

Bab 4

PERANAN KANTOR PERWAKILAN DALAM MELINDUNGI TKW

4.1 Kasus TKW

Pada bab ini akan dibahas bagaimana kantor perwakilan dapat melindungi hak TKW saat mereka menghadapi permasalahan hukum. Kantor perwakilan sebagai perwakilan pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk melindungi hak TKW saat mereka bekerja di luar negeri. Pada bab ini juga akan dibahas tindakan-tindakan yang diambil oleh kantor perwakilan dalam rangka melindungi serta hak-hak TKW yang telah dilanggar ketika mereka bekerja di luar negeri.

4.1.1 Kasus Mela¹⁶⁴

Pada kasus ini terlihat bagaimana kurangnya payung hukum peraturan nasional di Indonesia dalam melindungi hak TKW. Kurangnya peraturan ini menyulitkan pejabat kantor perwakilan dalam melindungi hak TKW yang telah dilanggar selama mereka bekerja di luar negeri. Pada saat terjadinya kasus ini perangkat hukum yang secara eksplisit menggambarkan bagaimana kantor perwakilan dapat melindungi hak-hak TKW belum ada.

Mela adalah seorang wanita asal Indramayu, Jawa Barat. Dia berasal dari keluarga yang tidak mampu, ayahnya adalah seorang penarik becak sedangkan ibunya merupakan penjual makanan kecil. Pada Oktober tahun 1999 dia menerima sebuah tawaran untuk bekerja di Kuwait dengan gaji sebesar US\$ 135/bulan melalui seorang calo. Ia menerima tawaran tersebut dengan motif untuk membantu keuangan keluarga. Ia kemudian mengikuti si calo ke Jakarta untuk kemudian tinggal dalam penampungan. Ia dibuatkan identitas palsu untuk paspornya karena usianya pada waktu itu baru berusia 15 tahun. Pada tanggal 1 Maret 2000, setelah tinggal selama 3 bulan di penampungan, ia bersama 6 orang wanita lainnya diberangkatkan oleh PJTKI. Akan tetapi ia sangat terkejut karena

¹⁶⁴Kasus diambil dari Laporan Kegiatan Roundtable Discussion, Gerakan Perempuan Untuk Kepedulian Buruh Migran, 2002

dia tidak diberangkatkan ke Kuwait melainkan menuju Libanon, ia baru menyadari hal tersebut sesampainya di Libanon.

Mela dijemput di bandara oleh seorang agen bernama Mr Iyad Kurdy dan langsung diantar ke rumah majikannya yang bernama Mr Jiro. Keluarga majikan tersebut berjumlah 5 orang, ketiga anak majikannya telah dewasa. Pada kediaman keluarga tersebut ia bekerja mulai jam 6 pagi hingga larut malam. Pada hari ketujuh ia jatuh sakit karena mengalami kesulitan beradaptasi dengan kondisi iklim negara Libanon. Ia meminta kepada majikannya agar dikembalikan kepada Mr Iyad K agar dipulangkan kembali ke Indonesia. Mr Iyad K marah saat dia melihat Mela dikembalikan oleh majikannya kemudian ia memukul dengan *hanger* karena menganggap Mela tidak serius dalam bekerja.

Mr Iyad K mengantar Mela kepada majikan yang lain, yaitu Mr Ahmad. Mela yang masih belum sembuh dari sakitnya hanya bekerja selama 5 hari. Ia memang dibawa ke dokter oleh majikannya akan tetapi obat yang diberikan tidak terlalu menolong. Ia meminta agar dipulangkan oleh majikannya dan tidak ingin dikembalikan kepada Mr Iyad K, sang agen, karena merasa trauma dengan pengalamannya yang pernah dipukul oleh dia. Mr Ahmad tidak mengabulkan permohonannya dan mengirimkannya kembali ke agen. Mr Iyad K kali ini memukul Mela dengan gagang pembersih lantai yang terbuat dari kayu hingga gagang tersebut patah.

