang Pemberantasan Tindak Kejahatan dari Perdagangan Orang. Untuk menindaklanjuti upaya pemerintah dalam menghentikan perdagangan orang, Departemen Luar Negeri Amerika Serikat (2009) menempatkan Indonesia pada tingkatan kategori II, "Pemerintah Indonesia tidak benar-benar mematuhi standar minimum untuk mengurangi perdagangan; namun ini memang perlu upaya yang besar untuk melakukannya". Laporan ini menyambut upaya Pemerintah Indonesia untuk memperbaiki penegakan hukum terhadap masalah perdagangan orang. Terdapat jumlah signifikan tuntutan dan hukuman atas perdagangan orang di Indonesia yang juga berkaitan dengan pelanggaran perdagangan tenaga kerja - untuk pertama kalinya desegregasi data dilaporkan. Pemerintah Indonesia juga mempertahankan upaya membantu korban perdagangan melalui pembiayaan pelayanan dasar dan merujuk korban ke Lembaga Sosial Masyarakat (LSM) dan organisasi internasional. Akan tetapi, belum ada kemajuan memadai dalam menghadapi perdagangan tenaga kerja melalui praktek perekrutan yang mengeksploitasi dan dilakukan para agen perekrutan yang berkuasa secara politik. Juga ada beberapa laporan tentang upaya untuk menuntut, menuduh, atau menghukum penegak hukum Indonesia dan tentara militer yang terlibat dalam perdagangan orang, walaupun laporan itu terkait dengan korupsi yang berhubungan dengan perdagangan.

UU No. 21/2007: Pemberantasan Tindak Kejahatan dari Perdagangan Orang

UU No. 21/2007 bertujuan memberantas perdagangan orang melalui upaya terpadu dari badan-badan pemerintah terkait untuk menghukum pelaku, mencegah perdagangan orang dan menyediakan perlindungan bagi korban perdagangan orang. Undang-undang terdiri dari ketetapan dengan jangkauan cukup luas untuk mengkriminalkan perdagangan orang, menjamin bantuan dan perlindungan komprehensif bagi korban. Contohnya, ada ketetapan yang menyatakan dengan tegas bahwa korban berhak mendapatkan bantuan medis dan reintegrasi. Hal ini dijelaskan lebih lengkap melalui peraturan berikut yang dimandatkan untuk disusun dalam jangka waktu setahun undang-undang baru ditetapkan; Peraturan Pemerintah No. 9/2008 tentang Prosedur dan Mekanisme Pusat Pelayanan Terpadu Bagi Saksi dan/atau Korban Perdagangan Orang; Keputusan Presiden No. 69/2008 tentang Unit Kerja untuk Mencegah dan Mengatasi Tindak Kejahatan Perdagangan Orang. Unit kerja ini menghasilkan Standar Pelayanan Minimum di Pusat Layanan Terpadu bagi Saksi dan/atau Korban pada tahun 2009 dan akan diikuti dengan Prosedur Operasi Standar untuk Pusat Layanan Terpadu bagi Saksi dan/atau Korban Perdagangan Orang pada tahun 2010.

Sementara UU No. 21/2007 tentang tuntutan, hukuman dan denda terberat bagi pelaku merupakan hal yang baik, namun implementasinya masih terbatas. Berdasarkan pengalaman IOM dalam menyediakan bantuan hukum bagi korban perdagangan orang, tidak lebih dari 10 kasus yang berhasil menghukum pelaku di bawah undang-undang ini. Kebanyakan kasus dikenai hukuman di bawah undang-undang lain, seperti UU No. 23/2002 tentang Perlindungan Anak dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Meskipun Pasal 29 dari UU 21/2007 membahas bukti yang diperlukan untuk pemeriksaan kasus perdagangan orang, implementasinya masih sulit, khususnya ketika korban perlu melakukan testimoni di pengadilan. Banyak para penegak hukum, seperti hakim, jaksa dan polisi, mempunyai pengetahuan terbatas tentang UU No. 21/2007, karena penyebaran informasi tentang undang-undang ini sangat kurang sehingga banyak pihak yang masih bingung tentang implementasinya.

Pasal 25 – 27 UU No. 21/2007 yang membahas tentang pencegahan perdagangan orang, seharusnya diimplementasikan di pemerintah tingkat daerah dan nasional. Beberapa pemerintah daerah telah menciptakan peraturan daerah untuk mencegah perdagangan orang, walaupun sebenarnya sudah ada unit kerja pemerintah yang mengatur perdagangan orang termasuk pencegahannya sebagai bagian rencana tindakan mereka.

Pasal 36 dan 37 UU No. 21/2007 membahas tentang perlindungan, namun belum ada prosedur pemerintah saat ini atau lembaga yang mempunyai petunjuk operasional berkenaan dengan perlindungan korban perdagangan orang selama proses penyelidikan. Akibatnya, banyak korban perdagangan orang menolak untuk melanjutkan kasus mereka dengan pihak berwenang karena takut ancaman yang dibuat oleh orang-orang yang memperdagangkan mereka. Pasal 39 UU No.21/2007 jelas sekali menyatakan hak-hak korban untuk mendapatkan rehabilitasi medis dan sosial, namun skema pembiayaan sulit diperoleh dari pemerintah. Akibatnya, ada banyak pemerintah daerah dan LSM yang sering meminta bantuan rehabilitasi dari IOM.

Secara umum, undang-undang anti perdagangan orang nampak kuat di atas kertas, tapi masih sangat lemah implementasinya dalam praktek hukum.

Koordinasi Pemerintah

Umumnya, undang-undang menetapkan bahwa tenaga kerja Indonesia harus menerima manfaat positif seperti bebas pajak,¹⁴ dukungan untuk membuat tabungan selama bekerja dan pengakuan kompetensi profesional setelah mengikuti pelatihan.¹⁵ Maka, merupakan tanggung jawab agen perekrutan untuk mengatur repatriasi TKI pada akhir penempatan kerja mereka¹⁶ dan undang-undang melarang penempatan TKI dalam pekerjaan yang tidak layak.¹⁷ Pasal 34 ayat 1 dan 2 UU No.39/2004 dengan jelas mengatur informasi tentang perekrutan yang harus disediakan bagi calon TKI. Sementara pasal-pasal ini membawa pesan yang jelas, namun transparansi penyampaian informasi tersebut oleh agen perekrutan masih sulit.

Pasal 82 UU No. 39/2004 memberikan wewenang kepada agen perekrutan untuk bertanggung jawab terhadap perlindungan TKI sesuai dengan kesepakatan kerja, sementara pasal 6 dan 7 menegaskan tentang kewajiban pemerintah untuk menyediakan dan memperbaiki perlindungan bagi TKI sebelum keberangkatan, selama dan pasca penempatan mereka. Dengan dua pasal yang saling berkontradiksi, maka tidak bisa dihindari muncul sistem yang lemah dalam pengawasan kesejahteraan para TKI dan kepatuhan agen perekrutan, juga penegakan hukum yang efektif, penghukuman agen yang tidak mematuhi UU dan peraturan.

Kurangnya transparansi dari pemerintah dan lemahnya komunitas yang membela kepentingan para TKI memberikan implikasi negatif kepada TKI. Contohnya, pasal 61 UU No.39/2004 telah menugaskan agen perekrutan untuk mengatur perubahan kesepakatan kerja bagi TKI dengan membuat kesepakatan kerja baru dan melaporkan ke KBRI. Akan tetapi, banyak TKI, khususnya PRT, mengalami banyak masalah untuk mendapatkan kontrak atau paspor baru. Pasal ini tidak bisa melindungi TKI di luar negeri dan kurang jelasnya tindakan yang harus dilakukan oleh perwakilan Pemerintah Indonesia.

Peran pemerintah yang seimbang harus ditekankan, khususnya dalam mengawasi dan menegakkan hukum sehingga penempatan TKI bisa dilakukan dengan transparan dan pertanggungjawaban yang lebih baik. Badan ketenagakerjaan tidaklah mungkin mengatur diri mereka sendiri untuk mematuhi peraturan pada saat tidak ada pengawasan pemerintah atau pelaksanaan proaktif dari peraturan pemerintah yang berwenang dan bertanggung jawab. Beralih pada tanggung jawab perlindungan mungkin bukan cara yang efektif untuk memperbaiki perlindungan bagi pencari kerja dan TKI karena agen perekrutan merupakan entitas komersial yang berfokus pada keuntungan dan mungkin tidak memiliki kepedulian terhadap TKI.

Pasal 5 UU No. 39/2004 menyatakan tugas pemerintah untuk mengatur, membina, melaksanakan dan mengawasi penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri. Dua peran yang disebutkan di pasal 5--eksekusi (mengatur, membimbing, melaksanakan) dan pengawasan--dalam kenyataannya harus dilaksanakan oleh lebih dari satu agen dengan kapasitas tugas masing-masing seperti yang ditetapkan undang-undang. Sementara evaluasi internal bisa mengevaluasi kinerja agen, namun diperlukan pula evaluasi eksternal guna menghindari timbulnya konflik kepentingan.

UU No. 39/2004 tidak mengenali peran masyarakat dalam perlindungan TKI, dengan hanya Pasal 86, Ayat 2, yang menyatakan bahwa dalam pelaksanaan pengawasan, pemerintah bisa melibatkan agen perekrutan, organisasi lain dan/atau masyarakat. Peran masyarakat di bidang pengawasan hanya mungkin terjadi bila pemerintah mengizinkan. Tanpa integrasi dan keterlibatan TKI, organisasi masyarakat, dan organisasi lainnya serta lembaga lain yang mendukung kepentingan TKI, undang-undang tidak mampu mengurus TKI secara efisien dan efektif

¹⁴ Keputusan Menteri 204/1999, Pasal 63, Ayat 1,2 and 3

¹⁵ UU No. 39/2004, Pasal 34.

¹⁶ Pasal 55, Keputusan Menteri 204/1999; Pasal 61 Keputusan Menteri 104A/2002

¹⁷ Pasal 34 Keputusan Menteri 104A/2002.

dan tidak mempunyai dampak positif di perlindungan TKI. Jadi secara fundamental undang-undang bisa dianggap cacat karena tidak disusun berdasarkan keterbukaan dan pertanggungjawaban pemerintah, padahal ini sangat penting agar bisa memberikan perlindungan TKI yang memadai.

Peraturan Presiden No. 81/2006

Peraturan Presiden No. 81/2006 mengatur tentang pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri sebagai salah satu aspek pelaksanaan UU No. 39/2004. Akan tetapi, sejak penyusunannya, sistem penempatan dan perlindungan TKI ditandai dengan adanya perselisihan antara agen dan pejabat pemerintah yang secara pribadi terlibat dalam masalah ini. Kurangnya kerjasama antara pihak yang berwenang dan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi mengenai peran siapa untuk melaksanakan instruksi ini serta konflik panjang antara berbagai badan pemerintah yang bertanggung jawab dalam pengelolaan TKI, menandai ketidakpedulian pemerintah dalam mengatasi kelemahan endemik dari industri perekrutan migrasi.

Kementerian Koordinasi Bidang Perekonomian sebagai badan pemerintah elit yang secara khusus menangani urusan antar departemen dan yang dipercaya untuk mengkoordinasikan pelaksanaan instruksi ini, belum berhasil menyelaraskan operasi agen-agen yang bertanggungjawab. Pihak yang berwenang masih didominasi oleh kepentingan agen perekrutan dan kurang perspektif yang koheren dalam perlindungan TKI.

AKSES TERHADAP PELAYANAN KEUANGAN (PINJAMAN, TABUNGAN DAN PILIHAN PENGIRIMAN UANG)

Kebanyakan TKI pergi ke luar negeri karena pertimbangan ekonomi, misalnya untuk memperbaiki kondisi keuangan di rumah. Kebanyakan TKI mengambil peluang selama berada di luar negeri untuk mengirimkan uang ke kerabat dan teman-temannya di Indonesia. Pada tahun 2008 pengiriman uang ke Indonesia telah mencapai US\$ 6,6 milyar menurut Bank Indonesia (2008). Sebagian besar dipakai TKI dan keluarganya untuk membiayai kebutuhan sehari-hari, membeli atau membangun rumah, pendidikan anak-anak atau saudara mereka atau membeli barang-barang konsumsi. Mantan TKI sangat jarang yang bisa mempersiapkan usaha jangka panjang produktif setelah mereka kembali ke negara asal, dan banyak kasus TKI melakukan migrasi ulang setelah uang habis.

TKI seringkali hanya memiliki akses terbatas terhadap jalur keuangan formal seperti bank. Mereka ragu-ragu untuk berhubungan dengan bank karena rendahnya tingkat pendidikan sehingga berpengaruh pada pengetahuan mereka tentang perbankan. Bank dianggap terlalu formal dan rumit. Untuk membiayai perjalanan migrasi mereka, kebanyakan TKI mencari pinjaman dari keluarga/saudara, tetangga, agen perekrutan, atau bahkan rentenir sebelum keberangkatan mereka. Ini memungkinkan para migran mendapatkan pinjaman tanpa dokumen resmi yang biasanya dibutuhkan oleh lembaga pelayanan keuangan resmi dan tanpa harus menunggu prosedur resmi yang nampak rumit.

Menurut studi yang dilakukan Bank Dunia 2009, kira-kira dibawah 50 persen rumah tangga mempunyai rekening dengan lembaga keuangan resmi sementara 18 persen rekening dengan lembaga tidak resmi (World Bank, 2009c). Akses cenderung lebih besar di daerah perkotaan, dan hanya 20 hingga 34 persen di daerah pedesaan yang memiliki akses ke jasa perbankan¹⁸ (Bank of Indonesia, 2008). Untuk tabungan, laporan Bank Dunia menyatakan hanya 27 persen rumah tangga TKI yang diwawancarai memiliki tabungan sendiri, sementara 34 persen menabung dengan menggunakan rekening keluarga, teman mereka atau orang lain (World Bank, 2009c). Pemerintah Indonesia telah mengupayakan untuk mendorong TKI membuka tabungan. Beberapa bank milik negara sekarang memperbolehkan mereka membuka rekening tabungan dengan jumlah minimum Rp 10.000 (US\$ 1). Pemerintah berharap dengan adanya kebijakan ini akan mendorong TKI mengirim uang penghasilan mereka melalui lembaga formal daripada jalur tidak resmi yang sering digunakan. Namun, bank sering mengenakan biaya administrasi untuk pemeliharaan rekening dan tambahan biaya bila ingin mengaktifkan kembali rekening yang ditutup. Kebanyakan TKI baru mulai mengirimkan uang setelah beberapa bulan bekerja di luar negeri karena harus membayar pinjaman awal yang dipakai untuk membiayai perjalanan mereka pertama kali.

Terlepas dari kendala di atas, saat ini terlihat adanya tren terhadap penggunaan jalur bank resmi. Terlihat dari besarnya prosentase pengiriman uang yang dikirim melalui jalur resmi ini. Menurut, studi IOM-ERCOF (ERCOF-IOM, 2010,) tentang koridor pengiriman uang Malaysia - Indonesia, paling sedikit 80 persen dari migran dan keluarga mereka yang diwawancarai menyatakan bahwa bank dan operator pengiriman uang merupakan jalur

¹⁸ Lembaga keuangan informal termasuk Rotating Savings and Credit Associations (ROSCAs atau arisan), penjaga toko memberikan kredit ke pelanggan mereka, kelompok mandiri, organisasi petani, dan asosiasi perempuan.

utama mereka dalam mengirimkan/menerima uang. TKI semakin sadar resiko yang berkaitan dengan jalur tidak resmi, membawa uang tunai atau mengirimkan uang lewat teman. Akan tetapi, studi juga menemukan bahwa jumlah TKI yang menggunakan rekening orang lain untuk mengirimkan dan menerima uang cukup banyak karena mereka tidak memiliki rekening bank sendiri.

SISTEM PENEMPATAN TKI MENURUT UU NO. 39/2004: TAHAP SEBELUM KEBERANGKATAN

Bagian ini menggambarkan dan membahas sistem penempatan TKI di luar negeri saat ini. Pertama, meneliti tahap sebelum keberangkatan, kemudian perlindungan TKI di luar negeri, dan akhirnya tahap pemulangan dan reintegrasi di Indonesia.

Sentralisasi Kegiatan Sebelum Keberangkatan

Sistem sentralisasi hasil bentukan UU No.39/2004 kurang memiliki koordinasi yang tepat waktu dan efektif antara pemerintah pusat dan daerah sehingga menyebabkan banyak masalah. Pemerintah regional tidak terlibat aktif dalam tugas pemerintah pusat untuk 'mengontrol, membuat dan melaksanakan, mengawasi penempatan dan perlindungan TKI' yang menyiapkan keberangkatan mereka sendiri untuk bekerja di luar negeri, seperti tercantum di Pasal 5 (2) UU No.39/2004. Pasal ini menyatakan bahwa pemerintah pusat bisa mendelegasikan tanggung jawabnya ke pemerintah regional yang berarti pemerintah regional hanya akan menjadi terlibat pada saat mereka diminta bantuannya oleh pemerintah pusat.

Ada kecenderungan bahwa inisiatif yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten dan kota tidak berhasil karena pihak berwenang yang menangani isu-isu sangat penting, seperti pendirian dan pengawasan agen perekrutan, masih berada di tangan pemerintah pusat. Akibatnya, walaupun ada peluang untuk 'otonomi daerah', terdapat tren kuat ke arah sentralisasi administrasi pemerintah di Jakarta. Hasilnya adalah penyingkiran pemerintah daerah secara de facto dalam administrasi penempatan TKI. Sehingga walaupun ada masalah yang dialami TKI, seperti perekrutan tidak resmi, pemalsuan dokumen, dan penarikan biaya penempatan semena-mena, yang kemungkinan besar terjadi di luar wilayah Jakarta, pemerintah membatasi wewenang dan kemampuan pemerintah daerah untuk menyelesaikan permasalahan ini.

Ketetapan umum Pasal 1(3) UU No. 39/2004 mendefinisikan penempatan TKI sebagai kegiatan pelayanan. Menurut undang-undang, agen perekrutan swasta bertanggung jawab untuk mencocokkan TKI sesuai keterampilan, minat dan kemampuan mereka dengan penyedia kerja di luar negeri. Agen perekrutan swasta bertanggung jawab atas proses perekrutan menyeluruh, pengurusan dokumen, pendidikan dan pelatihan, akomodasi sementara, persiapan keberangkatan, keberangkatan ke negara melalui repatriasi ke Indonesia. Untuk deskripsi lebih lengkap tentang penempatan TKI Indonesia, lihat Lampiran I.

Sponsor atau makelar selalu mencari wilayah yang "aman" di mana tidak ada atau sangat sedikit kehadiran pemerintah daerah, untuk melakukan tindakan ilegal. UU No. 39/2004 telah memfasilitasi proses ini dengan membatasi wewenang pemerintah daerah secara efektif. Akibat terbatasnya kehadiran pemerintah daerah di kabupaten, masyarakat daerah cenderung tidak mengetahui betapa pentingnya menyelesaikan permasalahan yang sangat kronis seperti perekrutan tidak resmi.

Dalam peraturan pemerintah yang sering dipublikasikan untuk menjelaskan UU No.39/2004, tidak ada ketentuan tunggal dan progresif untuk mengatasi masalah-masalah perekrutan ilegal yang muncul. Peraturan Menteri No.18/2007 tentang Pengaturan Penempatan dan Perlindungan TKI tidak menjelaskan mekanisme koordinasi penyediaan Surat Ijin Perekrutan bagi agen perekrutan yang dipublikasikan oleh pemerintah pusat untuk dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Dampak peraturan ini adalah untuk tidak mengesahkan Peraturan Menteri No. 19/2006 yang mengatur masalah serupa. Peraturan ini melebihi Peraturan Menteri No. 19/2006 yang lebih komprehensif daripada Peraturan Menteri No. 18/2007. Peraturan No. 19/2006 mengkoordinasi pengeluaran surat ijin perekrutan dari agen perekrutan melalui lembaga provinsi atau daerah untuk pelayanan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri (BP3TKI - Badan Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia) dan kantor Kementerian Tenaga kerja dan Transmigrasi di kabupaten/kota (pasal 4, Ayat 1).

Walaupun Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan BNP2TKI memberikan komitmen untuk memperbaiki sumber daya kelembagaan dan kualitas pelayanan sebelum keberangkatan bagi calon TKI, namun kegiatan-kegiatan utama mereka dilakukan di Jakarta atau di kota besar lainnya sehingga peluang keterlibatan pemerintah di tingkat kabupaten menjadi sangat terbatas.

Beberapa kegiatan sebelum keberangkatan yang dilakukan hanya di Jakarta termasuk:

- Pendidikan keterampilan dan pelatihan bagi calon TKI;
- Pembekalan Akhir Pemberangkatan;
- Pengurusan kartu identitas TKI yang bekerja di luar negeri; dan
- Pengurusan dan penandatanganan kesepakatan kerja antara agen perekrutan dan calon TKI.

Dampak Sentralisasi Kegiatan Sebelum Pemberangkatan

Instruksi Presiden No. 6/2006 tentang Reformasi Kebijakan Sistem Penempatan dan Perlindungan bagi TKI yang menguraikan reformasi awal untuk dilakukan oleh lembaga pemerintah yang relevan di bawah koordinasi menyeluruh Kementerian Koordinasi bidang Perekonomian, diharapkan akan mengarah ke desentralisasi pelayanan penempatan TKI. Walaupun reformasi mencakup program desentralisasi, tetapi hal ini belum dilaksanakan sepenuhnya. Terbukti dari jumlah agen perekrutan yang tinggal di Jakarta dan sekitarnya. Mengonsentrasikan kegiatan sebelum keberangkatan di Jakarta merupakan hal yang praktis dan efisien bagi agen perekrutan karena biaya operasional untuk menampung calon TKI di satu tempat lebih rendah daripada mempunyai beberapa pusat pelatihan yang berbeda di berbagai wilayah. Tabel 6 memperlihatkan konsentrasi geografis agen perekrutan di Indonesia.

Tabel 6: Distribusi dan Tingkat Konsentrasi Geografis Agen Perekrutan Indonesia di Lima Provinsi Utama (2007)¹⁹

Propinsi	Tingkat Konsentrasi
Jakarta	60%
Jawa Timur	13%
Jawa Barat	10%
Banten (Jawa Barat)	3%
Jawa Tengah	3%
Sumatera Utara	3%
Provinsi lain	8%

Alokasi calon TKI di satu tempat di Jakarta memang mempermudah agen perekrutan untuk melakukan usaha mereka, namun juga menjadikan kondisi calon TKI semakin rentan selama proses perekrutan. Selama pelatihan, TKI ditempatkan di rumah sementara, yang mungkin tertutup untuk umum, termasuk untuk keluarga mereka, mempersulit pengawasan kondisi rumah, atau malah tidak mungkin. Bila keluarga dari TKI diperbolehkan berkunjung, jumlahnya dibatasi, padahal patut diperhitungkan jarak dari kampung dan biaya yang harus dikeluarkan untuk perjalanan tersebut.

Dampak lain dari sentralisasi pusat pelatihan adalah sulitnya memastikan pelatihan calon TKI. Pendidikan TKI yang terpenting seharusnya berkenaan dengan hak-hak mereka dan akses mendapatkan bantuan bila terjadi kasus eksploitasi atau penganiayaan. Mengingat lemahnya pengawasan, pemantauan dan peraturan terhadap agen perekrutan, maka sangat mungkin bila TKI tidak menerima informasi tentang hal-hal ini dan tidak dipersiapkan dengan cukup akan kondisi kerja di luar negeri. Standar pelatihan TKI, khususnya PRT, akan dilihat lebih lengkap di bab ini.

Pemerintah pusat, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi atau BNP2TKI, tidak memiliki kapasitas yang dibutuhkan untuk menangani sentralisasi kegiatan penempatan TKI di Jakarta atau mengawasi kegiatan agen perekrutan dan pekerja lapangan mereka. Tabel 7 memberikan gambaran umum tentang agen perekrutan, interaksi pemerintah dengan mereka, jadi diasumsikan bahwa pemerintah mengetahui keberadaan dan kerja mereka di wilayah kewenangan hukum yang relevan.

¹⁹ Tabel ini dikompilasikan berdasarkan jumlah alamat kantor pusat agen pelayanan yang diakreditasi, yang disebarakan ke seluruh provinsi di Indonesia (BNP2TKI, 2007).

Data mengindikasikan bahwa masih ada agen perekrutan atau sponsor mereka yang tidak terdaftar. Hal ini mempersulit untuk mengetahui seberapa jauh mereka mengubah prosedur, merekayasa dokumen atau membebaskan biaya penempatan yang berlebihan ke calon TKI.

Tabel 7: Pencatatan Agen Perekrutan Kantor Tenaga Kerja Regional (2007)

No	Kantor Agen Perekrutan Terdaftar bagi Tenaga Kerja	Jember (%)	Banyumas (%)	Tulang Bawang (%)
1	Tidak terdaftar di tingkat nasional, provinsi, kabupaten (ilegal)	27.60%	31.03%	38.00%
2	Terdaftar hanya di tingkat nasional, tapi tidak di tingkat kabupaten atau provinsi	48.28%	44.83%	24.00%
3	Terdaftar hanya di tingkat provinsi, tapi tidak di tingkat nasional atau provinsi	6.90%	0%	8.00%
4	Terdaftar hanya di tingkat kabupaten, tapi tidak di tingkat nasional atau provinsi	3.45%	0%	0%
5	Terdaftar di tingkat nasional dan provinsi, tapi tidak di kabupaten	3.45%	0%	30.00%
6	Terdaftar di tingkat nasional dan kabupaten tapi tidak di tingkat provinsi	3.45%	24.14%	0%
7	Terdaftar di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten (sah)	6.90%	0%	0%

Sumber: The Institute for Ecosoc Rights (2007).

Sistem Satu Atap

Pemerintah pusat, melalui BNP2TKI, telah mencoba untuk menyampaikan perihal minimnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dengan mengundang pemerintah daerah dan perwakilan sektor swasta di daerah untuk bergabung dalam menangani isu-isu migrasi. Inisiatif berbeda telah diujicobakan termasuk: (1) pertukaran kerja di luar negeri di tingkat kabupaten; (2) memperluas kerjasama pusat-pusat pelatihan berbasis masyarakat; (3) mendirikan pusat krisis bagi TKI yang bermasalah.

Sistem Satu Pintu Di Batam

Pada tahun 2004 Indonesia mengujicobakan "sistem satu pintu" untuk penempatan PRT dari Indonesia di Singapura. Pada tanggal 28 Mei 2004 di Batam, Kepulauan Riau, provinsi terdekat dengan Singapura, Megawati--presiden pada saat itu--meluncurkan sistem Manajer Rumah Tangga ke Singapura yang mewajibkan semua PRT Indonesia yang pergi ke Singapura untuk melalui sistem ini. Hal ini dilakukan untuk memastikan PRT dari Indonesia yang masuk ke Singapura mempunyai semua dokumen yang diperlukan untuk bekerja di sana. Inisiatif ini dikenal sebagai Sistem Satu Pintu Batam.

Sistem Satu Pintu Batam memberikan titik keluar tunggal bagi calon PRT ke Singapura. Pusat ini menyediakan sejumlah pelayanan termasuk pemeriksaan dokumen kesehatan, kontrak kerja, dokumen perjalanan dan keterampilan serta tes kecocokan. Mengingat dekatnya jarak geografis ke Singapura, maka Batam merupakan pilihan strategis untuk menghentikan migrasi ilegal. Dengan Sistem Satu Pintu Batam, pemerintah Indonesia, melalui KBRI di Singapura berharap memulai sistem proaktif dan menyediakan orientasi kerja bagi calon TKI ke Singapura.

Sayang sekali, Sistem Satu Pintu Batam tidak lagi berjalan. Inisiatif tidak bertahan karena lemahnya koordinasi antar badan-badan pemerintahan. Untuk sukses, sistem perlu dukungan dari agen perekrutan yang tidak kunjung terwujud. Pada bulan Oktober 2007, Erman Suparno, mantan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, membatalkan rencana Pemerintah Indonesia untuk mengontrol penempatan TKI hanya melalui Batam sebagai Sistem Satu Pintu.

Layanan Satu Pintu Terpadu di NTB

Pada tahun 2008, BNP2TKI meluncurkan sistem pelayanan satu pintu terpadu di Mataram, Nusa Tenggara Barat bagi TKI yang berasal dari provinsi NTB. Pelayanan ditujukan untuk memberikan pelayanan dokumen yang cepat, aman, murah dan mudah diakses. Pelayanan satu pintu diharapkan bisa ditiru di provinsi lain karena adanya potensi untuk mengurangi pemalsuan dokumen dan menghentikan pembebanan biaya berlebihan ke calon TKI.

Pelayanan satu pintu didirikan melalui kerjasama antara BNP2TKI dengan kantor daerah Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kementerian Pendidikan dan Populasi dan Kantor Catatan Sipil, Kantor Imigrasi, Kementerian Kesehatan, Kantor Kepolisian Daerah dan Kantor Pajak. Bantuan disediakan bagi calon TKI termasuk untuk pengurusan paspor, pengurusan dokumen bebas fiskal ke luar negeri, Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN), dokumen penempatan dan perlindungan TKI, asuransi, pengurusan kasus, Pembekalan Akhir Pemberangkatan dan memeriksa dokumen-dokumen penting TKI yang akan berangkat dari Indonesia (dokumen identitas, visa kerja, kesepakatan kerja dan penempatan, sertifikat kompetensi kerja dan sertifikat kesehatan).

Pelayanan baru dimulai pada akhir 2008, sehingga masih terlalu awal untuk melakukan evaluasi komprehensif. Didapati bahwa pelayanan sebelum keberangkatan diujicobakan kepada TKI yang akan bekerja di negara tujuan tertentu, khususnya Malaysia, sedangkan pelayanan satu atap nampaknya masih belum berdampak bagi TKI yang berangkat ke Timur Tengah. Sistem keberangkatan nasional masih tetap didominasi oleh keberangkatan dari Jakarta dengan peran pemerintah daerah yang terbatas, pelayanan di NTB ini masih belum dimanfaatkan sepenuhnya.

Sistem Asuransi dari Pemerintah

Pemerintah Indonesia sadar jika TKI bisa mengalami berbagai macam masalah selama bekerja di luar negeri, yang lebih serius dan biasa tapi dilebih-lebihkan, kecelakaan kerja, kekerasan, sakit dan kematian. Untuk alasan ini program asuransi yang menjamin bantuan bila terjadi kasus kehilangan, kerugian, kekerasan, sangatlah penting bagi TKI. Mengingat adanya kondisi TKI yang lebih rentan (contohnya yang kurang berpendidikan), diperlukan kontrol efektif dan upaya pengelolaan perusahaan asuransi untuk memastikan tersedianya layanan yang diperlukan TKI serta menjamin perlindungan mereka.

Sampai sekarang, implementasi kebijakan pemerintah pada asuransi TKI belum fokus pada proses yang efisien dan penyelesaian klaim TKI yang bermasalah. Kebijakan asuransi telah direvisi berkali-kali, tapi masih belum bisa menjamin hak-hak TKI atas klaim asuransi yang mereka bayar sebelum keberangkatannya. Menurut Bank Dunia, isu-isu dengan sistem asuransi masih bisa dilihat di semua tingkat. Pertama, di tingkat pemerintah, koordinasi masih kurang antara tiga agen terkait, Kementerian Keuangan, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan BNP2TKI. Kedua, perusahaan konsorsium yang bertanggung jawab memproses klaim justru mempersulit dan memperlama proses pembayaran. Mereka sering tidak menginformasikan TKI tentang kondisi umum dan penjelasan mengenai cakupannya, dan walaupun tersedia, tingkat melek huruf TKI tidak dipertimbangkan. Akhirnya agen perekrutan sering gagal dalam menyediakan bantuan ke TKI memasukkan klaim mereka.

Permasalahan umum mengenai asuransi TKI adalah kesulitan dalam mengajukan klaim asuransi. Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Kompar yang berafiliasi dengan BNP2TKI dalam menyediakan layanan bantuan hukum bagi TKI melaporkan bahwa hanya 30 persen klaim asuransi bisa diproses, dengan mayoritas (70%) klaim macet di sistem (Viva News, 2009). Antara September 2008 dan April 2009, klaim asuransi dari 16.621 TKI, bernilai Rp 365 milyar (US\$ 40 juta)²⁰, belum dibayarkan oleh lima konsorsium asuransi bagi TKI yang berasuransi. Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI) mengadakan protes dan mogok makan di kantor Kementerian Tenaga kerja dan Transmigrasi di Jakarta pada bulan Agustus 2008 untuk menekan pemerintah dalam mengambil tindakan terhadap klaim asuransi yang macet. Mereka menyatakan bahwa kebijakan asuransi pemerintah menetapkan agar pihak yang diasuransikan (TKI) tidak memegang polis sendiri-sendiri, padahal nama merekalah yang terdaftar sebagai pihak yang diasuransikan. Meskipun kebijakan menetapkan bahwa TKI punya hak memperoleh Kartu Partisipasi Asuransi, pada kenyataannya banyak TKI tidak mempunyai kartu ini karena kurangnya pengetahuan status mereka yang diasuransikan dan informasi yang diterima dari perusahaan asuransi.

²⁰ US\$ 1 = Rp 9.124 tertanggal 25 Maret 2010.

Pada tahun 2006 Peraturan Menteri tentang asuransi dikeluarkan, dengan penunjukan BNP2TKI sebagai entitas yang bertanggung jawab dalam hal asuransi TKI. Peraturan ini juga ditetapkan dalam kebijakan asuransi yang dipegang BNP2TKI, TKI juga diberikan hak memegang Kartu Keanggotaan Asuransi. Ini merupakan kemajuan dari kebijakan sebelumnya, yang memberikan tanggung jawab kepada agen perekrutan atas klaim asuransi sebagai perwakilan dari TKI. Namun ketentuan ini diubah lagi setelah ada Peraturan Menteri baru yang dikeluarkan untuk TKI tahun 2008.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 23/2006 tentang Asuransi bagi TKI, mencabut wewenang BP3TKI untuk mengurus klaim dan wewenang dialihkan kembali ke agen perekrutan di masing-masing kabupaten dan kota. Pengalihan wewenang ini mengakibatkan konflik antara BNP2TKI dan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, di mana Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi mencoba membatasi peran BNP2TKI terhadap TKI. Peraturan Menteri yang baru juga mengalihkan kepemilikan kebijakan asuransi ke TKI atau saudara yang terdekat berikutnya daripada ke BP3TKI. Jadi perubahan kebijakan belum mengubah kinerja perusahaan asuransi dalam melakukan kewajiban mereka.

TUGAS DAN TANGGUNG JAWAB AGEN PEREKRUTAN

Dokumen TKI

Sebelum meninggalkan Indonesia ke luar negeri untuk penempatannya, TKI perlu melengkapi semua dokumen yang dibutuhkan untuk masuk ke negara asing, termasuk paspor, kontrak kerja, visa kerja, pembebasan fiskal dan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN). Banyak TKI tidak mengetahui dokumen apa yang diperlukan untuk bekerja ke luar negeri dan pentingnya dokumen ini demi keselamatan mereka sendiri selama bekerja di luar negeri. Sebagai akibatnya, TKI tidak paham akan pentingnya kelengkapan dokumen dan menyetujui beberapa atau semua dokumen mereka dipalsukan untuk mempercepat proses migrasi.

UU No. 39/2004 mengatur tiga tanggung jawab agen perekrutan berkaitan dengan dokumen TKI:

- menghasilkan dan menandatangani kesepakatan penempatan calon TKI (Pasal 38, Ayat 1 and 2);
- melaporkan dan menyerahkan salinan tiap kesepakatan penempatan kerja ke Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Pasal 38, Ayat 2; Pasal 54, Ayat 1); dan
- bertanggung jawab untuk kelengkapan dokumen TKI (Pasal 65).

Mendelegasikan tanggung jawab atas kelengkapan dokumen TKI ke agen perekrutan swasta merupakan tindakan yang merugikan TKI karena beberapa agen melihat bahwa akan lebih menguntungkan menempatkan TKI dengan dokumen palsu atau tidak lengkap untuk mempercepat proses penempatan. Walaupun peraturan yang ada saat ini tidak meminta agen perekrutan dengan secepatnya mengambil alih pengurusan dokumen TKI, tetapi hal ini telah terjadi di banyak wilayah untuk mempercepat penempatan bagi TKI.

Sebuah studi dilakukan oleh The Institute for Ecosoc Rights pada tahun 2007 di tiga kabupaten dengan tingkat migrasi yang tinggi (Jember - Jawa Timur, Banyumas - Jawa Tengah, dan Tulang Bawang - Lampung) menunjukkan bahwa 40 persen dokumen TKI dipalsukan, dengan mayoritas pemalsuan dilakukan karena permintaan agen perekrutan atau makelar. Pemalsuan ini terutama pada nama, umur, alamat dan status perkawinan TKI. Studi ini juga mengindikasikan bahwa pemalsuan dokumen bisa jadi sangat biasa di beberapa daerah. Dikarenakan skala studi tingkat pemalsuan ini yang sifatnya lokal, maka tidak bisa dipakai sebagai generalisasi daerah di Indonesia. Pemalsuan dokumen bisa berakibat serius bagi TKI ketika mereka mengalami masalah di negara tujuan. Tanpa dokumen yang benar, biasanya sulit untuk staf KBRI di negara tujuan membuat kartu identitas TKI, khususnya untuk kasus kematian. Jadi kurang lengkapnya dokumen juga menyebabkan tenaga kerja rentan dieksploitasi karena mereka tidak mampu mencari bantuan karena ketakutan untuk dideportasi.

Perekrutan TKI

UU No. 39/2004 menetapkan paling tidak enam tanggung jawab agen perekrutan dalam merekrut TKI:

- menyediakan informasi ke calon TKI tentang kegiatan dan metode perekrutan, pengurusan dokumen, hak-hak dan tanggung jawab calon TKI, situasi, kondisi dan resiko di negara tujuan dan cara-cara mendapatkan perlindungan (Pasal 34, Ayat 2);
- melakukan perekrutan calon TKI yang terdaftar di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Pasal 36, Ayat 1);
- memberangkatkan calon TKI yang memenuhi persyaratan migrasi resmi (Pasal 67, Ayat 1);
- melaporkan keberangkatan TKI di KBRI dan KJRI di negara tujuan (Pasal 67, Ayat 2);
- mendaftarkan calon TKI dalam program asuransi (Pasal 68, Ayat 1); dan
- menampung calon TKI sebelum keberangkatan mereka dari Indonesia (Pasal 70, Ayat 1).

Agar bisa mengurus tugas di atas secara efisien, diperlukan pengawasan efektif terhadap pelaksanaan tanggung jawab agen perekrutan.

Peraturan menyatakan bahwa agen perekrutan hanya diijinkan untuk merekrut calon TKI yang terdaftar di kantor daerah Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, tapi agen perekrutan dan pekerja lapangan justru lebih sering merekrut di desa-desa asal TKI, tanpa sepengetahuan pemerintah daerah di wilayah tersebut. Hasilnya banyak pemerintah daerah tidak mengetahui berapa banyak TKI yang berasal dari daerah mereka.

Agan perekrutan bertanggung jawab untuk melaporkan TKI yang sudah diberangkatkan ke luar negeri ke misi diplomatik Indonesia dan menyerahkan salinan kontrak kerja yang sudah ditandatangani ke agen perekrutan daerah, menurut UU No. 39/2004. Namun, agen perekrutan tidak selalu melakukannya, sehingga mempersulit Konsulat Indonesia atau KBRI mengetahui jumlah, lokasi dan majikan para TKI di negara tujuan.

Tanpa pemantauan, pengawasan, penyelidikan, pengontrolan, inspeksi dan penyebaran informasi yang benar, agen perekrutan bisa menghalangi upaya hukum mengatur TKI. UU No.39/2004 mengenai pemantauan dan pengawasan agen perekrutan, tidak mencantumkan daftar tindakan yang diminta pemerintah dalam mengawasi perekrutan TKI (Pasal 34, Ayat 3). Pemerintah hanya menunggu agen perekrutan mencari persetujuan mengenai materi informasi yang disiapkan bagi calon TKI dan melaporkan kegiatan perekrutan mereka. Bila agen perekrutan tidak melapor, maka pemerintah tidak akan mengetahui kegiatan mereka. Meskipun ada sanksi bagi agen perekrutan yang tidak melapor ketika mereka telah memberikan informasi tentang calon TKI atau mengirim TKI ke luar negeri, sanksi ini tidak cukup berarti bagi mereka, akibatnya mempermudah agen perekrutan melakukan praktek perekrutan ilegal.