Mela kemudian dikirimkan oleh Mr Iyad K kepada majikan yang lain. Mela hanya bekerja selama 5 hari di keluarga majikannya yang satu ini karena ia masih merasa sakit akibat pemukulan yang dilakukan oleh Mr Iyad K. Sang majikan pada awalnya ingin mengembalikan dia kepada agennya namun ia memohon agar dia tidak dikirimkan kepada Mr Iyad K karena telah dianiaya. Majikannya yang merasa iba atas kejadian tersebut akhirnya mengirim Mela kepada agen lain yang bernama Mr Salam. Mr Salam kemudian berjanji untuk memulangkan Mela dalam jangka waktu 3 hari akan tetapi ternyata Mr Salam berteman dengan Mr Iyad K. Mereka berdua berkoordinasi kemudian mengirim Mela kepada majikannya yang keempat. Mr Iyad kali ini menyrtakan sebuah ancaman akan membunuh Mela apabila ia tidak mau bekerja.

Majikan Mela selanjutnya bernama Mr Nihad, ia memiliki 4 orang anak yang masih kecil. Istrinya, Zubaedah, sering sekali menganiaya dia dengan cara menendang, memukul, dan menampar. Ia melakukan penganiayaan tersebut karena menganggap Mela tidak cekatan dalam bekerja. Mela yang tidak tahan dengan perlakuan ini pada hari ketujuh melarikan diri dari rumah tersebut dengan meloncat dari lantai 3 rumah tersebut. Akibat dari tindakan tersebut Mela mengalami patah kaki dan cedera yang cukup parah pada tulang pinggul. Ia dirawat selama sekitar 2 bulan pada sebuah rumah sakit selama ia dirawat baik agen maupun majikannya tidak ada yang menjenguknya.

Mela akhirnya dapat kembali ke Indonesia berkat bantuan seorang wanita Libanon yang bernama Mrs Masro. Ia adalah orang yang juga membayar biaya pengobatan Mela selama di rumah sakit. Mela setelah kembali ke Indonesia masih harus menjalani pengobatan selama 13 bulan di dua rumah sakit yang berbeda, RS POLRI Soekanto dan RS Fatmawati. Walaupun demikian tidak banyak yang dapat diperbuat oleh para dokter guna menyembuhkannya. Mela kini lumpuh karena mengalami pengecilan tungkai kaki.

Pada kasus ini tampak bagaimana tiadanya tindakan dari kantor perwakilan dalam melindungi hak-hak Mela yang telah dilanggar oleh majikan ataupun oleh si agen. Kantor perwakilan seperti lepas tangan atas apa yang terjadi dengan Mela. Akan tetapi kantor perwakilan tidak dapat dipersalahkan karena kantor perwakilan sepertinya tidak mengetahui keberadaan Mela di wilayah tugasnya karena Mela ataupun agennya tidak melaporkan keberadaan Mela ke kantor perwakilan di Libanon. Mela juga tidak pergi ke kantor perwakilan saat dia menghadapi permasalahan dengan agennya. Kantor perwakilan juga tidak dapat mengambil tindakan inisiatif untuk memeriksa keadaan Mela karena kantor perwakilan tidak mempunyai wewenang untuk melakukan hal demikian.

4.1.2 Kasus S&E

Pada kasus ini dapat terlihat bagaimana betapa pentingnya ada suatu peraturan khusus menunjukkan secara jelas batas-batas wewenang yang diperoleh oleh kantor perwakilan dalam melindungi hak-hak TKW. Adanya peraturan tersebut

memberikan kepastian hukum bagi kantor perwakilan dalam mengambil tindakan dalam melindungi hak TKW selama mereka bekerja di luar negeri.

S dan E adalah 2 orang TKW yang bekerja untuk keluarga Sabhnani yang tinggal di daerah Mottontown, New York, Amerika Serikat.¹⁶⁵ S telah bekerja untuk keluarga tersebut sejak tahun 2002 sedangkan E bekerja pada keluarga tersebut sejak tahun 2005. Mereka, selama bekerja untuk keluarga tersebut, banyak dari hak-hak mereka dilanggar oleh majikan mereka, pasangan suami istri Sabhnani. Mereka bekerja melebihi batas waktu kerja yang umum, karena seringkali kedua majikan mereka membangunkan mereka dari tidurnya pada tengah malam. Majikan mereka juga menyekap mereka, tidak memperbolehkan mereka keluar rumah. Ny V Sabhnani juga seringkali menyiksa mereka dengan cara memukul mereka atau menyiram mereka dengan air dingin ketika mereka melakukan kesalahan. Majikan mereka juga tidak membayarkan gaji mereka. Pada akhirnya mereka melarikan diri dan meminta pertolongan kepada masyarakat setempat.

Pasangan Sabhanani, berkat laporan penduduk setempat yang menerima pengaduan dari kedua orang TKW tersebut, akhirnya ditangkap oleh kepolisian setempat. Kasus ini kemudian disidangkan di Eastern District Court of New York pada tanggal 30 Mei 2008. Pasangan Sabhnani dituduh telah melakukan penyiksaan (*torturing*) dan melakukan praktek perbudakan (*virtual slavery*). Persidangan menyatakan kedua pasangan tersebut bersalah atas segala tuduhan. Pasangan Sabhnani terbukti gagal untuk memenuhi hak atas kemerdekaan dari kedua TKW tersebut manakala hak kemerdekaan tersebut dinikmati oleh orang lain yang hidup di Amerika Serikat. Tn M Sabhnani dijatuhi hukuman 3 tahun 4 bulan penjara potong masa tahanan dan denda sebesar US\$ 12.500 dan Ny V Sabhnani dijatuhi hukuman 11 tahun penjara dan denda sebesar US\$ 25.000.¹⁶⁶

¹⁶⁵Pasangan Sabhnani merupakan imigran asal India yang datang ke Amerika Serikat pada awal 1980-an. Mereka kemudian tinggal di daerah Mottontown, New York, dan mulai berbisnis parfum.

¹⁶⁶Tn M Sabhnani dijatuhi hukuman yang lebih ringan karena menurut keterangan kedua TKW majikan laki-laki mereka bersikap jauh lebih baik. Kedua TKW menyatakan bahwa majikan

Pasangan tersebut diharuskan membayar uang resitutsi sebesar US\$ 936.546, sebesar US\$ 620.744 untuk S dan sebesar US\$ 315.802 untuk E.¹⁶⁷ Rumah tinggal pasangan disita oleh pihak pengadilan. Selama jalannya persidangan kedua TKW tersebut diwakili oleh Nn Ivy Suriyopas.

Kedua TKW selama jalannya persidangan ditampung oleh Catholic Charities dan Nahar Alam, seorang aktifis buruh. Pihak KJRI secara berkala menemui kedua TKW tersebut untuk memberi tahu mereka mengenai perkembangan kasus mereka. KJRI juga memberitahu perkembangan kasus mereka kepada Duta Besar Indonesia di Wasingthon D.C, Menteri Luar Negeri, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, dan BNP2TKI.¹⁶⁸ KJRI juga secara pro aktif berkomunikasi dengan Nn Demitri Jones selaku penuntut umum kasus ini mengenai perkembangan terbaru dari kasus tersebut. Pada saat ini kasus ini masih menunggu gugatan pembayaran uang restitusi karena gugatan tersebut diajukan secara perdata.

Kantor perwakilan, dalam hal ini KJRI di New York, telah melakukan tugasnya fungsinya dengan sangat baik. KJRI secara aktif ikut serta dalam proses penegakan hukum yang dijalani oleh S dan E. KJRI sebisa mungkin, berdasarkan wewenang yang ia peroleh berdasarkan hukum nasional dan hukum internasional, mempertahankan serta memulihkan hak-hak kedua TKW yang telah dilanggar oleh majikannya.

laki-laki mereka tidak pernah memukul ataupun berteriak kepada mereka seperti majikan perempuan mereka.

¹⁶⁷Uang resitutsi tersebut untuk membayar gaji kedua TKW yang belum dibayarkan selama mereka bekerja. Jumlah tersebut sebenarnya lebih banyak daripada yang seharusnya dibayarkan namun menurut pengadilan kedua TKW tersebut berhak menerima lebih banyak karena mereka telah mengalami berbagai macam penyiksaan. Pengacara terdakwa berkilah bahwa kedua TKW tidak berhak atas jumlah tersebut karena ada masa ketika dua pasangan tersebut pergi berlibur dan kedua TKW tidak bekerja. Pada putusannya pada saat liburan tersebut kedua TKW dianggap bekerja sesuai dengan waktu normal yaitu 8 jam sehari sedangkan selama kedua pasangan tersebut tidak berlibur kedua TKW dianggap bekerja selama 24 jam.