Perlindungan TKI akan meningkat secara signifikan kalau semua agen perekrutan selalu mempertimbangkan kepentingan TKI pada saat proses perekrutan dan penempatan. Akan tetapi, pengawasan yang ketat terhadap agen perekrutan, kegiatan perekrutan dan penempatan, juga sanksi yang jelas bagi pelanggar masih perlu dipastikan. UU tidak menjabarkan sistem semacam itu untuk pengawasan ketat dan aktif terhadap agen perekrutan.

Program Pendidikan dan Pelatihan

Pendidikan dan pelatihan calon TKI sangatlah penting untuk menjamin keselamatan dan pengetahuan mereka tentang HAM. Pelatihan sebelum keberangkatan bagi TKI ditetapkan dalam Pasal 42 (1), 68 (1) dan 69 (2) UU No. 39/2004.

Menurut Pasal 69 (3) UU No. 39/2004, pemerintah bertanggung jawab memberikan Pengarahan Akhir Pemberangkatan (dikenal dengan nama Pembekalan Akhir Pemberangkatan/PAP).²¹ Pasal 95 (2b) UU No. 39/2004 mengidentifikasi BNP2TKI lebih lanjut sebagai lembaga yang bertanggung jawab untuk memberikan PAP.

²¹ Pengarahan sebelum keberangkatan juga disebut Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP).

Pada tahun 2008, BNP2TKI mengembangkan bahan-bahan pelatihan yang mencakup topik sebagai berikut:

- Masa kerja dan kontrak kerja (termasuk hak-hak dan kewajiban TKI dan majikannya)
- UU (termasuk Hukum Pidana), peraturan-peraturan dan kebiasaan-kebiasaan di negara tujuan;
- Prosedur kedatangan dan keberangkatan;
- Peran misi diplomatik Indonesia untuk melakukan tatap muka dengan TKI dan bagaimana cara TKI mendapatkan akses ke bantuan;
- Klaim asuransi;
- Tabungan di bank dan jalur resmi pengiriman uang;
- Panduan kesehatan;
- Meningkatkan kesadaran tentang beberapa isu seperti perdagangan orang dan narkoba;
- Melatih rasa percaya diri dalam menghadapi kejutan budaya, stres, kesepian, dan isu profesional; dan
- Prosedur pulang ke kampung halaman.

Sejak Februari 2009, tanggung jawab untuk menyampaikan Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP) telah dibagi antara dua lembaga. BNP2TKI melakukan pelatihan TKI yang dikirim berdasarkan kesepakatan antar pemerintah, sementara Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi beserta agen perekrutan melakukan pelatihan ke semua TKI lain yang akan berangkat. TKI yang dikirim ke luar negeri melalui kesepakatan antar pemerintah hanya perlu menghadiri pelatihan yang diadakan oleh BNP2TKI dan bukan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Bagi TKI yang dipekerjakan oleh agen perekrutan swasta, Peraturan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 17/2009 tentang organisasi pelatihan sebelum keberangkatan bagi TKI di luar negeri yang diadopsi bulan agustus 2009, mewajibkan asosiasi agen perekrutan berijin resmi untuk mendaftarkan semua TKI sesuai persyaratan administrasi, sementara sesi Pembekalan Akhir Pemberangkatan disampaikan oleh Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, bila mungkin didukung oleh lembaga pemerintah lainnya (tidak ada spesifikasi) atau sumber lain dari luar yang mempunyai keahlian dalam hal ini. TKI seharusnya menerima Pembekalan Akhir Pemberangkatan secara gratis dan tidak lebih dari dua hari sebelum mereka berangkat ke luar negeri. Kurikulum PAP yang dilampirkan ke dalam peraturan serupa dengan isi panduan pelatihan yang disusun oleh BNP2TKI (telah diuraikan diatas).

Berdasarkan Undang-Undang, semua topik Pembekalan Akhir Pemberangkatan yang terdaftar di atas diharapkan untuk disampaikan dalam waktu 20 jam (atau 2 hari). Demi mengurangi tekanan pada sumber daya pelatihan dari pemerintah pusat, Peraturan Menteri No. 17/2009 melihat kemungkinan pendelegasian tanggung jawab pelatihan ke tingkat provinsi dan kabupaten bila pihak yang berwenang telah mengijinkannya.

Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi telah mengeluarkan dua Keputusan Menteri tentang PAP bagi TKI yang hendak bekerja ke luar negeri. Peraturan Menteri No. 4/2005 untuk tujuan praktis, digantikan dengan Peraturan Menteri No. 17/2009, namun peraturan yang terakhir malah kurang jelas dibandingkan peraturan sebelumnya. Peraturan Menteri No. 4/2005 dengan jelas menyatakan siapa yang bertanggung jawab untuk menyampaikan materi PAP dan siapa yang akan menanggung biayanya sementara Peraturan Menteri No. 17/2009--tanpa mengarah ke peraturan menteri sebelumnya mengenai masalah yang sama--hanya menyatakan bahwa 'PAP dilakukan oleh Dirjen Penempatan dan Pendirian Tenaga Kerja beserta partisipasi agen lain yang terkait' (Pasal 3).

Tabel 8 menunjukkan hasil survei yang dilakukan di tiga provinsi asal. Terlihat bahwa program pendidikan dan pelatihan yang disediakan agen perekrutan sering mencakup bahan-bahan yang tidak memadai dan metode pengajaran tidak efisien akibat kurangnya sumber daya. Bahkan pada tingkat pemerintah pusat, PAP diadakan lebih singkat, hanya 8 jam (atau kurang) di ruang rapat yang seringkali penuh sesak, bukan 20 jam seperti yang disyaratkan. Kondisi ini tentu saja hampir tidak memungkinkan untuk membahas semua topik dengan memadai. Walaupun kurikulumnya cukup komprehensif, namun karena keterbatasan waktu maka Pembekalan Akhir Pemberangkatan sebelum keberangkatan cenderung seperti membuang poin yang penting untuk menyediakan perlindungan yang lebih baik bagi para TKI.

Tabel 8: Masalah Pendidikan dan Pelatihan yang Dialami TKI di 3 Kabupaten (2007)

Masalah	Proporsi TKI yang Mengalami Masalah (%)		
	Tulang Bawang	Banyumas	Jember
Tidak cukup bahan	20.0	18.5	86.1
Metodologi tidak efektif	4.0	25.9	97.2
Tidak menerima pendidikan/pelatihan	4.0	11.1	13.9
Pendidikan disertai kekerasan	10.0	-	11.1
Tidak disediakan informasi tentang kondisi di Negara tujuan	28.0	22.2	66.7
Tidak menerima pelatihan keterampilan	2.0	14.8	16.7
Tidak menerima informasi tentang HAM	22.0	48.1	69.4
Tidak menerima pelatihan bahasa di negara tujuan	-	9.3	13.9
Tidak mengambil tes kompetensi	18.0	88.9	44.4
Tidak menerima penjelasan akhir	24.0	63.0	47.2
Dipekerjakan tanpa dibayar selama proses pendidikan/pelatihan	12.0	9.3	19.4
Pendidikan dilakukan di Jakarta	80.0	85.2	44.4
Pendidikan/pelatihan oleh agen perekrutan	92.0	85.2	83.3

Sumber: The Institute for Ecosoc Rights (2007).

Dalam Peraturan Menteri No. 17/2009 terdapat ketentuan untuk mendelegasikan tanggung jawab pelatihan di tingkat provinsi. Walaupun peraturan ini diberlakukan sesegera mungkin, hanya sedikit upaya membangun kapasitas pegawai pemerintah di tingkat provinsi atau kabupaten. Kapasitas pelatihan dan Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP) masih dipusatkan di Jakarta dan kota-kota besar lainnya seperti Surabaya. Sentralisasi geografis meningkatkan biaya migrasi bagi TKI yang diminta untuk membayar perjalanan mereka sendiri dan biaya akomodasi agar bisa menghadiri pelatihan wajib ini.

Agen perekrutan diberikan wewenang yang signifikan dalam persiapan dan pelaksanaan program pelatihan pendidikan dan keterampilan, namun tidak ada jaminan bahwa pendidikan dan pelatihan yang dilakukan mencukupi karena sering tidak dipantau oleh pemerintah. Kepedulian terhadap hal ini mencuat karena berdasarkan studi tahun 2007 yang dilakukan oleh Institute for Ecosoc Rights, banyak TKI yang tidak menerima pelatihan sama sekali sebelum keberangkatan.

Kelemahan dalam program pendidikan dan pelatihan bagi TKI merupakan hasil kegagalan dalam mengembangkan dan melaksanakan sistem standar program pendidikan yang seharusnya tersedia bagi TKI. Studi yang dilakukan oleh Institute for Ecosoc Rights (2007) menemukan bahwa materi yang dipakai untuk mengajar tidaklah memadai dan tidak mengulas tantangan yang akan dihadapi selama bekerja di luar negeri. Tanpa kurikulum nasional, sangatlah tidak mungkin standar pelatihan dan bahan yang disediakan baik kualitasnya. Banyak agen perekrutan tidak mempunyai kapasitas untuk menyediakan pelatihan berkualitas bagi TKI.

Kebijakan pemerintah mengenai migrasi tenaga kerja tidak menjelaskan secara lengkap tentang proses dan persyaratan untuk memperbaiki kemampuan dan keterampilan (termasuk keterampilan antar pribadi) dari calon TKI seperti yang diminta agen perekrutan. Pemerintah hanya menyediakan garis besar cakupan pendidikan dan pelatihan seperti pemahaman kemungkinan peristiwa yang bisa terjadi, kondisi kerja, informasi tentang hak dan tanggung jawab TKI yang dimaksud. Indikator yang luas tidak cukup dan tidak mengatur pelaksanaan persyaratan ini.

Biaya Penempatan

Sebagian besar TKI termotivasi oleh prospek mendapatkan penghasilan yang lebih besar melalui migrasi, namun sebenarnya migrasi sendiri merupakan sebuah investasi yaitu ketika agen perekrutan membebaskan biaya pada TKI perorangan melalui proses migrasi. Migrasi ke luar negeri untuk bekerja merupakan investasi mahal bagi para TKI dan biaya ini telah melonjak khususnya sejak 2004. Pada tahun 2004, pemerintah mengeluarkan buku panduan berisikan informasi bagi TKI dan tentang "prosedur yang mahal bagi TKI ke negara tujuan" sebagai lampiran Peraturan Menteri No. 104A/2002.²² Untuk Hong Kong SAR, Direktorat Pemberdayaan TKI sebagai bagian dari Direktorat Jenderal bagi Pelatihan dan perencanaan tenaga kerja pada bulan November 2004 menentukan biaya penempatan sebesar Rp 9.132.000 (US\$ 1.000). Namun, lewat Peraturan Menteri No. 186/2008 biaya dinaikkan menjadi Rp 15.000.000 (US\$ 1.600).²³ Bagi TKI yang hanya menerima gaji sebesar HKD 3.580 (US\$ 460) per bulan di Hong Kong SAR (China Worker, 2010), peningkatan ini jelas membebani dan dibuat tanpa konsultasi dengan publik.

Estimasi biaya penempatan bisa ditemukan di masing-masing peraturan pemerintah. Namun, informasi ini tidak selalu tersedia bagi calon TKI, sehingga mereka tidak punya gambaran berapa biaya yang harus dibayarkan untuk migrasi mereka ke luar negeri. Akibatnya, agen perekrutan memanfaatkan TKI, dan banyak TKI membayar lebih untuk perekrutan dan dokumen daripada yang ditetapkan UU. Tabel 9 menyediakan tinjauan luas komponen biaya penempatan TKI di berbagai negara tujuan.

Tabel 9: Komponen dan Biaya Penempatan TKI di Sektor Domestik (PRT)

Komponen Biaya	Negara Tujuan			
	Malaysia (Rp)	Singapura (Rp)	Hong Kong (Rp)	Arab Saudi (Rp)
A. Biaya pas				
1. Pengurusan Paspor	110,000	110,000	110,000	110,000
2. Tes Kesehatan	225,000	150,000		
3. Visa Kerja	60,000	60,000		
4. Asuransi	400,000	400,000		
5. Retribusi perlindungan (US\$ 15)	150,000	150,000		
B. Biaya tidak pas				
1. Transportasi daerah	40,000	40,000	40,000	40,000
2. Tiket keberangkatan	810,000	700,000	2,125,000	3,500,000
3. Pelatihan (30 hari) x Rp.13.000 masing-masing	390,000	1,170,000	1,170,000	780,000
4. Akomodasi dan Makanan	405,000	1,215,000	1,215,000	810,000
5. Jasa Perusahaan	1,150,000	1,250,000	3,597,000	1,200,000
6. Tes kompetensi kerja dan orientasi sebelum keberangkatan	125,000	125,000	125,000	125,000
TOTAL	3,865,000	5,370,000	9,192,000	7,505,000

Source: Ministry of Manpower (2004).

Biaya pelatihan dan akomodasi temporer merupakan bagian utama dari biaya perekrutan karena tergantung dari negara tujuan di mana TKI akan bekerja. Untuk biaya kursus bahasa negara tujuan, lama atau sebetulnya durasi kursus, tergantung kebutuhan TKI. Pada kenyataannya, biaya akomodasi temporer merupakan komponen terbesar karena digunakan untuk membiayai kursus pendidikan dan waktu yang dihabiskan ketika menunggu panggilan dari majikan. Bila pendidikan dan pelatihan TKI dilakukan secara lokal, maka biaya penempatan bisa ditekan serendah mungkin karena mereka bisa tetap tinggal di rumah. Sebagai tambahan, ada biaya transportasi

²² Dalam dokumen ini, pemerintah hanya menyatakan, tidak menentukan ragam komponen biaya. Organisasi Masyarakat Madani dan TKI berharap pemerintah akan menentukan kebijakan biaya penempatan yang meringankan beban biaya dan memperhatikan kepentingan TKI.

²³ US\$ 1 = HKD 7,76 tertanggal 25 Maret 2010.

ke negara tujuan yang seharusnya menjadi tanggung jawab majikan namun justru lebih sering dibebankan ke TKI. Hal ini membuat biaya perekrutan dan penempatan menjadi sangat tinggi bagi TKI tetapi mengurangi biaya bagi para majikan di negara tujuan.

Sehubungan dengan hal pembayaran untuk Pembekalan Akhir Pemberangkatan wajib, peraturan terbaru tidak menyatakan dengan jelas siapa yang harus dikenai biaya. Peraturan Menteri No. 17/2009 menyatakan bahwa calon TKI seharusnya tidak dikenakan biaya pengarahan, namun tidak secara jelas menyebutkan siapa yang bertanggung jawab. Tanpa ketentuan khusus yang menyatakan bahwa pemerintah akan membayar pelatihan, maka sangat mungkin biaya ditanggung oleh agen perekrutan dan kemudian dibebankan ke TKI.

PERAN PEMERINTAH DALAM MENGAWASI KINERJA AGEN PEREKRUTAN

Kebijakan pemerintah Indonesia mencoba mengatur agen perekrutan dengan cara mengaplikasikan peraturan penempatan yang terdiri dari dua komponen: (1) mengatur pembentukan agen perekrutan; dan (2) menentukan tugas dan tanggung jawab agen perekrutan dalam mengurus penempatan kerja TKI.

UU No. 39/2004 menguraikan berbagai persyaratan bagi pendirian agen perekrutan termasuk: jaminan keuangan, rencana kerja tiga tahun mengenai penempatan dan perlindungan TKI, tersedianya alat pendukung dan peralatan pelatihan kerja seperti pelatihan tenaga kerja untuk penempatan dan perlindungan TKI.

Di bawah UU No. 39/2004, tugas dan fungsi agen perekrutan dibagi menjadi 3 bagian:

- Kegiatan Perekrutan seperti penyediaan informasi, pendaftaran TKI yang direkrut ke Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, menghasilkan dan menandatangani kesepakatan penempatan, bertanggung jawab terhadap biaya perekrutan, melakukan pendidikan dan pelatihan, menyerahkan salinan kesepakatan penempatan ke kantor lokal Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, memeriksa dan bertanggung jawab kelengkapan dokumen TKI, memberangkatkan TKI yang telah memenuhi persyaratan, melaporkan keberangkatan para TKI ke KBRI atau KJRI di negara tujuan, mendaftarkan calon TKI dalam program asuransi, melakukan Pembekalan Akhir Pemberangkatan dan menyediakan akomodasi sebelum keberangkatan.
- Kegiatan Perlindungan di luar negeri yang dilakukan oleh agen perekrutan termasuk: (1) mengatur kesepakatan kerja baru bagi TKI yang berganti majikan, mengatur perpanjangan kesepakatan kerja dan melaporkan perubahan ini ke KBRI atau KJRI di negara tujuan; dan (2) melaporkan kedatangan TKI di negara tujuan.
- Agen perekrutan wajib menyediakan perlindungan kepada TKI yang pulang, termasuk pelaporan tentang TKI yang pulang kepada KBRI di negara tujuan, repatriasi TKI yang bermasalah dan menyediakan fasilitas kesehatan bagi TKI yang sakit. Dalam kasus terjadinya kematian, wajib disediakan perlindungan termasuk menginformasikan keluarga TKI, mencari informasi penyebab kematian, pemulangan sisa barang, bertanggung jawab untuk biaya pemakaman, melindungi efek terhadap yang meninggal dan mengatur urusan yang meninggal (misalnya klaim asuransi).

Namun, kebijakan tentang penempatan dan perlindungan telah berubah beberapa kali dalam beberapa tahun terakhir ini, sehingga menyulitkan para pemangku kepentingan yang terlibat untuk tetap mengikuti perkembangan terbaru dan memastikan tingkat kepatuhan yang paling kondusif untuk perlindungan TKI.

Peran pemerintah pusat untuk mengawasi kegiatan agen perekrutan di Indonesia sekaligus menentukan sanksi yang dikenakan kepada agen perekrutan bila melanggar provisi UU No. 39/2004. Sanksi ini dijabarkan di Peraturan Menteri No. 5/2005. Sanksi terhadap agen perekrutan yang melanggar ketentuan UU No. 39/2004 terdiri dari peringatan tertulis, tahanan atau penghentian sementara, secara keseluruhan atau sebagian dari kegiatan penempatan, atau pencabutan ijin agen perekrutan. Jenis sanksi yang digunakan terhadap agen perekrutan tergantung pada jenis pelanggaran (lihat Lampiran III).

Ijin agen perekrutan bisa dicabut bila mereka melakukan pelanggaran berat seperti merekrut tanpa ijin, memberangkatkan TKI tanpa dokumen lengkap, membebaskan biaya penempatan yang tidak sesuai besarnya dengan peraturan ke TKI dan menempatkan TKI yang tidak mendapatkan Pembekalan Akhir Keberangkatan (PAP). Ijin operasi dicabut bagi mereka yang melanggar pasal 13(1) mengenai persyaratan administrasi pendirian agen perekrutan, dan tidak melakukan kewajiban dan tanggung jawab seperti yang ditetapkan pemerintah melalui UU No. 39/2004.

Selain sanksi administrasi, sanksi kriminal juga bisa diberikan oleh pemerintah untuk menghukum agen perekrutan yang melanggar ketentuan berikut:

- Memindahkan atau mengalihkan ijin untuk mengatur kerja TKI ke agen perekrutan lainnya;
- Memindahkan atau mengalihkan surat ijin perekrutan ke pihak lain;
- Melakukan perekrutan TKI yang tidak memenuhi persyaratan resmi;
- Menempatkan TKI yang tidak memenuhi tes kompetensi kerja;
- Menempatkan TKI yang tidak memenuhi persyaratan kesehatan dan psikologis;
- Menempatkan calon TKI atau TKI tanpa dokumen;
- Menempatkan TKI di luar negeri tanpa perlindungan program asuransi;
- Tidak memperlakukan calon TKI dengan baik atau manusiawi selama pelatihan sebelum keberangkatan;
- Tidak menempatkan TKI melalui mitra usaha;
- Menempatkan TKI di luar negeri untuk keuntungan mereka sendiri tanpa ada ijin tertulis dari menteri;
- Mempekerjakan calon TKI yang masih menjalani pendidikan pelatihan keterampilan;
- Menempatkan TKI tanpa kartu identitas di luar negeri; dan
- Tidak memberangkatkan TKI yang sudah mempunyai dokumen lengkap. Hukuman yang dikenakan pada agen perekrutan adalah hukuman penjara selama 1-5 tahun atau denda tidak kurang dari Rp 1 milyar (US\$ 109.600).

Pengawasan pemerintah terhadap agen perekrutan yang melanggar perundang-undangan kemungkinan besar dilakukan bila ada laporan dari masyarakat umum (Tempo Interaktif, 2009). Tidak adanya inisiatif pengawasan dari pemerintah baik secara teratur maupun tidak, dimanfaatkan oleh agen perekrutan untuk mengintimidasi calon TKI sehingga hanya ada sedikit laporan yang masuk ke pemerintah (Lampung Post, 2005).

Pemerintah regional mempunyai wewenang yang terbatas untuk mengambil tindakan terhadap agen perekrutan yang melanggar peraturan. Hanya Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi mempunyai wewenang untuk menutup agen perekrutan seperti yang ditentukan Peraturan Menteri No. 10/2009, tentang pemberian, perpanjangan dan pencabutan ijin penempatan oleh Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Dalam kasus-kasus ini, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi hanya dapat memberikan rekomendasi ke Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi atau agen perekrutan yang terkena sanksi. Masalah wilayah kewenangan hukum antara pemerintah pusat dan regional dan kurangnya pengawasan benar-benar menghambat pengawasan agen perekrutan di daerah.

Seperti yang telah didiskusikan di atas, pemerintah pusat (dalam hal ini Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi) telah menetapkan peraturan yang menetapkan agen perekrutan dan pengaturan penempatan tenaga kerja sesuai dengan prosedur standar tertentu. Kelemahan dasar kebijakan ini adalah banyaknya agen-agen pemerintah pusat yang tidak memiliki infrastruktur hukum untuk mengatur dan memantau kegiatan agen perekrutan.

Komunitas regional sering mengeluh bahwa mereka tidak mengetahui agen perekrutan mana yang bermasalah dan yang tidak. Mereka merasa kesulitan untuk memboikot atau menginformasikan ke calon TKI tentang agen perekrutan yang perlu dihindari. Meskipun demikian, ada laporan yang menyatakan bahwasanya mudah bagi agen perekrutan yang terkena sanksi untuk mendirikan perusahaan baru dan menggunakan nama baru walaupun pemilik dan manajer masih tetap orang yang sama. Fenomena 'membonceng' juga ada; agen perekrutan tanpa ijin untuk merekrut, melakukan perekrutan TKI dan selanjutnya diproses oleh agen perekrutan lain.

PERLINDUNGAN TKI: SELAMA DAN SETELAH BEKERJA DI LUAR NEGERI

Layanan yang Disediakan Perwakilan Pemerintah Indonesian di Negara Tujuan

Seperti yang dibahas sebelumnya, manajemen efektif yang bermanfaat bagi semua pemangku kepentingan dalam menangani isu-isu perlindungan tidak bisa tercapai tanpa kerja sama erat antar badan pemerintah terkait, pemangku kepentingan swasta dan TKI. Sampai sekarang, Serikat Buruh Migran dan organisasi yang bekerja bagi TKI belum mampu mencapai perlindungan TKI yang memadai karena berjalan sendiri-sendiri. Hanya dengan meningkatkan kerja sama antara pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya maka kekurangan sistem perlindungan TKI saat ini dapat diselesaikan, memperbaiki peraturan yang terkait dan manajemen keseluruhan migrasi tenaga kerja. Agar bisa melindungi TKI selama berada di luar negeri, dibutuhkan kerja sama erat dengan negara tujuan.

Demi memperbaiki layanan dalam perlindungan TKI seperti yang dimandatkan lewat Instruksi Presiden No. 6/2006, Kementerian Luar Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri No. 4/2008 tentang penyediaan layanan bagi warga Negara Indonesia di misi diplomatik di luar negeri. Peraturan ini menetapkan bahwa layanan ke warga negara Indonesia merupakan bagian sistem layanan terpadu yang bertujuan memperbaiki perlindungan kepada semua WNI, termasuk TKI. Layanan bagi WNI di misi diplomatik di luar negeri mempunyai dua tujuan utama:

- Memperbaiki kualitas layanan dan memperkuat perlindungan bagi warga negara Indonesia melalui layanan ini sendiri atau transparansi dan standarisasi layanan yang meliputi undang-undang dan peraturan, waktu penyelesaian, layanan yang dilakukan sesuai peraturan dan penghapusan suap;
- Melayani dan melindungi warga negara Indonesia di luar negeri.

Layanan yang disediakan oleh misi Indonesia di luar negeri termasuk:

- Pendaftaran warga negara Indonesia dan menyimpan pangkalan data warga negara Indonesia di negara itu;
- Bantuan dan perlindungan konsulat;
- Layanan dan perlindungan terhadap TKI;
- Layanan dan perlindungan penumpang kapal; dan
- Akomodasi sementara dan konseling.

Peraturan Menteri ini mengatur layanan bantuan hukum bagi WNI termasuk TKI dengan kasus hukum, juga pengawasan dan perlindungan TKI. Misi Indonesia di luar negeri bertanggung jawab terhadap perlindungan TKI dari titik pemberangkatan, pengawasan kontrak kerja, dan perlindungan selama bekerja lewat tindakan penanganan masalah saat berada di luar negeri. Tugas misi yang lainnya menyediakan bantuan ke keluarga WNI yang meninggal selama berada di luar negeri. Perbaikan dalam pengurusan dokumen dan ketersediaan layanan telah ikut memperbaiki kinerja misi luar negeri Indonesia dan kemampuan mereka untuk melindungi TKI. Di beberapa misi diplomatik Indonesia di negara tujuan, masyarakat Indonesia mengakui pemrosesan dokumen menjadi lebih cepat dan mudah, layanan bagi TKI yang memerlukan bantuan pun menjadi lebih baik.

Memang diakui penyediaan layanan telah meningkat, namun perubahan-perubahan ini belum benar-benar menghapus kebutuhan perlindungan bagi TKI karena tanggung jawab perlindungan sebagian besar masih diserahkan ke agen perekrutan. Kelemahan sistem perlindungan ini menjadi semakin jelas; ini artinya upaya Kementerian Luar Negeri untuk memperbaiki perlindungan TKI belum diimplementasikan secara penuh. Contohnya, walaupun ada upaya mendaftarkan semua TKI di misi Indonesia di negara tujuan agar bisa membantu mereka bila menemui masalah, namun masih banyak agen perekrutan yang tidak melaporkan TKI yang baru saja tiba. Akibatnya, KBRI dan KJRI tidak mengetahui jumlah tepat atau lokasi TKI yang bekerja di negara itu.

Proses perekrutan didominasi oleh agen perekrutan, pengetahuan TKI tentang layanan yang disediakan oleh KBRI sebagian terbatas pada informasi yang mereka terima dari agen perekrutan. Dengan pengawasan yang minim terhadap agen perekrutan sangatlah sulit ditetapkan apakah sebenarnya kebanyakan TKI memiliki informasi memadai dan tepat tentang kemana mereka harus pergi bila mereka membutuhkan bantuan. Hasil wawancara Institute for Ecosoc Rights (2007) terhadap mantan TKI menunjukkan bahwa banyak TKI diberitahu oleh agen perekrutan baik di Indonesia maupun negara tujuan untuk tidak mencari bantuan ke KBRI atau KJRI bila menemui masalah. Lebih jauh, dikatakan pula bahwa pada saat tiba di negara tujuan, agen perekrutan atau majikan kadang-kadang merampas nomor telepon KBRI.

Jasa Repatriasi Tenaga Kerja Indonesia (TKI)

Pada saat TKI kembali ke Indonesia, mereka harus melalui sistem repatriasi di terminal khusus di bandara yaitu Terminal IV Bandara Internasional Soekarno-Hatta. Kebijakan repatriasi TKI kembali ke kampung halaman mereka melalui Terminal IV sudah ditetapkan sejak 1999 melalui Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 204/1999 yang menunjuk Terminal IV sebagai terminal khusus untuk kepulangan TKI.

Terminal khusus ini diresmikan pada tahun 1999. Tahun 2008, dipindahkan dari Terminal III ke Terminal IV ("Terminal untuk Pengumpulan Data") dan pemrosesan kepulangan TKI sekarang ditangani oleh BNP2TKI.

Pemerintah Indonesia mengakui bahwa TKI yang pulang memiliki permintaan dan kebutuhan tertentu yang patut diperhatikan pada saat kepulangan mereka, seperti bantuan transportasi, medis, hukum, dan di beberapa kasus keuangan dan psikologis. Kebutuhan ini bisa diakses dan disediakan oleh petugas yang memberikan layanan khusus di Terminal IV pada saat kedatangan.

Terlepas dari niat baik, penyediaan layanan di Terminal IV bukan berjalan tanpa cacat. 'Terminal khusus' memaksa TKI untuk pulang lewat Jakarta, walaupun ini berarti jalan putar yang lebih jauh dan tidak adanya alternatif lain. TKI harus pulang ke alamat rumah yang tertulis di paspor mereka; hal ini menimbulkan masalah bagi yang menggunakan dokumen palsu dan yang keluarganya telah pindah alamat. TKI dipaksa untuk menukar penghasilan mereka dalam rupiah dan mengirim barang-barang milik mereka ke rumah dengan menggunakan kargo yang mahal. TKI yang mengalami masalah di luar negeri sering dipaksa untuk berurusan dengan agen perekrutan walaupun kesalahan bisa jadi berasal dari agen; beberapa bahkan dipaksa untuk membayar biaya kepulangan mereka sendiri. Proses ini semua memerlukan waktu yang lama dan dilaporkan terdapatnya kasus korupsi di terminal.

Walaupun banyak pihak melaporkan berbagai masalah yang dialami TKI selama proses kepulangan mereka, BNP2TKI menganggap Terminal IV sebagai tempat yang bisa melindungi TKI dari unsur-unsur kejahatan di bandara Soekarno-Hatta. Pihak yang berwenang mengakui bahwa layanan perlindungan Terminal IV tidak beroperasi secara optimal dan masih banyak ruang untuk perbaikan. Lampiran IV membahas perbaikan yang dibuat lebih lengkap.

Bantuan Modal Usaha

Melalui program yang disebut "Pemberdayaan Usaha bagi Mantan TKI" (Binapenta, 2006), Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, beserta beberapa badan pemerintah nasional dan regional menawarkan program bantuan bagi TKI yang kembali untuk mulai kegiatan usaha di kampung halamannya. Akibat keterbatasan dana, sampai sekarang program baru bisa membantu dengan menawarkan kegiatan pelatihan magang wirausaha (Kiss, 2009). Untuk meningkatkan keterlibatan pemerintah regional, BNP2TKI (2008) mendorong perencanaan dan pembuatan UU dan peraturan regional bagi pemberdayaan bekas TKI. Petugas baik di tingkat pusat dan regional memfokuskan bantuan yang disediakan baik oleh bank maupun organisasi lain untuk membantu mantan TKI mengelola uang yang mereka hasilkan di luar negeri. Upaya pemerintah daerah di berbagai tingkat dengan petugas yang responsif, contohnya di daerah Semarang (Jawa Tengah), berhasil melakukan kerjasama yang sangat baik dengan bank-bank daerah berupa pembentukan koperasi bagi mantan TKI, penyediaan fasilitas pembentukan koperasi dalam bentuk program bersubsidi dan bantuan modal usaha. Di Kabupaten Karanganyar, Semarang, terdapat sumbangan sebesar Rp 500 juta (US\$ 54.800) untuk program bersubsidi dan kredit usaha sebesar Rp 1 milyar (US\$ 109.601) bagi koperasi yang didirikan oleh mantan TKI (Suara Merdeka, 2006).

Peluncuran kegiatan bantuan pemerintah bagi bekas TKI di tingkat regional dilaksanakan bersamaan dengan kampanye di komunitas bertajuk "Pameran TKI" (BNP2TKI, 2008) (Antara News, 2006). Di sini informasi mengenai cara bekerja di luar negeri disebarkan. Sayangnya, kampanye ini lebih banyak menonjolkan kisah-kisah sukses, dan kurang berfokus pada persiapan yang diperlukan sebelum berangkat bekerja ke luar negeri.

Cakupan Geografis Intervensi Pemerintah yang Terbatas

Upaya pemerintah saat ini dengan program reintegrasi bagi TKI yang pulang memang merupakan perkembangan positif, namun penting untuk lebih ditegaskan aspek dukungan terhadap kebutuhan TKI setelah kepulangan, khususnya berkaitan dengan pengelolaan keuangan dari hasil jerih payah mereka selama di luar negeri dan akses keadilan bagi TKI yang mengalami masalah di luar negeri.

Masih terdapat keterbatasan dalam cakupan geografis untuk upaya reintegrasi karena dalam UU No. 39/2004 tidak dicantumkan peraturan skema perlindungan bagi bekas TKI yang pulang. Menurut undang-undang, perlindungan TKI berakhir dengan repatriasi TKI sampai ke kampung halaman. Undang-undang tidak membahas perlindungan bagi mantan TKI, baik bagi mereka yang bermasalah ataupun yang sukses dan tidak bermasalah. Hasil studi Institute for Ecosoc Rights (2007) di tiga kabupaten asal TKI terbesar didapati bahwa 71,4 persen mantan TKI menegaskan kebutuhan yang sangat mendesak untuk layanan setelah pulang ke kampung halaman. Studi menemukan bahwa 37,1 persen TKI yang pulang mengalami masalah dalam mengelola uang mereka, umumnya mereka mengeluhkan ketidakjelasan apakah pendapatan mereka digunakan untuk konsumsi harian atau dihabiskan oleh suami mereka. Selain layanan yang berkaitan dengan manajemen keuangan, mereka juga memerlukan pendampingan atau bantuan dengan klaim asuransi dan pengurusan kasus (Tabel 10).

Tabel 10: Layanan yang Diperlukan oleh TKI yang Pulang

No	Jenis Layanan yang Diperlukan	Proporsi TKI (%)		
		Tulang Bawang	Banyumas	Jember
1	Pelatihan dan bantuan dengan pengelolaan usaha	30.0	16.7	8.3
2	Akses lebih mudah untuk kerja sama	22.0	31.5	38.9
3	Penanganan kasus dan urusan asuransi	42.0	37.0	36.1
4	Bantuan mengatasi masalah dengan keluarga	18.0	14.8	16.7

Sumber: The Institute for Ecosoc Rights (2007).

Emigrasi Kembali

Jumlah layanan yang nyata-nyata dibutuhkan oleh TKI semakin meningkat, khususnya untuk mengelola penghasilan yang mereka dapat saat bekerja di luar negeri, seperti yang digambarkan pada pola pemakaian penghasilan. Sebagian besar penghasilan dihabiskan untuk biaya sehari-hari, sebuah indikasi betapa ketatnya situasi ekonomi yang dihadapi TKI dan keluarga mereka (Tabel 11). Selain untuk biaya konsumsi sehari-hari, juga pendidikan anak-anak dan saudara mereka, membangun rumah, membeli tanah, perawatan dan perbaikan rumah. Ini mengindikasikan bahwa bekerja di luar negeri merupakan cara untuk memperbaiki tingkap hidup TKI dan kesejahteraan keluarga mereka.

Tabel 11: Pemakaian Penghasilan dari Luar Negeri oleh TKI yang Pulang

No.	Penggunaan Penghasilan dari Luar Negeri	Proporsi TKI (%)		
		Tulang Bawang	Banyumas	Jember
1.	Makan Sehari-hari	42,0	72,2	55,6
2.	Pendidikan Anak sekolah	40,0	40,7	25,0
3.	Membantu keluarga	48,0	37,0	5,6
4.	Membangun rumah	22,0	48,1	27,8
5.	Membeli tanah	36,0	25,9	27,8
6.	Memperbaiki rumah	20,0	11,1	13,9
7.	Membeli sepeda motor	30,0	9,3	47,2
8.	Menabung	24,0	35,2	16,7
9.	Membayar hutang	20,0	20,4	13,9
10.	Membeli barang-barang elektronik	34,0	1,9	19,4
11.	Menggunakan sebagai modal usaha	18,0	22,2	8,3
12.	Membeli ternak/unggas	10,0	7,4	25,0
13.	Perawatan medis	14,0	1,9	16,7
14.	Membeli perhiasan	2,0	5,6	11,1

Sumber: The Institute for Ecosoc Rights (2007).

Dari pola pemakaian penghasilan ini, nampak hanya sedikit TKI yang menggunakannya untuk berinvestasi dalam usaha. Hal ini bisa dimaklumi mengingat resiko yang harus dihadapi. Bagi mereka akan lebih aman untuk menyimpan hasil kerja dalam bentuk tanah, rumah atau tabungan, membeli sepeda motor yang bisa digunakan untuk usaha seperti ojek. Terlepas dari keinginan TKI untuk memulai suatu usaha, kenyataannya sangatlah sulit bila modal terbatas. Beberapa TKI ada yang menggunakan penghasilan yang mereka peroleh untuk memulai usaha. Namun, sukses yang diraih sangatlah minim, karena kurang pengetahuan, pendidikan, pelatihan dan bantuan dalam melakukan dan mengelola usaha mereka.

Banyak TKI memilih membangun rumah, tetapi setelah membangun rumah yang sangat mewah untuk ukuran desa, mantan TKI atau anggota keluarga mereka sering dipaksa bermigrasi lagi ke luar negeri untuk bekerja agar bisa membayar biaya sehari-hari. Pada kenyataannya, memang banyak TKI yang kembali bekerja ke luar negeri berkali-kali. Hasil studi Institute for Ecosoc Rights (2007) menemukan banyaknya kasus TKI yang dilahirkan dalam keluarga TKI (contohnya di Banyumas dan Cilacap), dengan beberapa generasi berkecimpung di migrasi tenaga kerja. Ini menunjukkan sebuah pola budaya yang berkembang dalam tatanan migrasi di wilayah Indonesia.

Kebanyakan TKI tidak dibayar dengan cukup tinggi (Tabel 12). Jumlah yang diperlihatkan merupakan tabungan rata-rata setelah bekerja selama dua tahun di luar negeri. Jumlah tabungan yang lumayan kecil sebagian merupakan refleksi dari kerja berpenghasilan rendah, sekaligus menunjukkan besarnya biaya perkerutan yang dibebankan kepada TKI. Tabel 12 juga menunjukkan perbedaan penghasilan antara daerah asal yang berbeda. Hal ini kemungkinan besar karena TKI pergi ke negara tujuan berbeda dan menerima gaji yang berbeda pula. Jaringan kerja yang kuat sering berkembang antar daerah dan negara tujuan tertentu. Kebanyakan TKI yang berasal dari daerah yang sama akan pergi ke negara tujuan yang sama.

Tabel 12: Tabungan Rata-rata TKI Setelah Dua Tahun Bekerja di Luar Negeri

No	Nilai Tabungan Setelah Dua Tahun	Proporsi TKI (%)		
		Tulang Bawang	Banyumas	Jember
1.	Kurang dari Rp 15 juta (US\$ 1.644)	30,0	70,4	27,8
2.	Rp 15 – 30 juta (US\$ 1.644-3.288)	22,0	18,5	38,9
3.	Rp 31 – 45 juta (US\$ 3.398-4.932)	18,0	1,8	2,8
4.	Lebih dari Rp 45 juta (US\$ 4.932)	24,0	9,3	22,2
5.	Tidak tahu	6,0	-	8,3

Sumber: The Institute for Ecosoc Rights (2007).

Penanganan Kasus dan Bantuan Hukum di Daerah Asal TKI

Sejumlah besar TKI yang mengalami masalah di luar negeri tidak mampu memecahkan masalah mereka selama berada di sana. Terdapat sejumlah besar kasus TKI yang tidak melaporkan kasus hingga mereka kembali ke rumah mereka. Menurut data dari LSM yang memberikan bantuan hukum (LBH, 2010), hanya 30 persen kasus yang dilaporkan ke BNP2TKI terpecahkan. Sejumlah besar kasus tidak pernah dilaporkan ke pemerintah yang berwenang, dan dengan demikian tidak mempunyai kesempatan untuk dipecahkan.

Hasil studi Institute for Ecosoc Rights (2007) terhadap bekas TKI di tiga kabupaten menemukan banyak kasus TKI yang tidak dilaporkan atau tidak diurus oleh penguasa yang berwenang. Dari sekian banyak TKI yang mengalami masalah, hanya 45,3 persen yang menyatakan bahwa mereka tidak melaporkan kasus ke siapapun, sementara 57,2 persen yang melapor ke pihak berwenang menyatakan bahwa kasus mereka tidak ditangani. Studi juga menemukan bahwa TKI yang melaporkan kasus mereka, tidak satupun laporannya diteruskan ke penguasa penegak hukum, namun ke pihak yang justru tidak punya wewenang, seperti kepala Rukun Tetangga, kepala desa atau pemimpin agama setempat. TKI melaporkan bahwa jauh lebih mudah untuk mengakses orang-orang tersebut ketimbang petugas penegak hukum.