¹⁶⁸Laporan kepada Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, dan BNP2TKI disampaikan oleh pihak KJRI di New York melalui perantara Departemen Luar Negeri.

4.2 Kantor Perwakilan Dalam UU Nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri

Pemerintah Indonesia menyadari bahwa keberadaan TKI menguntungkan pemerintah. Pemerintah melihat TKI, khususnya TKW, sebagai suatu persamaan kesempatan dalam mendapatkan pekerjaan dan penghasilan yang layak, jika melihat keterbatasan lapangan kerja yang tersedia di Indonesia. Keberadaan TKI meningkatkan kesejahteraan sebagian besar rakyat Indonesia dan mengangkat mereka dari kemiskinan.

Pemerintah Indonesia juga melihat bahwa ada risiko yang harus dihadapi oleh TKI jika harus bekerja di luar negeri, kebanyakan kasus tersebut dialami oleh TKW. Pemerintah melihat banyaknya kasus yang menimpa TKW ketika mereka bekerja. Pemerintah juga menyadari bahwa mereka mempunyai tanggung jawab untuk melindungi TKW sebagai bentuk perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negaranya. Oleh karena itu untuk pemerintah merasa perlu untuk mengeluarkan suatu perangkat peraturan yang dapat melindungi kepentingan TKI. Pada tanggal 18 Oktober 2004 menetapkan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (UU PPTKILN).

Pemerintah merasa perlu membentuk undang-undang ini karena merasa bahwa UU Ketenagakerjaan yang sudah ada tidak cukup untuk melindungi kepentingan TKI karena undang-undang ini hanya mengatur masalah umum di bidang ketenagakerjaan. Sedangkan peraturan mengenai masalah buruh migran selama ini hanya tertuang dalam Staatsblad Tahun 1887 Nomor 8 dan keputusan menteri serta aturan pelaksanaannya. Peraturan ini dirasa sangat sederhana, sangat tidak jelas, dan tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Keberadaan undang-undang yang baru diharapkan mampu untuk merumuskan norma-norma hukum yang dapat melindungi TKI dari tindakan yang kejam, merugikan, dan cenderung eksploitatif oleh pihak-pihak yang bertanggung jawab. Peraturan ini juga mencakup aspek hubungan antar negara dalam proses penempatan TKI.

UU PPTKILN ini memberi porsi yang cukup penting bagi kantor perwakilan, baik perwakilan diplomatik ataupun perwakilan konsuler, dalam menjaga hak TKI

sekaligus membina hubungan dengan negara tujuan TKI. Kantor perwakilan menjadi instansi terdepan dalam melindungi hak TKI di negara dia bekerja. Hal ini mengingat peranan kantor perwakilan yang sangat penting selama TKI bekerja di luar negeri.

Kantor perwakilan sebagai perwujudan pemerintah Indonesia di negara asing berfungsi untuk melindungi TKI.¹⁶⁹ Kantor perwakilan diberi wewenang khusus agar dapat melindungi TKI. Wewenang pertama adalah kantor perwakilan berhak mendapatkan laporan dari TKI sesampainya TKI tersebut di negara penerima.¹⁷⁰ Laporan tersebut dapat pula dilakukan oleh PJTKI yang memberangkatkan si TKI ataupun oleh perwakilan dari PJTKI yang memberangkatkan TKI tersebut. Wewenang kedua adalah kantor perwakilan melakukan pengawasan terhadap mitra usaha PJTKI di negara penerima.¹⁷¹ Hal ini dilakukan agar kantor melakukan pencatatan dan dapat melakukan tindakan yang diperlukan manakala ditemukan pelanggaran dalam pelaksanaan perjanjian kerja tersebut. Wewenang yang ketiga adalah kantor perwakilan berhak tahu manakala si TKI pergi meninggalkan wilayah yang tengah didiaminya, baik akan kembali ke Indonesia maupun pindah ke negara lain.¹⁷² Jika si TKI dibawa oleh si pengguna jasa ke luar

¹⁶⁹Indonesia (h), *Op. cit.*, Psl. 5 ayat (1)

Pasal 5 Ayat (1) berbunyi, “Pemerintah bertugas..., dan perlindungan TKI di luar negeri”. Tugas perlindungan yang diberikan oleh pemerintah ini dijalankan oleh kantor perwakilan sebagai salah satu badan pemerintah.