Ada empat alasan utama mengapa TKI bermasalah tidak melaporkan kasus mereka: (1) takut disalahkan atau berakhir dengan lebih banyak masalah dengan melaporkan kasus mereka; (2) tidak punya pengetahuan kemana atau siapa yang dilapor kasus mereka; (3) tidak cukup dana untuk menutupi konsekuensi dengan melaporkan kasus, termasuk layanan untuk mengatasi kasus; dan (4) takut dipermalukan bila masyarakat mengetahui masalah mereka. Ini terkait dengan status sosial TKI di mata masyarakat, sebuah status yang sering tergantung dari jumlah gaji yang diperoleh selama bekerja di luar negeri.

Ada banyak TKI mengalami penanganan kasus yang kurang baik. Ini menunjukkan lemahnya layanan bantuan hukum, khususnya di tempat asal mereka. Penguasa penegak hukum yang berwenang dan pemerintah daerah tidak memiliki infrastruktur memadai dalam menangani kasus TKI dan tidak ada standar dasar penanganan kasus yang mudah diakses oleh TKI. Hal ini semakin diperparah dengan: (1) sumber daya yang tidak memadai untuk mengurus jumlah kasus yang banyak; (2) penguasa berwenang tidak memiliki pemahaman yang cukup atas kasus dan solusinya; (3) kasus yang tidak bisa dipecahkan oleh pihak di daerah sendiri; dan (4) koordinasi yang kurang baik antara pemerintah daerah dan nasional dalam pemecahan kasus.

Sejauh ini belum nampak adanya sistem penanganan kasus dengan administrasi yang jelas atau sanksi hukum yang tegas bagi mereka yang melakukan tindak kejahatan terhadap TKI. Penanganan kasus TKI, khususnya di daerah, masih dilakukan sembarangan. Tidak ada layanan bantuan hukum bagi TKI sehingga sangat membatasi ruang gerak mereka mencari keadilan.

Manajemen kasus yang lemah dan kurangnya bantuan hukum bagi TKI yang mengalami ketidakadilan juga merupakan hasil dari kelemahan undang-undang yang mengatur mereka, UU No. 39/2004. Kelemahan ini termasuk:

- Sanksi yang ditetapkan dalam Pasal 100 UU No. 39/2004 tidak menyatakan dengan jelas kerangka waktu untuk penjatuhan sanksi, bahkan bila penegak hukum telah mengeluarkan peringatan, pelaku masih bisa terus beraksi melanggar hukum;
- Undang-undang tidak menyatakan dengan jelas tanggung jawab TKI yang berkaitan dengan peran mereka dalam penanganan kasus mereka; dan
- Undang-undang tidak secara khusus dan jelas menyatakan hak-hak TKI yang mengalami masalah sebelum atau sesudah migrasi, termasuk akses/hak-hak untuk mendapatkan bantuan hukum bagi mereka yang mengalami bentuk ketidakadilan.

Kurangnya Kesadaran TKI Terhadap Hak-Hak Mereka

Penyediaan perlindungan TKI bisa diperbaiki dengan menciptakan kesadaran akan hak TKI di kalangan pemangku kepentingan dan para TKI sendiri. Tingkat pendidikan sebagian besar TKI yang rendah menjadikan mereka tidak memahami hak asasi dasar dan hak kerja mereka. Dengan demikian sangatlah penting bila pemangku kepentingan lain dalam proses migrasi memberikan akses yang lebih baik terhadap informasi dan kampanye untuk meningkatkan kesadaran.

TKI yang memilih bekerja di luar negeri sering kali tidak menyadari kondisi di luar negeri dan kadang-kadang tidak tahu di mana mereka bisa mendapatkan informasi yang benar tentang bekerja di luar negeri. Banyak orang yang melihat migrasi ke luar negeri sebagai satu-satunya jalan keluar dari kemiskinan, membantu saudara melanjutkan sekolah, utang atau masalah kesehatan sehingga informasi mengenai hak-hak mereka menjadi tidak begitu penting. Rata-rata calon TKI hanya berpendidikan SMP atau dibawahnya, sehingga diperlukan pelatihan lebih lanjut atau pendidikan yang tepat untuk memenuhi kebutuhan majikan di luar negeri. Pendidikan dan pelatihan ini bisa membantu meningkatkan kesadaran akan hak-hak mereka.

Tingkat pendidikan dan pelatihan yang memadai sangatlah penting untuk memberikan perlindungan bagi TKI di luar negeri karena mereka mungkin menghadapi berbagai situasi yang harus bisa mereka atasi agar sukses menyelesaikan kontraknya. Hal ini termasuk membiasakan diri dengan budaya lokal dan kondisi kerja, kemampuan berbahasa, kesadaran hak-hak mereka dan ketrampilan khusus yang diperlukan di tempat kerja. TKI mengharapkan mendapat banyak keuntungan dari migrasi. Apabila hal ini dikombinasikan dengan minimnya pengetahuan tentang kondisi di luar negeri dan hak-hak mereka, maka tak mengherankan bila TKI lebih sering memilih diam bila mengalami penganiayaan. Tabel 13 menunjukkan tingkat kesadaran hukum di antara TKI yang bekerja sebagai PRT di Hong Kong SAR. Tabel menjelaskan bahwa 41 persen TKI yang bekerja tidak memiliki kesadaran akan hak-hak mereka atau hukum di negara tujuan. Ini sangat memprihatinkan karena banyak TKI yang bekerja di Hong Kong SAR sudah mempunyai pengalaman kerja yang signifikan di negara tujuan lainnya.

Tabel 13: Kesadaran Hukum PRT di Hong Kong SAR (%)

Kesadaran Hukum	Jumlah TKI sebagai PRT
Hukum Negara tujuan	18%
Peraturan migrasi	14%
HAM	14%
Semua di atas	10%
Tidak ada yang di atas	41%

Sumber: Ignacio dan Mejia (2008)

Bila kesadaran TKI akan hak-haknya sangat minim, tentunya akan sangat menguntungkan pihak majikan atau agen perekrutan. Tanpa mengetahui hak-hak mereka dan kemana mendapatkan bantuan, banyak TKI memilih diam saja bila terjadi kasus pelanggaran kontrak kerja atau kekerasan. Pada kenyataannya, mayoritas TKI di Hong Kong SAR menerima upah di bawah standar dan tidak mendapatkan kompensasi apapun untuk jam kerja yang sangat panjang.

TEMUAN-TEMUAN PENTING DAN REKOMENDASI

Indonesia merupakan negara pengirim tenaga kerja luar negeri utama. Manfaat migrasi selain didapat oleh TKI perorangan, juga keluarga mereka dan masyarakat Indonesia. Laporan ini mengidentifikasi beberapa isu dan tantangan mengenai pengelolaan migrasi di Indonesia.

Hukum yang ada saat ini diakui cukup komprehensif, tetapi masih diperlukan perbaikan lebih lanjut, khususnya hal yang berkaitan dengan hak migran dan keluarganya di Indonesia maupun luar negeri. Pemerintah pusat perlu memperbaiki kerja sama internal antar badan pemerintah juga antar pemerintah pusat, regional dan pemerintah daerah serta pemangku kepentingan yang terlibat dalam pengelolaan migrasi tenaga kerja. Laporan ini menemukan bahwa tingkat keterlibatan pihak yang berwenang dengan migran sangat kecil. Seharusnya ada konsultasi yang lebih baik dengan para TKI dan keluarga mereka di setiap tingkat dan selama proses migrasi.

Masalah migrasi ilegal yang bisa ditangani oleh pemerintah, khususnya adalah masalah ikatan utang yang sering kali mengarah ke bentuk migrasi ilegal atau perdagangan orang. Ikatan utang bisa diperkecil dengan menyediakan akses pinjaman yang lebih baik: melalui bank pinjaman pemerintah, koperasi maupun lembaga keuangan mikro. Hal lain yang patut diperhatikan adalah akses ke jalur migrasi resmi yang lebih transparan dan lebih murah, serta penyediaan akses informasi mengenai resiko migrasi ilegal agar TKI tidak memilih bermigrasi secara ilegal.

Laporan ini menemukan bahwa pengawasan agen perekrutan masih kurang memadai dan perlu diperbaiki, baik di tingkat pemerintah nasional maupun regional. Pengawasan agen perekrutan yang lebih baik akan mengarah ke perlindungan TKI yang lebih baik juga sekaligus penertiban kegiatan perekrutan ilegal. Sebuah sistem perlindungan harus dikembangkan oleh Pemerintah Indonesia dengan tujuan membangun mekanisme efektif untuk mengawasi lembaga perekrutan, agen serta majikan. Mekanisme pengawasan harus didampingi oleh aplikasi sanksi yang lebih jelas terhadap lembaga perekrutan, agen, dan majikan yang melanggar hukum. Agen dan majikan yang melanggar hukum harus dimasukkan daftar hitam dan tidak lagi diijinkan merekrut TKI dan kesemua ini harus ditegakkan.

Dibutuhkan pula perbaikan dalam hal pengumpulan data migrasi untuk memberitahu pembuat kebijakan. Kartu identitas nasional seperti yang disarankan, akan dapat membantu menurunkan tingkat pemalsuan dokumen. Di tahap sebelum keberangkatan, ada beberapa hal yang bisa diperbaiki untuk mempersiapkan TKI dengan lebih baik. TKI memang seharusnya mendapatkan Pembekalan Akhir Keberangkatan (PAP), namun laporan ini justru menemukan hal sebaliknya (tidak terdapat pelatihan), atau pelatihan sering kali tidak memadai. Dengan demikian, laporan ini mengusulkan semua TKI menerima pengenalan budaya negara tujuan, pelatihan bahasa, informasi tentang hak-hak dan kewajiban, informasi yang jelas tentang kondisi kerja di negara tujuan dan nomor kontak untuk situasi darurat serta informasi tentang prosedur yang tepat untuk menghadapi situasi darurat. Laporan juga menyarankan bahwa pelatihan seperti ini sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah atau pihak ketiga seperti LSM, daripada agen perekrutan.

Manajemen yang lebih baik untuk menangani TKI yang pulang kampung atau program repatriasi, seharusnya dikembangkan ke arah yang aman dan mudah bagi TKI yang pulang ke negara asal. Di sisi lain, program reintegrasi sebaiknya memaksimalkan hasil positif migrasi bagi TKI perorangan, masyarakat setempat dan pembangunan nasional. Ini bisa dilakukan dengan menciptakan kondisi yang memungkinkan TKI untuk berinventasi pada pekerjaan layak yang produktif dan berpotensi membangun komunitas lokal.



BAGIAN 2 : KONDISI TENAGA KERJA INDONESIA DI EMPAT NEGARA TUJUAN



BAGIAN 2: KONDISI TENAGA KERJA INDONESIA DI EMPAT NEGARA TUJUAN

Seperti yang dibahas di bab sebelumnya, Malaysia, Singapura, Kuwait and Bahrain merupakan negara-negara tujuan utama TKI. Bab ini akan mengemukakan situasi dan pengalaman yang dialami oleh TKI di empat negara tujuan utama tersebut. Sebagai negara tujuan utama TKI, Malaysia akan dibahas terlebih dahulu baru kemudian diikuti oleh Singapura, Kuwait and Bahrain.

MALAYSIA

GAMBARAN UMUM MIGRASI TENAGA KERJA

Malaysia merupakan negara pengirim dan negara tujuan bagi tenaga kerja migran serta negara tujuan utama bagi TKI. Migrasi ke luar negeri didominasi oleh tenaga kerja terampil dan pelajar yang belajar di luar negeri, sementara migrasi ke Malaysia dikategorikan oleh tenaga kerja tidak terampil atau semi terampil.

Malaysia mempunyai permintaan TKI yang sangat besar dan sangat tergantung pada kontribusi mereka ke pembangunan dan industrialisasi negara tersebut. Ada tiga alasan utama mengapa TKI sangat diinginkan di Malaysia. Pertama, demografi umum dan ketidakseimbangan ekonomi antara Indonesia dan Malaysia. Kedua, jaringan kerja para perantara, makelar dan agen penempatan kerja yang telah dilembagakan. Dalam jaringan kerja ini, para perantara juga berfungsi sebagai makelar sehingga menyebabkan derasnya arus TKI ke Malaysia. Ketiga, hubungan linguistik, budaya dan sejarah antara kedua negara memungkinkan hubungan kerja sama yang lebih mudah antara majikan dan TKI, dibandingkan dengan tenaga kerja migran dari negara lain.

Tiga gelombang utama pergerakan TKI ke Malaysia telah terjadi selama lebih dari 40 tahun, menunjukkan betapa TKI memainkan peranan penting dalam perekonomian Malaysia. Di tahun '70-an dan '80-an ketika peraturan imigrasi Malaysia masih terbatas (Kanapathy, 2004b), gelombang pertama TKI banyak dipekerjakan di sektor perkebunan/pertanian, diikuti sektor industri pengolahan dan jasa. Selama gelombang kedua migrasi tenaga kerja tahun '80-an, TKI lebih banyak dipekerjakan di sektor industri manufaktur? pengolahan dan sektor jasa tidak formal karena adanya gelombang besar migran legal dan ilegal pada waktu itu. Kebijakan imigrasi baru yang aktif sekitar tahun 1991-1992 memasukkan retribusi kepada penempatan tenaga kerja asing (Kanapathy, 2004). Dalam upaya mensahkan tenaga kerja ilegal di sektor domestik, konstruksi, pertanian, industri pengolahan/manufaktur? dan jasa, program amnesti dijalankan selama periode ini (APMRN, 2010). Kombinasi antara krisis keuangan Asia tahun 1997, dengan pelaksanaan kebijakan nasional yang sangat ketat untuk melarang masuknya tenaga kerja ilegal, memperlambat masuknya tenaga kerja dan menstabilkan arus TKI ke Malaysia.

Menurut Kementerian Sumber Daya Manusia Malaysia²⁴, kira-kira terdapat 2.109.954 tenaga kerja migran yang saat ini bekerja di Malaysia, 50 persennya adalah TKI. Angka ini sekaligus menunjukkan betapa besarnya skala migrasi TKI ke Malaysia. Kebanyakan tenaga kerja migran yang tiba di Malaysia berasal dari negara-negara Asia Selatan dan Tenggara, khususnya tertarik dengan penawaran gaji lebih tinggi di Malaysia daripada dari negara mereka sendiri. Juli 2008, 35 persen majikan mendaftar ke Kementerian Tenaga Kerja untuk mempekerjakan tenaga kerja migran.

Negara Anggota IOM: (bukan)
Kantor IOM di Malaysia: (ada)
Populasi: 25.715.819 (estimasi Juli 2009)*
Tingkat Pertumbuhan Populasi: 1,742% (2008)
Angka Bersih Migrasi: 1 migran/1.000 people
Jumlah Migran: 1.850.000 – 3.000.000
Tipe Pemerintahan: Monarki (Kerajaan konstitusional)
PDB/per kapita (PPP): US\$ 15.200 (2008)
Indeks Pembangunan Manusia: 0,811 or 63/177

* CIA World Factbook

²⁴ Data berasal presentasi oleh Kementerian Sumber Daya Manusia Pemerintah Malaysia pada saat Kunjungan Studi Delegasi Pemerintah Indonesia 1-2 September 2009.

Pemerintah Malaysia mengkategorikan tenaga kerja migran ke dalam 3 kelompok:

- i. Tenaga kerja migran berdokumen**
 - masuk secara legal dan memiliki visa kerja sah sementara yang dikeluarkan oleh Departemen Imigrasi Malaysia;
 - mempunyai hak untuk menerima perlindungan dan manfaat yang disediakan oleh berbagai layanan
 - biasanya dipekerjakan di sektor kerja kelas rendah dan tidak terampil.
- ii. Tenaga kerja asing (ekspatriat)**
 - memiliki ijin kerja;
 - diijinkan untuk membawa pasangan dan keluarga ke Malaysia; dan
 - menempati posisi manajerial dan eksekutif serta pekerjaan yang bersifat teknis
- iii. Tenaga kerja ilegal**
 - melanggar undang-undang imigrasi dan bekerja di Malaysia tanpa ada kuasa/wewenang;
 - tidak memenuhi persyaratan untuk mendapat perlindungan hukum; dan
 - rentan terhadap eksploitasi atau perlakuan yang tidak benar.

Kebanyakan tenaga kerja migran yang ke Malaysia berketerampilan rendah atau semi terampil dan umumnya menempati kerjaan yang bahaya, kotor dan/atau merendahkan (atau juga disebut pekerjaan "3D") di sektor industri pengolahan/manufaktur, pertanian, konstruksi, dan domestik. Pekerjaan yang tidak diminati oleh sebagian besar warga negara Malaysia karena kecilnya gaji yang ditawarkan.

Di dalam hukum Malaysia, majikan berkewajiban mengirim uang jaminan sebesar 200 Ringgit (US\$ 60,20)²⁵ hingga 2.000 Ringgit (US\$ 601,96), tergantung dari negara asal tenaga kerja. Dengan demikian majikan berhak secara legal menyimpan paspor tenaga kerja migran ini.

Tabel 14: Jumlah Tenaga Kerja Migran di Malaysia Berdasarkan Negara Pengirim

Negara Asal	Jumlah Tenaga Kerja (2006)	Jumlah Tenaga Kerja (2008)
Indonesia	1.215.000	1.120.828*
Nepal	200.200	207.053
India	139.700	138.083
Vietnam	85.800	103.338
Banglades	58.800	315.154
Mianmar	32.000	134.110
Filipina	22.000	27.105
Thailand	7.200	20.704
Lain-lain	88.900	43.579
TOTAL	1.849.600	2.109.954

Catatan: * 50 persen dari jumlah total tenaga kerja migran di Malaysia

Sumber: Data diperoleh dari presentasi yang diberikan oleh Kementerian Sumber Daya Manusia Malaysia selama kunjungan studi ke Malaysia yang dilakukan oleh delegasi Pemerintah Indonesia pada tanggal 1-2 September 2009.

Menurut Kementerian Sumber Daya Manusia Malaysia, terdapat sekitar 2,1 juta tenaga kerja migran di Malaysia yang bekerja di hampir semua sektor ekonomi (kira-kira 170.000 perusahaan mempekerjakan orang asing). Jumlah tenaga kerja migran yang cukup besar di kebanyakan sektor ekonomi menunjukkan ketergantungan ekonomi Malaysia kepada mereka. Tabel 15 menunjukkan distribusi TKI berdasarkan sektor di Malaysia: perkebunan, PRT (domestik), konstruksi dan pabrik merupakan sektor utama bagi TKI.

Tabel 15: Demografi TKI di Malaysia Berdasarkan pada Sektor Kerja

No.	Sektor Kerja	Jumlah dan Proporsi TKI
1.	Perkebunan	310.000 25,5%
2.	Pembantu rumah tangga	294.000 24,2%
3.	Konstruksi	220.000 18,1%
4.	Pabrik/industri	200.000 16,5%
5.	Jasa	100.000 8,2%
6.	Pertanian	90.000 7,5%
TOTAL		1.214.000 100,0%

Sumber: Kedutaan Besar Republik Indonesia di Malaysia (2005).

Kerja bagian sektor di Malaysia cenderung terbagi menurut jender. Tenaga kerja laki-laki bekerja di sektor perkebunan dan konstruksi, sedangkan tenaga kerja perempuan di bagian sektor domestik (PRT) dan jasa. Dilaporkan bahwa kedua kelompok tenaga kerja laki-laki maupun perempuan sering menjadi korban perlakuan kasar, termasuk menunda pembayaran gaji mereka atau kekerasan verbal atau fisik. Tenaga kerja di sektor domestik sebagai pembantu rumah tangga sangatlah rentan karena mereka tidak terlindungi oleh Hukum Ketenagakerjaan Malaysia dan sering terisolasi dari pekerja lain karena mereka terkurung di dalam rumah tangga majikan mereka.

MIGRASI ILEGAL DI MALAYSIA

Selain migrasi tenaga kerja resmi dari Indonesia ke Malaysia, negara ini tetap menjadi negara tujuan paling besar bagi TKI ilegal. Data resmi tahun 2006 dari Malaysia diperkirakan ada kira-kira 700.000 tenaga kerja ilegal di Malaysia, yang sebagian besar (70 persen) berasal dari Indonesia (Kanapathy, 2004b). Akan tetapi, sumber tidak resmi menyatakan bahwa jumlah TKI ilegal mungkin bisa dua kali lipat lebih banyak.

Tenaga kerja migran sering menjadi ilegal bukan karena pilihan. Sebuah studi yang dilakukan oleh Institute for Ecosoc Rights pada tahun 2007 mengidentifikasi lima faktor utama penyebab tenaga kerja migran resmi menjadi ilegal.

Pertama, dikarenakan rumit, tidak praktis, biaya besar dan waktu lama untuk migrasi melalui jalur resmi, maka beberapa TKI dengan sadar memilih jalur tidak resmi. Jalur migrasi resmi biasanya lebih aman, walaupun demikian beberapa tenaga kerja migran menganggap jalur tidak resmi masih lebih menguntungkan bagi mereka sendiri dan majikan mereka karena lebih cepat, murah dan praktis.

Kedua, undang-undang migrasi Malaysia menempatkan tenaga kerja resmi dengan majikan yang ditunjuk, sedangkan tenaga kerja ilegal mempunyai kebebasan lebih besar untuk memilih majikan mereka dan jenis pekerjaan yang mereka ingin lakukan. Hal ini difasilitasi oleh pasar tenaga kerja yang besar bagi tenaga kerja migran ilegal di Malaysia. Selain itu, biaya migrasi ilegal lebih murah daripada jalur resmi.

Ketiga, meskipun tenaga kerja migran masuk ke Malaysia sebagai migran resmi namun kondisi kerja yang sangat eksploitatif, kekerasan fisik dan psikologis atau gaji yang tidak dibayarkan menyebabkan tenaga kerja migran lebih memilih meninggalkan majikan mereka dan kehilangan status resminya. Padahal, ijin kerja sebagai syarat status resmi sangat terkait erat dengan majikan.

Keempat, Nota Kesepakatan antara Indonesia dan Malaysia memperbolehkan dokumen perjalanan tenaga kerja migran disimpan oleh majikan. Meninggalkan majikan berarti kehilangan status imigrasi dan dokumen identitas. Kelima, calon TKI sering hanya mempunyai sedikit akses terhadap informasi tentang prosedur migrasi dan kondisi kerja di Malaysia. Akibatnya, mereka rentan terhadap penipuan dan kemungkinan perdagangan orang oleh pihak-pihak tak bertanggung jawab di Indonesia dan Malaysia. Ada dua bentuk utama penipuan yang mungkin dialami oleh TKI. Pertama, TKI bisa ditipu selama proses migrasi dan tidak sadar bahwa mereka terikat dengan kegiatan migrasi tidak resmi. Kedua, beberapa TKI diberikan informasi palsu tentang kondisi kerja di Malaysia dan sering dijanjikan gaji yang lebih besar atau kondisi yang lebih baik dari yang sebenarnya.

²⁵ 11 Maret 2010 – USD 1 = MYR 3.32

Wawancara dengan TKI ilegal menunjukkan bahwa banyak TKI menjadi ilegal bukan karena pilihan tetapi karena kondisi kondusif yang diciptakan oleh pihak-pihak lain.²⁶ Bagi mereka yang dengan sadar telah memilih migrasi ilegal biasanya mempunyai informasi cukup membantu tentang kondisi dan hubungan sosial dengan Malaysia. Namun, mereka yang menjadi ilegal karena kurangnya pengetahuan atau melarikan diri dari eksploitasi atau kekerasan, rentan diperdaya dalam bentuk yang lain.

Untuk menghadapi isu-isu migrasi ilegal, Malaysia menggunakan dua strategi berbeda; sering menggabungkan kampanye legalisasi dengan langkah-langkah hukuman yang sangat keras bagi tenaga kerja migran ilegal. Tahun 1993, 500 ribu TKI ilegal memanfaatkan program legalisasi dan pada tahun 1996, 300 ribu TKI juga dilegalkan (Hugo, 2007). Program Amnesti tahun 2002 disertai dengan deportasi masal tenaga kerja migran yang memanfaatkan program itu. Saat terjadi Tsunami di Asia tahun 2004, Pemerintah Malaysia menyediakan pengampunan (grasi) bagi TKI yang tidak berdokumen dan membatalkan deportasi masal. Jumlah migran yang dilegalkan dalam program ini menunjukkan jumlah tenaga kerja migran tidak resmi di Malaysia. Sedangkan program legalisasi memecahkan masalah migran ilegal jangka pendek, tapi bukan merupakan solusi jangka panjang karena legalisasi sering dibatasi oleh waktu dan jumlah migran yang akan kembali ke status ilegal ketika periode amnesti berakhir.

Selain program amnesti yang reguler, pemerintah Malaysia telah melakukan deportasi masal tenaga kerja ilegal dalam jumlah besar. Badan paramiliter sipil sukarela, Ikatan Relawan Rakyat Malaysia (RELA) didirikan dengan kewenangan untuk memeriksa dokumen perjalanan dan ijin migrasi bagi penduduk asing di Malaysia. RELA diberi wewenang untuk menangkap migran yang tidak mampu menunjukkan dokumen yang diperlukan dan dapat melakukannya di tempat umum atau pribadi kapan saja. RELA akan menyerahkan para migran ke pihak kepolisian atau petugas imigrasi. Malaysia juga memberikan hukuman cambuk bagi migran ilegal sebelum dideportasi, sebuah praktik yang sangat dikritik oleh Amnesti Internasional (2002) dan Pengawas HAM (2010).

Disamping semua upaya ini, migrasi ilegal ke Malaysia masih tetap terjadi. Hanya dalam beberapa kasus, majikan dihukum karena mempekerjakan tenaga kerja migran ilegal. Migrasi ilegal menyebabkan siklus deportasi, migran yang dideportasi akan masuk lagi ke Malaysia dan dipekerjakan lagi oleh majikan mereka di Malaysia. Jadi, program legalisasi dan deportasi gagal dalam mengatasi masalah yang mendasar; ketergantungan ekonomi Malaysia pada tenaga kerja migran.

Malaysia meningkatkan denda bagi migran ilegal yang mau kembali secara sukarela. Sebelumnya, TKI yang mau pulang ke Indonesia secara sukarela hanya perlu membayar 150 Ringgit (US\$ 45) sedangkan sekarang mereka harus membayar 750 Ringgit (US\$ 226).

KEBIJAKAN PEMERINTAH MALAYSIA TENTANG MIGRASI TENAGA KERJA

Migrasi tenaga kerja ke Malaysia diatur oleh Kementerian Dalam Negeri yang bertanggung jawab untuk mengurus imigrasi dan masalah kewarganegaraan serta menegakkan hukum imigrasi dalam negara. Departemen Imigrasi Malaysia merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri yang bertanggung jawab memproses permintaan ijin kerja dan visa serta menyetujui perijinan. Kementerian Sumber Daya Manusia melaksanakan kebijakan tenaga kerja, menegakkan hukum ketenagakerjaan, mengawasi angkatan kerja Malaysia dan program pelatihan keterampilan. Badan Pengawas Pemeriksaan Kesehatan Tenaga Kerja Asing (Foreign Workers' Medical Examination Monitoring Agency/FOMEMA) bertanggung jawab mengawasi tes kesehatan pekerja asing di bawah program tes kesehatan wajib tahunan.

Pendapat publik tentang migrasi tenaga kerja di Malaysia sering campur aduk. Warga negara Malaysia menganggap tenaga kerja migran mengambil jatah pekerjaan dari warga negara Malaysia, khususnya dengan iklim ekonomi saat ini di mana banyak warga negara Malaysia yang telah kembali pulang karena kehilangan pekerjaan di luar negeri. Walaupun ada banyak upaya untuk mengutamakan warga negara Malaysia dalam pasar tenaga kerja, namun upaya ini jarang berhasil karena pekerjaan yang ada biasanya dianggap tidak menarik bagi warga negara Malaysia dan/atau gajinya tidak cukup tinggi.

Pemerintah Malaysia menerapkan beberapa batasan terhadap tenaga kerja migran berketerampilan rendah untuk memastikan mereka pulang ke negaranya. Tenaga kerja migran yang berketerampilan rendah atau yang semi terampil tidak boleh membawa keluarga mereka ke Malaysia, mereka harus membawa ijin kerja mereka setiap saat dan hanya diperbolehkan tinggal sesuai dengan durasi kontrak mereka yang biasanya berlangsung selama dua tahun. Periode ini bisa diperpanjang dengan ijin majikan dan pihak Imigrasi Pemerintah Malaysia.

Paspor tenaga kerja migran bisa secara legal disimpan oleh majikan atau agen mereka. Ini menempatkan migran dalam posisi rentan karena mereka bisa kehilangan status legal jika melarikan diri dari majikan yang melakukan tindak kekerasan. Hal yang paling memprihatinkan tentang manajemen migrasi di Malaysia adalah bila tenaga kerja migran yang meninggalkan majikan karena diperlakukan tidak manusiawi, harus tinggal di Malaysia selama menunggu kasus mereka diproses. Padahal, untuk bisa tinggal di Malaysia tenaga kerja migran harus mengajukan permintaan visa khusus yang biayanya 100 Ringgit (US\$ 30,10) setiap bulannya.²⁷

Visa khusus ini tidak memperbolehkan mereka bekerja. Dengan demikian, tenaga kerja migran harus membayar biaya visa khusus per bulan ditambah keperluan akomodasi dan makanan tanpa mendapatkan penghasilan. Seringkali tenaga kerja migran tidak dapat bertahan dalam keadaan ini karena kasus peradilan bisa memakan waktu yang lama sampai berbulan-bulan bahkan bertahun-tahun. Oleh karena itu banyak tenaga kerja migran yang teraniaya atau tereksplorasi akhirnya kembali ke negara asal mereka sebelum mendapatkan kompensasi kerja mereka yang memadai atau untuk penganiayaan yang mereka alami.

Kerangka kerja manajemen migrasi ke Malaysia saat ini merujuk kepada Ketetapan Imigrasi tahun 2002. Menurut ketetapan ini, tenaga kerja ilegal bisa dikenai hukuman penjara sampai 5 tahun, denda hingga 10.000 Ringgit atau menerima 6 hukuman cambuk dan deportasi. Hukuman serupa juga dikenakan bagi majikan yang mempekerjakan lebih dari lima migran ilegal. Hukuman cenderung lebih sering ditimpakan kepada tenaga kerja daripada majikan yang dinyatakan bersalah karena mempekerjakan tenaga kerja migran tanpa dokumen resmi. Beberapa upaya dibuat oleh Pemerintah Malaysia untuk menindak tenaga kerja ilegal, dengan menawarkan amnesti tahun 2002 (sebelum diperkenalkan Ketetapan Imigrasi tahun 2002), kemudian pada tahun 2004 dan 2005 untuk mendorong tenaga kerja migran ilegal pulang ke negaranya dan melamar melalui jalur masuk yang resmi ke Malaysia. Namun upaya pemerintah Malaysia menurunkan jumlah tenaga kerja migran ilegal hanya berdampak kecil dalam mencegah atau mengurangi migrasi ilegal ke Malaysia. Pada tahun 2009, cara baru diterapkan dengan memberikn denda kepada tenaga kerja migran ilegal dan mendorong mereka kembali ke negara asalnya, daripada menahan atau mendeportasi mereka. Petugas pemerintah menyatakan bahwa meneruskan strategi sebelumnya menjadi sangat mahal dan diharapkan cara baru ini akan lebih efisien dan manusiawi dalam menghadapi migrasi tenaga kerja ilegal.

Di bawah Undang-undang Ketenagakerjaan tahun 1955, setiap majikan diminta menyerahkan informasi mengenai tenaga kerja migran yang bekerja buat mereka ke Direktur Jenderal Ketenagakerjaan dalam jangka waktu 14 hari setelah mereka mulai bekerja. Undang-undang tersebut memberikan kedaulatan kepada Direktur Jenderal Ketenagakerjaan untuk melakukan penyelidikan perlakuan diskriminasi dan tidak adil terhadap tenaga kerja migran serta melindungi pekerja lokal dari pemberhentian jika terjadi redundansi. Undang-undang Ketenagakerjaan tahun 1955, juga menetapkan manfaat bagi tenaga kerja migran, termasuk pembayaran gaji, jam kerja, jadwal kerja, lembur, hari istirahat, liburan yang dibayar, cuti tahunan dan cuti sakit. Undang-undang Kompensasi Pekerja Tahun 1959 menetapkan cakupan keamanan sosial bagi tenaga kerja migran.

Dibawah Undang Undang Serikat Dagang tahun 1959, tenaga kerja migran boleh menjadi anggota serikat dagang secara tidak resmi. Menurut Undang-Undang ketenagakerjaan 1955, kontrak kerja tenaga kerja migran tidak boleh mengandung kalimat yang melarang mereka bergabung ke perserikatan dan menurut undang-undang Hubungan Industri tahun 1967, seorang pekerja tidak dapat diberhentikan dari kegiatan berserikat mereka. Namun, partisipasi berserikat mereka sangatlah sulit karena kondisi kerja mereka yang ditentukan oleh ijin kerja tertentu, misalnya jam kerja yang panjang (Kementerian Tenaga Kerja dan Kedutaan Amerika Serikat, Kuala Lumpur, 2002).

Selain undang-undang dan peraturan nasional, Malaysia telah menandatangani Nota Kesepakatan migrasi tenaga kerja berkontrak jangka pendek dengan beberapa negara, termasuk Bangladesh, Cina, Indonesia, Pakistan, Sri Lanka, Thailand dan Vietnam. Nota Kesepakatan tersebut menetapkan bahwa migran harus mempunyai kemampuan berkomunikasi dalam bahasa Inggris atau Melayu, mereka tidak boleh mempunyai catatan kejahatan dan negara pengirim dapat melakukan pemulangan tenaga kerja migran yang melanggar hukum Malaysia (Kanapathy, 2004). Nota Kesepakatan tersebut bertujuan untuk memfasilitasi perekrutan dan penyeleksian tenaga kerja migran dari negara-negara ini dan menetapkan pedoman tentang bagaimana memperlakukan tenaga kerja migran selama berada di Malaysia. Nota Kesepakatan ini juga bertujuan untuk mengatur suplai tenaga kerja migran tidak terampil ke Malaysia (Shuto, 2006). Namun, jalur resmi migrasi dalam kesepakatan ini masih tetap terbatas dan tidak mencerminkan kebutuhan pasar tenaga kerja di Malaysia. Kebanyakan tenaga kerja migran dilindungi dalam undang-undang ketenagakerjaan Malaysia, tapi mereka yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga tidak tercakup di dalam undang-undang ini.

²⁶ Penelitian dilakukan oleh The Institute for Ecosoc Rights di 2009 tentang TKI tidak berdokumentasi tahun 2009 (publikasi mendatang).

²⁷ Seperti pada tahun 2004.

ISU-ISU YANG DIHADAPI OLEH TKI DI MALAYSIA DAN IMPLIKASINYA

Sejak tanggal 26 Juni 2009, Indonesia telah mengeluarkan moratorium penempatan TKI yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga di (PRT) Malaysia. Walaupun kebijakan ini masih aktif pada saat delegasi pemerintah mengadakan kunjungan studi ke Malaysia pada bulan September 2009, Pemerintah Malaysia terus mengeluarkan ijin kerja bagi pembantu rumah tangga dari Indonesia, yang dianggap bermasalah oleh Organisasi Masyarakat Madani.²⁸ Moratorium dilaporkan telah menyebabkan peningkatan migrasi TKI tidak resmi ke Malaysia.

Larangan TKI bekerja di Malaysia tahun 2009 sudah dicabut setelah ada "Surat Kesungguhan" ditandatangani antara kedua negara bulan Mei 2010. Surat kesungguhan menetapkan bahwa TKI berhak memperoleh satu hari libur per minggu dan menyimpan paspornya sendiri selama berada di Malaysia. Namun, kedua pemerintah tidak mampu memecahkan masalah upah minimum tenaga kerja migran (Jakarta Post, 2010). Secara prinsip Pemerintah Malaysia telah menyetujui langkah-langkah yang diusulkan Pemerintah Indonesia, termasuk memberikan hari libur bagi TKI yang bekerja di sektor domestik sehari seminggu, kenaikan gaji secara periodik, menyimpan paspor mereka sendiri selama kontrak mereka dan mendapat ganti biaya transportasi oleh majikan mereka. Pemerintah Indonesia telah mengusulkan kenaikan upah minimum TKI dari 500 Ringgit (US\$ 150.42) menjadi 800 Ringgit (USD 240,67) per bulan.

Banyak TKI ilegal pergi ke Malaysia setiap tahun dari Batam naik kapal, atau dari Nunukan dengan menggunakan dokumen palsu. Imigrasi ilegal ke Malaysia dianggap suatu kejahatan, dan migran ilegal sering diperlakukan sebagai kriminal; rumah dan tempat kerja mereka dirazia dan para pekerja ditempatkan di pusat penahanan. Kondisi di tempat itu menarik perhatian besar banyak organisasi masyarakat sipil dan komisi HAM Malaysia (SUHAKAM)²⁹ yang sering memberikan rekomendasi kepada Departemen Imigrasi Malaysia untuk memecahkan isu-isu seperti ini. Beberapa dari temuan mereka di pusat penahanan antara lain: penuh sesaknya ruang fasilitas sehingga berpotensi menyebabkan penularan penyakit dengan mudah; pelanggaran standar kebersihan; kurangnya pendidikan tentang kebersihan; pola makanan dan perawatan kesehatan yang tidak memadai; kurangnya kompensasi yang efektif; fasilitas pakaian dan tempat mandi yang sangat terbatas; wanita hamil dan anak-anak juga ditahan di tempat ini; penganiayaan fisik dan psikologis.

Jumlah petugas misi diplomatik Indonesia sangat kurang untuk menangani kasus yang dihadapi TKI di Malaysia. Pejabat pemerintah Indonesia sering tidak mengetahui di mana lokasi penempatan TKI, jenis pekerjaan, dan kondisi umum pekerjaannya akibat minimnya laporan yang masuk dari agen perekrutan. Jadi sulit bagi pejabat pemerintah untuk menjadi proaktif dalam menyediakan bantuan. Perwakilan diplomatik Indonesia merasa kesulitan untuk mengawasi dan mendeteksi, apalagi mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan permasalahan yang serius, misalnya mengawasi agen Malaysia, agen perekrutan swasta, mitra kerja mereka di Indonesia dan majikan yang bermasalah.

Masalah Kekerasan dan Pelanggaran HAM TKI

Meskipun masalah yang dialami TKI bervariasi menurut sektor, tapi masih terlihat permasalahan umumnya yang dialami oleh TKI. Dari keluhan-keluhan yang diterima KBRI di Malaysia dari 2005 sampai 2007. Masalah utama memang berbeda dari tahun ke tahun, namun ada dua kategori utama masalah yang nampak jelas: (1) masalah kekerasan termasuk penyiksaan, penganiayaan seksual, pencambukan, dan pemerkosaan; dan (2) masalah hak TKI, termasuk gaji yang tidak dibayarkan, beban kerja yang luar biasa, tidak ada libur, penipuan, pengusiran oleh majikan, kondisi kerja yang tidak manusiawi. Dua kategori masalah ini saling terkait; masalah dengan hak-hak TKI sering menimbulkan masalah-masalah lain yang berelasi dengan kekerasan.

Penyitaan paspor dalam banyak kasus sangat membatasi gerakan TKI karena mereka harus membawa ijin kerja mereka setiap saat atau beresiko dipenjara. Banyak PRT menyatakan bahwa mereka tidak memiliki akses ke paspor mereka. Kemungkinan besar alasan utama TKI tidak berani meninggalkan rumah majikan mereka karena takut dipenjara dan dideportasi.

²⁸ Cakupan Organisasi Masyarakat Madani sangat luas dalam hal menyediakan pelayanan, manfaat atau pengaruh politik ke kelompok tertentu di masyarakat. Kelompok ini termasuk asosiasi profesional, asosiasi budaya, forum bisnis, serikat dagang, kelompok masyarakat setempat, yayasan perikemanusiaan dan bermacam-macam lainnya.