¹⁷⁰*Ibid.*, Psl. 71 ayat (1)

Pasal 71 ayat (1) menyebutkan bahwa,

“Setiap TKI wajib untuk melaporkan kedatangannya kepada perwakilan Republik Indonesia di negara tujuan”.

Akan tetapi kewajiban tersebut tidak mutlak harus dilakukan oleh si TKI pada TKI yang bekerja pada pengguna perseorangan pelaporan tersebut dilakukan oleh PJTKI, sebagaimana diatur dalam Pasal 71 ayat (2),

“Kewajiban untuk melaporka kedatangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi TKI yang bekerja bagi pengguna perseorangan dilakukan oleh pelaksana penempatan TKI swasta”

¹⁷¹*Ibid.*, Psl. 79

Pasal 79 mengatur,

“Dalam rangka pemberian perlindungan selama masa penempatan TKI di luar negeri, perwakilan RI melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap perwakilan pelaksana penempatan TKI swasta dan TKI yang akan ditempatkan di luar negeri.”

¹⁷²*Ibid.*, Psl. 74 ayat (1)

Pasal 74 ayat (1) menyebutkan,

negeri maka laporan si TKI atau PJTKI atau perwakilan PJTKI memberitahukan kepada kantor perwakilan negara tujuan berikutnya.

4.2.1 Tindakan Perlindungan Oleh Kantor Perwakilan Terhadap TKW Menurut Undang-undang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri

Pemerintah mempunyai kewajiban melindungi segenap warga negaranya, baik yang berada dalam wilayah negara tersebut ataupun berada dalam wilayah negara asing. Perlindungan tersebut diberikan terhadap diri si warga negara ataupun harta benda yang dimiliki warga negara tersebut. Pemerintah melindungi warga negaranya dengan segala tindakan yang sah dan dianggap perlu.

Perlindungan terhadap warga negara yang berada dalam wilayah negara dapat terlihat dari adanya perangkat negara yang bertugas untuk menjaga keamanan dan ketertiban. Negara memegang kendali tertinggi dalam hal menjaga keamanan dan ketertiban. Negara harus memastikan bahwa tidak ada satupun orang yang berada di dalam wilayahnya dirugikan haknya oleh orang lain. Stabilitas keamanan dan terciptanya ketertiban dibutuhkan untuk menciptakan masyarakat yang adil, aman, dan sejahtera.

Pada kasus warga negara berada di wilayah negara asing maka perlindungan tersebut diberikan berdasarkan hukum dan kebiasaan internasional yang berlaku.¹⁷³ Perlindungan tersebut diberikan berdasarkan atas prinsip bahwa setiap hak hidup TKI harus dilindungi oleh hukum. Kantor perwakilan Indonesia di negara asing mempunyai kewajiban melindungi setiap WNI yang berada di

“Setiap TKI yang akan kembali ke Indonesia wajib melaporkan kepulangannya kepada perwakilan RI negara tujuan.”

Kewajiban pelaporan ini kembali tidak mutlak dilakukan oleh TKI. Untuk TKI yang bekerja untuk pengguna perseorangan pelaporan kepulangan dilakukan oleh pelaksana penempatan TKI swasta, sebagaimana diatur dalam Pasal 74 ayat (2),

“Pelaporan bagi TKI yang bekerja pada pengguna perseorangan dilakukan oleh pelaksana penempatan TKI swasta.”

¹⁷³Indonesia (c), *Op. cit.*, Psl 19 ayat (2)

Pada Pasal 19 ayat (2) ditentukan bahwa Perwakilan RI wajib memberikan pengayoman, perlindungan, dan bantuan hukum bagi warga negara dan badan hukum Indonesia di luar negeri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta hukum dan kebiasaan internasional.

wilayah kerja kantor perwakilan tersebut. Bentuk perlindungan Kantor Perwakilan yang diberikan kepada TKI ada 2 bentuk, yaitu:¹⁷⁴

1. pemberian bantuan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan negara tujuan serta hukum dan kebiasaan internasional;
2. pembelaan atas pemenuhan hak-hak sesuai dengan perjanjian kerja dan/atau peraturan perundang-undangan di negara TKI ditempatkan.