²⁹ Komisi Hak Asasi Manusia Malaysia (SUHAKAM) didirikan oleh parlemen dibawah Ketetapan Komisi HAM Malaysia, UU 597, mengikuti partisipasi aktif Malaysia di Komisi PBB untuk HAM 1993-95, ketika dipilih sebagai anggota komisi oleh Dewan Ekonomi dan Sosial PBB – www.suhakam.org.my

Banyak TKI tidak berani meninggalkan majikan yang menganiayanya karena tidak mengetahui di mana bisa mendapatkan bantuan. Pada tahun 2004, pemerintah Malaysia memberikan hak tenaga kerja migran untuk bisa berganti majikan dua kali selama kontrak mereka. Sebelumnya hal ini tidak diijinkan sehingga mereka terpaksa bertahan dalam kondisi yang tidak menguntungkan agar bisa melunasi utang yang dipakai untuk membayar agen perekrutan. Sayang sekali informasi tentang perubahan UU tidak disebarluaskan dan banyak TKI tidak mengetahui hak ini, sehingga mereka percaya mereka akan menghadapi hukum cambuk dan deportasi bila mereka meninggalkan majikan yang suka menganiaya.

Perdagangan Orang

Perdagangan orang merupakan bagian permasalahan TKI yang tidak bisa dipisahkan dan sebagian menjadi penyebab meningkatnya migrasi tenaga kerja ilegal antara dua negara. Namun, keluhan yang diterima KBRI di Malaysia telah berkurang antara tahun 2005 dan 2007. Penetapan UU Anti Perdagangan Orang di Malaysia belum mampu menurunkan tingkat kejahatan di bidang ini, sebagian karena Pemerintah Malaysia masih perlu merevisi dasar undang-undang utama ketenagakerjaan. Tanpa perbaikan undang-undang perlindungan tenaga kerja, akan sulit melakukan peningkatan upaya dalam memecahkan masalah perdagangan orang. Jumlah tepat mereka yang terlibat perdagangan orang sangat sulit diketahui karena sifat perdagangan yang diam-diam (rahasia). Menurut catatan bantuan IOM dari tahun 2005-2009, perempuan dan anak-anak diperdagangkan di layanan domestik, sedangkan laki-laki diperdagangkan di bidang perkebunan.

SEKTOR YANG BERMASALAH KHUSUS

Sektor Perkebunan

TKI di sektor ini mengalami masalah seperti gaji yang sangat rendah, tidak dibayar, paspor ditahan oleh majikan, beban kerja yang berat dan istirahat yang tidak cukup, terisolasi/terjebak. Mereka yang meninggalkan sektor perkebunan biasanya masuk ke sektor konstruksi.

Pembantu Rumah Tangga (PRT)

PRT mengalami banyak pembatasan dan kelemahan, seperti ketakutan kehilangan pekerjaan, tingkat stres yang tinggi, status sosial yang rendah, tidak tahu akan haknya dan tidak terbiasa dengan prosedur. Beberapa bahkan menderita xenofobia dari masyarakat Malaysia. PRT mendapatkan perlindungan yang terbatas dari kebijakan pemerintah Malaysia dan Indonesia karena mereka tidak tercakup dalam UU ketenagakerjaan Malaysia. Beberapa TKI diperlakukan tidak senonoh oleh majikannya: penganiayaan termasuk penyiksaan, pemerkosaan, pelecehan dan gaji tidak dibayar. Kesimpulannya, mereka mempunyai kebebasan bergerak yang terbatas.

Dalam sejumlah kasus kekerasan yang dialami TKI, pengadilan justru sering berpihak ke majikan atau agen. Ada upaya pelarangan agen perekrutan swasta di Malaysia dan implikasinya, tapi agen perekrutan swasta di Indonesia belum berhasil merubah praktek-praktek pemangku kepentingan ini. Situasi ini sangatlah berbeda di Indonesia, dengan UU No. 39/2004 yang secara umum memberikan dukungan terhadap kebebasan majikan daripada perlindungan TKI. Hadirnya Nota Kesepakatan antara Indonesia dan Malaysia yang mengijinkan majikan atau agen menyimpan paspor TKI demi keamanan, menyebabkan kerentanan situasi PRT. Namun, laporan media pada bulan Februari 2010 menunjukkan bahwa praktek ini akan berubah (The Jakarta Post, 2010).

Konstruksi dan Jasa

Sektor konstruksi dan jasa juga mempunyai sistem manajemen ijin kerja yang sama. Sektor jasa didominasi tenaga kerja perempuan dan situasi ini sangatlah berbeda dengan PRT karena mereka bekerja di wilayah umum, tapi mereka masih cukup rentan situasinya karena paspor mereka juga disimpan oleh majikannya, mendapatkan sedikit istirahat, gaji rendah dan rentan untuk diperdagangkan sebagai pekerja seksual.

Meskipun TKI dalam bidang konstruksi nampak mempunyai lebih banyak kebebasan daripada rekan-rekan mereka di sektor lain, tapi mereka masih tidak bebas dari eksploitasi majikan.

DILEMA PENYELESAIAN PERMASALAHAN HUKUM DI MALAYSIA

TKI yang mencari penyelesaian atas kasus penganiayaannya di pengadilan Malaysia, menghadapi banyak pembatasan dan hambatan untuk melanjutkan kasusnya ke pengadilan karena proses hukum yang sangat lamban; kebanyakan majikan tidak dipenjarakan selama menunggu; tidak memperhitungkan pertimbangan secara personal yang mempengaruhi TKI;³⁰ dan kesulitan dalam membuktikan kasus mereka.

Dalam kasus kekerasan dan pemerkosaan yang dilaporkan ke KBRI, bukti kasus sering hilang. Kerumitan kasus dan tertundanya penanganan kasus melalui jalur hukum menjadi bukti yang bisa dilihat seperti kasus Nirmala Bonat. Menurut Amnesty Internasional, sebagian besar kasus memerlukan 6 sampai 2 tahun untuk diselesaikan melalui sistem peradilan Malaysia (Amnesty Internasional, 2010).

Kotak 1: Studi kasus: Nirmala Bonat³¹

Nirmala Bonat, anak perempuan seorang petani yang tinggal di NTB. Ia bersemangat membantu orang tuanya yang berpenghasilan sangat kecil dan setuju untuk direkrut sebagai pembantu rumah tangga. Nirmala dikirim ke Malaysia pada tahun 2003 sewaktu berumur 19 tahun. Majikannya, Yim Pek Ha, mulai menganiaya beberapa bulan saat dia baru bekerja. Setelah secara tidak sengaja memecahkan cangkir, Yim melempar air panas ke Nirmala. Setiap kali Yim merasa tidak senang dengan Nirmala, dia diserang dengan menggunakan segala macam barang yang ada di sekitarnya seperti gantungan pakaian dan cangkir kaleng. Serangan fisik yang paling serius terhadap Nirmala adalah sewaktu dia disiram air panas dan dibakar dengan seterika panas di bagian payudara.

Nirmala mencoba melarikan diri dua kali dari majikannya namun dia ketakutan karena tidak mengenali daerah di sekitarnya dan tidak merasa yakin kemana harus pergi sehingga ia kembali ke rumah majikannya. Ketika penyiksaan semakin tidak bisa ditoleransi, Nirmala kembali melarikan diri tanpa tahu harus pergi kemana. Untung saja, penjaga keamanan datang membantunya, membawa dia ke kantor polisi terdekat. Majikan Nirmala ditahan dan Nirmala dimasukkan ke rumah sakit untuk pemeriksaan lebih lanjut.

Pada bulan Mei 2004, Yim Pek Ha dikenakan 4 tuduhan karena secara sengaja melukai fisik, tim penuntut meminta Yim dihukum 20 tahun penjara atas tuduhan tersebut. Akan tetapi, pada bulan Juli 2004, Pengadilan Tinggi Malaysia—mempertimbangkan penyakit asma dan tekanan darah tinggi yang diderita Yim serta usia anaknya yang kurang dari satu tahun dan masih berada di bawah pengasuhannya—mengizinkan Yim untuk menjadi tahanan rumah. Ia diwajibkan membayar uang tebusan sebesar 85.000 Ringgit (USD 25,602) dan menyerahkan paspornya serta tidak diperkenankan mempekerjakan pembantu rumah tangga asing.

Yim tidak hadir dalam persidangan hari pertama pada bulan Juli 2004, dia dilaporkan sedang menjalani perawatan asma di rumah sakit. Hakim menunda kasusnya sampai hari berikutnya. Hari berikutnya sidang ditunda lagi sampai 2 bulan berikutnya, dan mulai lagi pada bulan September 2004. Persidangan kasus menjadi tidak jelas, karena kuasa hukum Yim yang licik menyatakan bahwa tuduhan terhadap Yim tidak sempurna dan ada kelemahan dalam laporannya yaitu pada malam Nirmala ditemukan oleh penjaga keamanan. Tim pembela Yim menyatakan bahwa bahwa luka-luka Nirmala disebabkan ulahnya sendiri. Mereka mencoba memberikan gambaran bila Nirmala menderita sakit mental. Untung saja, pernyataan ini dilemahkan dengan testimoni para saksi termasuk konsultan, psikiater dan petugas medis lainnya. Dalam persidangan, testimoni Nirmala juga dipotong menjadi lebih singkat oleh tim pembela Yim yang meminta keputusan persidangan ditunda setelah 30 menit. Selama kasusnya disidangkan di pengadilan Malaysia, Nirmala harus tinggal di penampungan KBRI di Kuala Lumpur.

Pada bulan November 2008, Yim Pek Ha dijatuhi hukuman 18 tahun penjara setelah dinyatakan bersalah dengan 3 tuduhan melukai tubuh Nirmala Bonat (The Star Online, 2008). Yim dinyatakan melakukan kesalahan keempat yaitu mematahkan hidung Nirmala dengan cangkir kaleng. Menurut Seksi 326 KUHP, setiap serangan terkena maksimum 20 tahun hukuman penjara dan denda atau hukum pecut. Pada bulan Desember 2009, hukuman Yim dikurangi menjadi 12 tahun oleh pengadilan tinggi Malaysia.

Pada bulan Januari 2010, Nirmala minta naik banding terhadap bekas majikannya di kantor pendaftaran Pengadilan Tinggi Malaysia, mencari ganti rugi khusus untuk biaya medis, kehilangan upah 28.545 Ringgit (US\$ 8.597), biaya lainnya sebesar 10.616 Ringgit (US\$ 3.198) serta kerugian dan biaya umum lainnya (The Star Online, 2008).

³⁰ Banyak TKI yang terkena kasus hukum memilih untuk menerima kompensasi dan kembali ke Indonesia secepatnya daripada meneruskan kasusnya melalui sistem hukum Malaysia.

³¹ Anggraeni (2006).

LANGKAH PEMERINTAH MALAYSIA MEMPERBAIKI MANAJEMEN MIGRASI TENAGA KERJA

Pemerintah Malaysia menyediakan layanan yang terbatas bagi tenaga kerja migran di Malaysia, karena sebagian besar layanan disediakan oleh organisasi masyarakat Madani dan LSM termasuk kelompok dari masing-masing komunitas migran.

Banyak reformasi yang sedang dipertimbangkan oleh pemerintah Malaysia dalam memberikan kerangka kerja yang lebih komprehensif untuk melindungi tenaga kerja migran. Bekerja sama dengan negara pengirim, pemerintah Malaysia bermaksud menyediakan kursus introduksi bagi tenaga kerja sebelum kedatangan mereka di Malaysia.³² Kursus ini akan memberikan mereka pengetahuan tentang budaya dan kebiasaan di Malaysia, keterampilan yang diperlukan untuk melakukan pekerjaan, kemampuan berkomunikasi dasar dan hukum yang digunakan di Malaysia. Sebuah buku panduan disusun bagi tenaga kerja migran yang terdiri dari informasi dasar ketenagakerjaan di Malaysia dan UU Imigrasi, prosedur pelaporan keluhan, daftar alamat atau nomor kantor-kantor tenaga kerja di seluruh Malaysia.

Melalui kunjungan ke para majikan,³³ Pemerintah Malaysia memberitahukan majikan tanggung jawab sosial dan hukum terhadap pekerjanya. Bagi majikan yang tidak mematuhi peraturan akan dikenai sanksi atas pelanggaran UU Ketenagakerjaan Malaysia. Pemerintah Malaysia juga akan menyelidiki keluhan-keluhan tanpa memberitahu majikan sebelumnya.

Pemerintah Malaysia juga berencana untuk memperbaiki perundang-undangan dan proses bagi para tenaga kerja migran. Khususnya, rencana untuk memperluas cakupan Ketentuan Kompensasi Tenaga Kerja tahun 1952 sehingga mencakup PRT juga; dan ketentuan baru ini diperkenalkan ke UU Ketenagakerjaan tahun 1955 untuk melindungi gaji dan kondisi kerja tenaga kerja migran, serta mengontrol pekerjaan yang mengeksploitasi mereka. Juga akan dikeluarkan ketentuan baru untuk menangani kasus pelecehan seksual terhadap pekerja asing. Dalam menangani permasalahan yang menggunakan resolusi kasus melalui sistem hukum yang lamban, pemerintah Malaysia bermaksud mempercepat penyelesaian klaim tenaga kerja migran ke majikan melalui pengadilan tenaga kerja.

Dalam hal pengawasan, Pemerintah Malaysia bermaksud memperkuat kapasitas petugas lembaga pemerintah yang bertanggung jawab terhadap tenaga kerja migran, untuk menegakkan hukum yang lebih efektif dan memperkuat inspeksi ketentuan dalam penempatan pekerjaan berfokus khusus pada majikan yang mempekerjakan sejumlah besar tenaga kerja migran. Dalam hal data dan informasi tenaga kerja migran, Pemerintah Malaysia bermaksud meningkatkan pengumpulan informasi melalui tenaga kerja nasional yang pulang, e-Pampasan³⁴, membangun pangkalan data pasar tenaga kerja dan sistem pertukaran tenaga³⁵ kerja elektronik untuk mengawasi manajemen dan perencanaan kebijakan secara efektif. Data dan informasi mengenai sistem biometrik tenaga kerja dari Kementerian Dalam Negeri akan dibagikan ke tenaga kerja migran untuk memperbaiki pengawasan terhadap majikan.

KEDUTAAN BESAR REPUBLIK INDONESIA (KBRI) DI MALAYSIA

Pada tahun 2006, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Instruksi Presiden No. 6/2006 tentang Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja untuk menanggapi kasus kekerasan terhadap TKI di Malaysia. Isi Instruksi Presiden ini untuk memperkuat fungsi diplomatik Indonesia dalam melindungi TKI dengan menempatkan Atase Tenaga Kerja di negara-negara tujuan kunci bagi TKI. Salah satu atase tenaga kerja berada di KBRI di Malaysia. Sudah ada banyak keluhan sampai sekarang mengenai penyediaan layanan bagi TKI di KBRI di Malaysia, termasuk layanan birokrasi yang lamban, makelar yang bertindak dengan kasar dan semena-mena, korupsi dan perlakuan tidak manusiawi terhadap para TKI.

Mengikuti kunjungan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ke Malaysia pada tahun 2006, KBRI di Malaysia melakukan perbaikan layanan yang disediakan bagi warga negara Indonesia di Malaysia, khususnya TKI. Perubahan-perubahan ini juga didorong dengan terkuaknya kasus korupsi di KBRI. Wawancara dengan akademisi Indonesia, TKI, LSM, peneliti dan pekerja profesional di Malaysia memperlihatkan perbaikan kinerja Kedutaan Besar Indonesia di Malaysia,³⁶ khususnya dalam penyediaan layanan darurat bagi WNI.

³² Seperti yang dilaporkan pada kunjungan studi ke Malaysia 1-2 September 2009.

³³ Seperti yang dilaporkan pada kunjungan studi ke Malaysia 1-2 September 2009.

³⁴ e-pampasan merupakan sistem online pemerintah Malaysia untuk mengelola kompensasi tenaga kerja yang efektif.

³⁵ ELX atau Electronic Labour Exchange system (sistem pertukaran tenaga kerja secara elektronik) (<http://www.elx.gov.my>) adalah sistem terhubung (online) yang menyediakan jasa satu atap mengenai pasar kerja di Malaysia, termasuk informasi tentang lowongan kerja dan agen perekrutan.

³⁶ Sebagai bagian dari diskusi kelompok terfokus yang diadakan selama kunjungan studi delegasi pemerintah Indonesia ke Malaysia, 1-2 September 2009.

Pada tanggal 29 Januari 2007, Kedutaan Besar Indonesia memulai upayanya untuk memperbaiki kinerja jangka panjang, menyusun unit kerja khusus untuk perlindungan TKI yang lebih baik. Unit kerja khusus ini dibentuk untuk memperbaiki koordinasi antara TKI, imigrasi, pertahanan, polisi, unit kerja penelitian dan komunikasi di dalam KBRI. Peran unit ini untuk menyediakan perlindungan di tempat kerja; memasarkan tenaga kerja terampil yang tersedia; dan layanan manajemen kasus.

KBRI menyediakan berbagai layanan ke TKI termasuk: perpanjangan paspor, penanganan kasus, layanan informasi melalui internet, brosur, radio dan sms; dan program penjangkauan melalui kunjungan lapangan. Kedutaan Besar Indonesia juga menyimpan daftar hitam agen-agen perekrutan Malaysia dan majikan yang telah bertindak tidak baik terhadap TKI, dan melaporkan mereka ke pihak berwenang Malaysia.

Layanan berikut ini disediakan bagi semua warga negara Indonesia di Malaysia:

(i) Layanan administrasi cepat "tiga jam".

Sebelum ada perbaikan di bidang administrasi di KBRI, proses pembaruan paspor, penggantian paspor atau layanan lain yang berkaitan dengan paspor bisa memakan waktu selama sehari-hari atau berminggu-minggu. Hal ini mempersulit TKI mendapatkan layanan dari KBRI karena mereka tidak bisa meninggalkan pekerjaan mereka dalam jangka waktu yang lama. Sebuah sistem telah dibuat untuk mengurus dokumen dalam waktu tiga jam. Hasil pengamatan tim penelitian Ecosoc memperlihatkan bahwa layanan kilat "tiga jam" berjalan dengan lebih baik pada hari Jumat pada saat tidak ada banyak tekanan dari para staf. Namun, dari hari Senin sampai Kamis, layanan kilat "tiga jam" sering makan waktu lebih lama. Hasil layanan kilat ini, KBRI tidak lagi perlu menggunakan jasa pengurusan paspor TKI dari luar seperti yang dilakukan sebelumnya.

(ii) Pembangunan penampungan bagi TKI yang mengalami masalah.

Penampungan di KBRI menyediakan layanan proaktif bagi para PRT yang menjadi korban kekerasan dan yang menderita gangguan psikologis. Untuk mendukung pemulihan mereka, penampungan menyediakan makanan, kegiatan meningkatkan keterampilan dan konseling. KBRI membatasi waktu tinggal di penampungan hingga 6 bulan. Tempat ini berkapasitas menampung 70 orang dan seringkali penuh sesak. Pada saat kunjungan studi dilakukan, September 2009, terdapat paling sedikit 150 perempuan yang tinggal di sana. Satu sukarelawan yang membantu kegiatan ini menyatakan bahwa dia berharap pelayanan kesehatan bisa lebih tertata baik dan memadai agar bisa meningkatkan proses pemulihan bagi mereka yang membutuhkan. Setiap bulan KBRI membantu pemulangan TKW lebih dari 100 orang dari lokasi penampungan KBRI.

(iii) Pencegahan para makelar masuk ke KBRI.

Para makelar dan orang-orang yang menawarkan layanan dokumen palsu tidak lagi diijinkan masuk ke wilayah KBRI di Kuala Lumpur. Tujuannya untuk melindungi para TKI dari eksploitasi mereka. Komunitas migran sebelumnya merasa bahwa terdapat kerjasama yang tidak benar antara para makelar dan petugas pengurusan dokumen yang mengganggu proses layanan publik. Para makelar sekarang tidak diijinkan mendekati antrian, atau masuk ke wilayah Kedutaan Besar. Namun, mereka masih mampu menawarkan layanan mereka, misalnya untuk "pengambilan foto".

(iv) Fasilitas layanan yang sesuai.

Sebelum dibangun ruang tunggu bagi warga negara Indonesia, migran sering kesulitan masuk ke Kedutaan Besar, karena mereka dipaksa menunggu dengan orang-orang lain di luar wilayah Kedutaan Besar. Keadaan sebelumnya sangat memungkinkan bagi para makelar untuk menawarkan pemalsuan dokumen, khususnya kalau mereka difasilitasi atau mempunyai hubungan dengan pegawai Kedutaan Besar. Kedutaan Besar sekarang menyediakan tempat tunggu khusus untuk pengurusan dokumen bagi TKI.

(v) Pengumpulan data yang transparan.

Pihak luar yang peduli masalah TKI bisa mengakses data dari Kedutaan Besar, sangat berguna untuk proses pengawasan dan memungkinkan para pemangku kepentingan memperbaiki layanan bagi TKI. Data yang dikumpulkan oleh Kedutaan Besar sangat penting dalam merumuskan kebijakan perlindungan bagi TKI.

(vi) Akses TKI ke pendidikan.

Dalam skenario yang ideal, para TKI seharusnya dilatih sebelum keberangkatannya ke Malaysia. Namun, seperti yang didiskusikan di bagian pertama, banyak dari mereka, khususnya PRT tiba dengan keterampilan dasar atau terbatas. Kedutaan Besar mendanai beberapa kegiatan untuk menyediakan bantuan atau program pemberdayaan TKI. Contohnya, Sekolah Indonesia di Kota Kinabalu, Borneo Timur, bertujuan menyediakan akses ke pendidikan

bagi TKI yang tidak mampu mendapatkan akses ke pendidikan di Sabah, salah satu negara bagian Malaysia. Pemerintah Indonesia bekerjasama dengan LSM internasional HUMANA menangani masalah akses pendidikan bagi anak-anak migran Indonesia yang kurang mampu di Malaysia. Pemerintah Indonesia dan Malaysia setuju bahwa organisasi yang berbasis di Denmark ini, dapat membantu menyediakan pendidikan. Ada sekitar 70.000 anak migran Indonesia yang tidak mempunyai akses ke pendidikan. Sekolah Indonesia di Kota Kinabalu digunakan sebagai pusat pelatihan, di mana kelas diselenggarakan di luar pusat pelatihan karena jauhnya jarak antara rumah anak dan pusat pelatihan. Meskipun demikian, kemitraan Kedutaan Besar Indonesia dengan HUMANA telah berakhir. Kedutaan Besar berencana untuk melanjutkan program mengingat penyediaan pendidikan bagi anak-anak migran sangat penting.

(vii) Program orientasi bagi TKI yang baru tiba di Malaysia.

Kedutaan Besar Indonesia telah mengawali dibentuknya sebuah program orientasi bagi TKI yang baru tiba di Malaysia dengan memberikan informasi tentang hak-hak mereka, undang-undang dan peraturan yang sesuai serta layanan kedutaan besar yang relevan.

Selain layanan yang disediakan oleh Kedutaan Besar Indonesia, TKI juga mendapatkan layanan dari LSM dan Perserikatan Masyarakat Madani di seluruh Malaysia. Untuk informasi lebih lanjut, lihat Lampiran VI.

TANGGAPAN KEBIJAKAN KEDUTAAN BESAR REPUBLIK INDONESIA DI MALAYSIA

Pada saat pemerintah Malaysia memproses penyusunan kerangka kerja baru bagi TKI, Kedutaan Besar Indonesia di Malaysia juga sedang mencoba memperbaiki tanggapan mereka mengenai isu-isu yang dihadapi oleh para TKI.

Kedubes RI memperluas skema perlindungan untuk semua TKI. Jasa perlindungan yang ada saat ini termasuk: menampung keluhan dan konsultasi bagi para TKI yang bermasalah; layanan telepon hotline 24 jam; dan layanan pengawasan keliling di tempat-tempat kerja TKI (seperti di perkebunan, pabrik, barak konstruksi).

KBRI juga sedang dalam proses membentuk sebuah asosiasi TKI. Di Malaysia ada banyak perserikatan informal TKI regional, yang berkomunikasi/menyampaikan keluhan TKI ke petugas Kedutaan Besar sebagai sarana untuk membantu mereka (pekerja). Melalui kemitraan dengan KBRI, perserikatan TKI bisa membantu mengawasi kondisi kerja dengan lebih efektif dan memberitahu kedutaan bila terjadi masalah di semua sektor dan wilayah perkotaan atau pedesaan. Para TKI yang juga menjadi bagian dari perserikatan ini, khususnya di wilayah pedesaan di Malaysia, bisa menyampaikan keluhannya ke KBRI tanpa sepengetahuan majikan mereka. Dalam jangka waktu yang panjang, kalau dilihat ke depan perserikatan ini membantu TKI menyampaikan keluhan dan mengurangi beban kerja Kedutaan Besar.

Kedutaan Besar RI sedang memproses pembentukan pusat penampungan keluhan dan mekanisme perlindungan bagi TKI ilegal. TKI ilegal di Malaysia sering menjadi korban migrasi dan kebijakan ketenagakerjaan Malaysia sehingga mempersulit mereka mengakses layanan Kedutaan Besar Indonesia. Mereka seringkali kesulitan mendapatkan akses masuk karena tidak memiliki dokumen identifikasi yang resmi. Sering juga mereka tidak berdokumentasi sama sekali karena telah ditipu atau dieksploitasi oleh majikan, agen, perantara, atau pihak lain. Upaya dilakukan untuk mengembangkan sistem pengawasan yang efektif terhadap agen perekrutan dan majikan dan pelaporan publik tentang temuan-temuannya. Terbatasnya wewenang pemerintah terhadap agen perekrutan TKI di Indonesia khususnya dalam menangani agen dan majikan di luar negeri. Hampir kebanyakan dari agen perekrutan di Indonesia mempunyai agen perekrutan juga di Malaysia. Mereka dikelola oleh orang Indonesia tapi dimiliki oleh orang Malaysia jadi keuntungannya masih masuk ke Malaysia.

Sampai sekarang, Pemerintah Indonesia masih kesulitan memperoleh data akurat tentang angka distribusi TKI di Malaysia. Ini juga menunjukkan perlunya sensus TKI di Malaysia yang melibatkan berbagai kelompok masyarakat Indonesia di Malaysia. Ketersediaan data tersebut di Malaysia akan membantu Kedutaan Besar Indonesia memperbaiki perlindungan dan mengembangkan pemberdayaan program bagi TKI.

Kedutaan Besar juga sedang mencoba melibatkan komunitas Indonesia di Malaysia dan memfasilitasi pembangunan kelompok masyarakat Indonesia. Sampai sekarang, Kedutaan Besar telah memfokuskan upaya diplomatik formal secara besar-besaran melalui pertemuan dan pembahasan secara bilateral, namun hal ini belum bisa memecahkan masalah yang dihadapi TKI. KBRI juga menarik perhatian komunitas Indonesia di Malaysia agar

bisa meningkatkan kesadaran mereka tentang TKI. Contohnya, bagaimana pelajar, akademisi dan profesional berkemampuan untuk mempengaruhi, mengundang dan mendorong komunitas dalam memperjuangkan perlindungan bagi TKI.

Organisasi Masyarakat Madani seperti Perserikatan Masyarakat Indonesia di Malaysia (Permai) dan berbagai Perserikatan TKI lainnya sampai sekarang telah memberikan banyak bantuan ke TKI yang membutuhkan. Permai juga memfasilitasi komunikasi antar beragam Perserikatan TKI. Sebagai sebuah organisasi yang keanggotaannya terdiri dari gabungan berbagai pihak seperti masyarakat Indonesia, kelompok profesional, akademis dan orang Indonesia yang dilahirkan sebagai warga negara Malaysia, Permai berpotensi untuk bekerja berdampingan dengan Kedutaan Besar Indonesia dalam memberdayakan dan membentuk perserikatan perwakilan dan kampanye perlindungan TKI dalam masyarakat Malaysia.

SINGAPURA

GAMBARAN UMUM MIGRASI TENAGA KERJA

Singapura memiliki populasi warga negara asing yang besar, diperkirakan seperempat dari 4,6 juta penduduknya adalah warga non-Singapura. Rata-rata pertumbuhan penduduk non-Singapura jauh lebih tinggi (19 persen di tahun 2008) daripada warga negara Singapura sendiri (satu persen di tahun 2008). Menurut Kementerian Tenaga Kerja Singapura, di tahun 2009 ada sekitar 105 juta tenaga kerja migran di Singapura atau lebih dari 35,2 persen total tenaga kerja. Ada tiga kategori tenaga kerja:

- (i) **Pemegang ijin kerja dengan keahlian tinggi (ekspatriat)** yang berpenghasilan minimal SGD 2.500 (US\$ 1.790,81)³⁷ per bulan;
- (ii) **Pemegang S-Pass**, yang berpenghasilan lebih dari SGD 1.800 (US\$ 1.289,35) per bulan; dan
- (iii) **Tenaga kerja tak terampil** (temporer) yang berpenghasilan kurang dari SGD 1.800 (US\$ 1.289,35) per bulan.

Mayoritas TKI ada di kategori ketiga dan bekerja di sektor konstruksi, industri manufaktur, atau PRT. Walaupun TKI bekerja di berbagai sektor namun bab ini akan membahas secara khusus PRT di Singapura. Urusan imigrasi jauh lebih tegas bagi tenaga kerja tak terampil: ijin tinggal mereka hanya sementara, tidak diijinkan melakukan pekerjaan yang tidak tercantum secara khusus di ijin tinggal, keharusan mengikuti pemeriksaan medis tertentu, dilarang menikah dengan warga negara dan residen tetap Singapura, serta majikan mereka diwajibkan membayar pajak pekerja asing (Yeoh, 2007).

Adanya peningkatan jumlah perempuan Singapura yang bekerja di akhir '70-an menjadi salah satu sebab mengapa mempekerjakan tenaga kerja asing sebagai PRT menjadi populer, diperkirakan satu dari lima keluarga mempekerjakan PRT asing. Pertumbuhan ekonomi Singapura sendiri sebagian merupakan kontribusi dari tenaga kerja migran baik yang terampil maupun tidak, yang membantu mengisi kekurangan tenaga kerja akibat pertumbuhan demografis Singapura. Negara ini memiliki populasi tertua di Asia Tenggara dengan tingkat kelahiran yang rendah, sehingga memerlukan pasokan tenaga kerja untuk menghindari penurunan populasi.

Terdapat sekitar 140.000 warga Singapura yang bermukim di luar negeri (kebanyakan di Australia, Cina, Amerika dan Inggris). Pemerintah Singapura secara aktif menghimbau para pekerja berkeahlian tinggi ini untuk kembali. Sebagai upaya memelihara populasi pekerja profesional, Pemerintah Singapura menyarankan perkawinan campuran antara tenaga kerja asing terlatih dan penduduk Singapura agar mengurangi tekanan demografis.

Dibandingkan negara-negara Asia Tenggara lainnya, jumlah migran ilegal relatif sedikit di Singapura. Lokasi geografis pulaunya yang kecil, memungkinkan Pemerintah Singapura mengawasi keluar masuknya orang dengan lebih efektif daripada negara lain dengan batas negara yang lebih luas dan bercelah banyak.

PERMINTAAN TENAGA KERJA ASING

Permintaan tenaga kerja asing di Singapura terus meningkat. Dari 1990 hingga 2006, jumlah tenaga kerja naik hingga 170 persen, dari 248.000 menjadi 670.000. Dari jumlah ini 580.000 adalah tenaga kerja berketerampilan rendah yang terkonsentrasi di sektor konstruksi, industri manufaktur, industri perkapalan dan PRT, sedangkan sisanya 90.000 adalah profesional asing (Yeoh, 2007). Permintaan akan tenaga kerja bangunan dimulai ketika mantan Presiden Lee Kuan Yew mengubah kebijakan migrasi Singapura dari berbasis tunggal industri dan produksi menjadi berbasis layanan dan finansial. Ketika pembangunan konstruksi dan pabrik mulai melambat dan jumlah tenaga kerja berketerampilan rendah di kedua sektor mulai menurun, jumlah tenaga kerja di sektor domestik seperti PRT justru meningkat.

Negara Anggota IOM: Bukan
Kantor IOM di Singapura: Tidak Ada
Populasi: 4.987.600 (2009)
Jumlah warga non-Singapura: 1.050.000 (2009)
Jumlah WN Singapura yang tinggal di luar negeri: 140.000 (2006)
Angka bersih migrasi: 6,88 migran/1.000 orang
Tingkat pertumbuhan penduduk: 1,135%
Tipe Pemerintahan: Republik Parlementer
PDB - per kapita (PPP): US\$ 49.900 (2007)
Indeks Pembangunan Manusia: 0,922 or 25/177

Sumber: CIA World Fact book, Singapore Department of Statistics 2009, Singapore Ministry of Manpower 2009, UNDP: Human Development Report 2007/2008.

³⁷ Tertanggal 12 Maret 2010 US\$ 1 = SGD 1.40

Sejumlah faktor telah mempengaruhi kenaikan jumlah PRT Indonesia di Singapura sejak pertengahan 1990, selain jumlah perempuan Singapura yang kembali bekerja setelah memiliki anak dan meningkatnya pendidikan, juga terbukanya peluang kerja lebih besar bagi PRT purna waktu dengan upah menarik. Dari 1980 hingga 1990, proporsi perempuan Singapura yang bekerja naik dari 36 menjadi 41 persen (Abdul Rahman, 2008). Keluarga-keluarga di Singapura mensyaratkan PRT untuk tidak hanya bisa melakukan pekerjaan rumah tangga, namun juga merawat anak dan manula. Budaya kerja Singapura yang kaku dengan jam kerja panjang, serta tradisi budaya yang dianut kelas menengah dan elit untuk membayar PRT, turut mempengaruhi kenaikan permintaan terhadap PRT purna waktu (Abdul Rahman et al, 2005). Terlebih, setelah kasus Flor Contemplacion, PRT berkebangsaan Filipina di tahun 1995³⁸, maka Pemerintah Filipina memberlakukan kebijakan perlindungan yang lebih ketat sehingga agen perekrutan Singapura lebih mencari PRT Indonesia.

Diperkirakan saat ini ada 196.000 PRT asing di Singapura, seperlima rumah tangga Singapura mengandalkan mereka untuk membantu pekerjaan rumah (Singapore Ministry of Manpower, 2010b). Menurut laporan Kedutaan Besar Indonesia di Singapura (2005), jumlah terbesar PRT (55 persen) adalah TKI, diikuti Filipina (40 persen) dan sisanya berasal dari negara-negara seperti Thailand, Myanmar, India dan Bangladesh (4 persen).

KEBIJAKAN MIGRASI TENAGA KERJA PEMERINTAH SINGAPURA

Jenis ijin kerja yang diperoleh tenaga kerja menentukan hak-hak dan kewajiban mereka di Singapura. Contohnya, tenaga kerja berkeahlian tinggi dianjurkan untuk bekerja dan berbaur dengan masyarakat Singapura. Visa tidak perlu terikat terhadap majikan tertentu dan mereka dapat mengajukan permohonan ijin tinggal pemanen bila telah menetap selama dua hingga sepuluh tahun. Tenaga kerja profesional dapat juga mengajukan layanan kesehatan bersubsidi, pendidikan dan perumahan. Sementara tenaga kerja berketerampilan rendah tidak menikmati hak istimewa yang sama, ada pengawasan ketat terhadap periode tinggal mereka. Mereka pun tidak boleh menggunakan layanan kesehatan bersubsidi seperti layanan kesehatan dan perumahan, tidak diijinkan pula membawa keluarga (hak ini hanya diberikan kepada mereka yang berpenghasilan SGD 2.500 atau US\$ 1.790, 81 per bulan).

Tenaga kerja di Singapura tidak diijinkan menikah dengan warga negara Singapura tanpa ijin pemerintah sebelumnya. Semua PRT asing wajib melakukan pemeriksaan setiap enam bulan untuk mengetahui apakah mereka hamil dan memiliki penyakit menular (Kementerian Tenaga Kerja Singapura, 2007b). Bila PRT hamil, maka ia harus setuju melakukan aborsi atau meninggalkan Singapura.

Tenaga kerja tidak terampil juga terikat oleh majikan-majikan tertentu yang membayar uang jaminan keamanan repatriasi tenaga kerja di akhir kontrak mereka sebesar SGD 5.000 (US\$ 3.582, 19). Bila tenaga kerja melarikan diri (kabur), majikan akan membatalkan uang jaminan keamanan tadi. Akibatnya, uang jaminan ini kerap dijadikan alasan bagi oknum majikan untuk melakukan kontrol ketat terhadap mobilitas tenaga kerja dan interaksi sosial mereka.

Di Singapura, tenaga kerja migran biasanya dilindungi oleh UU Ketenagakerjaan yang mengatur standar kerja minimal bagi pekerja seperti waktu pembayaran gaji, pembayaran jam lembur, dan cuti. Namun bagi PRT (lokal maupun asing) tidak dilindungi di bawah UU ini. PRT dilindungi di bawah UU Ketenagakerjaan bagi Tenaga Kerja Asing (EFMA) 2007. Kementerian Tenaga Kerja mewajibkan beberapa persyaratan yang mengikat bagi semua majikan untuk mendapatkan ijin kerja. Majikan menjamin kesejahteraan semua pekerja asingnya, termasuk perbekalan perawatan kesehatan, keamanan seseorang, perumahan yang layak, pembayaran gaji tepat waktu serta makanan dan istirahat yang memadai (Singapore Ministry of Manpower, 2007a).

UU menyediakan keleluasaan yang besar kepada pengawas tenaga kerja dalam melaksanakan peraturan dan meningkatkan penalti (sanksi) kepada migran ilegal dan majikan mereka (Kementerian Tenaga Kerja, 2007a). Majikan yang melanggar dapat dikenai denda hingga SGD 5.000 (US\$ 3.571) dan/atau dipenjara hingga enam bulan, juga dikenai larangan menyewa tenaga kerja asing. Di tengah laporan mengenai kekerasan/penganiayaan yang meluas terhadap PRT, Pemerintah Singapura memperkenalkan Pedoman Umum Tenaga Kerja bagi Tenaga Kerja Asing, yang menggarisbawahi tanggung jawab majikan kepada pekerja asing, seperti gaji, jam kerja, dan waktu libur sekaligus sanksi bila terjadi tindak kekerasan terhadap pekerja asing.

³⁸ Flor Contemplacion adalah PRT Filipina yang dihukum mati di Singapura tahun 1995 karena kasus pembunuhan. Eksekusinya memicu hubungan tegang antara ke dua negara, akibatnya banyak warga negara Filipina melampirkan frustrasi mereka kepada Pemerintah Filipina dan Singapura terhadap kondisi yang dialami pekerja Filipina di luar negeri secara keseluruhan: tidak berdaya, teraniaya dan stres secara mental. Hubungan keduanya mendingin selama beberapa tahun pasca eksekusi. Duta besar Filipina di Singapura dipanggil pulang dan banyak pertukaran bilateral dibatalkan

Kontrak standar bagi PRT dan perjanjian layanan antara agen tenaga kerja dan majikan yang terbaru dikeluarkan di tahun 2006 oleh dua badan terakreditasi agen tenaga kerja di Singapura: Asosiasi Agen Tenaga Kerja Singapura dan CaseTrust. Agen-agen yang ingin mendaftar dan mempertahankan lisensinya sekarang disyaratkan untuk menggunakan kedua kontrak tersebut. Kontrak standar tidak menjamin jam istirahat PRT setelah bekerja delapan jam berturut-turut, cuti sehari dalam seminggu (namun menyebutkan bahwa majikan wajib membayar kompensasi secara tunai bila cuti mingguan tidak diberikan kepada PRT). Kontrak ini pun tidak menyebutkan biaya perekrutan yang mahal yang dibayarkan oleh kebanyakan PRT perempuan. UU Ketenagakerjaan yang menjamin agen tenaga kerja untuk tidak memungut biaya lebih dari 10 persen kepada pencari kerja dari gaji/upah bulan pertama mereka, ternyata tidak berlaku bagi pekerja yang direkrut sebagai PRT. Biaya perekrutan yang mungkin sekali bisa mencapai sebulan gaji dianggap sebagai perjanjian pribadi antara agen perekrutan dan tenaga kerja yang tidak diatur oleh Pemerintah Singapura.