Pada kasus pertama kita dapat melihat bahwa kantor perwakilan seperti putus hubungan dengan TKW. Hal ini dapat terlihat bagaimana tempat bekerja si TKW berbeda dengan negara tujuan yang tertuang dalam perjanjian kerja. Kantor perwakilan juga tidak pernah mengawasi agen mitra kerja PJTKI sehingga tidak mengetahui bagaimana kondisi TKW selama berada di bawah pengawasan agen.

Kantor perwakilan tidak dapat dipersalahkan seluruhnya karena memang kantor perwakilan tidak mempunyai wewenang yang demikian, karena pada saat itu UU PPTKILN belum ada. Kantor perwakilan juga tidak dapat melakukan perlindungan hukum karena sang TKW juga tidak melaporkan kepada pihak kantor perwakilan dan juga kantor perwakilan tidak mengetahui keberadaan si TKW. Jika saja si TKW melaporkan apa yang telah dialami oleh dirinya maka kantor perwakilan, berbekalkan payung hukum yang ada, UU Hubungan Luar Negeri dan Konvensi Wina 1961 dan 1963, tentu saja akan mengambil tindakan-tindakan tertentu untuk mempertahankan hak si TKW dan juga pihak kantor perwakilan akan berusaha untuk memulangkan si TKW ke Indonesia sehingga tidak perlu melibatkan pihak lain.

Tindakan kantor perwakilan pada kasus kedua lebih mencerminkan pelaksanaan fungsi perlindungan daripada kasus yang pertama. Pihak KJRI di New York menunjukkan keseriusan mereka dalam memperhatikan kasus ini dengan secara terus menerus menyaksikan proses persidangan kemudian melaporkan hasil persidangan tersebut kepada instansi-instansi pemerintah terkait. Pihak KJRI juga secara berkala melihat kondisi kedua TKW di tempat

¹⁷⁴Indonesia (h), *Op. cit.*, Psl 80

penampungan mereka serta memberi tahu perkembangan kasus tersebut kepada mereka serta memberi nasihat kepada mereka akan hal-hal apa saja yang perlu mereka ambil terhadap kasus ini. KJRI juga secara aktif mencari informasi kepada penasihat hukum kedua TKW dan kepada jaksa penuntut kasus ini. Hal ini diperlukan agar KJRI dapat memberikan pandangan mereka terhadap kedua orang tersebut mengenai langkah yang perlu diambil dalam rangka mempertahankan hak-hak kedua TKW tersebut.¹⁷⁵

KJRI dalam kasus ini telah menjalankan fungsi perlindungan oleh pejabat perwakilan, baik diplomatik maupun konsuler, dengan baik. KJRI sebagai salah satu lembaga perwakilan mengerti betul apa yang menjadi tugasnya. Tindakan KJRI ini telah sesuai dengan Konvensi Wina 1961, Konvensi Wina 1963, dan Konvensi Internasional Perlindungan Hak-Hak Pekerja Migran dan Keluarganya.

Pada kasus kedua ini juga dapat terlihat bagaimana pejabat KJRI di New York telah menjalankan fungsi pelaporan sebagaimana diatur dalam Konvensi Wina 1961. KJRI secara teratur mengirimkan laporannya kepada instansi-instansi pemerintah terkait di dalam negeri. Tindakan ini sangat diperlukan agar pemerintah dapat membagi informasi yang terdapat dalam laporan tersebut kepada pihak-pihak lain yang berkepentingan atas kasus ini, seperti kepada pihak keluarga. Pihak keluarga para TKW yang menghadapi permasalahan hukum di negara lain tentu saja memerlukan laporan untuk mengetahui kondisi anggota keluarga mereka selama mereka menunggu proses hukum yang berjalan. Laporan tersebut juga dibutuhkan oleh pemerintah sebagai dasar untuk membentuk langkah pencegahan (*precaution*) guna mencegah hal yang sama menimpa TKW lain di masa yang akan datang.