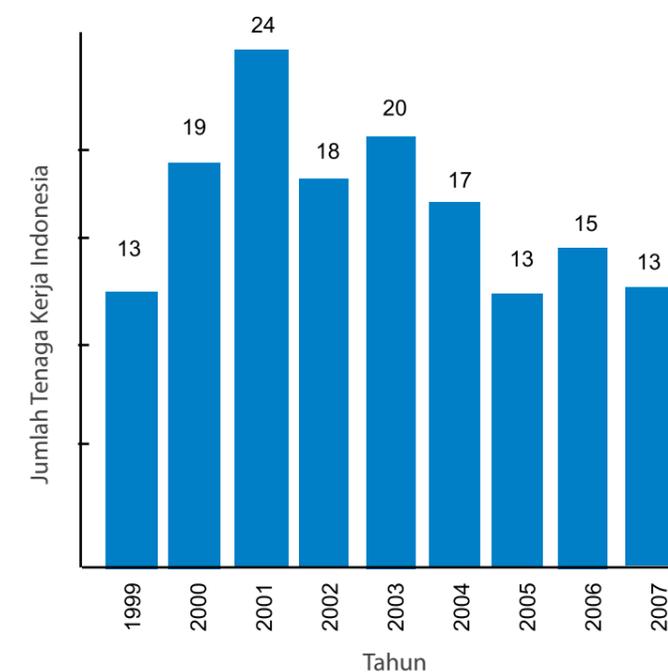
Kementerian Tenaga Kerja menawarkan layanan mediasi untuk membantu menengahi perselisihan dengan cepat dan damai sebaik mungkin, dan meraih kesepakatan yang adil dan masuk akal bagi pihak-pihak yang terlibat. Ketika mufakat tidak bisa dicapai, keluhan bisa dirujuk ke Peradilan tenaga kerja untuk naik banding. Menurut pihak Kementerian Tenaga Kerja, dalam kasus yang melibatkan tenaga kerja asing, lebih dari 90 persen kasus didengar dan diputuskan dalam dua bulan setelah dimulainya sidang dengar pendapat pertama (Kementerian Tenaga Kerja Singapura, 2010a).

MASALAH YANG DIHADAPI TKI DI SINGAPURA DAN DAMPAKNYA

Observasi oleh Institute for Ecosoc Rights dari 1995 hingga 2007 terhadap TKI di Singapura menunjukkan sedikit perubahan pada pola dan luasnya cakupan masalah yang mereka hadapi (Institute for Ecosoc Rights, 2005, 2007). Masalah yang memprihatinkan adalah tingkat kematian diantara PRT dari tahun ke tahun tidak mengalami penurunan atau menunjukkan perubahan signifikan selama periode ini (Figur 6). Tambahan lagi, sedikitnya dua TKW setiap harinya melarikan diri dari majikan mereka dan mencari bantuan ke tempat penampungan Pemerintah Indonesia sebagaimana yang dilaporkan dari hasil kunjungan studi ke Singapura.

Antara tahun 1999 dan 2005, setidaknya terdapat 147 tenaga kerja, 122 diantaranya TKI, meninggal karena melompat atau jatuh dari apartemen majikan mereka (Human Rights Watch, 2005). Insiden ini terjadi baik karena kecelakaan di tempat kerja, seperti metode pembersihan kaca yang tidak aman, maupun bunuh diri sebagai akibat kondisi kerja yang tidak manusiawi sehingga menimbulkan depresi dan ketakutan diantara tenaga kerja ini.

Gambar 1: Jumlah PRT Indonesia yang Meninggal di Singapura antara Tahun 1999 dan 2007



Sumber: Data Institute for Ecosoc Rights – 1999 hingga 2005 dari Kedutaan Besar Indonesia di Singapura; data tahun 2006-2007 dari laporan media.

Masalah utama yang dihadapi PRT Indonesia di Singapura adalah kondisi kerja yang keras yang pada puncaknya berakhir dengan tindak kekerasan kepada PRT dan kadang mengakibatkan hilangnya nyawa mereka. Kondisi kerja ekstrem lain yang juga dialami oleh tenaga kerja termasuk upah di bawah standar, kekerasan fisik, penyakit, pembatasan akses informasi dan komunikasi, makanan yang tidak cukup, mempermalukan mereka di muka umum, dan masalah khusus dengan anggota keluarga (khususnya perempuan) dan keluarganya. Walaupun Pemerintah Singapura dan Indonesia telah mengupayakan untuk memperbaiki situasi PRT Indonesia, pola masalah di tahun-tahun belakangan belum juga bergeser. Kasus-kasus yang berakhir dengan tewasnya PRT tetap tinggi, sebagai contoh, 154 PRT Indonesia meninggal di Singapura antara 1999 hingga 2007, menandakan tidak adanya perubahan signifikan terlepas dari kebijakan perlindungan Pemerintah Singapura.

Ditambah lagi tidak adanya kebijakan eksplisit mengenai hari libur bagi PRT. Walaupun Pemerintah Singapura menghimbau majikan untuk memberikan kesempatan menabung jatah cuti satu hari satu bulan, namun hal ini tidak dipertegas secara hukum sebagai hari libur bagi PRT Indonesia. Akibatnya, diperkirakan hanya 20 persen PRT Indonesia yang menikmati hari libur. Mereka yang tidak punya hari libur umumnya mengalami kondisi kerja yang keras sehingga cenderung stres dan menderita secara medis seperti depresi. Hal ini biasanya terjadi pada kasus tenaga kerja yang bekerja di luar negeri untuk pertama kali.

Selain beban kerja PRT yang berat, mereka seringkali tidak menerima kompensasi yang memadai. Antara tahun 1999 dan 2005, upah yang diterima PRT Indonesia berkisar antara SGD 230 hingga SGD 250 (US\$ 164 – 179). Dengan upah tersebut, lebih dari setengah (54,4 persen) PRT Indonesia bekerja lebih dari 16 jam sehari dan 11,5 persen bahkan bekerja lebih dari 19 jam per hari (The Institute for Ecosoc Rights, 2005). Tidak ada kompensasi bagi PRT yang bekerja lebih dari 10 jam per hari dan dengan jam kerja yang sedemikian panjang, membuat mereka sangat terikat di rumah. Belum lagi, proporsi PRT Indonesia yang dipekerjakan di lebih dari satu lokasi kerja juga meningkat. Majikan di Singapura cenderung untuk mempekerjakan PRT dengan beban kerja yang luar biasa berat. Sebuah survei yang dilakukan Institute for Ecosoc Rights (2005) menunjukkan bahwa lebih dari 20 persen PRT dipekerjakan lebih dari satu lokasi. Kejadian seperti ini meningkat hingga mencapai 53 persen berdasarkan studi tahun 2008 yang dilakukan Institute for Ecosoc Rights (2010). Kekerasan fisik/penganiayaan terus menerus menjadi masalah yang dialami PRT Indonesia. Survei Institute for Ecosoc Rights tahun 2005 dan 2008 menunjukkan bahwa jumlah kasus kekerasan bertambah antara 2005 dan 2008.

Tabel 16: Masalah yang Dihadapi PRT Indonesia di Singapura (1999-2008)

Masalah yang Dihadapi PRT				Masalah yang Berakhir dengan Kepulangan PRT ke Negeranya	
Peringkat (a)	1999 - 2005 (b)	Peringkat (c)	2008 (d)	Peringkat (e)	2008 (f)
1	Tidak ada libur	1	Tidak ada libur	1	Pengurangan secara Unilateral
2	Beban kerja tinggi	2	Istirahat yang tidak cukup	2	Cidera karena pekerjaan
3	Istirahat yang tidak cukup	3	Beban kerja tinggi	3	Perlakuan yang tidak baik
4	Tidak diijinkan untuk keluar rumah	4	Tidak diijinkan untuk keluar rumah	4	Komunikasi yang kurang baik
5	Akses terbatas ke komunikasi dan informasi	5	Upah dibawah standar	5	Dokumen yang tidak lengkap
6	Tidak diijinkan untuk beribadah	6	Tidak diijinkan untuk beribadah	6	Majikan meninggal
7	Masalah dengan kakek-nenek/anak-anak/majikan perempuan	7	Bekerja di lebih dari dua tempat	7	Tidak mampu bekerja
8	Pelecehan dalam bentuk kata-kata dan tindakan	8	Sakit	8	Kerja yang tidak sesuai dengan kontrak kerja
9	Makanan yang tidak cukup	9	Kekerasan fisik	9	Masalah dengan majikan
10	Bekerja di lebih dari 2 tempat	10	Melarikan diri dari majikan	10	Penyakit bawaan

Catatan: Data di tabel ini dikumpulkan dari sumber-sumber di bawah ini:

(a) dan (c) Urutan berdasarkan masalah-masalah yang dianggap sebagai paling berat oleh PRT Indonesia.

(b) Institute for Ecosoc Rights (2005).

(d) Survei oleh Institute for Ecosoc Rights di tahun 2008, akan diterbitkan di laporan 2010 yang akan datang

(e) dan (f) data dari BNP2TKI, Mei 2008 – data kedatangan TKI dari pusat data Selapajang-Tangerang

Seperti halnya kasus PRT di Malaysia, data yang terintegrasi dan dapat dipercaya mengenai PRT Indonesia masuk dan bekerja di Singapura sangatlah minim. Padahal akses data yang dapat dipercaya akan memungkinkan Kedutaan Besar memperbaiki layanannya. Parahnya koordinasi antara Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, BNP2TKI dan Kedutaan Besar Indonesia membuat perlindungan TKI menjadi sulit terlaksana. Pengawasan yang lemah terhadap proses penempatan PRT membuat Kedutaan Besar tidak mampu memberikan perlindungan maksimal bagi mereka.

Terbatasnya jumlah SDM di Kedutaan Besar Indonesia membuat mereka tidak mampu menghadapi masalah dan melayani banyaknya jumlah PRT Indonesia yang mencari bantuan. Akibatnya, Kedutaan Besar gagal memberikan perlindungan optimal kepada PRT. Hingga saat ini, Kedutaan Besar tidak memiliki standar pengelolaan kasus maupun indikator transparan kesuksesan. Dalam kasus-kasus yang berdampak sosio-politis yang signifikan bagi hubungan Indonesia dan Singapura seperti pembunuhan, perlakuan kejam, perkosaan yang diikuti oleh penyiksaan dan kematian, memang Kedutaan Besar bekerjasama dengan pihak penguasa Singapura. Kedutaan cenderung menyelesaikan masalah yang berkaitan dengan tenaga kerja atau kekerasan yang tidak terlalu serius lewat jalur negosiasi atau mediasi karena rumitnya jalur hukum di Singapura. Dalam kasus-kasus seperti ini, kedutaan berupaya memberikan tekanan kepada majikan atau agen untuk menghormati hak-hak PRT. Majikan atau agen yang melanggar hukum jarang sekali dikenakan sanksi oleh Kementerian Tenaga Kerja. Bila agen dan majikan memenuhi permintaan kedutaan maka mereka dibebaskan dari segala sanksi, namun bila kasus ditangani oleh Kementerian Tenaga Kerja maka majikan yang melanggar ijin kerja tidak akan diberikan ijin untuk mempekerjakan PRT asing. Dengan demikian, nasib PRT sangatlah tergantung pada kedutaan. PRT memiliki kekhawatiran besar mengenai penyelesaian kasus mereka mengingat sedikitnya jumlah personil kedutaan dan besarnya volume kerja yang ada. PRT yang tinggal di tempat penampungan pemerintah akibat menunggu penyelesaian kasus diminta untuk tetap tinggal di Singapura hingga masalah tuntas.

Adanya kelemahan di sistem pengawasan terhadap agen perekrutan di Singapura dan anggapan bahwa PRT akan melaporkan sendiri bila terjadi masalah pada diri mereka ke kedutaan. Walaupun terdapat kebijakan akreditasi dari kedutaan terhadap agen perekrutan dan majikan, namun tidak ada tindakan tegas yang diambil terhadap agen-agen yang tak patuh. Rencana kedutaan untuk membangun pusat data tersambung mengenai pesanan pekerjaan, akreditasi agen perekrutan dan informasi terkait lainnya perihal perlindungan PRT, belum berfungsi sepenuhnya. Berdasarkan catatan kedutaan, jumlah agen Singapura yang terakreditasi oleh kedutaan naik dari 119 di tahun 2008 menjadi 202 di 2009. Sementara, masih sulit untuk mengakses data yang berhubungan dengan pengawasan agen-agen, majikan, kasus PRT dan penanganan proses. Daftar hitam agen dari kedutaan tidak efektif karena agen-agen dalam daftar hitam masih dapat merekrut PRT langsung dari Indonesia. Tambahan lagi, tidak adanya mekanisme di kedutaan untuk mengontrol kinerja agen, selain yang dilakukan melalui sistem pesanan kerja yang jelas-jelas terbukti tidak efektif karena berasumsi adanya kerja sama dan koordinasi yang bertanggung jawab antar badan-badan pemerintahan Indonesia di tingkat domestik. Kurangnya laporan mengenai masalah PRT juga membuat pelaporan menjadi sulit.

Laporan dari Kedutaan Besar Indonesia di Singapura (2005) menyebutkan terbatasnya jangkauan kedutaan ke PRT di Singapura. Tidak ada regulasi pemerintah Singapura yang mensyaratkan Kedutaan Besar dari negara asing untuk menyaring dan mengawasi pekerja asing mereka di Singapura dan, sebagai akibatnya, TKI dalam jangka waktu dua tahun bekerja di Singapura biasanya tidak terdaftar di Kedutaan Besar Indonesia. Hanya sedikit agen Singapura yang memberitahukan perihal PRT Indonesia dan majikan mereka, sehingga sulit bagi kedutaan untuk memonitor pelaksanaan kontrak kerja. Dengan demikian Kedutaan Besar hanya bisa berkomunikasi dengan PRT di Singapura yang melakukan perpanjangan kontrak kerja mereka.

TANGGAPAN TERHADAP KEBIJAKAN SINGAPURA KEPADA TKI

Langkah-Langkah Pemerintah Singapura Memperbaiki Pengelolaan Migrasi Tenaga Kerja

Sejumlah inisiatif/prakarsa baru-baru ini di pertimbangkan dan dilaksanakan oleh Pemerintah Singapura untuk memperbaiki pengelolaan tenaga kerja sebagai tanggapan terhadap masalah yang dihadapi pekerja asing.

Untuk memperbaiki kondisi tenaga kerja di Singapura, pemerintah telah mengembangkan kursus keselamatan kerja bagi pekerja asing di sektor bangunan/konstruksi dan maritim/pelayaran; penyebaran poster di ruang publik mengenai tenaga kerja ilegal; melakukan acara-acara penjangkauan. Untuk pertama kalinya, PRT asing diwajibkan mengikuti Kursus Kesadaran akan Keselamatan Kerja (SAC) yang mengajarkan tentang praktik keselamatan kerja yang penting, dilengkapi dengan kontak nomor telepon penting dan jalur bantuan lewat telepon, memberitahukan pekerja asing tentang kewajiban, hak-hak dan perlindungan kepada mereka di bawah hukum Singapura. Dari bulan Mei 2010, Kementerian Tenaga Kerja bermitra dengan Asosiasi Pelatihan Ketrampilan bagi Pekerja Rumah Tangga Asing (FAST) memperkenalkan Program Bertempat tinggal/Menetap Bagi PRT asing yang diadakan setiap akhir minggu di pusat komunitas terpilih. Program termasuk pengajaran mengenai budaya dan kebiasaan-kebiasaan Singapura, manajemen keuangan dan pengelolaan stres.

Pemerintah Singapura turut melibatkan tenaga kerja dalam pembuatan media rilis dan liputan mengenai migran ilegal, pamflet dan brosur. Pemerintah juga mengimplementasikan Program Orientasi Tenaga Kerja (EOP) baik melalui sistem tersambung dengan internet (online) ataupun di ruang kelas, yang wajib diikuti pekerja asing yang baru pertama kali bekerja sebagai PRT. EOP menekankan kewajiban dan tanggung jawab majikan dan memberikan saran bagaimana menjalin hubungan kerja yang harmonis dengan PRT asing. Buku-buku panduan, brosur berisi petunjuk keselamatan kerja dan surat elektronik disebarluaskan ke para majikan untuk menjamin keselamatan PRT mereka dan menginformasikan tentang persyaratan kerja di Singapura, peraturan keselamatan kerja, kesehatan perseorangan, cara mengasuh balita dan manula, keselamatan di jalan, pencegahan kejahatan, nomor telepon penting, jalur komunikasi untuk meminta bantuan, lembaga swadaya masyarakat, upah, dan hak-hak.

Pemerintah Singapura juga telah mengembangkan beberapa prakarsa/inisiatif untuk memonitor penegakan peraturan melalui UU Ketenagakerjaan bagi tenaga Kerja Asing dengan melakukan inspeksi di sejumlah besar lokasi kerja untuk menjamin kepatuhan terhadap UU ini dan menindaklanjuti majikan yang melanggar. Petugas dari Divisi Manajemen Tenaga Kerja (FMMD) Kementerian Tenaga Kerja melakukan wawancara acak untuk PRT asing yang baru pertama kali bekerja selama tiga bulan pertama sejak kedatangan mereka di Singapura. Para majikan juga diawasi, bagi majikan yang mengajukan permintaan untuk lima atau lebih PRT selama periode 12 bulan wajib mengikuti ruang kelas EOP atau wawancara dengan FMMD. Informasi mengenai latar belakang (pengalaman) kerja dari PRT asing disediakan bagi bakal/calon majikan sehingga membantu mereka membuat keputusan yang tepat.

Pada bulan Maret 2010, Kementerian Tenaga Kerja Singapura mengumumkan bahwa badan akreditasi agen tenaga kerja, Asosiasi Agen Tenaga Kerja (Singapura) dan CaseTrust akan meluncurkan sebuah templat informasi perseorangan bagi industri di bulan Juni 2010. Hal ini muncul sebagai tanggapan badan akreditasi agen tenaga kerja terhadap standar berbeda yang digunakan agen-agen perekrutan sehingga menimbulkan kesulitan membandingkan biodata PRT asing yang akhirnya menyebabkan majikan menyewa PRT asing yang tak sesuai dengan harapan mereka. Ada dua puluh delapan persen majikan yang mempekerjakan PRT asing baru di tahun 2009 memutuskan hubungan kerjanya dalam jangka waktu tiga bulan karena dianggap tidak cocok dengan keluarga mereka (Kementerian Tenaga Kerja Singapura, 2010b). Lebih jauh, terdapat 154 keluhan yang diterima badan akreditasi agen tenaga kerja mengenai ketidaksesuaian atau ketidakakuratan biodata. Templat standar ini nantinya dapat membantu mengidentifikasi agen tenaga kerja yang lebih bertanggung jawab untuk mengarahkan bila dan bagaimana mereka ingin memeriksa informasi yang disediakan" (Kementerian Tenaga Kerja Singapura, 2010b). Hal ini tentunya akan membantu majikan membuat perbandingan biodata dari agen yang berbeda dan memberikan informasi memadai dalam menyeleksi PRT asing terbaik bagi keluarganya.

Kementerian Tenaga Kerja di tanggal yang sama (2010c) mengumumkan sebuah ulasan kerangka tata aturan Agen Tenaga kerja untuk meningkatkan kepatuhan dan mengurangi jumlah malpraktik. Ulasan ini memuat empat tujuan utama. Pertama, menjamin bahwa agen tenaga kerja tanpa lisensi merupakan sasaran regulasi agen tenaga kerja, menjatuhkan penalti/hukuman kepada agen tenaga kerja seperti ini dan tidak mendukung semua transaksi

yang dilakukan oleh agen yang tidak berijin resmi. Kedua, hukuman yang dijatuhkan untuk beberapa pelanggaran akan dinaikkan menjadi "sepadan dengan besarnya keuntungan yang mungkin diperoleh dari tindakan malpraktik tersebut", serta memperluas jangkauan penegakan hukum, seperti menunda ijin pengoperasian agen-agen yang sedang menyelidiki. Ketiga, pemerintah berupaya menjamin layanan standar minimal lebih baik ketika agen tenaga kerja membuat persetujuan dengan majikan, serta memasukkan standar-standar ini sebagai bagian persyaratan untuk memperoleh ijin baru bagi semua agen tenaga kerja. Terakhir, memberikan perhatian lebih besar terhadap aspek kepatuhan agen tenaga kerja yang berurusan dengan pekerja yang posisinya rentan/lemah.

TANGGAPAN TERHADAP KEBIJAKAN KEDUTAAN BESAR INDONESIA DI SINGAPURA

Sebagai tanggapan terhadap perubahan yang dibuat oleh Pemerintah Singapura, Kedutaan Besar Indonesia di Singapura berupaya menyesuaikan perubahan ini dalam kebijakan dan layanannya.

Pembaruan administratif yang dilakukan Kedutaan Besar Indonesia di Singapura telah memperbaiki layanan bagi WNI, khususnya PRT dengan mengeluarkan paspor, visa dan dokumen-dokumen tenaga kerja. Pembaruan inipun telah memfasilitasi pelayanan menjadi lebih efisien, hemat biaya dan ramah bagi penggunaannya. PRT juga merasa mendapatkan dukungan yang lebih besar dari Kedutaan Besar dalam hal perlindungan, contohnya, disediakan layanan jalur komunikasi cepat dan langsung bagi PRT dan kedutaan berupaya menaikkan upah PRT dari SGD 280 (US\$ 200) menjadi SGD 320 (US\$ 229) per bulan.

LAYANAN YANG TERSEDIA BAGI TENAGA KERJA

Layanan Pemerintah Singapura bagi Tenaga Kerja

Pusat Tenaga Kerja (MWC) didirikan 26 April 2009, didukung oleh Kongres Serikat Pekerja Nasional (NTUC), Federasi Majikan Singapura dan Kementerian Tenaga Kerja Singapura. Tiga tujuan utama MWC adalah:

- menyediakan bantuan kemanusiaan dan darurat bagi tenaga kerja yang menderita
- mempromosikan praktik memperlakukan pekerja yang bertanggung jawab kepada para majikan; dan
- mendidik tenaga kerja tentang hak-hak kerja mereka dan bagaimana beradaptasi dengan masyarakat Singapura.

MWC memiliki tempat penampungan darurat bagi PRT yang dianiaya dan jalur komunikasi 24 jam untuk meminta bantuan. Melanjuti hubungan dekat antara MWC dan Divisi Penegakan Hukum Kementerian Tenaga Kerja Singapura, biaya tempat ini ditanggung oleh jaminan keamanan yang dibayarkan oleh majikan. Salah satu persyaratan bagi majikan PRT adalah membayar jaminan keamanan yang digunakan untuk mendanai kepulauan PRT atau semua biaya berkaitan dengan kesejahteraan mereka. Namun bila majikan tidak punya niat untuk membayarnya, maka MWC akan menanggung biaya ini.

MWC mengelola dua tingkat kelas percakapan bahasa Inggris dasar dengan NTUC, termasuk 72 jam instruksi tatap muka yang memungkinkan migran asing untuk memperbaiki percakapan bahasa Inggris mereka. Terdapat pula sesi informasi mengenai budaya Singapura, lingkungan perkotaannya, sistem transport dan instruksi keselamatan di jalan. Tahun 2009, MWC menggelar karnaval lengkap dengan permainan dan turnamen olahraga sehingga para tenaga kerja bisa berkumpul. Acara ini dihadiri oleh 15.000 orang.

Tempat penampungan dan layanan lainnya bagi tenaga kerja di Singapura didirikan oleh organisasi masyarakat madani, badan amal, dan organisasi keagamaan serta berbagai Kedutaan Besar.

Kedutaan Besar Republik Indonesia di Singapura

Petugas konsulat di Kedutaan Besar Indonesia menangani sebagian besar layanan perlindungan TKI di Singapura. Fungsi mereka adalah melindungi kepentingan WNI (termasuk TKI) dan perusahaan swasta Indonesia yang beroperasi di Singapura.

Petugas konsulat di Kedutaan Besar di Singapura menyediakan layanan umum harian bagi WNI (termasuk PRT) lewat telepon, SMS dan jalur komunikasi cepat dan langsung (hotline) 24 jam untuk konseling dan penanganan keluhan bagi WNI. Lebih dari 70 persen PRT Indonesia yang melaporkan kasus mereka ke kedutaan menemui masalah pada minggu pertama mereka bekerja, termasuk upah yang tidak dibayarkan dan kasus kekerasan.³⁹ KBRI merujuk semua kasus kekerasan dan penganiayaan kepada polisi. Selanjutnya, terserah kepada masing-masing migran untuk minta pertolongan baik ke Kedutaan Besar atau polisi. Saat kunjungan studi ke Singapura bulan September 2009, pihak kedutaan telah berhasil mengklaim 5 milyar rupiah (US\$ 164.240) dalam kasus upah yang tidak dibayarkan dan asuransi TKI, yang telah ditransfer ke masing-masing orang atau keluarga mereka. PRT yang mengalami masalah dengan tuntutan pekerjaan dapat menelpon petugas kedutaan untuk melaporkan keluhan dan menyelesaikan masalahnya. Bagi mereka yang menggunakan layanan ini, kebanyakan mengeluhkan tentang beban kerja yang berlebihan yang berujung pada gangguan fisik dan psikologis (kejiwaan).

Petugas kedutaan siap melayani keluhan 24 jam lewat telepon hotline,⁴⁰ bagi mereka yang memerlukan bantuan darurat. Hotline ini terkenal di kalangan petugas imigrasi dan petugas polisi di Singapura. PRT dapat menelpon hotline ketika mereka memerlukan bantuan, dan staf hotline akan membimbing pekerja untuk meninggalkan tempat kerja dan menemukan taksi untuk mengantarkan mereka ke kedutaan. Petugas jaga di kedutaan akan menyiapkan uang untuk membayar ongkos taksi bila PRT tidak memiliki uang. Petugas hotline menerima kurang lebih 80-90 panggilan setiap harinya.

Duta Besar Indonesia di Singapura mengadakan pertemuan dua-mingguan dengan anggota masyarakat Indonesia di Singapura termasuk perserikatan PRT Indonesia, ekspatriat dan para pengusaha untuk mendengarkan apa kebutuhan mereka dan mencari solusi masalah yang dihadapi oleh WNI di luar negeri.⁴¹

Unit tugas khusus untuk Advokasi dan Bantuan Hukum telah dikembangkan oleh kedutaan mengikuti jejak keberhasilan kerjasama dengan kepolisian Singapura dan badan-badan yang menangani kasus kriminal atau perlakuan sewenang-wenang oleh majikan, seperti perlakuan tidak layak, penyiksaan, pelecehan seksual dan aksi kekerasan lainnya. Apabila TKI menghadapi masalah dan melaporkannya kepada polisi (bukan Kedutaan Besar), maka polisi akan menangani masalah ini bekerjasama dengan pihak kedutaan. Bila masalah yang dihadapi serius dan prosesnya memerlukan waktu yang panjang, polisi akan menginformasikan pihak kedutaan atau membawa PRT ke kedutaan. Unit tugas khusus dapat menyediakan pengacara bagi PRT yang bermasalah hukum.

Fasilitas tempat penampungan kedutaan yang bisa mengakomodasi hingga 150 orang memiliki perlengkapan dan infrastruktur untuk mengatasi masalah yang dihadapi PRT. Tempat ini diperuntukkan bagi PRT yang menunggu pemrosesan kasusnya, baik oleh pihak polisi maupun majikan mereka, dan juga bagi PRT yang kabur dari rumah majikan. Setiap bulannya tempat penampungan kedutaan menerima hingga 120 perempuan. Tahun 2007, tempat ini pernah menampung total 1340 PRT yang melarikan diri dari majikan mereka. Makanan, layanan kesehatan (seperti dokter) dan kegiatan pendidikan, termasuk kursus menjahit dan bahasa disiapkan di sini untuk mengurangi tingkat stres TKI ketika menunggu kasusnya diproses/diselesaikan. Layanan lain yang tersedia di tempat penampungan:

- Pendampingan penyembuhan dan tempat rujukan bekerjasama dengan klinik terdekat;
- layanan telepon kapanpun TKW di tempat penampungan perlu memberikan informasi mengenai situasi mereka kepada keluarga di Indonesia;
- Pendampingan untuk memulangkan mereka ke Indonesia lewat bandara Jakarta. Kedutaan menghindari jalur Batam karena telah diidentifikasi sebagai lokasi perdagangan orang.

Kedutaan menyediakan panduan bagi PRT untuk memperbarui kontrak kerja dan bernegosiasi dengan majikan guna memperoleh hak liburan/cuti mereka. PRT umumnya segan membahas isu ini dengan majikan karena alasan budaya. Perpanjangan kontrak membuka kesempatan bagi Kedutaan Besar di Singapura untuk mendesak majikan memberikan jatah cuti/liburan kepada PRT serta menaikkan upah mereka. Kedutaan Besar Indonesia di Singapura sadar bahwa salah satu masalah yang dihadapi PRT Indonesia adalah kurangnya pengetahuan tentang hak-hak dan tanggung jawab mereka.

Kedutaan juga telah menetapkan sebuah sistem akreditasi bagi agen yang merekrut dan mempekerjakan PRT Indonesia di Singapura. Sistem ini telah diperluas jangkauannya ke agen perekrutan di Indonesia yang menempatkan PRT di Singapura. Ketika kunjungan studi Pemerintah Indonesia ke Singapura bulan September 2009, kedutaan telah mengeluarkan 202 akreditasi bagi agen perekrutan yang dapat membawa PRT ke Singapura.

³⁹ Seperti yang dilaporkan di kunjungan studi pada tanggal 4 September 2009.

⁴⁰ +65 929 53964 bagi PRT dan +65 842 81348 bagi anak buah kapal

⁴¹ Seperti yang dilaporkan dalam kunjungan studi ke Singapura tertanggal 4 September 2009.

Sejak tahun 2003, setiap bulan Kedutaan Besar Indonesia di Singapura telah mengadakan program pelatihan peningkatan keterampilan bagi PRT Indonesia di aula kedutaan. Diharapkan pelatihan ini akan membuat majikan menambah jumlah cuti atau hari libur PRT. Demi mendukung program ini, kedutaan telah mempersiapkan surat pengantar bagi majikan untuk mengizinkan PRT bila mereka meminta jatah meninggalkan tempat kerja. Program pelatihan meliputi kursus bahasa Inggris dan Mandarin, memasak, komputer, membuat baju, konseling dan pendidikan keagamaan. Kedutaan dan Kementerian Tenaga Kerja Singapura juga mendukung pelatihan yang dilakukan oleh Mesjid Mujahidin yang dimulai pada tanggal 24 Maret 2005. Di mesjid ini sedikitnya terdapat 16 kelas kursus dari tingkat pemula hingga mahir untuk pelajaran menjahit, komputer, memasak, menata rambut, Inggris dan membaca Quran. Kursus dilakukan setiap minggu, hari libur bagi sebagian besar PRT, dengan kelas yang terbagi di pagi dan sore hari. Setiap program kursus berlangsung kira-kira enam bulan dengan biaya sekita USD 10 setiap PRT per bulan. Kegiatan ini dikelola oleh Mesjid Mujahidin bekerjasama dengan PRT yang terlibat.

Program pengembangan melalui media merupakan upaya Kedutaan Besar untuk meraih perhatian sebanyak mungkin dari PRT, misalnya lewat siaran radio dari Batam. Program radio ditujukan untuk mendidik PRT dan ditayangkan rutin lewat dua stasiun radio di Batam – Kei FM dan Zoo FM – yang memiliki sinyal yang dapat ditangkap di Singapura. Media lain yang khusus menargetkan PRT Indonesia di Singapura adalah majalah 20 halaman Karina yang menyediakan informasi bagi PRT ditinjau dari segi psikologi, fisik dan sosial yang dipandu oleh tenaga kerja yang sudah berpengalaman.

Sebagai tambahan terhadap layanan yang diberikan Kedutaan Besar Indonesia dan Pemerintah Singapura, berbagai layanan disediakan bagi TKI di Singapura melalui LSM dan organisasi masyarakat madani. Untuk informasi lebih lanjut lihat Lampiran VII.

KUWAIT⁴²

GAMBARAN UMUM MIGRASI TENAGA KERJA

Negara-negara Teluk kaya minyak terdiri dari sebuah wilayah dengan tingkat migrasi internasional dari berbagai negara yang sangat tinggi. Keenam Negara ini adalah Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Arab Saudi dan Uni Emirat Arab (UAE). Mereka tergabung dalam sebuah asosiasi yang dikenal dengan nama Dewan Kerjasama Teluk (GCC).

Negara-negara Dewan Kerjasama Teluk (GCC) memiliki sekitar 22 juta tenaga kerja temporer.⁴³ Lebih dari seperempat jumlah ini adalah tenaga kerja migran dari negara-negara Arab, dan 67 persen dari Asia (Bank Dunia, 2008). Komposisi populasi ekspatriat ini terus berubah. Ledakan minyak pertama di wilayah Teluk menimbulkan arus manusia dari Mesir, Jordan, Libanon dan Syria yang mencari kesempatan kerja di sana. Diikuti kedatangan individu pencari suaka ke Kuwait akibat ketidakstabilan & konflik di negara mereka, khususnya dari Palestina dan Irak. Sebelumnya memang pekerja asing didominasi oleh pekerja dari Timur Tengah namun di tahun-tahun belakangan komposisi populasi ini bergeser dengan datangnya sejumlah besar tenaga kerja migran dari Asia Tenggara dan Selatan.

Selama tahun 1970 dan 1980, perpindahan skala besar tenaga kerja dimulai sebagai respon terhadap melonjaknya harga minyak dan rencana negara-negara GCC untuk melajukan pertumbuhan ekonominya. Rencana ini membutuhkan jumlah tenaga kerja migran yang sangat besar karena jumlah tenaga kerja dari warga negaranya relatif kecil dan mereka tidak memiliki keahlian khusus yang dibutuhkan dalam mengembangkan infrastruktur dan proyek-proyek lainnya. Pada tahap awal, tenaga kerja di sektor konstruksi merupakan kategori terbesar tenaga kerja migran. Namun ketika permintaan terhadap tenaga kerja konstruksi menurun jumlahnya akibat proyek-proyek selesai digarap, permintaan yang tinggi terhadap tenaga kerja migran masih tetap ada, khususnya dengan munculnya proyek-proyek perumahan dan bangunan baru yang dibutuhkan untuk pertumbuhan ekonomi nasional. Negara-negara GCC memiliki pertumbuhan populasi yang cukup tinggi. Kebanyakan perempuan di negara ini memiliki lebih dari empat anak.

Selain tenaga kerja konstruksi, PRT merupakan kategori terbesar tenaga kerja migran di GCC. Di sebagian besar negara GCC, perempuan mendominasi sektor PRT asing, kebanyakan berasal dari Sri Lanka, Filipina, Indonesia. Setiap tahun jumlah ini terus bertambah.

Indonesia telah menjadi salah satu negara pengirim tenaga kerja ke Kuwait. Saat ini tercatat 64.780 TKI di Kuwait (BNP2TKI, 2009b). Menurut Kedutaan Besar Indonesia, 70 persen dari mereka berketerampilan rendah sementara menurut pemuka masyarakat Kuwait jumlahnya mencapai sekitar 95 persen. Kebanyakan TKW bekerja sebagai PRT. Sejak Februari 2009, tercatat 6110 PRT Indonesia datang ke Kuwait (BNP2TKI, 2009b).

Tingkat upah minimum tenaga kerja migran bervariasi dan biasanya ditentukan oleh negara pengirim. Menurut Kedutaan Besar Indonesia di Kuwait, upah minimum TKI ditetapkan sebesar 45 KD per bulan (US\$ 157 per bulan) bagi tenaga kerja tidak terampil dan KD 60 per bulan (US\$ 210 per bulan)⁴⁴ bagi yang berkeahlian. Makanan dan tempat tinggal biasanya disediakan oleh pihak sponsor khususnya PRT.

Walaupun upah rendah, pengiriman uang tetap menjadi insentif penting bagi tenaga kerja migran untuk bekerja di Kuwait. Migrasi tenaga kerja dan pengiriman uang merupakan penghasil pemasukan utama ekonomi Indonesia secara keseluruhan. Sekitar 75 persen upah TKI di Kuwait dikirimkan melalui bank atau jasa pengiriman uang, sementara sisanya digunakan untuk menutup biaya hidup sehari-hari dan/atau dibawa pulang langsung.

Negara Anggota IOM: Bukan
Kantor IOM di Kuwait: Ada (berdiri 2003)
Populasi: 3,3 juta*
Rata-rata pertumbuhan Penduduk: 2,4%*
Angka Bersih Migrasi: 16,39 per 1,000**
Cadangan Tenaga kerja: 1.869.700 ***
Kelompok Populasi: Kuwait 45%, Arab lainnya 35%, Asia Selatan 9%, Iran 4%, dll 7%
Agama: Islam 85% (Sunni 70%, Syiah 30%), Kristen, Hindu, Parsi, dll 15%
Bahasa: Arab (resmi), Inggris dipakai luas
Tipe Pemerintahan: Kerajaan Konstitusional Nominal
Sistem Hukum: sistem UU Sipil dengan Hukum Islam sesuai dengan kepentingan pribadi
PDB per kapita (PPP): US\$ 55.800**
Indeks Pertumbuhan Manusia: 0,916 (31/182)***

*Sejak 2008, World Development Indicators Database

**2009 estimasi, CIA Fact Book

*** Per 2007, UNDP: 2009 Human Development Report

⁴² Banyak informasi dari seksi ini diperoleh selama kunjungan studi ke Kuwait bulan Oktober 2009

⁴³ Umum dikenal di Kuwait dan Bahrain sebagai tenaga kerja kontrak asing.

⁴⁴ Nilai tukar bulan November 2009-KD=USD 3.50

PERMINTAAN TENAGA KERJA MIGRAN

Berdasarkan studi International Labour Organization (ILO) tahun 2009, tenaga kerja migran mendominasi sektor-sektor berikut: konstruksi (99 persen), pabrik (92 persen), bisnis grosiran, perdagangan retail, restoran dan hotel (98 persen). Tenaga kerja dari negara-negara Asia Tenggara dan Selatan termasuk Sri Lanka, Indonesia, Bangladesh dan Filipina adalah yang terbesar di sektor konstruksi dan jasa. Perintah dari Menteri Urusan Sosial dan Tenaga Kerja (MoSAL) turun di tahun 1994, mendata sektor-sektor dan jenis pekerjaan yang memungkinkan pemberian ijin kerja bagi tenaga kerja migran.

Di tahun-tahun belakangan, tenaga kerja perempuan telah menempati persentase yang jauh lebih besar dari tenaga kerja temporer di negara GCC. Sejumlah artikel yang terbit di media lokal melaporkan bahwa perempuan mewakili kurang lebih sepertiga jumlah tenaga kerja migran di Kuwait. Indonesia merupakan salah satu negara pengirim TKW terbesar di Kuwait dan kebanyakan bekerja sebagai PRT. Sejumlah kecil TKI bekerja di sektor medis, umumnya sebagai perawat, dengan jumlah yang lebih kecil lagi di industri minyak, penerbangan, hotel, dan lain sebagainya. Jumlah TKI yang bekerja sebagai PRT sedemikian banyaknya sehingga timbul persepsi umum bahwa orang Indonesia sangat tepat untuk posisi tersebut. Hal ini mempengaruhi kesempatan bagi WNI yang lebih terlatih untuk mengakses sektor lain di lapangan kerja.

Kuwait tetap merupakan tujuan menarik bagi tenaga kerja migran karena biaya tinggal yang relatif murah, persepsi adanya kesempatan kerja yang baik dan melimpah, serta layanan medis gratis (tenaga kerja migran tidak akan diberikan ijin kerja bila tidak menunjukkan bukti kepemilikan asuransi kesehatan). Namun demikian, proses untuk memperoleh ijin kerja tidaklah mudah. Sponsor berkewajiban untuk melengkapi syarat-syarat calon tenaga kerja. Sponsor diminta untuk melakukan pendekatan MoSAL untuk pengeluaran Sertifikat Tidak Berkeberatan (NOC). Dan ketika NOC ini dikeluarkan, sponsor harus mendaftar ke Kementerian Dalam Negeri untuk ijin masuk. Ada empat jenis sponsor: sektor domestik, sektor swasta, institusi negara dan kemitraan bisnis. Orang Kuwait (perorangan) bertindak sebagai sponsor bagi pekerja domestik, perusahaan swasta Kuwait mensponsori tenaga kerja baik yang terlatih maupun tidak, dan pemerintah mensponsori pekerja di sektor publik.

KEBIJAKAN PEMERINTAH KUWAIT MENGENAI MIGRASI TENAGA KERJA

Pemerintah Kuwait menyatakan kekhawatirannya sebagai tanggapan terhadap survei PBB tahun 2005 (United Nations, 2006) mengenai tingginya tingkat imigrasi dan mengumumkan bahwa Kuwait berharap mengurangi jumlah ini. Kebijakan pemerintah ditujukan untuk mengurangi jumlah tenaga kerja temporer sekaligus menjaga jumlah migran yang berkeahlian dan reunifikasi keluarga. Kebijakan migrasi di Kuwait secara garis besar dapat dikelompokkan dalam tiga kategori: peraturan migrasi, pembatasan migrasi legal dan ilegal, serta perlindungan tenaga kerja.

(i) Kebijakan Pengaturan

Mekanisme administrasi yang komprehensif dilakukan dalam upaya mengatur perpindahan dan tempat tinggal tenaga kerja temporer di Kuwait. Semua tenaga kerja dan yang tergantung pada mereka (bila legal) mendapatkan visa tinggal untuk beberapa tahun (ditetapkan dalam kontrak kerja). Semua visa ini dikeluarkan dibawah kuasa sponsor (al-kafil) yang berniat menyewa tenaga kerja. Aturan tersebut berlaku bagi mereka yang disewa untuk bekerja di sektor publik maupun swasta. Di sektor publik, badan pemerintah yang terkait (seperti Universitas Kuwait) merupakan sponsornya. Di sektor swasta, perusahaan pemegang lisensi untuk usaha bisnis atau jasa tempat tenaga kerja bekerja merupakan sponsornya. Tenaga kerja secara legal diperbolehkan mengambil lowongan pekerjaan hanya bila mempunyai sponsor dan tidak dengan mudah bisa dipindahkan dari satu majikan ke majikan lainnya tanpa ijin sponsor pertama.

Kebijakan reunifikasi keluarga di Kuwait tergantung pada tingkat upah pekerja. Kuwait memang menyatakan menganut kebijakan integrasi warga negara non-Kuwait, namun kontrak kerja yang terbatas waktunya tidak memungkinkan sebuah integrasi. Tenaga kerja non-Kuwait umumnya dianggap sebagai tenaga kerja temporer dengan kontrak yang dapat diperbarui dan diberikan untuk periode dua tahun. Pada kenyataannya, kontrak mereka seringkali diperbarui untuk beberapa tahun berikutnya untuk menjamin tersedianya suplai tenaga kerja di pasaran. Pada beberapa kasus, residen di Kuwait adalah generasi tenaga kerja migran kedua, lahir dan tinggal di sana seumur hidup mereka.

(ii) Kebijakan yang Membatasi

Tahun 1991, sebuah pedoman diluncurkan menyebut bahwa persentase tenaga kerja non-Kuwait di sektor publik adalah sebesar 35 persen (Al-Ramadhan, 1995). Tahun 2004, Mo SAL menyatakan bahwa tingkat pengangguran diantara warga negara Kuwait terus meningkat secara tetap sejak 2001, hingga mencapai sembilan persen di 2004. Menanggapi masalah ini, pemerintah Kuwait mengadopsi kebijakan 'Kuwaitization' yang telah diterapkan dalam berbagai ukuran guna meningkatkan persentase warga negaranya di lapangan kerja. Sebuah strategi yang dapat dianggap sebagai prioritas adalah mengidentifikasi pekerjaan yang dianggap dapat menyingkirkan tenaga kerja asing sedikit demi sedikit. Bulan Maret 2006, ada enam belas jenis pekerjaan yang secara khusus tidak lagi dibuka bagi pekerja non-Kuwait termasuk pemrograman komputer, pengoperasian komputer, pemasukan data, sekretaris, juru tulis, kasir dan supir. Selama dekade terakhir, kebijakan konkrit dilakukan dan diterapkan untuk mempromosikan 'Kuwaitization' dan mengurangi jumlah tenaga kerja migran. Contohnya, pembatasan akses ke pekerjaan di sektor publik bagi non-Kuwait.

Pemerintah Kuwait berupaya memerangi migrasi ilegal dan membatasi jumlah arus migran ilegal dengan mengawasi perbatasan darat dan lautnya. Untuk mengurangi jumlah mereka, Kuwait kerap mengumumkan periode amnesti dengan mana mereka diijinkan meninggalkan negara tanpa membayar denda berat atau hukuman penjara. Amnesti terbaru dikeluarkan pada tanggal 1 Mei hingga 30 Juni 2007 (Shah, 2007). Seseorang dianggap sebagai migran ilegal atau menjadi ilegal karena bermukim di Kuwait melebihi batas kadaluarsa visa tinggal mereka. Kasus tinggal melebihi jangka berlakunya visa merupakan kasus terbanyak dari residen berstatus ilegal; jumlahnya tidak diketahui secara pasti, namun beberapa memperkirakan mencapai 80.000 orang (Shah, 2007).

Migran yang dipekerjakan oleh majikan yang berbeda, bukan sponsor mereka, juga dianggap sebagai migran ilegal. Sebagaimana yang disebutkan sebelumnya, semua warga negara non-Kuwait harus memiliki sponsor untuk memperoleh status tinggal. Semua migran disponsori oleh majikan mereka, biasanya berkebangsaan Kuwait dan hanya boleh bekerja bagi mereka. Ada laporan yang menyebutkan bahwa sponsor-sponsor Kuwait ini mungkin saja 'menjual' visa kerja ke tenaga kerja dengan jumlah tertentu, berkisar antara KD 100 hingga 200 per tahun (US\$ 350 hingga US\$ 700). Strategi pensponsoran yang lebih baik tengah dipikirkan dan menjadi subyek perdebatan hangat di pertemuan-pertemuan internasional saat ini berkaitan dengan migrasi ke GCC. Salah satu usul yang diajukan oleh pakar SDM regional adalah pemerintah sebaiknya bertindak sebagai sponsor tenaga kerja ke wilayah Teluk, bukan individual (Shah, 2007).

(iii) Kebijakan Perlindungan

Kuwait telah mencoba untuk melembagakan beberapa mekanisme perlindungan bagi tenaga kerja dengan mengeluarkan ijin kepada perusahaan dan orang yang mengimpor tenaga kerja. Pedoman disediakan berkaitan dengan upah minimum dan kondisi hidup dan kerja. Namun pedoman ini tak selalu dipatuhi oleh calon majikan. Bersama negara GCC lainnya, Kuwait telah dikritik berulang kali karena perlakuan mereka terhadap tenaga kerja khususnya PRT perempuan. Cerita mengenai perlakuan yang tidak layak, penganiayaan dan pelecehan seksual kepada pembantu rumah tangga kerap tampil di media. Reaksi yang dilakukan oleh negara pengirim tenaga kerja berupa pendirian penampungan di Kedutaan Besar negara-negara tersebut bagi PRT yang lari dari majikan mereka. Sri Lanka, Indonesia Filipina dan India semuanya memiliki penampungan bagi PRT yang kabur dari majikan mereka di Kuwait (Shah & Manon, 1997).

Pemerintah Kuwait baru-baru ini mengimplementasikan sejumlah inisiatif untuk memperbaiki manajemen imigrasi di negaranya:

- pengenalan standardisasi kontrak kerja dilengkapi dengan daftar hak dan tanggung jawab pekerja;
- periode amnesti yang memungkinkan tenaga kerja ilegal meninggalkan negara atau mengubah status mereka;
- melarang pihak sponsor menahan paspor pekerja mereka;
- mengadakan serangkaian ceramah di mesjid-mesjid di tahun 2008 melalui Kementerian Awqaf dan Urusan Agama Islam untuk membantu meningkatkan kesadaran publik;
- Pengesahan Komisi Hak Asasi Manusia di tahun 2008;
- penutupan agen-agen perekrutan yang menolak atau tidak mampu mengurus tenaga kerja yang dibawanya ke Kuwait;
- Pendirian sebuah penampungan bagi korban kerja paksa perempuan dan rencana untuk memperbesar kapasitasnya dengan menyediakan bantuan hukum, sarana kesehatan dan konseling bagi para korban, berkapasitas untuk menampung lebih dari 700 laki-laki dan perempuan.

Walaupun tidak ada undang-undang yang secara jelas mengatur tentang perdagangan orang, namun perbudakan lintas negara dilarang berdasarkan KUHP Kuwait (Pasal 185), demikian pula hal pelacuran paksa (Pasal 201). Terdapat pula undang-undang yang memberikan sanksi hukum kepada mereka yang terlibat memfasilitasi tempat tinggal atau ijin pengunjung bagi orang asing secara ilegal (Pasal 24, Keputusan Amir No. 17/1959) dan regulasi perekrutan dan penempatan PRT (Pasal 3 UU No. 40 Tahun 1992).

Lewat amandemen Keputusan Menteri No. 617/1992 April 2010 (Resolusi Menteri No. 1182 Tahun 2010), Pemerintah Kuwait bermaksud mengurangi jumlah agen perekrutan. Syarat tambahan pun kini dibebankan kepada para agen tersebut: mendepositkan uang jaminan sebesar KD 20.000 (USD 70.000). Jumlah ini meningkat dari sebelumnya KD 5000 (USD 17.500). Ada pula syarat lain yang harus dipenuhi agen perekrutan berkaitan dengan penempatan pekerja rumah tangga, termasuk:

- larangan membawa PRT ke Kuwait dengan nama orang lain;
- larangan memindahtangankan PRT ke majikan lain;
- tanggung jawab atas PRT yang melarikan diri; dan
- Pengawasan wajib terhadap pekerjaan PRT dan persyaratan untuk tunduk terhadap aturan dan perundang-undangan berkaitan dengan penempatan mereka

Peraturan dan persyaratan tersebut diharapkan dapat mengurangi jumlah agen perekrutan. MoSAL bertanggung jawab untuk pelaksanaan hukum berkaitan dengan tenaga kerja migran. Namun, isu PRT ditutupi di bawah sebuah komite yang diduduki oleh MoSAL termasuk Kementerian Dalam Negeri. Ada harapan dari MoSAL kepada Pemerintah Indonesia bahwa sebelum TKI meninggalkan Indonesia ke Kuwait, mereka terlebih dulu dibekali dengan informasi mengenai pekerjaannya, budaya, alam, orang-orang, iklim dan hukum ketenagakerjaan Kuwait.

Bulan Desember 2009, parlemen Kuwait mengesahkan undang-undang ketenagakerjaan baru yang menjamin pemenuhan hak dan kondisi yang lebih baik kepada tenaga kerja migran (Kuwait Times, 24 Desember 2009). Undang-undang ini telah memperbaiki hak-hak tenaga kerja migran dalam hal cuti tahunan (dari 15 hari menjadi 30 hari terhitung sejak kontrak ditandatangani), aturan penggantian kerugian, hari libur (dari jatah 8 hari menjadi 13 hari), cuti sakit (dari jatah enam menjadi 15 hari dengan upah penuh) dan penerapan syarat pemecatan dan pengunduran diri (majikan harus memberikan tenggang waktu tiga bulan). UU baru menyatakan bahwa perempuan tidak dapat bekerja antara jam 8 malam dan 7 pagi, dengan pengecualian profesi tertentu yang ditetapkan oleh Menteri Urusan Sosial dan Tenaga Kerja. Hukum ini menetapkan 48 jam kerja per minggu, dan tidak boleh melebihi 8 jam per harinya. Tenaga kerja migran berhak untuk mengambil satu hari libur dalam seminggu, namun bila mereka diminta bekerja pada waktu libur mereka, maka mereka berhak menerima tambahan 50 persen dari upah per hari dan menerima ganti hari libur. Walaupun sistem pensponsoran Kafael tidak serta merta dihapuskan dengan munculnya UU baru ini, Menteri Urusan Sosial dan Tenaga Kerja telah menegaskan bahwa kementerian akan terus berupaya menghapuskan secara bertahap sistem pensponsoran. UU baru ini juga mensyaratkan Pemerintah Kuwait untuk membentuk badan pemerintah publik yang bertanggung jawab merekrut tenaga kerja dari luar negeri.

MASALAH YANG DIHADAPI TKI DI KUWAIT DAN IMPLIKASINYA

Berdasarkan Kedutaan Besar Indonesia di Kuwait, saat ini terdapat 64.000 WNI yang tinggal di Kuwait, 99 persennya adalah TKI. Kisaran usia mereka antara 21 dan 26 tahun, sebagaimana yang disyaratkan Pemerintah Indonesia, dengan tingkat pendidikan minimal SMP atau sederajat. TKI umumnya berprofesi sebagai PRT, sisanya bekerja di perusahaan minyak Kuwait, hotel, pusat perbelanjaan, restoran, dan perawat. Umumnya, orang Indonesia enggan melaporkan kedatangannya ke Kedutaan Besar Indonesia. Mereka hanya menghubungi kedutaan saat memerlukan bantuan seperti pembuatan paspor baru. Menurut Kedutaan Indonesia di Kuwait, TKI terampil atau semi terampil jarang yang memiliki masalah. Mayoritas kasus bermasalah datang dari pekerja berketerampilan rendah khususnya PRT.

Salah satu masalah besar yang dihadapi TKI adalah pemalsuan dokumen seperti menambahkan usia hingga sepuluh tahun di dokumen resmi agar diijinkan bekerja di luar negeri. UU No. 39/2004 mensyaratkan TKI berusia lebih dari 18 tahun, sementara TKI yang dipekerjakan oleh majikan perorangan seperti PRT, disyaratkan berumur 21 tahun saat melamar pekerjaan. Selain itu, setiap negara tujuan juga berhak mengenakan persyaratan batasan usia. Kedutaan melaporkan bahwa tidak ada forum reguler untuk pertukaran informasi antara kedutaan dan agen perekrutan. Demi mengurangi pemalsuan identitas, Pemerintah Indonesia tengah memproses pemberlakuan

kartu identitas tunggal di Indonesia. Masalah lain yang dihadapi TKI adalah perihal sebelum keberangkatan mereka, seperti laporan PRT Indonesia di penampungan di bawah Kementerian Sosial dan Tenaga kerja Kuwait, antara lain:

- keterbatasan pembekalan latihan bahasa Arab;
- beberapa perempuan tidak diberitahukan bahwa akan ada pengurangan dari upah kotor mereka;
- tidak diberikan informasi mengenai pekerjaan atau majikan mereka; dan
- Diminta menandatangani kontrak kerja dalam bahasa Arab yang tidak mereka pahami.

Kotak 2: Studi Kasus: Ibu Rumah Tangga

"Saya masih berusia 15 tahun ketika ditawarkan pekerjaan oleh seorang agen di kampung. Saya disuruh berbohong tentang umur saya agar bisa bekerja. Saya setuju karena ingin menolong orang tua. Walaupun agen membuat usia saya lebih tua, wajah saya tetap terlihat terlalu muda untuk pergi ke Arab Saudi dan disuruh untuk bekerja di Kuwait karena akan diterima. Perusahaan perekrutan tahu soal umur saya yang sebenarnya. Saya kemudian dilatih beberapa lama di Jakarta. Di Kuwait, saya bekerja sebagai PRT keluarga, bila saya memecahkan sesuatu, upah langsung dipotong. Saya tidak bahagia, namun agen tidak mau mencarikan saya majikan baru karena mereka sudah membayar 20 juta Rupiah untuk membawa saya ke Kuwait"

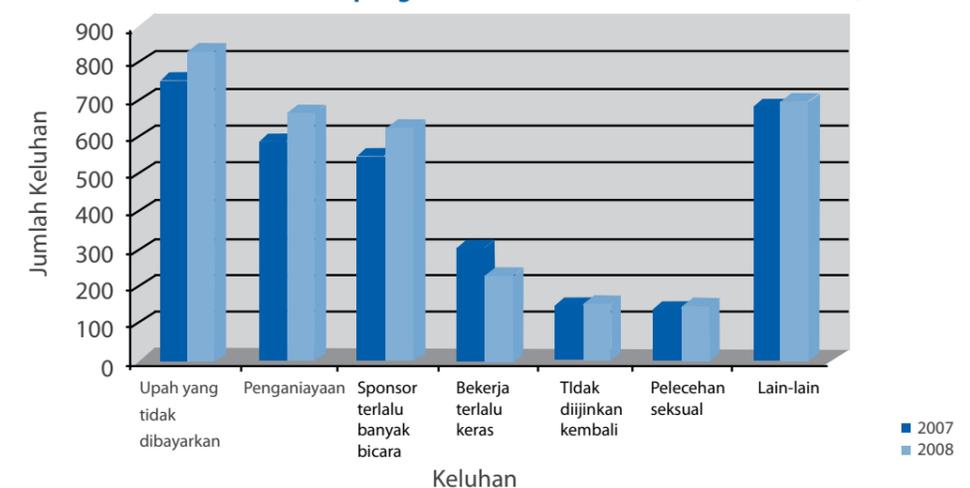
Dari 500 agen perekrutan di Kuwait, Kedutaan Besar Indonesia memiliki perjanjian dengan 112 diantaranya yang diberi wewenang merekrut dan mempekerjakan TKI. Sisa agen yang tidak berada dibawah wewenang kedutaan, tidak bisa merekrut dan mempekerjakan TKI. Berangkat dari hal tersebut, diperlukan sebuah peraturan untuk mengawasi agen perekrutan di Kuwait, mengembangkan standar pengelolaan tenaga kerja dan menghukum agen-agen yang tidak mematuhi peraturan. Di bulan Oktober 2009, 2400 kasus perselisihan antara majikan dan TKI dialihkan kepada agen perekrutan untuk diselesaikan, 1900 dari kasus ini sudah tuntas sementara sisanya masih dalam proses.

Menurut data Kedutaan Besar Indonesia di Kuwait, masalah utama yang dihadapi tenaga kerja termasuk antara lain: upah yang tidak dibayarkan, penyiksaan fisik dan verbal, beban kerja yang berlebihan dan kejutan budaya. Dari bulan Januari hingga Juli 2009, terdapat 1.825 kasus PRT yang melarikan diri dan mencari bantuan ke kedutaan. Dari kesemua kasus yang menimpa TKW, tiga masalah paling umum adalah upah yang tidak dibayarkan (29%), majikan yang bertemperamen buruk (24%) dan penyiksaan (16%). Beberapa masalah lain yang juga dilaporkan:

- jam kerja yang sangat menuntut (jam kerja tidak masuk akal, tidak ada libur);
- kontrak kerja mereka telah selesai namun tidak dipulangkan ke Indonesia oleh majikannya;
- pelecehan seksual;
- pertengkaran dengan majikan perempuan;
- dituduh mencuri, memukul anak majikan dan punya pacar;
- majikan meminjam uang dari PRT namun tidak pernah membayar kembali; dan
- pertengkaran dengan mitra kerja.

Bagan di bawah ini menunjukkan keluhan utama TKI yang datang ke Kedutaan Besar Indonesia untuk minta bantuan di tahun 2007 dan 2008:

Gambar 2: Keluhan TKI di Penampungan Kedutaan Besar Indonesia di Kuwait (2007 to 2008)⁴⁵



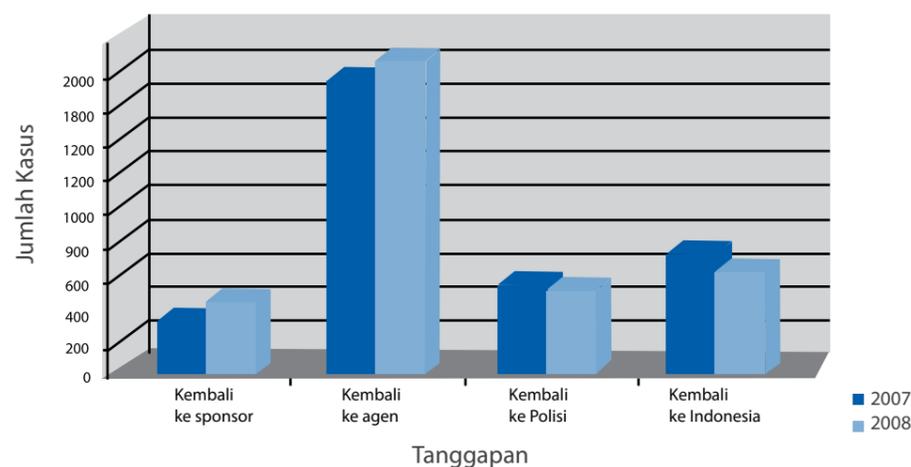
⁴⁵ Grafik diberikan oleh Kedutaan Besar Indonesia di Kuwait. Kategori "sponsor terlalu banyak berbicara" terlihat dari pelecehan verbal yang diderita oleh tenaga kerja Indonesia

Ketika seorang majikan menolak memberikan TKI ijin pergi, sulit untuk memperolehnya kembali, dan hal ini hanya bisa difasilitasi oleh Departemen Migrasi Umum di Kementerian Dalam Negeri Kuwait, dilengkapi dengan surat resmi dari kedutaan Indonesia

Penyiksaan PRT dilaporkan kerap terjadi di kalangan tenaga kerja yang bekerja di lingkungan rumah tangga dan sangat mungkin tidak dilaporkan atau didokumentasikan. Berdasarkan survei ILO (2009), setengah dari PRT dilaporkan mengalami beberapa bentuk penyiksaan saat bekerja di Kuwait. Namun untuk mengangkat isu ini masih merupakan tantangan bagi pihak penguasa karena berlangsung di dalam lingkungan rumah. Studi ILO mencatat bahwa kebanyakan korban perdagangan orang akan meminta bantuan pertama kali ke agen yang membawa mereka, kemudian ke kedutaan. Hanya sedikit yang melaporkannya ke sumber-sumber di badan pemerintahan. Hal ini sangat mungkin disebabkan minimnya informasi yang diperoleh pekerja tentang hak-hak mereka dan lembaga rujukan yang bisa membantu. Tenaga kerja di Kuwait cenderung bermigrasi karena keinginan sendiri/sukarela sehingga di saat kedatangan mereka terjebak dalam situasi yang bisa didefinisikan sebagai perdagangan orang. Tenaga kerja perempuan khususnya menanggung resiko lebih besar, terlebih PRT yang bekerja di lingkungan privat, akses bantuan yang terbatas dan tidak dilindungi oleh UU nasional Kuwait. Anak yang lahir dari TKW di Kuwait, baik hasil hubungan sukarela maupun perkosaan diijinkan kembali ke Indonesia, namun proses ini memakan waktu lama.

Gambar 3 menggambarkan tanggapan atas keluhan TKI yang diketahui oleh Kedutaan Besar Indonesia di Kuwait. Kasus terbanyak adalah dikembalikannya TKI ke agen mereka, walaupun tidak diketahui langkah apa yang diambil agen berikutnya.

Gambar 3 : Tanggapan terhadap keluhan dari TKI di Kuwait



RESPON KEBIJAKAN DI KUWAIT BAGI TKI

Perusahaan Pengoperasian PRT Kuwait

Menindaklanjuti UU Ketenagakerjaan yang dikeluarkan Parlemen Kuwait di bulan Desember 2009, Pemerintah Kuwait merencanakan untuk mendirikan perusahaan kongsi yang disebut Kuwait Home Helper Operating Company (Perusahaan Pengoperasian PRT Kuwait) untuk penempatan PRT asing. Pemerintah Kuwait akan menjadi pemegang saham utama dengan kantor pusat di Kuwait City dan enam cabang kantor di gubernuran Kuwait. Perusahaan terdiri dari perwakilan pihak-pihak sebagai berikut:

- Penguasa Investasi Publik – untuk memastikan bahwa perusahaan berjalan dan dikelola sesuai dengan praktik komersial;
- Departemen Imigrasi Umum dan Investigasi – untuk mengawasi Dewan Direktur;
- Kementerian Awqaf dan Urusan Agama Islam – untuk menjamin pelaksanaan UU sesuai dengan Hukum Islam;
- Departemen Imigrasi – untuk memfasilitasi masalah-masalah yang berkaitan dengan ijin tinggal;
- Kementerian Kesehatan Masyarakat – untuk menjamin bahwa tenaga kerja memperoleh pemeriksaan kesehatan sebelum dan sesaat setelah tiba di Kuwait
- Kementerian Urusan Sosial dan Tenaga kerja – badan yang mewakili Pemerintah Kuwait di lingkup internasional mengenai isu tenaga kerja.

Perusahaan yang diajukan harus memiliki fasilitas sebagai berikut:

- meja penerimaan tamu – untuk menyediakan layanan bagi mereka yang akan merekrut PRT asing;
- departemen kesehatan – untuk melaksanakan pemeriksaan kesehatan secara umum, tes darah dan segala hal yang berkaitan dengan cek kesehatan
- akomodasi, termasuk ruang makan tempat PRT dapat tinggal sesaat baru tiba di Kuwait sambil menunggu proses pengurusan dokumen kerja mereka seperti ijin tinggal. Akomodasi ini dibuat sesuai standar hukum internasional (4 x 4 meter persegi) dan dapat digunakan untuk mengakomodasi PRT bermasalah;
- transportasi – disediakan transportasi dasar dari bandara ke tempat kerja.

Berbeda dengan praktik sebelumnya, kini paspor PRT asing tak lagi ditahan oleh majikan melainkan disimpan di Perusahaan Pengoperasian PRT Kuwait. Selanjutnya para PRT diberikan kartu mikrochip sehingga misalnya mereka mendapatkan masalah dengan keluarga majikan, mereka bisa naik taksi ke perusahaan ini untuk minta bantuan. Dengan kartu ini, PRT tidak perlu melapor ke kedutaan karena mereka tetap akan memiliki kartu ijin tinggal dan menerima upah hingga masalah selesai. Prosedur ini diharapkan dapat menghindari masalah yang ditimbulkan oleh beberapa oknum kedutaan yang mungkin ikut terlibat dan mendapat keuntungan dari perdagangan PRT. Pemerintah Kuwait bermaksud bekerjasama bahu membahu dengan negara asal PRT agar menjamin tidak adanya keterlibatan staf kedutaan atau pemain lainnya dalam perdagangan atau menolong PRT yang lari demi kepentingan pribadi.

Pemerintah Kuwait telah mengajukan beberapa sasaran bagi Perusahaan Pengoperasian PRT Kuwait

- perekrutan dan penempatan PRT;
- pengembangan dan pengadaan pelatihan dan/atau kursus-kursus kepada PRT untuk memberikan pemahaman budaya, tradisi dan kebiasaan keluarga Kuwait dan masyarakat;
- perbekalan sesi peningkatan pemahaman di negara asal untuk mempersiapkan mental calon tenaga kerja sebelum mereka mendarat di Kuwait. Para pelatih adalah migran yang sudah kembali dari Kuwait, berpengalaman hidup dan bekerja di sana. Kedutaan Besar diharapkan untuk membantu mengidentifikasi orang-orang sekaligus menyediakan sarana pelatihan;
- perbekalan cek kesehatan secara umum bagi pekerja untuk memastikan bahwa mereka tidak memiliki penyakit menular; dan
- seleksi PRT terbaik bagi keluarga Kuwait

Bila sudah dilaksanakan, sistem baru ini akan mensyaratkan pihak sponsor untuk menandatangani kontrak yang harus dipatuhi melalui perusahaan, termasuk hak-hak PRT.

MoU Antara Kuwait dan Indonesia

Di pertengahan 1990-an, sebuah nota kesepakatan (MoU) mengenai pekerja asing ditandatangani Kuwait dan Indonesia. Dalam MoU tidak termasuk kuota jumlah TKI yang terlatih namun difokuskan pada hak-hak dan perlindungan tenaga kerja asing temporer ketika berada di Kuwait. Perwakilan Pemerintah Kuwait dan Kedutaan Besar Indonesia di Kuwait baru-baru ini bertemu untuk mendiskusikan revisi MoU ini dan mencantumkan TKI baik yang terlatih maupun tidak karena banyaknya jumlah TKI tanpa keterampilan bekerja di Kuwait.

Menekan UU Ketenagakerjaan Untuk Memasukkan PRT

Kelompok Hak-hak Asasi Manusia Kuwait tengah mengadvokasi amandemen UU Ketenagakerjaan Kuwait tahun 1962 untuk juga mencakup PRT. Kelompok ini telah membuat rekomendasi berikut kepada Pemerintah Indonesia:

- menunjuk seorang pengacara di Kedutaan Besar Indonesia yang bisa menembus kontrak kerja untuk mengidentifikasi setiap kasus manipulasi dan menjamin TKI menerima upah yang adil.
- Menyediakan pelatihan dan lokakarya di Kuwait dan Indonesia untuk membangun pemahaman bersama antara kedua negara dan tenaga kerja; dan
- Menyediakan pelatihan komprehensif bagi TKI tentang budaya dan hukum di Kuwait serta beberapa pelatihan keterampilan.

LAYANAN YANG DISEDIAKAN BAGI TENAGA KERJA

Pemerintah Kuwait

Kementerian Urusan Sosial dan Tenaga kerja Kuwait telah berupaya menyediakan layanan bagi tenaga kerja asing temporer. Mereka mendirikan sebuah penampungan bagi korban kerja paksa di tahun 2007, khususnya bagi PRT yang lari dari majikan mereka akibat dianiaya. Kedutaan Besar Indonesia merujuk TKW ke tempat ini. Penampungan memiliki kapasitas akomodasi bagi 40 perempuan, dengan layanan yang terdiri dari fasilitas medis (psikologis dan fisik) serta bantuan hukum. Tenaga kerja asing diperbolehkan tinggal di penampungan selama dua bulan, namun bagi korban penganiayaan yang kasusnya tengah diproses dapat tinggal di sini hingga urusan hukumnya selesai. Mereka yang ditampung tidak diijinkan untuk bekerja di luar penampungan selama masa tinggal mereka. Namun, penampungan tak mampu menangani semua permintaan bantuan tenaga kerja asing ini setiap tahunnya. Pemerintah Kuwait mengalokasikan dana US\$ 2,5 juta di tahun 2008 untuk memperluas dan memperbaiki tempat penampungan, menunjukkan dedikasi dukungan yang meningkat kepada para pekerja ini (Departemen Negara, 2009).

Kedutaan Besar Indonesia di Kuwait

Setiap tahunnya ada lebih dari 3.000 WNI yang sebagian besar adalah TKI, datang ke Kedutaan Besar Indonesia di Kuwait. Kedutaan menerima WNI dan menyediakan bantuan berupa: dokumen perjalanan darurat, penampungan darurat dan layanan kesehatan darurat, termasuk merujuk kasus ke pemerintah setempat, agen perekrutan atau majikan ketika diperlukan. Kedutaan juga menyediakan bantuan hukum melalui firma hukum yang disewa oleh kedutaan untuk mewakili TKI. Pemerintah Kuwait dan kedutaan juga menawarkan bantuan sukarela untuk kembali ke Indonesia bagi mereka yang tinggal di penampungan dan tak memiliki biaya untuk pulang (Esim & Smith, 2004).

Kedutaan Besar Indonesia di Kuwait menyediakan bantuan bagi PRT yang melarikan diri dan bermasalah dengan majikan mereka. Ada tiga cara untuk menuntaskan kasus tersebut:

- Bantuan melalui agen perekrutan (sebagian besar kasus di tahun 2008 diselesaikan lewat agen perekrutan);
- Fasilitasi oleh kedutaan dan pelaporan berkala kasus hukum kepada polisi; atau
- Kembali kepada majikan.

Kedutaan Besar merujuk setiap kasus kriminal ke polisi, sementara kasus administratif ke Departemen Urusan Tenaga kerja sektor Domestik di bawah Kementerian Dalam Negeri. Kedutaan juga bekerjasama dengan konselor hukum dan pengacara untuk membantu PRT. Upah yang tidak dibayarkan merupakan masalah umum PRT, dan penyelesaiannya memerlukan waktu dan sumber daya intensif pihak kedutaan. Hal ini sebagian karena Kementerian Dalam Negeri Kuwait tidak berurusan dengan kasus perselisihan upah, menegaskan bahwa hal ini adalah masalah antara sponsor dan PRT. Penyelesaian kasus bisa berlangsung enam bulan hingga setahun sebelum PRT mendapatkan upahnya kembali.

Kedutaan mengidentifikasi tantangan berikut dalam penyelesaian masalah PRT yang tertunda:

- Terbatasnya waktu yang diberikan oleh Departemen Urusan Tenaga kerja sektor domestik di Kementerian Dalam Negeri;
- Pengambilan sidik jari yang bisa memakan waktu hingga dua minggu;
- Dalam kasus majikan yang memindahtangankan PRT ke agen lain yang tidak memiliki hubungan kerja dengan agen di Indonesia, agen Kuwait menolak untuk menyelesaikan semua kasus terhadap PRT;
- Penundaan mengembalikan PRT ke Indonesia karena prosedur tidak dimengerti dan/atau diikuti; dan
- sejumlah kasus yang terbatas diselesaikan lewat asuransi.

Sebagai tambahan dalam kerjasamanya dengan Pemerintah Kuwait, Kedutaan Besar Indonesia juga berhasil terlibat dengan kelompok sipil di Kuwait. Kelompok Hak Asasi Manusia Kuwait (KHRS) bekerjasama dengan IOM untuk melaksanakan lokakarya di bulan November 2007 bertajuk "Hukum Migrasi Internasional dan Tenaga Kerja".

KHRS juga menerima keluhan dari tenaga kerja asing, mendatangi dan menindaklanjuti dengan pejabat terkait. Masalah yang dihadapi tenaga kerja asing di Kuwait merupakan prioritas utama KHRS. Untuk informasi lebih lanjut tentang peran organisasi masyarakat madani Kuwait dalam mendampingi tenaga kerja, lihat Lampiran VII.

BAHRAIN⁴⁶

GAMBARAN UMUM MIGRASI TENAGA KERJA

Tidak ada statistik akurat tentang jumlah total angkatan tenaga kerja dan tenaga kerja migran, serta warga negara asing (WNA) lain yang berdomisili di Kerajaan Bahrain (selanjutnya disebut Bahrain). Berdasarkan statistik resmi yang dikeluarkan oleh Kementerian Kesehatan di tahun 2006, terdapat sekitar 39 persen tenaga kerja dari total populasi dan 72 persen angkatan kerja. Kemunculan Bahrain sebagai negara tujuan bersamaan dengan berkembangnya industri minyak di awal tahun 1930. Sejak saat itu, Bahrain mengalami dua tipe migrasi besar: antar regional dari negara-negara Arab yang tidak menghasilkan minyak (termasuk Mesir, Jordan, Lebanon, dan Syria). Belakangan, juga ada migrasi intra regional dari negara Asia Selatan dan Tenggara, termasuk Bangladesh, India, Pakistan dan Filipina. Berdasarkan laporan kedutaan besar Indonesia di Kuwait terdapat 10.000 TKI di Bahrain.

NEGARA PENGAMAT IOM SEJAK 2007

KANTOR IOM DI BAHRAIN: Ada

Populasi: 718.306 *

Jumlah warga negara Non-Bahrain: 235.108 *

Persentase Perempuan terhadap jumlah migran internasional: 15,05% **

Angka Bersih Migrasi: 0,4 migran/1,000 populasi*

Tingkat Pertumbuhan Penduduk: 1,337% *

Tipe Pemerintahan: Monarki (Kerajaan)

Sistem Hukum: Berdasarkan Hukum Islam dan Hukum Inggris (English Common Law)

GNI/kapita: US\$ 33.900 *

Indeks Pertumbuhan Manusia: 0,866 or 41/177 ***

* CIA World Factbook 2008

** Labor Market Regulatory Authority 2009

*** UNDP: Human Development Report 2007/2008

Hingga akhir-akhir ini, migrasi tenaga kerja diatur berdasarkan Pasal 25 Keputusan Menteri No. 19/2006. Pensponsoran atau sistem Kafael tetap dianggap sebagai jalur resmi (legal) dalam menempatkan dan mempekerjakan tenaga kerja asing di Bahrain. Dalam sistem Kafael, ijin tinggal terikat kontrak kerja dengan pihak sponsor. Sistem ini dikritik meningkatkan kemungkinan penganiayaan dan eksploitasi. Mengingat menurut media lokal dan studi lainnya, beberapa majikan menyimpan paspor tenaga kerja. Isu lainnya, sistem inipun mengarah ke apa yang disebut masalah 'bebas-visa' – pengusaha menjadi sponsor tenaga kerja, memberikan visa dengan meminta imbalan (atau persentase pendapatan yang dihasilkan). Pemerintah Bahrain telah menyadari masalah ini, the Labour Market Regulatory Authority (LMRA) pun melakukan upaya mitigasi. Menurut LMRA, semua majikan yang memperoleh uang (atau keuntungan lain) dari tenaga kerja dengan meminta imbalan dari visa diancam hukuman penjara hingga satu tahun dan/atau maksimal denda setara kira-kira USD 5.300 untuk setiap tenaga kerja yang dilibatkannya. Penalti/sanksi serupa dijatuhkan kepada perusahaan yang mempekerjakan tenaga kerja ilegal dan agen tenaga kerja yang beroperasi tanpa lisensi.

Di tahun 2009, pemerintah Bahrain mulai melakukan pengkajian terhadap sistem Kafael. Bulan Mei 2009, Menteri Tenaga Kerja Bahrain, Majeed al-Alawi, mengumumkan sebuah rencana untuk membuang sistem pensponsoran. Di bawah sistem baru yang efektif berlaku bulan Agustus 2009 – LMRA bertanggung jawab mengeluarkan ijin kerja yang bisa diperbarui setiap dua tahun, hubungan antara majikan dan tenaga kerja didasarkan sepenuhnya pada kontrak kerja. Upaya reformasi penting ini masih akan diperluas ke pekerja di sektor domestik (PRT), pelaksanaannya kemungkinan akan dilakukan di 2010. Menteri Tenaga kerja Bahrain mengatakan bahwa reformasi ini diharapkan menciptakan pasar tenaga kerja yang lebih bebas dan dinamis karena tenaga kerja akan diberi keleluasaan untuk berpindah dari satu majikan ke majikan lainnya tanpa perlu ijin dari sponsor mereka. Ia pun menginformasikan lewat radio BBC Arab bahwa sistem baru akan membentuk inisiatif yang lebih luas untuk memberikan perlindungan kepada tenaga kerja di Bahrain. Pada saat bersamaan, sejumlah pemerintah asing mencoba memperkenalkan upah minimal bagi warga negara mereka yang bekerja di Bahrain. Tahun 2007, Menteri Tenaga Kerja Bahrain menyatakan bahwa semua standar upah minimal yang ditetapkan oleh negara pengirim tenaga kerja tidaklah bersifat mengikat (Gulf Daily News, 2007).

⁴⁶ Sebagian besar informasi di bagian ini diperoleh dari hasil kunjungan studi ke Bahrain, bulan Oktober 2009.

PERMINTAAN TENAGA KERJA ASING

Permintaan Bahrain terhadap tenaga kerja asing secara umum disebabkan oleh dua faktor utama: populasi yang relatif rendah dan tingkat partisipasi angkatan tenaga kerja yang rendah dibanding negara lainnya. Pada bulan Juli 2008, kombinasi populasi lokal dan ekspatriat di Bahrain mencapai 1.106.509 – 537.719 diantaranya adalah WN Bahrain dan 568.790 non-Bahrain (Bahrain Central Informatics Organization, 2008). Statistik pemerintah mengindikasikan bahwa selama lebih dari satu dekade, jumlah ekspatriat yang bekerja di Bahrain rata-rata mencapai 4.500 orang per tahunnya, sementara jumlah WN Bahrain hanya 3.600.⁴⁷ Lebih dari 55 persen perempuan yang bekerja di Bahrain adalah ekspatriat (Kapiszewski, 2006).

Untuk mengurangi tingkat pengangguran yang relatif tinggi di antara WN Bahrain, Pemerintah menganjurkan perusahaan untuk mempekerjakan WN Bahrain ketimbang tenaga kerja asing (disebut 'Bahrainization') dengan menawarkan insentif kepada perusahaan. Namun, sejauh ini, kemajuan nyata proses 'Bahrainization' terbatas. Menurut Menteri Tenaga Kerja Bahrain, tingkat pengangguran turun 3,8 persen di tahun 2008 dan stabil di posisi 3,5 persen tahun 2009. Walaupun demikian, dengan bantuan Program Ketenagakerjaan Nasional, pemerintah terus mengembangkan dan melaksanakan program dengan harapan dapat mengurangi tingkat pengangguran warganya.

KEBIJAKAN PEMERINTAH BAHRAIN MENGENAI MIGRASI TENAGA KERJA

Kementerian Tenaga Kerja dan Sosial bertanggung jawab mengeluarkan ijin kerja bagi pekerja asing dan menentukan syarat ijin kerja, prosedur pembaruan, biayanya dan hal-hal yang menyebabkan penangguhan ijin, pembatalan sebelum masa berlakunya habis, pembebasan dari syarat-syarat tersebut untuk mendapatkan ijin. Tenaga kerja disyaratkan melakukan pemeriksaan kesehatan sesuai yang ditetapkan oleh Menteri Kesehatan untuk memastikan kondisi kesehatan dan menentukan apakah mereka menderita penyakit menular atau tidak. Semua tenaga kerja asing diharuskan memiliki kontrak kerja, dengan satu salinan yang dipegang oleh majikan dan lainnya oleh pekerja. Di dalam kontrak harus mengandung:

- nama majikan dan alamat bisnis/perusahaan tempatnya bekerja;
- nama pekerja, kualifikasi, kewarganegaraan, pekerjaan, alamat tinggal dan rincian identifikasi pribadi penting lainnya;
- tanggal perjanjian dibuat;
- sifat, jenis dan tempat kerja yang disepakai di kontrak kerja;
- upah yang telah disetujui bersama, metode dan tanggal pembayaran upah (misalnya tunai atau barang); dan
- persyaratan khusus lainnya yang disetujui bersama oleh kedua pihak.

Majikan dari tenaga kerja asing diwajibkan menanggung penuh biaya repatriasi tenaga kerja asing ke negara asalnya, penghentian atau berakhirnya kontrak kerja. Hal ini harus dijabarkan secara spesifik di kontrak. Bila tenaga kerja asing berganti majikan, majikan baru dikenai biaya repatriasi di akhir masa kontrak kerja.

Majikan harus menyerahkan tanda terima kepada tenaga kerja asing untuk semua dokumen yang mungkin disimpannya sebagai jaminan.

Agen perekrutan harus memiliki lisensi dari Kementerian Tenaga Kerja dan Sosial yang berlaku selama satu tahun. Majikan tidak dapat melakukan kontrak kerja dengan agen tanpa lisensi yang berlaku/sah. Tenaga kerja yang disuplai oleh agen perekrutan dianggap pekerja dari majikan ketika mereka memutuskan bergabung, kontak dilakukan langsung antara majikan dengan tenaga kerja tanpa perantara agen. Tidak ada biaya yang dibebankan kepada tenaga kerja bila mendapatkan atau mempertahankan kerjanya.

⁴⁷ *The Economist Intelligence Unit (EIU) Country Data* adalah pusat data yang menyediakan perkiraan bagi variasi variabel ekonomi yang luas, termasuk pembayaran berimbang, GDP (Produk Domestik Bruto), inflasi dan perdagangan internasional, didukung oleh 150 negara, sejumlah kumpulan regional dan global.

MASALAH YANG DIHADAPI TKI DI BAHRAIN

Menurut data Kedutaan Besar Indonesia di Kuwait terdapat sekitar 10.000 TKI di Bahrain, 1000 diantaranya adalah tenaga kerja berketerampilan tinggi dan 8.000 orang bekerja sebagai PRT.

Masalah yang dihadapi TKI serupa dengan yang dihadapi oleh tenaga kerja lainnya di Bahrain. Mereka yang melakukan pekerjaan dengan keterampilan rendah atau semi terampil menerima upah rendah meskipun ada upaya dari sejumlah pemerintah negara pengirim untuk menetapkan upah minimum bagi warganya. Tambahan lagi, kebanyakan tenaga kerja asing ini bermasalah dengan usia dan terbatasnya pemahaman mereka akan budaya dan hukum Bahrain, bahkan mungkin juga mengalami atau berpotensi mendapatkan kondisi tempat kerja yang membahayakan. Pemerintah Bahrain melakukan upaya untuk menanggulangi masalah ini. Misalnya, rencana melarang penggunaan transportasi dengan truk bak terbuka dari dan ke tempat kerja. Walaupun rencana ini terpaksa ditunda karena munculnya protes dari perusahaan-perusahaan swasta. Menurut Kementerian Dalam Negeri, sebuah komite nasional sedang mengembangkan panduan bagi PRT di Bahrain.

Tenaga kerja asing perempuan yang bekerja di Bahrain, khususnya sebagai PRT, sangat rentan posisinya karena rumah tangga dianggap wilayah privat demikian pula 'PRT dan orang-orang di dalamnya', sehingga jelas tidak masuk dalam perlindungan UU Ketenagakerjaan Bahrain. Mereka pun tidak dilindungi oleh hukum keluarga yang hanya memasukkan pasangan (suami/istri) dan anak. Dengan demikian, kedudukan PRT begitu rentan terhadap kekerasan fisik dan seksual, juga berbagai bentuk eksploitasi karena syarat dan kondisi lingkup kerja mereka hanya didefinisikan oleh kontrak kerja yang dinegosiasikan baik oleh agen perekrutan atau kedutaan besar mereka. Dalam kasus TKI yang bekerja sebagai PRT, biasanya agen perekrutan yang menegosiasikan kontrak, TKI mungkin hanya memberi sedikit masukan atau lebih sering tak menyadari betapa pentingnya dokumen ini beserta implikasinya.

Sebuah masalah penting yang digarisbawahi oleh Asosiasi Agen Perekrutan di Bahrain dalam pertemuan dengan delegasi Pemerintah Indonesia adalah tidak tersedianya daftar hitam agen perekrutan Indonesia di Bahrain sehingga pihak Bahrain tidak mengetahui bila mereka bekerja dengan agen yang legal atau ilegal di Indonesia. Bila tenaga kerja belum menerima pelatihan sebelum keberangkatan yang memadai dan dokumen yang benar di Indonesia, mereka akan berada di posisi yang jauh lebih rentan untuk mengalami kekerasan ketika tiba di Bahrain. Hal ini memang benar, khususnya bagi TKW yang umurnya diubah di dokumen resmi agar bisa lolos dari regulasi batas umur bagi tenaga kerja PRT non-Bahrain yaitu 25 tahun. Seperti yang disebutkan sebelumnya, Pemerintah Indonesia telah menetapkan usia minimal TKI yaitu 28 tahun, dengan pengecualian migran yang dipekerjakan oleh perorangan seperti PRT dengan batas usia 21 tahun.

Masalah lain sebagaimana yang diungkapkan oleh Asosiasi Agen Perekrutan Bahrain saat pertemuan dengan delegasi Pemerintah Indonesia adalah TKI berbeda-beda caranya dalam mencari bantuan ketika menemui masalah. TKI cenderung tinggal bersama orang Indonesia lainnya yang bermukim di Bahrain yang biasanya bisa menyediakan kerja bagi mereka. Hal ini mempersulit agen perekrutan untuk membantu TKI atau bahkan mengetahui sesungguhnya masalah yang dihadapi. Berdasarkan UU yang mengatur tentang agen perekrutan Bahrain, agen bertanggung jawab mendampingi tenaga kerja yang tidak menerima atau ditahan pembayaran upahnya. Namun bila terdapat kasus yang memerlukan bantuan hukum, maka agen berkewajiban melaporkannya ke polisi.

Asosiasi Agen Perekrutan juga mengidentifikasi beberapa masalah yang terjadi di Bahrain sebagai negara tujuan:

- minimnya sesi pelatihan dan informasi berkenaan dengan budaya, bahasa dan aturan di Bahrain
- tidak ada jalur komunikasi cepat dan langsung (hotline) antara konsulat Indonesia dan agen perekrutan;
- tidak tersedianya informasi daftar hitam agen perekrutan sehingga agen perekrutan Bahrain seringkali berakhir bekerja dengan agen perekrutan Indonesia yang buruk reputasinya;
- mengirimkan pekerja usia muda yang tak berpengalaman;
- PRT tidak mengerti soal kontrak kerja dan di beberapa kasus tidak mengetahui nomor paspor mereka
- PRT yang tidak tahu bagaimana cara mengirimkan uang
- PRT yang tidak bisa berbahasa Inggris maupun Arab

Di Bahrain, berlawanan dengan negara GCC lainnya, tenaga kerja mempunyai hak untuk menyimpan paspor mereka. Berdasarkan hukum di Bahrain, tak seorangpun diijinkan menyimpan paspor orang lain. Hal ini memudahkan tenaga kerja bergerak leluasa untuk meninggalkan majikan, menghubungi konsulat mereka atau mencari suaka di penampungan bila menemui masalah di tempat kerja. Tenaga kerja diwajibkan untuk menunjukkan dokumen mereka bila ditanya. Menurut organisasi masyarakat madani, walaupun begitu tetap saja ada majikan yang menahan paspor PRT mereka.

Konsekuensinya adalah jumlah PRT yang kabur dari majikannya cukup tinggi. Estimasi resmi menyatakan terdapat dua hingga lima PRT yang melarikan diri setiap harinya mencari perlindungan di tempat penampungan kedutaan besar mereka (Bahrain Tribune, 2007). Menurut seorang petugas serikat pekerja, tenaga kerja perempuan yang bermigrasi ke Bahrain dan bekerja sebagai PRT berkemungkinan pula dieksploitasi oleh agen perekrutan. Sebagaimana dilaporkan, ada oknum agen yang meminta imbalan lebih dari tiga bulan upah sebagai ganti biaya visa. Biaya ini jauh lebih besar daripada perekrutan resmi.

Berdasarkan studi terkini, termasuk Laporan Perdagangan Orang (TIP) 2009, yang dikeluarkan oleh Kantor Departemen Negara Amerika untuk Pengawasan dan Pemberantasan Perdagangan Orang, di Bahrain terdapat juga kasus seperti ini. Menurut Laporan TIP 2009:

"Bahrain merupakan negara tujuan bagi laki-laki dan perempuan yang diperdagangkan untuk tujuan tenaga kerja paksa dan eksploitasi seks komersial. Laki-laki dan perempuan berasal dari India, Pakistan, Nepal, Sri Lanka, Bangladesh, Indonesia, Thailand, Filipina, Ethiopia dan Eritrea bermigrasi sukarela ke Bahrain untuk bekerja sebagai tenaga kerja di sektor formal atau PRT. Namun beberapa di antara mereka menghadapi kondisi kerja paksa sesaat setelah tiba di Bahrain, seperti penahanan paspor yang tak sesuai hukum, pembatasan ruang gerak, upah yang tidak dibayarkan, ancaman, kekerasan fisik dan seksual".

Bahrain baru-baru ini memperkenalkan UU Anti-Perdagangan yang komprehensif, dan pada bulan Januari 2008 berhasil menghukum pelaku. Sejak saat itu, sejumlah kasus telah berhasil dibawa ke meja hijau.

TANGGAPAN TERHADAP KEBIJAKAN TENAGA KERJA DI BAHRAIN

Pemerintah Bahrain telah mengambil langkah-langkah inisiatif untuk meningkatkan pengelolaan mobilitas pekerja, mengurangi kekerasan dan eksploitasi di kalangan tenaga kerja. Dengan Regulasi Pasar Tenaga Kerja (UU No. 19 tahun 2006), pendirian LMRA disahkan. LMRA adalah sebuah badan pemerintah yang independen secara keuangan dan administrasi. Lembaga ini bertanggung jawab melakukan pembaruan di pasar tenaga kerja secara bertahap termasuk penghapusan sistem pensponsoran Kafeel. Di bawah UU ini, LMRA memiliki kekuasaan penuh mengatur pasar tenaga kerja. LMRA juga mengeluarkan visa kerja, mengatur dan mengontrol ijin tenaga kerja, agen perekrutan, kantor-kantor tenaga kerja, dan praktik bisnis dari ekspatriat yang mensponsori dirinya sendiri. Pada bulan Agustus 2009, Pemerintah Bahrain mengganti sistem Kafeel, dengan LMRA mengambillih pengeluaran ijin kerja sesuai dengan Keputusan No. 79/2009. Walaupun penghapusan sistem Kafeel mendapat pujian dari banyak pihak, namun kekhawatiran terhadap nasib PRT asing di Bahrain justru meningkat karena visa mereka masih tetap tergantung kepada majikan.

Sistem Kafeel digantikan LMRA dengan mengoperasikan sebuah layanan 'one stop' yang mengeluarkan ijin kerja dan melakukan pengawasan ke tempat kerja untuk memastikan bahwa orang yang diberikan ijin kerja tersebut melakukan pekerjaan sesuai dengan apa yang tercantum di ijin tersebut. LMRA diperlengkapi dengan teknologi yang memungkinkan kliennya (khususnya majikan dan pekerja) untuk mengakses informasi tentang bagaimana bekerja di Bahrain. Sembilan puluh sembilan persen (99 %) ijin yang dikeluarkan, dilakukan lewat sistem online. Pengguna disarankan untuk mendaftarkan diri ke LMRA agar bisa mengakses layanan yang ada, termasuk lowongan kerja, pelatihan keterampilan dan permohonan visa atau pengecekan status visa mereka. Portal ini pun disediakan di kedutaan-kedutaan besar negara pengirim termasuk konsulat Indonesia. Hal ini untuk mempermudah pengawasan jumlah tenaga kerja asing legal di Bahrain. Staf konsulat dapat menerjemahkan situs web ke Bahasa Indonesia sehingga TKI dapat memahami lebih baik dan mengakses informasi yang diperlukan. LMRA melayani 45.000 tenaga kerja asing di Bahrain dengan 50.000 sampai 60.000 majikan dan pekerja mengakses situs web ini setiap bulannya.

Kordinasi antara Kementerian Dalam Negeri Bahrain dan KJRI juga telah terjalin baik sehingga konsulat akan selalu diberitahu bila Departemen Imigrasi menerima kasus yang melibatkan TKI, dengan demikian mereka dapat bekerja sama menemukan jalan keluar masalah.

Pemerintah Bahrain juga telah mengambil langkah positif untuk memperkuat kapasitas sistem peradilan dalam memberantas perdagangan orang dan mengidentifikasinya, serta menyediakan bantuan yang layak dan tepat waktu bagi korban. Awal tahun 2002, dibentuk sebuah Gabungan Kekuatan Inter-Kementerian Pemberantasan Perdagangan Orang, yang kemudian diubah namanya menjadi Komite Nasional Pemberantasan Perdagangan orang. Komite nasional ini diketuai oleh Kementerian Luar Negeri dengan anggota yang terdiri dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kantor Mahkamah Agung, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pembangunan Sosial, Kementerian Tenaga Kerja, Direktorat Hukum dan Gubernur Ibukota serta organisasi masyarakat madani yang berurusan dengan tenaga kerja yang pernah diperdagangkan. Tanggung jawab utama Komite Nasional antara lain mengumpulkan informasi dan meningkatkan kesadaran akan cakupan dan bentuk perdagangan orang di Bahrain termasuk persiapan dan pelaksanaan Rencana Nasional Aksi Pemberantasan Perdagangan Orang.

Pada bulan November 2007, sebuah unit khusus dibentuk di dalam tubuh Kementerian Dalam Negeri untuk menyelidiki kejahatan perdagangan dan di Januari 2008, Pemerintah Bahrain mengeluarkan sebuah UU anti perdagangan yang komprehensif.

Rencana Nasional Aksi Pemberantasan Perdagangan Bahrain telah mendesak dilakukannya langkah-langkah signifikan, antara lain:

- Pengadaan dua jalur komunikasi cepat dan langsung (hotline) dalam ruang lingkup Kementerian Tenaga Kerja guna menyediakan informasi dan bantuan kepada tenaga kerja
- mendesain dan menyebarluaskan brosur/selebaran berisi hak-hak tenaga kerja di Bahrain;
- pengembangan petunjuk panduan lengkap bagi tenaga kerja yang telah disebarkan oleh kedutaan-kedutaan besar negara pengirim tenaga kerja migran;
- Pendirian rumah aman bagi PRT perempuan yang diperdagangkan.

Sistem pengawasan pasar tenaga kerja Bahrain juga telah diperbaiki. Sejak tahun 2002, pihak pemerintah Bahrain telah menutup 105 agen tenaga kerja yang dituduh memalsukan paspor tenaga kerja.

Saat ini telah terdapat sebuah tempat penampungan milik pemerintah di Bahrain. Pemerintah juga memberikan hibah kecil kepada Kelompok Perlindungan Tenaga Kerja pada bulan April dan Juli 2008 untuk membentuk dan mengelola sebuah tempat penampungan bagi tenaga kerja yang menjadi korban perdagangan dan kekerasan. Walaupun demikian, sejumlah korban perdagangan dan tenaga kerja tetap saja mencari tempat penampungan di kedutaannya masing-masing. Namun, tidak tersedia tempat khusus atau layanan perlindungan bagi tenaga kerja laki-laki korban perdagangan atau kekerasan di Bahrain.

Saat ini tidak terdapat nota kesepakatan antara Pemerintah Bahrain dan Indonesia berkenaan dengan penempatan TKI. Namun pada pertemuan yang diselenggarakan di Bahrain ini sebagai bagian dari kunjungan studi 7 Oktober 2009, Kementerian Luar Negeri Bahrain menyarankan bila Pemerintah Indonesia ingin membuat sebuah nota kesepakatan, sebaiknya dibuat di tingkat GCC, bukan perjanjian dua negara saja, karena TKI ada hampir di seluruh negara GCC.

Menurut data yang disediakan oleh Kementerian Kesehatan, terdapat 400.000 warga non-Bahrain yang berhak mendapatkan layanan kesehatan tak terbatas di rumah sakit umum dan klinik-klinik. Terdapat upaya perbaikan yang penting di segi layanan kesehatan bagi tenaga kerja, pemerintah telah mencanangkan rencana lima tahap untuk membuat asuransi kesehatan swasta sebagai sesuatu yang wajib bagi semua warga non-Bahrain di 2013 sebagai langkah mengurangi beban asuransi kesehatan pemerintah.

LAYANAN YANG TERSEDIA BAGI TKI

Pemerintah Bahrain

Dar Al-Aman adalah tempat penampungan yang dikelola pemerintah dan didanai Kementerian Sosial Bahrain yang mulai beroperasi di bulan November 2006. Tempat ini ditawarkan bagi perempuan dan anak-anak yang telah menjadi korban kekerasan terlepas dari apapun kewarganegaraan mereka. Namun, korban dari kalangan PRT tetap menjadi klien terbanyak di tempat yang mampu menampung hingga 20 orang ini. Penampungan menyediakan perlindungan bagi korban, termasuk bantuan hukum, akomodasi, makan dan bantuan pemulihan. Sebelum menangani korban, laporan polisi dimasukkan untuk memastikan bahwa klaim terjadinya kekerasan terhadap korban sudah diproses semestinya, sekaligus menjamin identitas korban dan status mereka sebagai tenaga kerja legal.

Bantuan kepada korban, selain berbentuk laporan polisi, juga tempat penampungan yang menyediakan layanan darurat langsung 24 jam apabila perawatan diperlukan sewaktu-waktu. Dukungan berupa perbekalan dasar, korban disarankan untuk melaporkan kasusnya kepada polisi didampingi pekerja sosial selama tiga bulan. Korban didampingi secara terus menerus dan hati-hati oleh para petugas dengan berbagai latar belakang ilmu, termasuk dokter, psikolog, konselor hukum dan peneliti. Kebutuhan korban diawasi oleh seorang manajer kasus dalam jangka waktu 24 jam sesampai mereka di penampungan. Mereka akan dirujuk ke rumah sakit terdekat bila memerlukan bantuan medis. Apabila ada kebutuhan untuk mendampingi klien lebih dari tiga bulan, manajer kasus akan mengidentifikasi organisasi rujukan.

Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI) Di Bahrain

Sebagai tambahan terhadap layanan pemerintah, beberapa upaya advokasi dan layanan perbekalan dilakukan oleh kedutaan-kedutaan besar di negara-negara pengirim tenaga kerja terbesar dan organisasi-organisasi masyarakat madani di Bahrain. Sejumlah kedutaan besar - seperti Filipina yang menawarkan penampungan dan bantuan langsung lainnya kepada warga negaranya. Tempat penampungan Pemerintah Indonesia terletak di sebuah apartemen dan sekarang mampu mengakomodasi 20 PRT yang melarikan diri. Ketika rombongan studi berkunjung ke Bahrain, hanya ada tiga perempuan di sana. Mereka meninggalkan majikannya karena masalah upah yang tidak dibayarkan serta perlakuan tidak layak. Ada juga seorang bayi yang ditinggalkan ibunya dan dirawat oleh staf Indonesia di lokasi penampungan.

Sebagai layanan yang disediakan oleh kedutaan Indonesia dan Pemerintah Bahrain, ada pula berbagai layanan tambahan yang diberikan melalui LSM dan organisasi masyarakat madani. Untuk informasi hal ini, silakan lihat Lampiran IX.

TEMUAN-TEMUAN PENTING DAN REKOMENDASI

Bab ini telah membeberkan situasi yang dialami oleh TKI di empat negara tujuan. Walaupun terdapat pengalaman dan isu berbeda antara satu negara tujuan dengan lainnya, ada beberapa masalah umum yang serupa. Pertama, minimnya perlindungan bagi kebanyakan tenaga kerja di negara tujuan, baik dari sisi hukum maupun pelaksanaannya. PRT khususnya sangatlah rentan karena pekerjaan rumah tangga tidak dilindungi oleh UU Tenaga Kerja di keempat negara tujuan. Persyaratan memang dicantumkan di kontrak perorangan dan menjadi bentuk utama perlindungan tenaga kerja, namun seringkali sulit diterapkan. Kedua, tenaga kerja mengalami restriksi/pembatasan hak-hak sebagai penduduk sipil dan HAM, seperti terbatasnya hak berpindah dan berkumpul. Ketiga, migrasi ilegal merupakan isu di semua negara tujuan. Hal ini perlu perhatian yang tidak selalu bersifat menghukum, melainkan lebih holistik. Untuk mengatasinya, sangat diperlukan penganalisaan faktor-faktor 'pendorong' dan 'penarik' serta kondisi kondusif bagi tenaga kerja ilegal, baik di negara pengirim maupun tujuan, sebagai kebalikan dari pemberian hukuman semata atau pendeportasian. Di negara tujuan dengan jumlah tenaga kerja ilegal yang sangat banyak, pemerintah harus mengkaji apa yang menjadi faktor 'penarik' kebutuhan pasar tenaga kerja mereka serta mendesain rencana, bekerja sama dengan negara tujuan, untuk mengupayakan pengurangan masalah migrasi ilegal ini.

Perwakilan Indonesia di negara tujuan memainkan peran penting dalam melindungi TKI. Namun, kebanyakan kedutaan dan konsulat tidak mendapatkan informasi yang benar tentang jumlah dan kondisi tenaga kerja di negara tujuan. Laporan ini menyarankan perbaikan di segi pengumpulan informasi oleh perwakilan-perwakilan diplomatik dan keharusan memonitor agen perekrutan. Atase khusus tenaga kerja harus memverifikasi penempatan dan melakukan kunjungan ke tempat-tempat majikan, serta menindaklanjuti kegiatan untuk menyediakan proteksi yang lebih baik kepada TKI di negara tujuan. Meyusun daftar hitam agen-agen perekrutan ilegal bekerjasama dengan pemerintah negara tujuan dan informasi ini dibagikan dengan Pemerintah Indonesia.

Laporan ini juga menyarankan pelaksanaan Prosedur Operasional Standar di semua Kedutaan Besar Indonesia di luar negeri dimana terdapat kasus TKI yang tertahan di luar negeri. Dalam pelaksanaannya dimasukkan pula hal peningkatan kesadaran tentang perdagangan orang dan identifikasi korban bagi Atase tenaga kerja. Lebih lanjut, sangatlah penting untuk memperkuat kerjasama bilateral antara Indonesia dan negara tujuan berkaitan dengan masalah tenaga kerja melalui pembuatan Nota Kesepakatan dan kerjasama bilateral lainnya. Demikian pula penguatan koordinasi antara Pemerintah Indonesia dengan konsulat-konsulat di luar negeri agar bisa berkolaborasi lebih efektif dalam menyediakan bantuan kepada TKI.

Misi diplomatik Indonesia di negara tujuan memang benar merupakan pemangku kepentingan dan penyedia perlindungan bagi TKI, namun sangatlah penting bagi pemerintah negara tujuan untuk turut bertanggung jawab mengenai kesejahteraan dan perlindungan tenaga kerja di negara mereka. Tenaga kerja seharusnya diberikan syarat dan kondisi yang sama dalam bekerja (seperti jam kerja, masa istirahat, upah, dan akses ke layanan kesehatan), serta perlindungan hukum serupa dengan pekerja warga negaranya. Hal ini khususnya menjadi masalah di sektor yang tidak tercakup oleh UU Ketenagakerjaan, seperti PRT. Di keempat negara tadi, penting sekali untuk mengenali PRT sebagai sebuah kategori pekerjaan yang seharusnya juga dilindungi oleh UU Ketenagakerjaan Nasional dan memperkuat sistem pengawasan TKI agar bisa melindungi hak-hak mereka dengan lebih baik, berlaku bagi semua tenaga kerja, migran maupun non-migran.

Tenaga kerja sebaiknya dapat menikmati pula hak-hak sipil dasar seperti hak memegang dokumen identifikasinya sendiri, kebebasan untuk meninggalkan tempat kerja di luar jam kerja, dan memiliki telepon seluler atau alat komunikasi lainnya.

Negara-negara tujuan seharusnya juga menjamin kebebasan berkumpul tenaga kerja agar dihormati (oleh si majikan) sehingga mereka dapat membentuk perserikatan/asosiasi untuk menyokong budaya mereka dan mengadvokasi hak-haknya. Tenaga kerja dapat membentuk serikat pekerja agar mampu mengemukakan kepentingan dengan lebih baik tergantung dari perundang-undangan di negara tujuan. Walaupun perlindungan tenaga kerja memang menjadi tanggung jawab utama pemerintah, namun peran penting masyarakat madani melalui jalur layanan perbekalan dan advokasi seharusnya juga bisa lebih ditingkatkan.



REKOMENDASI



TEMUAN DAN REKOMENDASI

Rekomendasi ini digabungkan ke dalam bagian Rekomendasi Kerangka Kerja ASEAN yang lebih luas untuk meningkatkan perlindungan tenaga kerja di semua tahap proses migrasi.

REKOMENDASI JANGKA PENDEK BAGI INDONESIA

1. Menyusun rencana strategis dalam melaksanakan dan memperkuat rekomendasi dengan kerangka waktu yang masuk akal dan realistis.

UU dan kebijakan

2. Merevisi UU nasional yang berlaku di Indonesia untuk memasukkan pasal-pasal yang lebih khusus mengenai hak-hak dan perlindungan TKI dan keluarga mereka. UU juga harus dengan jelas mendefinisikan siapa yang bertanggung jawab dalam memastikan bahwa perekrutan, penempatan dan perlindungan tersedia sesuai dengan hukum dan pengawasan secara luas perlu dilakukan.
3. Merevisi UU No. 39/2004 untuk memasukkan kewajiban Pemerintah Indonesia terhadap TKI, memastikan perlindungan dari semua pihak dan termasuk memasukkan pasal yang berperspektif jender. Kebanyakan TKI yang bekerja di luar negeri adalah perempuan. Kementerian Pemberdayaan Perempuan berperan penting dalam proses revisi ini.
4. Meningkatkan peran pemerintah tingkat kabupaten dalam pelaksanaan dan penegakkan hukum dan kebijakan mengenai hak-hak dan perlindungan tenaga kerja yang bekerja di luar negeri dan keluarga mereka.

Perekrutan

5. Menjelaskan proses perekrutan dan mengesahkan keberangkatan TKI melalui agen profesional karena ada banyak jalan perekrutan, termasuk agen perekrutan, perekrutan secara perorangan atau resmi dengan pemerintah, dan memastikan bahwa setiap orang tidak melanggar peraturan pemerintah dalam merekrut TKI dan memberikan fasilitas migrasi tenaga kerja ke luar negeri. Dengan demikian hal ini harus dipastikan bahwa agen perekrutan bisa dipercaya dan bertanggung jawab.
6. Kementerian Informasi mengembangkan kegiatan terbaru dalam membuat prosedur pangkalan data populasi nasional dan informasi, untuk meningkatkan kualitas dokumen yang dikeluarkan untuk TKI oleh Direktorat Jenderal Imigrasi dan Kepolisian Nasional dan mengurangi pemalsuan dokumen semacam itu. Kartu identitas juga harus disertai dengan mikrochip untuk menyimpan data pribadi seperti cap jari tangan dan data TKI lainnya.
7. Menghapus perekrutan tidak resmi/ilegal dan melalui makelar dengan meningkatkan pengawasan dan fasilitasi kegiatan perekrutan dan menambah keterlibatan pemerintah tingkat kabupaten dan provinsi.
8. Mempersingkat proses perekrutan dan memastikan perekrutan dilakukan secara lokal, untuk menurunkan biaya bagi calon TKI.
9. Meningkatkan transparansi biaya perekrutan
10. Menyediakan akses informasi mengenai proses perekrutan bagi (TKI) yang ingin mengetahui.

Bantuan penempatan dan sebelum keberangkatan

11. Menyediakan layanan penempatan yang lebih efisien melalui pusat pelayanan satu atap di tingkat kabupaten dan provinsi, dan dengan membentuk agen berafiliasi pemerintah atau membatasi jumlah agen swasta penempatan TKI.

12. Membuat saluran telepon hotline nasional bagi para TKI atau calon TKI dengan informasi mengenai migrasi yang aman.
13. Memastikan para TKI berpartisipasi dalam seminar orientasi bersertifikat mengenai negara tujuan sebelum keberangkatan tanpa dipungut biaya atau sedikit biaya bagi mereka sendiri. Seminar dilakukan oleh masing-masing pemerintah daerah sebelum keberangkatan para TKI. Seminar ini perlu menyertakan informasi tentang budaya, bahasa, norma sosial dan UU ketenagakerjaan, hak-hak tenaga kerja, bantuan yang tersedia di luar negeri, pengetahuan tentang keuangan dan pemakaian sistem asuransi.
14. Membentuk dan melaksanakan sistem pendidikan yang distandardisasikan dan disediakan bagi para TKI, di manapun mereka ditempatkan melalui kesepakatan antara satu pemerintah dengan yang lain atau melalui pengaturan perekrutan swasta.
15. Memastikan bahwa semua TKI yang berangkat mempunyai kontrak resmi, yang ditandatangani sebelum meninggalkan Indonesia, yang dengan jelas menetapkan kondisi, termasuk upah dan jam kerja sehingga calon TKI dapat dengan mudah memahami hak-hak dan kewajiban mereka. Selanjutnya, kontrak kerja dipastikan disusun dalam bahasa yang bisa dimengerti oleh para calon TKI dan mereka mempunyai cukup waktu untuk mencerna dan memahami dengan benar kontrak tersebut sebelum menandatangani.
16. Memastikan calon TKI yang akan berangkat menjalani dan memenuhi tes kesehatan sebagai persyaratan sebelum berangkat, yang dilakukan oleh pihak yang diberi wewenang oleh pemerintah, karena tes kesehatan menjadi komoditas yang diperdagangkan. Untuk memperkecil resiko pelecehan terhadap para TKI, tes kesehatan harus dilakukan oleh petugas kesehatan resmi dengan jender yang sama dengan para TKI yang akan diperiksa.
17. Pemerintah meningkatkan pengawasan TKI untuk memperkecil biaya TKI, seperti yang diatur oleh BNP2TKI, dan mengurangi biaya migrasi mereka dengan mengurangi biaya pemerintah dan retribusi dan peraturan pembiayaan yang lebih efektif yang dikenakan oleh agen tenaga kerja swasta.
18. Membuat dan menyusun panduan yang jelas tentang biaya yang dikenakan agen perekrutan kepada para TKI dan tambahan biaya lainnya yang mungkin dipungut.
19. Membuat Nota kesepakatan antar negara pengirim dan negara tujuan yang menjelaskan biaya dan retribusi yang dibebankan kepada para TKI dan yang sudah disepakati oleh kedua belah pihak, dan meningkatkan ketersediaan pinjaman dari Bank dan lembaga keuangan mikro ke para makelar agar mereka bisa membayar biaya perekrutan mereka, dan bisa mengurangi resiko terikat hutang dengan rentenir atau agen perekrutan.
20. Menyediakan daftar pekerjaan yang dipesan dan jumlah TKI yang diperlukan untuk melakukan pekerjaan tersebut di negara tujuan, menghindari perekrutan tenaga kerja migran yang berlebihan karena sebenarnya pekerjaan tersebut sudah tidak ada lagi.

Perlindungan di luar negeri

21. Menegakkan peranan Atase bidang Ketenagakerjaan dalam struktur Kedutaan Indonesia, dalam mengawasi agen perekrutan, memperjelas penempatan kerja, melakukan kunjungan calon majikan dan menindaklanjuti kegiatan penyediaan perlindungan TKI yang lebih baik di negara tujuan. Melaksanakan prosedur standar operasional di KBRI di luar negeri mengenai kasus TKI yang ditampung di KBRI, meningkatkan kesadaran TKI tentang perdagangan orang atau korban yang diidentifikasi oleh atase dan staf konsulat, dan bagaimana cara terbaik untuk menawarkan perlindungan dan bantuan bagi para TKI.
22. Memperbaiki koordinasi antara pemerintah Indonesia dan KBRI dan KJRI di luar negeri dalam kerja sama yang lebih efektif untuk menyediakan dukungan bagi TKI.
23. Membuat dan menyimpan daftar hitam agen-agen perekrutan tidak resmi. Melakukan kerja sama dengan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
24. Perwakilan pemerintah Indonesia di luar negeri memastikan penerapan standar tempat kerja internasional di semua negara tujuan.

25. Merevisi UU Kementerian Luar Negeri No.4/2008 untuk memastikan konsistensi bahwa atase ketenagakerjaan di semua Kedubes RI di luar negeri mempunyai paspor diplomatik.

26. Memperbaiki pengumpulan data tenaga kerja yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia melalui sistem perbaikan perlindungan TKI yang efektif.

Pulang dan reintegrasi

27. Menyediakan perlindungan terus menerus, bantuan ekonomi dan peluang pelatihan bagi tenaga kerja yang pulang ke negaranya.
28. Menyediakan bantuan hukum bagi tenaga kerja yang masih berkasus
29. Membuat program reintegrasi bagi tenaga kerja yang sudah pulang, termasuk:
 - Membuat jaringan kerja antar badan pemerintahan, termasuk LSM, agar tenaga kerja yang sudah pulang bisa berbagi keterampilan dan pengalamannya di tingkat masyarakat;
 - Penyediaan kelompok pendukung bagi tenaga kerja yang sudah pulang; dan
 - Melakukan kerja sama di tingkat desa untuk meningkatkan kohesi sosial antar tenaga kerja yang sudah pulang dan ke masyarakat di mana mereka berasal.

REKOMENDASI JANGKA PENDEK UNTUK NEGARA TUJUAN

30. Memastikan tenaga kerja diperlakukan sesuai dengan prinsip perlakuan nasional, yang memungkinkan mereka untuk menikmati persyaratan kerja yang sama (seperti jam kerja, istirahat, upah, dan akses ke perawatan kesehatan) dan perlindungan hukum yang sama sebagai tenaga kerja nasional.
31. Mengakui pekerjaan di sektor domestik (PRT) sebagai kategori pekerjaan yang dicakup dalam UU Ketenagakerjaan Nasional.
32. Memperkuat sistem inspeksi tenaga kerja untuk memberikan perlindungan hak ke semua tenaga kerja dengan lebih baik-migran maupun non-migran.
33. Memastikan bahwa tenaga kerja mendapatkan hak sipil dasar sebagai hak untuk memegang dokumen identitas mereka sendiri, kebebasan meninggalkan tempat kerja di luar jam kerja dan kebebasan untuk memiliki telepon genggam.
34. Memastikan kebebasan tenaga kerja berasosiasi dihormati jadi mereka bisa membentuk perkumpulan/perserikatan yang mendukung budaya mereka dan advokasi yang mendukung hak-hak mereka di luar negeri.
35. Membentuk serikat buruh bagi tenaga kerja, agar bisa mempromosikan kepentingan mereka dengan lebih baik, sesuai dengan UU di negara tujuan.
36. Memperkuat kerjasama bilateral antara Indonesia dan negara tujuan mengenai masalah-masalah migrasi tenaga kerja lewat Nota Kesepakatan (MoU) dan pembentukan angkatan kerja di setiap negara.

REKOMENDASI JANGKA PANJANG UNTUK INDONESIA

37. Meratifikasi Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-Hak Tenaga Kerja dan Anggota Keluarga Mereka.
38. Meningkatkan keterampilan dan kualifikasi tenaga kerja migran agar mereka tidak dalam posisi rentan.
39. Memberikan fasilitas pembuatan sistem terpercaya dan terjaga dan yang bisa diakses oleh tenaga kerja dalam pengiriman uang mereka, sebaiknya melalui kerja sama antara negara pengirim dan negara tujuan juga sektor komersial dan sektor non-bank.

40. Memindahkan tanggung jawab penempatan dan perlindungan tenaga kerja, khususnya yang paling rentan seperti pembantu rumah tangga perempuan, dari agen perekrutan swasta ke pemerintah dan meningkatkan jumlah perekrutan antar badan pemerintahan.
41. Meningkatkan jumlah dan cakupan geografis atase di KBRI di luar negeri.
42. Meningkatkan kapasitas wilayah pedesaan untuk membangkitkan kesadaran tenaga kerja tentang masalah-masalah yang ada di masyarakat.

REKOMENDASI JANGKA PANJANG UNTUK NEGARA TUJUAN

43. Kalau negara tujuan tidak mau meratifikasi konvensi Internasional mengenai masalah migrasi, maka prinsip utama yang terdapat dalam konvensi harus diterapkan sebagai hukum, kebijakan dan prosedur nasional, bagi masing-masing negara pengirim migran, agar bisa memperbaiki pengelolaan migrasi internasional sesuai dengan tujuan pembangunan mereka.
44. Membentuk MoU antara Indonesia dan negara-negara tujuan untuk meningkatkan perlindungan tenaga kerja, berdasarkan hukum dari kedua negara, hak-hak asasi manusia, dan hukum internasional.
45. Untuk melanjutkan kesepakatan bilateral, ada kebutuhan untuk membentuk kesepakatan regional ASEAN tentang proses migrasi, di mana negara penerima akan memulai menerapkan hukum yang menguntungkan bagi negara pengirim, sesuai dengan hukum yang berbeda-beda di setiap negara.
46. Negara dengan jumlah tenaga kerja ilegal harus memeriksa pasar tenaga kerja mereka sendiri untuk menghadapi "faktor dicabut" dan merancang rencana, kerjasama dengan negara pengirim, melakukan tindakan pengurangan migrasi ilegal.

Di negara di mana para tenaga kerja mengalami pemerasan atau penganiayaan, migrasi ilegal bisa dianggap sebagai pilihan yang masuk akal dan yang lebih disukai. Menghukum tenaga kerja ilegal tanpa memeriksa akar masalah atau alasan mengapa mereka memilih jalan migrasi tidak resmi, tidak akan memecahkan masalah. Untuk menghentikan migrasi ilegal, maka meningkatkan penegakkan peraturan perundang-undangan sangat penting di kedua negara pengirim dan tujuan, namun juga memastikan bahwa semua tenaga kerja mempunyai tingkat perlindungan yang cukup dan dapat mengakses sistem peradilan jika ada masalah. Untuk menangani migrasi ilegal, pembuatan peraturan dan kebijakan yang adil dan masuk akal harus bisa melindungi pihak-pihak yang mudah dieksploitasi. Kalau tidak ada kebijakan yang mampu melindungi tenaga kerja, maka perlu menciptakan tahapan siklus pemulangan dan mendaur ulang tenaga kerja antara Indonesia dan negara tujuan.

LAMPIRAN I: PROSES PENEMPATAN TKI LEGAL DI LUAR NEGERI⁴⁸

1. Kedubes RI atau Konsulat Jenderal RI menyetujui permintaan kerja di negara tujuan.
2. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi di tingkat provinsi dan kabupaten mengeluarkan surat ijin kerja yang kemudian dikirim ke Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi
3. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan BNP2TKI tingkat provinsi dan kabupaten perlu meningkatkan kesadaran calon TKI, melakukan penyeleksian dan pendaftaran calon TKI dan kontrak penempatannya.
4. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi tingkat provinsi dan kabupaten melakukan pemeriksaan kesehatan jasmani dan psikologis
5. Kementerian Kesehatan, BNP2TKI dan agen perekrutan memberikan pelatihan dan pelaksanaan uji kemampuan dan penyediaan akomodasi
6. Agen konsorsium asuransi dan agen perekrutan mengurus pembayaran asuransi
7. Kementerian Hukum dan HAM mengeluarkan surat pengurusan paspor.
8. Direktorat Jenderal Imigrasi mengeluarkan Paspor
9. Departemen Keuangan dan agen perekrutan menerima pembayaran sebesar USD 15 sebagai retribusi perlindungan TKI.
10. BNP2TKI, Kedubes RI atau Konsulat Jenderal RI di negara tujuan dan agen perekrutan mengeluarkan visa kerja.
11. BNP2TKI dan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi melakukan Pembekalan Akhir Pemberangkatan termasuk penandatanganan kontrak kerja dan Kartu Identitas TKI di luar negeri (KTKLN).
12. Agen perekrutan, BNP2TKI, Imigrasi, Kementerian Transportasi, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Keuangan, dan Polisi Nasional Indonesia mengkoordinasi pemberangkatan TKI.
13. Agen perekrutan dan Kedubes RI atau Konsulat Jenderal RI memfasilitasi kedatangan TKI di negara tujuan.
14. Selama berada di luar negeri, TKI menjadi tanggung jawab agen perekrutan, Kedutaan Besar Indonesia atau Konsulat Jenderal di negara tujuan dan majikan.
15. Agen perekrutan, BNP2TKI, Kementerian Transportasi, Polisi Nasional Indonesia, Kementerian kesehatan dan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil, perusahaan asuransi dan bank mengkoordinasi layanan pemulangan TKI ke Indonesia.

⁴⁸ Pasal 1 (3) UU No. 39/2004

LAMPIRAN II: BADAN-BADAN PEMERINTAH YANG MENANGANI MIGRASI⁴⁹

Di dalam pemerintah Indonesia, ada banyak badan-badan utama yang terlibat dalam pengelolaan migrasi tenaga kerja:

1. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi mempunyai peran utama dalam merumuskan kebijakan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri, dan mempunyai kantor-kantor cabang di provinsi dan kabupaten. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi bekerjasama dengan bupati, walikota atau gubernur dan BNP2TKI untuk mengkoordinasi pekerjaan mereka di daerah.
2. BNP2TKI merupakan pihak yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab untuk penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri.
3. Kementerian Luar Negeri diberikan mandat untuk mengurus tugas-tugas lain terkait dengan TKI selama di luar negeri, melalui kantor perwakilan diplomatik Indonesia.
4. Kementerian Sosial, di tingkat pusat atau daerah, mengurus TKI di luar negeri yang sudah dideportasi atau menjadi korban perdagangan orang.
5. Kementerian Koordinasi Bidang Perekonomian bertanggung jawab mengkoordinasi berbagai kerja badan pemerintahan yang berhubungan dengan reformasi penempatan dan perlindungan TKI juga perbaikan layanan keuangan bagi TKI. Sesuai dengan Instruksi Presiden No. 6/2006, Kementerian Koordinasi Bidang Perekonomian bertanggung jawab membentuk dua unit kerja pendukung untuk mempermudah agen-agen penanganan permasalahan-permasalahan khusus dalam pengkoordinasiannya.
6. Kementerian Koordinasi Kesejahteraan Rakyat bertanggung jawab melaksanakan koordinasi pelayanan TKI yang bermasalah di luar negeri, misalnya seperti deportasi.
7. Kementerian Koordinasi Bidang Politik, Hukum dan Keamanan bersama dengan Kementerian Koordinasi Bidang Perekonomian bertugas mengkoordinasi dan mengawasi pelaksanaan Instruksi Presiden No. 6/2006 sesuai dengan masing-masing bidang tanggung jawab dan melaporkan pelaksanaannya secara teratur.
8. Kementerian Kesehatan mengurus pemeriksaan kesehatan sebelum keberangkatan semua TKI ke luar negeri dan pelayanan kesehatan bagi TKI yang sakit dan menjadi korban kekerasan dan perdagangan orang.
9. Kementerian Bidang Komunikasi mengurus perjalanan TKI dari bandara atau pelabuhan keberangkatan sampai kedatangan, dari desa sampai negara tujuan dan kembali ke negara asal.
10. Kementerian Dalam Negeri mengurus dan mengatur dokumen identitas pemerintah, khususnya di daerah sampai kecamatan dan desa.
11. Direktorat Jenderal imigrasi di bawah Kementerian Hukum dan HAM, mengurus penyediaan paspor bagi WNI, termasuk TKI. Kantor-kantor regional direktorat mengurus proses pembuatannya.
12. Polisi Nasional Indonesia terlibat dalam pengelolaan migrasi TKI di tingkat desa dan kecamatan. Polisi menegakkan pengaturan hukum dan melaksanakan peraturan hukum, khususnya mengambil tindakan hukum seperti menangkap atau memberikan sanksi bagi pelanggar peraturan migrasi TKI.
13. Kementerian Negara bidang Usaha Milik Negara berwewenang menyediakan layanan dan menciptakan seksi khusus untuk mengakomodasi TKI di bandara.
14. Kementerian Keuangan bertugas untuk memastikan penanganan masuknya bagasi milik TKI secara efisien. Bekerja sama dengan Presiden Direktur berbagai bank, Kementerian Keuangan juga akan membantu memberikan fasilitas kredit bagi calon tenaga kerja.
15. Pemerintah daerah (bupati/walikota/gubernur) terlibat dalam proses pemrolehan dokumen, menangani kedatangan tenaga kerja yang bermasalah atau yang dideportasi, dan pemerintah daerah berkoordinasi dengan kantor Kementerian Tenaga Kerja dalam proses pemberangkatan TKI secara operasional.
16. Bank sentral Indonesia (Bank Indonesia) mengatur pengiriman uang internasional untuk mencegah pengiriman secara ilegal yang digunakan untuk kejahatan dan terorisme dan juga mengembangkan penggunaan jalur formal pengiriman uang bagi tenaga kerja dalam mengirim uang mereka. Bank Indonesia secara teratur melakukan penelitian tentang pengiriman uang untuk memperbaiki data dan juga bekerja sama dengan Bagian Keuangan Kementerian Koordinasi Bidang Perekonomian dan BNP2TKI dalam penyediaan kampanye pengetahuan tentang keuangan bagi TKI selama pelatihan yang dilakukan sebelum keberangkatan mereka.
17. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak bertanggung jawab mengkoordinasi dan memimpin unit kerja khusus penanganan perdagangan orang.

⁴⁹ Pemerintah Republik Indonesia, dari berbagai Kementerian.

LAMPIRAN III: ALASAN PEMBERIAN PERINGATAN DAN PENCABUTAN AGEN PEREKRUTAN INDONESIA ⁵⁰

Peringatan tertulis dikeluarkan ke agen-agen perekrutan yang :

- Tidak meningkatkan deposito penyelesaian perselisihan;
- Tidak mendirikan kantor cabang di luar negeri;
- Tidak menginformasikan Kementerian Tenaga Kerja daerah tentang informasi kegiatan bagi TKI;
- Tidak mengatur perpanjangan dokumen perjanjian kerja; dan
- Tidak melaporkan keberangkatan, kedatangan dan kepulangan TKI yang memasuki dan meninggalkan negara tujuan ke Kedubes RI.

Agen perekrutan mungkin akan dihentikan karena:

- Memindahkan atau memberikan surat ijin perekrutan ke pihak lain;
- Tidak mengikutsertakan tenaga kerja ke Pembekalan Akhir Pemberangkatan;
- Tidak menempatkan tenaga kerja sesuai dengan perjanjian kerja;
- Tidak mengurus tenaga kerja yang meninggal; dan
- Tidak menyediakan perlindungan sesuai dengan kesepakatan penempatan.

LAMPIRAN IV: JASA KEDATANGAN BAGI TENAGA KERJA YANG PULANG DI TERMINAL IV BANDARA INTERNASIONAL SOEKARNO-HATTA

Reformasi Kinerja	Terminal III ⁵¹	Terminal IV ⁵²
Biaya layanan	Tenaga kerja harus membayar Rp 25.000. (US\$ 2,75)	Tenaga kerja tidak diminta untuk membayar dan biaya layanan ditanggung oleh anggaran BNP2TKI.
Sistem pengumpulan data dan layanan pemulangan (repatriasi)	Sistem belum online.	Sistem online dan diawasi dari kantor BNP2TKI.
Layanan klinik kesehatan	Staf medis (dokter) belum tersedia. Tenaga kerja yang bermasalah dengan kesehatan dirawat dengan sistem "panggilan telpon" melalui kantor kesehatan pelabuhan Angkasa Pura.	Staf medis (dokter) berjaga selama 24 jam bagi tenaga kerja yang memerlukan perawatan medis.
Bantuan hukum dan advokasi	Belum ada lembaga bantuan hukum untuk urusan pengklaiman asuransi.	Ada lembaga bantuan hukum yang disediakan oleh LBH (Lembaga Bantuan Hukum), yang termasuk departemen khusus untuk pengklaiman asuransi
Sistem perpindahan	Melalui sistem perpindahan; tenaga kerja yang pulang dipindahkan dari satu kelompok transportasi (misalnya supir, operator, dan makelar/kekelompoklainnya). Sistem ini dianggap membingungkan, dengan banyaknya operator transportasi yang memperebutkan pengambilan tenaga kerja yang akan pulang ke desa mereka sebagai penumpang .	Sistem antrian dan tidak ada perebutan penumpang.
Pengumpulan data tentang bagasi para tenaga kerja yang akan pulang	Proses pengumpulan data tentang bagasi tenaga kerja yang akan pulang sangatlah lamban dan menyebabkan keterlambatan kepulangan para tenaga kerja.	Pengumpulan data melalui operator transportasi yang mengikuti para tenaga kerja yang akan pulang untuk mendapatkan tiket transportasi pulang.
Klaim asuransi	Belum ada petugas dari konsorsium asuransi.	ada petugas konsorsium asuransi.
Jasa Porter	Jasa porter dialihkan ke pihak kedua.	Jasa porter merupakan tanggung jawab langsung BNP2TKI.
Peralatan dan infrastruktur	Terbatas/minim. Belum ada akomodasi untuk satu malam saja bagi para tenaga kerja yang pulang, tidak ada ruang tunggu bagi supir, tidak ada AC, tidak ada tempat pertemuan atau mushola.	Lengkap. Gedung besar ber-AC dengan kamar kecil bagi tenaga kerja yang transit, mushola, ruang tunggu bagi para supir, kantin, ruang pertemuan dan poliklinik.
Keselamatan dan kenyamanan	Terletak di daerah yang terbatas di Bandara Internasional Soekarno-Hatta. Keamanan di Terminal III merupakan tanggung jawab PT Angkasa Pura, jadi keamanan terkoordinasi dan lebih terjamin.	Kurang aman daripada Terminal III karena lokasinya yang berhubungan dengan tempat tinggal warga lokal dan tanggung jawab keamanan dialihkan ke pihak kedua.

Sumber: BNP2TKI (Januari 2009).

⁵⁰ UU No. 39/2004 dan Peraturan Menteri No.5/2005

⁵¹ Terminal III di Bandara Internasional Soekarno Hatta Jakarta pada tahun 1999 mendirikan proses pengembalian Tenaga Kerja Indonesia dan repatriasi mereka ke kampung halaman. Saat ini terminal III digunakan sebagai terminal umum, tenaga kerja diproses melalui Terminal IV.

⁵² Repatriasi dari Tenaga Kerja Indonesia melalui Terminal IV Bandara Soekarno Hatta Jakarta dimulai sejak Februari 2008.

LAMPIRAN V: LSM DAN ORGANISASI MASYARAKAT MADANI DI MALAYSIA

Berbagai macam layanan disediakan bagi TKI melalui LSM dan Organisasi Masyarakat Madani (CSO) di Malaysia termasuk tapi tidak terbatas ke:

UNI Global Union (Malaysian Liaison Council)

Sejak 2007, UNI Global Union (Malaysian Liaison Council)⁵³ telah membantu TKI menjadi anggota berbagai serikat dagang. Sementara Pemerintah Malaysia mengizinkan TKI menjadi anggota serikat, tapi tidak diizinkan memegang posisi di dalam serikat tersebut. Tidak ada serikat dagang bagi PRT karena sifat pekerjaan mereka yang privat.

Migrant Care⁵⁴

Migrant Care diasosiasikan dengan TKI yang melakukan advokasi hak dan perlindungan tenaga kerja di Indonesia dan luar negeri. Lebih dari 10 tahun, Migrant Care telah bekerja mengatasi masalah yang dihadapi oleh PRT asing di Malaysia.

Asosiasi Tenaga kerja di Industri Minyak (IATMI)⁵⁵

IATMI dengan aktif menangani dan menanggapi masalah TKI dengan bantuan dana. IATMI mempunyai jaringan kerja di seluruh Malaysia, diorganisasikan dibawah Jaringan Kerja Sirkulasi Kelompok Cabang Indonesia.

MY Commit

MY Commit adalah komunitas Teknologi dan Informasi yang berjejaring kerja yang luas di seluruh Malaysia. Mereka membantu Kedubes RI di Malaysia mengembangkan pangkalan data TKI bermasalah.

Bochaedewe

Bochaedewe, adalah sebuah LSM beranggotakan 32,000 orang, bertujuan untuk menangani masalah yang dihadapi oleh para tenaga kerja di Malaysia yang membutuhkan bantuan mereka.

Paguyuban Solidaritas Masyarakat Jawa (Pasomaja)

Pasomaja adalah perserikatan berdasarkan etnis (suku) yang sering didatangi oleh TKI bermasalah sosial seperti wanita dengan kehamilan yang tidak diharapkan. Pasomaja juga kadang-kadang memberikan bantuan dana ke wanita ini.

Organisasi Bantuan Wanita (The Women's Aid Organization (WAO))

Didirikan tahun 1982, Organisasi Bantuan Wanita (The Women's Aid Organization (WAO))⁵⁶ merupakan sebuah LSM mandiri yang tidak berdasarkan agama di Malaysia, berkomitmen memerangi kekerasan terhadap wanita. WAO aktif memberikan bantuan kepada tenaga kerja asing di sektor domestik (PRT) yang bermasalah dengan bantuan pengacara gratis, pekerja sosial dan sukarelawan, WAO mempunyai kapasitas dalam menyediakan penampungan bagi an mengatasi kasus PRT yang bermasalah dan tidak mampu menangani sendiri dengan pemerintah setempat. Pelayanan yang disediakan WAO termasuk penampungan pengungsi wanita dan anak-anak yang menderita karena kekerasan domestik, konseling lewat telepon, jalur bantuan bagi korban kekerasan seksual, konseling langsung, dan pusat perawatan anak.

Tenaganita⁵⁷

Tenaganita melakukan advokasi dan penelitian tentang hak-hak para migran dan pengungsi, berfokus pada PRT, hak-hak tenaga kerja migran, anti perdagangan orang, masalah kesehatan, migran ilegal dan ibu tunggal.

⁵³ Serikat Global UNI (Malaysian Liaison Council) merupakan bagian dari UNI Global Unions, organisasi yang mewadahi serikat dagang internasional berkomitmen terhadap cita-cita dan prinsip gerakan serikat dagang. Serikat UNI Global mempunyai kesamaan dalam keinginan untuk mengurus, membela HAM dan standar tenaga kerja di mana-mana, dan mempromosikan pertumbuhan serikat dagang untuk keuntungan semua tenaga kerja laki-laki maupun perempuan dan keluarga mereka. - www.global-unions.org

⁵⁴ www.migrantcare.org

⁵⁵ www.iatmikualumpur.com

⁵⁶ <http://www.wao.org.my/>

⁵⁷ <http://www.tenaganita.net>

LAMPIRAN VI: LSM DAN ORGANISASI MASYARAKAT MADANI DI SINGAPURA

The Humanitarian Organization for Migration Economics (H.O.M.E)⁵⁸ merupakan lembaga amal yang memiliki prinsip manfaat migrasi bagi masyarakat global dan berfokus pada efek migrasi di Singapura. Tujuannya untuk mengembangkan penelitian dan pendidikan tentang sosio ekonomi migrasi di Singapura, menyediakan jasa intergrasi sosial bagi para migran dan bantuan kemanusiaan bagi mereka. H.O.M.E mempunyai tiga kantor di Singapura. Sebuah kantor pusat untuk penanganan kasus, mediasi dan rujukan dari Kedutaan Besar, polisi, Kementerian Tenaga Kerja dan organisasi masyarakat madani di Lucky Plaza untuk memberikan tanggapan terhadap situasi secepatnya; dan tempat penampungan untuk mengakomodasi tenaga kerja laki-laki dan perempuan. Tenaga kerja yang diakomodasi oleh penampungan H.O.M.E. diberikan pilihan untuk tinggal di Singapura agar bisa menyelesaikan kasusnya, atau kembali ke negaranya. Apabila mereka ingin tinggal di Singapura, H.O.M.E. memberikan bantuan untuk mendapatkan ijin kerja selama 6 bulan dari Kementerian Tenaga Kerja dan perpanjangan visa seperti yang diminta. Kementerian Tenaga Kerja memberikan ijin khusus ke H.O.M.E. untuk bertindak sebagai agen perekrutan, membantu para majikan mencari tenaga kerja dan memberikan pelatihan ke tenaga kerja bila perlu dengan syarat bahwa majikan mereka sebelumnya "tidak keberatan atas pemberian pekerjaan ini" ke TKI. Pada saat Pemerintah Indonesia mengadakan kunjungan studi ke Singapura, ada 7 perempuan Indonesia yang sedang menunggu penyelesaian kasus mereka dengan bantuan pengacara pro bono (tidak dipungut biaya) di salah satu kantor H.O.M.E. Dalam beberapa kasus dengan polisi, penyelesaian kasus bisa memakan waktu hingga 2 tahun.

Transient Workers Count Too (TWC2)⁵⁹ merupakan sebuah LSM yang didirikan pada tahun 2004 dan bertujuan menangani isu PRT melalui pendidikan dan perlakuan yang lebih baik dan peradilan dan cara-cara lainnya. Sejak didirikan, TWC2 telah berhubungan dengan petugas pemerintah, tenaga kerja, agen tenaga kerja, organisasi mitra dan organisasi masyarakat madani. TWC2 telah menjadi pusat hubungan yang terpercaya bagi tenaga kerja yang bermasalah dengan majikan mereka, sumber informasi bagi majikan dan publik, dan pusat untuk mendapatkan penelitian yang berorientasikan pada tindakan.

Diarahkan oleh Uskup Agung katolik Singapura, tujuan **Archdiocesan Commission for the Pastoral Care of Migrants and Itinerant People (ACMI)** adalah untuk memberikan rasa memiliki dan rasa aman kepada migran melalui perilaku peduli/simpatik seperti persahabatan, kunjungan rumah sakit, menyediakan makanan dan penampungan, pelatihan keterampilan, bantuan hukum, informasi atas rujukan ACMI. Penerima manfaat dari ACMI adalah tenaga kerja migran, pekerja konstruksi, pelajar, pasangan migran, majikan setempat tanpa melihat agama mereka. ACMI mengadvokasi dan meningkatkan kesadaran para migran, orang yang sering berpindah-pindah tempat dan majikan dengan membuka dan menyediakan penelitian dalam penyelesaian masalah eksploitasi para tenaga kerja migran dan orang yang sering berpindah-pindah tempat.

The Franciscan Missionaries of Mary (FMM) merupakan organisasi berbasis kepercayaan yang membantu tenaga kerja wanita dengan layanan sosial yang diperlukan.

Think Centre adalah LSM mandiri dari Singapura,⁶⁰ bertujuan memeriksa secara kritis isu – isu mengenai perkembangan politik, demokrasi, peraturan hukum, HAM dan organisasi masyarakat madani. Kegiatan Think Centre termasuk penelitian, publikasi, penyelenggaraan acara dan membuka jaringan kerja.

⁵⁸ www.home.org.sg

⁵⁹ www.twc2.org.sg

⁶⁰ www.thinkcentre.org

LAMPIRAN VII : LSM DAN ORGANISASI MASYARAKAT MADANI DI KUWAIT

The Kuwaiti Association for Basic Evaluators of Human Rights menguji cobakan kampanye untuk peningkatan kesadaran warga negara Kuwait tentang cara memperlakukan tenaga kerja asing secara umum, dan PRT khususnya. Kampanye ini mendidik anak-anak tingkat SD dan SMA tentang hak-hak dan tanggung jawab tenaga kerja. Asosiasi ini juga mencari dana untuk kampanye media yang bisa berdampak lebih besar.

Masyarakat Indonesia di Kuwait merencanakan untuk mengembangkan jaringan kerja informasi antar masyarakat Indonesia tentang peluang kerja.⁶¹

⁶¹ Seperti yang dilaporkan dalam kunjungan studi di Kuwait, 4 Oktober 2009.

LAMPIRAN VIII : LSM DAN ORGANISASI MASYARAKAT MADANI DI BAHRAIN

Jumlah organisasi masyarakat madani yang aktif di Bahrain meningkat dari 275 di 2001 menjadi lebih dari 460 (salah satu alasan, karena adanya pengenalan Piagam Aksi Nasional), bekerja untuk memperbaiki perlindungan tenaga kerja.

Organisasi Masyarakat Perlindungan Tenaga Kerja Migran merupakan organisasi non pemerintah didirikan tahun 2005 untuk membantu PRT yang disiksa atau dieksploitasi. Sejak didirikan, organisasi ini telah banyak membantu beberapa korban yang disiksa dalam pelaporan kasus mereka ke pengadilan, walaupun masih terbatas kasus yang berhasil diselesaikan. Organisasi ini menerima pendanaan dari pemerintah di tahun 2008 untuk pendirian dan pengoperasian sebuah fasilitas penampungan bagi PRT yang mencari perlindungan, juga makanan, dukungan psikososial dan perawatan medis. Namun, tempat penampungan ini utamanya mengakomodasi PRT dari Bangladesh dan India karena beberapa anggota organisasi ini berasal dari kedua negara ini, jadi mereka mampu membantu secara efektif PRT yang berasal dari negara yang sama. Mereka berjuang untuk mengakomodasi PRT dari Indonesia yang melarikan diri, tetapi mereka tidak mempunyai kemampuan bahasa untuk bisa membantu dengan lebih efektif. Organisasi ini bekerja sama secara erat dengan KJRI di Bahrain sebagai bagian jaringan kerja rujukan untuk mengakomodasi TKI yang tiba di penampungan mereka.

2008 “Kisah TKI Sukses: Enal, Mutiara Expo TKI Purna”. Dilihat pada tanggal 15 Maret 2010, <http://www.bnptki.go.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=749>.

2009a “Urges Local Regulation of Empowerment of the Former Indonesian Labour Migrants”. Viewed 20 Maret 2010, <<http://www.bnptki.go.id/content/view/1036/231>>.

2009b Statistik 2009.

Castles, S. and M. J. Miller

2009 *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Palgrave Macmillan 4th edition. (Umur Migrasi: Gerakan Populasi Internasional di Dunia Modern).

China Worker

2010 “This is modern slavery!”. Dilihat pada tanggal 6 Maret 2010, <<http://www.chinaworker.info/en/content/news/995/>>. (“Ini merupakan perbudakan modern!”).

CIA World Factbook

2009 Dilihat dari : <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>.

Departemen Ketenagakerjaan (Amerika Serikat), Biro Urusan Internasional dan Kedutaan Besar Amerika Serikat, Kuala Lumpur

2002 *Foreign Labor Trends: Malaysia*, Cornell University ILR School, dilihat dari <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1105&context=key_workplace>.

Departemen Luar Negeri (Amerika Serikat)

2009 *Trafficking in Persons Report June 2009, Country Narratives. Indonesia*, dilihat dari <<http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2009/>>. (Laporan Perdagangan Orang Juni 2009).

Economic Resource Center for Overseas Filipinos (ERCOF) and the International Organization for Migration (IOM)

Forthcoming 2010

International Migration and Migrant Workers' Remittances in Indonesia: Findings of baseline surveys of migrant remitters and remittance beneficiary households.

Esim, S., and M. Smith

2004 *Gender & Migration in Arab States: the case of domestic workers*, International Labour Organization (ILO). (Jender dan Migrasi di Negara Arab: Kasus Pembantu Rumah Tangga).

Ford, M

2005 *Migrant Labour in Southeast Asia Country Study: Indonesia*, A study commissioned by the Friedrich Ebert Stiftung (FES), Flinders Asia Centre and School of Political and International Studies, Flinders University. (Tenaga Kerja migran dalam Studi Asia Tenggara: Indonesia).

Asosiasi Pembantu Rumah Tangga Asing untuk Pelatihan keterampilan (FAST)

2010 Dilihat pada tanggal 18 Maret 2010, <<http://www.fast.org.sg/index.php>>.

Foreign Workers' Medical Examination Monitoring Agency (FOMEMA)

2010 Dilihat pada tanggal 1 Maret 2010, <<http://www.fomema.com.my/about.html>>.

Gulf Daily News

2007 “New maids' wage rule may backfire”. Dilihat pada tanggal 3 Januari 2007, <<http://www.gulf-daily-news.com/Story.asp?Article=166058&Sn=BNEW&IssueID=29287>>.

Hugo, G

2007 “Indonesia's Labor Looks Abroad”. Migration Information Source. Viewed 29 March 2010, <<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=594>> (“Gambaran TKI di Luar Negeri”).

2009 *Labour Migration for Development: Best Practice in Asia and the Pacific*, ILO Regional Office for Asia and the Pacific, March 2009. (Migrasi Tenaga Kerja untuk Pembangunan: Praktek terbaik di Asia dan Pasifik).

Human Rights Watch

2005 “Maid to order: ending abuses against migrant domestic workers in Singapore”, in Human Rights Watch, Vol. 17, No. 10. (“Pengawasan HAM. 2005. “Pemesanan Pembantu Rumah Tangga: akhiri penyiksaan terhadap Pembantu Rumah Tangga di Singapura”).

2010 “Letter to Prime Minister Najib on Malaysia's Candidacy for the UN Human Rights Council”, dilihat dari <<http://www.hrw.org/en/news/2010/04/27/letter-prime-minister-najib-malaysias-candidacy-un-human-rights-council>>.

Ignacio, E., and Y. Mejia

2008 “Managing Labour Migration: The Case of the Filipino and Indonesian Domestic Helper Market in Hong Kong”. John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Dilihat pada tanggal 31 Maret 2010, <<http://www.innovations.harvard.edu/cache/documents/1247/124761.pdf>>. (“Mengelola Migrasi Tenaga Kerja: Kasus Pasar Tenaga Kerja sebagai Pembantu Rumah Tangga dari Indonesia dan Filipina di Hong Kong”).

Kedutaan Besar Republik Indonesia di Singapura

2005 *Characteristics of Indonesian Domestic Workers in Singapore (PRT Indonesia di Singapura): A snapshot of their existence, growth and problems*. Dilihat pada tanggal 10 Februari 2010, <http://www.kbrisingapura.com/docs/Buku_PLRT/>. (Penata Laksana Rumah Tangga Indonesia di Singapura: Gambaran mengenai Keberadaan, Perkembangan dan Permasalahannya).

Organisasi Buruh Internasional (ILO)

2007 *International Labour Standards on Migrant Workers' Rights: Guide for Policymakers and Practitioners in Asia and the Pacific*. Dilihat 3 Februari 2010, <<http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/library/download/pub07-10.pdf>>, ILO, Bangkok. (Standar Tenaga Kerja Internasional tentang Hak-Hak Tenaga Kerja Migran: Panduan bagi Pembuat Kebijakan dan Praktisi di Asia dan Pasifik.)

2008 *Asian Decent Work Decade: Introduction to the Resource Kit*. Dilihat pada tanggal 26 March 2010, <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_098263.pdf>, Bangkok. (Tenaga Kerja Paksa: Fakta dan Angka, Biaya paksaan: Perspektif Regional: Timur Tengah).

2009 *Forced Labour: Facts and Figures, The Cost of Coercion: Regional Perspectives: Middle East*. Dilihat pada tanggal 17 Maret 2010, <http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Broadcast_materials/B-rolls/lang--en/docName--WCMS_106260/index.htm>. (Tenaga Kerja Paksa: Fakta dan Angka, Biaya paksaan Perspektif Regional: Timur Tengah).

Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM)

2008 *World Migration 2008, World Migration 2008, Managing Labor Mobility in The Evolving Global Economy*. IOM World Migration Series. (Migrasi Dunia 2008, Mengelola Mobilitas Tenaga Kerja dalam Ekonomi Global yang Berkembang).

2009 “Labour Migration”, Dilihat pada tanggal 2 Maret 2010, <<http://www.iom.int/jahia/jahia/about-migration/developing-migration-policy/migration-labour/labour>>. (“Migrasi Tenaga Kerja”).

2010 *Jakarta Victim Assistance Statistics - March 2005 to December 2009*. (Statistik tentang Bantuan korban di Jakarta Maret 2005 sampai Desember 2009).

Kanopathy, V

2004a *International Migration and Labour Market Developments in Asia: Economic Recovery, the Labour Market and Migrant Workers in Malaysia*, Paper prepared for the 2004 Workshop on International Migration and Labour Markets in Asia organized by the Japan Institute for Labour Policy and Training (JILPT). (Migrasi Internasional dan Perkembangan Pasar Tenaga Kerja di Asia: Pemulihan Ekonomi, Pasar Tenaga Kerja dan Pekerja Migran di Malaysia).

2004b *Country Report: Malaysia*. Dilihat pada tanggal 3 Maret 2010, <http://www.jil.go.jp/foreign/event_r/event_documents/2004_sopemi/2004sopemi_e_countryreport6.pdf>. (Laporan Negara: Malaysia).

Kapiszewski, A

2006 *Arab Versus Asian Migrant Workers in the GCC Countries*, United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, Beirut, 15-17 May 2006, dilihat di <http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM_Ittmig_Arab/P02_Kapiszewski.pdf>. (Tenaga Kerja Arab vs Asia di Negara-negara GCC).

Kiss, F.M

2009 “Former Indonesian Labor Migrants Need Business Capital Assistance”, 18 June 2009, <<http://kissfmjember.com/2009/06/18/purna-tki-butuh-bantuan-modal-usaha/>>, diakses pada 15 Maret 2010. (“Mantan TKI memerlukan Bantuan Modal Usaha”).

Kuwait Times

2010 “Assembly OKs new labour law”, 24 Desember 2009. Dilihat pada tanggal 8 Januari 2010, <http://www.kuwaittimes.net/read_news.php?newsid=MjQINDg4MDky> (“Majelis menyetujui Undang Undang ketenagakerjaan baru”).

Kingdom of Bahrain Central Informatics Organization [Organisasi Pusat Informasi Kerajaan Bahrain].

2008 “Estimated Population of the Kingdom of Bahrain by Age Group, Nationality & Sex – July 2008”, Dilihat dari <http://www.cio.gov.bh/cio_ara/English/Publications/Estimated%20Population/Estimated%20Population%20Bh%20Age,Nationality&Sex-July2008.pdf> (“Populasi yang diperkirakan di Kerajaan Bahrain berdasarkan Kelompok Umur, Kebangsaan dan Jenis Kelamin-Juli 2008”).

Departemen Imigrasi Kuwait

2009 *Statistics*. 5 Oktober 2009

Labour Market Regulatory Authority (LMRA), Bahrain

2009 Viewed at <<http://www.lmra.bh/>>

Lampung Post

2005 “Lampung Timur Kesulitan Data TKI Ilegal dari Malaysia”. 16 Februari 2005 <<http://www.lampungpost.com/cetak/berita.php?id=2005021601592017>>. (“Lampung Timur mengalami kesulitan dalam pengumpulan data TKI ilegal yang pulang dari Malaysia”).

Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (LBH).

2010 *Statistik*, dilihat pada tanggal 31 Maret 2010, <<http://jakarta.lbh.or.id/>>.

New Straits Times.

2010. “Nirmala Bonat sues former boss”. Dilihat pada tanggal 29 Januari 2010, <http://www.nst.com.my/Current_News/NST/articles/27yim/Article/index_html>. (“Nirmala Bonat menuntut bekas majikan”).

Shah, N.M., and I. Menon

1997 “Violence against women migrant workers: issues, data and partial solutions”. Asian and Pacific Migration Journal, Vol. 6, No. 1: 5-30. (“Kekerasan terhadap Tenaga Kerja migran wanita: permasalahan, data dan pemecahan sebagian”).

Shah, N

2007 “Migration to Kuwait: Trends, Patterns and Policies”, Makalah disusun untuk Migrasi dan Gerakan Pengungsi di Timur Tengah dan Afrika Utara, Studi mengenai Program Migrasi dan Pengungsi yang dipaksa, The American University in Cairo, Egypt, 23-25 Oktober 2007, Dilihat dari <http://www.aucegypt.edu/ResearchatAUC/rc/cmr/ Documents/Nasra_Shah.pdf> (“Migrasi ke Kuwait: tren, Pola dan Kebijakan”).

Shuto, M

2006 “Labour Migration and Human Security in East and Southeast Asia”, in Migration, Regional Integration and Human Security: The Formation And Maintenance of Transnational Spaces, edited by H. Kleinschmidt, pp. 205-224. Burlington, VT: Ashgate. (“Migrasi Tenaga Kerja dan Keamanan Manusia di Asi Timur dan Tenggara”, dalam Migrasi, Integrasi Regional dan keamanan Manusia: Pembentukan dan Pemeliharaan daerah Transnasional).

Sekretariat Populasi Nasional, Departemen Statistik Singapura, Kementerian Pembangunan Masyarakat, Pemuda&OlahRaga,Kementerian Dalam Negeri, Imigrasi&Tempat pemeriksaan pemerintahan,Kementerian Tenaga Kerja.

2009a “Employment Situation in Fourth Quarter 2009”. 29 Januari 2010, Dilihat dari <http://www.mom.gov.sg/home/Press_Release/Pages/20100129-ESQ42009.aspx>. (“Situasi Ketenagakerjaan, pertigabulan keempat 2009”).

Kementerian Tenaga Kerja Singapura

2007a “FAQs on the Employment of Foreign Workers (Amendment) Bill”, dilihat pada tanggal 27 Februari 2007 <http://www.mom.gov.sg/publish/momportal/en/communities/work_pass/EFMA/budget_2007_-_faq.html#employees/budget_2007_-_faq.html#employees>.

2010a “MOM Ready to Step In and Act”. Dilihat pada tanggal 10 Maret 2010, <http://www.mom.gov.sg/Home/Press_Replies/Pages/20100114-Reply_EA.aspx>. (“Ibu-Ibu Siap bergabung dan bertindak”).

2010b “Promoting Safe and Progressive Workplaces for All”. (“Mempromosikan Tempat Kerja Aman dan Progresif bagi semua”), Komite Penyiapan Pidato (4 pidato) oleh Sekretaris Parlemen senior dari Tenaga Kerja dan Kesehatan, Mr Hawazi Daipi, 12 Maret 2010, Parlemen. Dilihat pada tanggal 18 Maret 2010, <[http://www.mom.gov.sg/Home/MOM_Speeches/Pages/20100312-CommitteeofSupply\(Speech4\)bySeniorParliamentarySecretaryManpowerandHealthMrHawaziDaipi,12March2010,Parliament.aspx](http://www.mom.gov.sg/Home/MOM_Speeches/Pages/20100312-CommitteeofSupply(Speech4)bySeniorParliamentarySecretaryManpowerandHealthMrHawaziDaipi,12March2010,Parliament.aspx)>.

2010c “Supporting PMETs and Encouraging Good Recruitment Practices”. (“Mendukung PMET dan Mendorong Praktek Perekrutan yang Baik”), Komite Penyiapan Pidato (3 pidato) oleh Menteri Negara bidang Perdagangan dan Industri dan Tenaga Kerja, Mr Lee Yi Shyan, 12 Maret 2010, Parlemen. Dilihat pada tanggal 18 Maret 2010, <[http://www.mom.gov.sg/Home/MOM_Speeches/Pages/20100312-CommitteeofSupply\(Speech3\)byMinisterofStateforTradeIndustryandManpowerMrLeeYiShyan,12March2010,Parliament.aspx](http://www.mom.gov.sg/Home/MOM_Speeches/Pages/20100312-CommitteeofSupply(Speech3)byMinisterofStateforTradeIndustryandManpowerMrLeeYiShyan,12March2010,Parliament.aspx)>.

Suara Merdeka

2006 “Former Indonesian Labour Migrants A Cooperative Society given Capital Facilitation”, 7 Desember 2006. Dilihat pada tanggal 15 Maret 2010, <<http://www.suaramerdeka.com/harian/0612/07/nas23.htm>>. (“Fasilitasi Modal Koperasi Masyarakat mantan TKI”).

Suparno, E

2008 “Policies and Strategies in the Deployment of Indonesian Migrant Labour Overseas”. Minister of Labour and Transmigration, dilihat dari <http://www.setneg.go.id> (“Kebijakan dan Strategi Penempatan kerja TKI di Luar negeri.” Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi”).

Tempo Interaktif

2009 “Calo Tenaga Kerja Indonesia Ilegal akan Ditertibkan” (Perantara TKI harus dikontrol]. 9 Februari 2009, Dilihat pada tanggal 15 Maret 2010, <<http://www.suaramerdeka.com/harian/0612/07/nas23.htm>>. (Fasilitasi Modal Koperasi Masyarakat mantan TKI).

The Allen Consulting Group

2009 *A Comparable Country Scan, Skills Gaps Research Study : Report I*, Report diambil dari Tamkeen, Kingdom of Bahrain, March 2009, dilihat dari <<http://www.lf.bh/Reports/A%20comparable%20Country%20Scan%20report1.pdf>>.

Deklarasi ASEAN tentang Perlindungan dan Promosi Hak-Hak Tenaga Kerja

<http://www.aseansec.org/19264.htm>

The Global Forum on Migration and Development

Viewed at <<http://www.gfmdathens2009.org/index.php?id=10&L=0>>.

The Institute for Ecosoc Rights

2005 *Tubuh-alat dalam kebungkaman ruang privat: problem pekerja rumahtangga (PRT) Indonesia di Singapura*

2007 *Menangani Perbudakan Modern Dari Desa*.

Forthcoming 2010a

Undocumented Indonesian labour migrants, forthcoming publication. (TKI tidak tercatat, publikasi mendatang).

Forthcoming 2010b

Assessing the need and the service system of labour attache to improve the protection for Indonesian migrant workers: Study and advocacy activities for the protection of Indonesian migrant workers in Singapore and Malaysia. Publikasi mendatang. (Penilaian kebutuhan sistem layanan dara Atase tenaga kerja untuk memperbaiki perlindungan TKI: Studi dan kegiatan advokasi perlindungan TKI di Singapura dan Malaysia).

The Jakarta Post

2010 “RI, Malaysia close to deal on worker protection”. 8 Februari 2010 and “KL agrees to RI proposal on workers’ wages”, 9 Februari 2010. (“RI, Malaysia hampir mendekati ke pembahasan tentang perlindungan tenaga kerja”) dan (“KL menyetujui usulan RI tentang upah TKI”).

Konsultasi Tingkat Menteri tentang Ketenagakerjaan di Luar Negeri dan Tenaga kerja kontrak bagi negara pengirim dan negara tujuan (The Abu Dhabi Dialogue).

Di Lihat di <http://www.colomboprocess.org/minis_abudhabi.php>

The Star Online

2008 “Nirmala Bonat case: Housewife found guilty, 18 years jail”. Dilihat pada tanggal 27 November 2008, (“Kasus Nirmala Bonat: Ibu rumah tangga dinyatakan bersalah, 18 tahun penjara”).<<http://thestar.com.my/news/story.asp?file=/2008/11/27/nation/20081127110151&sec=nation>>.

Konvensi PBB mengenai Kejahatan Terorganisir Transnasional, 2000

2000 Dilihat dari <http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_eng.pdf>.

Protokol PBB untuk Mencegah, Menekan dan Menghukum Perdagangan Orang, khususnya Wanita dan Anak-anak, Melengkapi Konvensi PBB mengenai Kejahatan Terorganisir Transnasional

2000 Dilihat dari <http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_eng.pdf>.

United Nations (UN).

2006 *World Population Policies 2005*, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Population Division (electronic version).(*Kebijakan Populasi Dunia 2005*, Departemen Bidang Ekonomi dan Sosial, Bagian Populasi PBB (versi elektronik)).

United Nations Development Programme (UNDP)

2008 *Human Development Report 2007/2008*, dilihat dari <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>>.

2009 *Human Development Report 2009*, dilihat dari <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/>>.

Viva News

2009 “Klaim Asuransi 16.621 TKI Belum Dibayar”, 15 Juli 2009.

Bank Dunia

2008 *Human Development Report 2007/2008*. Dilihat dari <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>> (*Laporan tentang Pembangunan Manusia*).

2009a *Migration and Development Brief 11 – Migration and Remittance Trends 2009*, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, 3 November 2009. Dilihat pada tanggal 2 Maret 2010, <<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief11.pdf>>.

2009b *International Remittance Estimates* (Perkiraan Pengiriman Uang Internasional): Dilihat pada tanggal 31 Mei 2010, <[http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/RemittancesData_Nov09\(Public\).xls](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/RemittancesData_Nov09(Public).xls)>.

2009c *Access to Finance in Indonesia*, World Bank Jakarta Office, Juni 2009. (Akses Keuangan di Indonesia).

Yeoh, B.S.A

2007 *Singapore: Hungry for Foreign Workers at All Skill Levels*. (Singapura: Lapar akan Tenaga Kerja Asing pada segala tingkat Keterampilan). Migration Policy Institute. Dilihat pada tanggal 12 Maret 2010, <<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=570>>.



IOM International Organization for Migration
OIM Organisasi Internasional untuk Migrasi

IOM INDONESIA

Sampoerna Strategic Square, North Tower Floor 12A

Jl. Jend. Sudirman Kav.45-46, Jakarta 12930, Indonesia

tel. +62 21 5795 1275 • fax. +62 21 5795 1274

email. infoindonesia@iom.int

website. www.iom.or.id