4.3 Perbandingan Dengan Peranan Kantor Perwakilan Filipina dalam Melindungi Tenaga Kerja Migran asal Filipina

Indonesia dan Filipina merupakan dua negara di kawasan Asia Tenggara yang mengirimkan tenaga kerja mereka ke luar negeri dengan jumlah yang cukup besar.

¹⁷⁵ United Nations, *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and the Members of Their Families*, 1990, Art. 23

Kedua pemerintah negara tersebut menikmati sejumlah keuntungan dengan mengirimkan tenaga kerja mereka ke luar negeri. Akan tetapi mereka juga mengalami masalah yang relatif serupa terutama terhadap wanita pekerja migran.

Filipina dan Indonesia memang memiliki kesamaan dalam memanfaatkan keberadaan pekerja migran bagi negara mereka akan tetapi dalam hal melindungi kepentingan hak-hak tenaga kerja, Filipina lebih unggul dibanding Indonesia. Filipina memiliki 2 aturan utama yang menjadi dasar pengiriman tenaga kerja mereka ke luar negeri, yaitu: *Republic Act NO. 8042 on Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995* dan *Presidential Decree NO. 442 on Labor Code Provisions on Overseas Employment. Republic Act NO. 8042 on Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995*, dikenal juga sebagai *Migrant Worker Law* oleh masyarakat Filipina, mengatur hal-hal mendasar dalam pengiriman pekerja migran asal Filipina. Peraturan tersebut dibuat untuk menjaga kehormatan dari pekerja migran serta jaminan atas terpenuhinya hak pekerja migran atas layanan sosial, ekonomi, dan hukum.

Pejabat kantor perwakilan asal Filipina juga bertindak berdasarkan Konvensi Wina 1961 dan 1963 akan tetapi peraturan nasional mereka menjelaskan lebih lanjut mengenai peranan kantor perwakilan dalam melindungi para pekerja migran. Kantor perwakilan di bawah Kementerian Luar Negeri memainkan peranan utama dalam melindungi hak para pekerja migran asal Filipina.¹⁷⁶ Pejabat kantor perwakilan dalam melindungi tenaga kerja migran mempunyai tugas:¹⁷⁷

¹⁷⁶ Filipina, *Presidential Decree NO. 442 on Labor Code Provisions on Overseas Employment*, Art 21

¹⁷⁷ *Ibid.*

Article 22 Labor Code

- (a) To provide all Filipino workers within their jurisdiction assistance on all matters arising out of employment;
- (b) To insure that Filipino workers are not exploited or discriminated against;
- (c) To verify and certify as requisite to authentication that the terms and conditions of employment in contracts involving Filipino workers are in accordance with the Labor Code and rules and regulations of the Overseas Employment Development Board and National Seamen Board;
- (d) To make continuing studies or researches and recommendations on the various aspects of the employment market within their jurisdiction;

1. memberikan bantuan terhadap segala permasalahan yang berhubungan dengan pekerjaan mereka;
2. untuk memastikan bahwa pekerja asal Filipina tidak dieksploitasi atau didiskriminasi;
3. mengesahkan serta memastikan bahwa perjanjian kerja yang melibatkan pekerja asal Filipina telah sesuai dengan aturan nasional negara Filipina;
4. membuat penelitian serta laporan dan memberikan laporan mengenai semua aspek bursa kerja yang ada pada yurisdiksi mereka;
5. mengumpulkan serta menganalisa segala sesuatu yang berkaitan dengan kondisi kerja serta perkembangan terakhir atas kondisi tersebut, dan menyediakan informasi tersebut kepada pihak lain; serta
6. melakukan fungsi lain yang mungkin dibutuhkan dari waktu ke waktu.

Pejabat kantor perwakilan Filipina mempunyai kekuasaan yang begitu besar dalam melindungi hak-hak tenaga kerjanya berdasarkan wewenang yang diberikan oleh hukum nasional mereka. Hal ini sangat penting mengingat kantor perwakilan membutuhkan keleluasaan dalam menjalankan fungsi mereka melindungi tenaga kerja asal negara mereka. Kantor perwakilan dalam batas-batas juga diberi keleluasaan untuk melakukan segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjalankan wewenang ini tanpa perlu harus berkonsultasi dengan pemerintah pusat.

Jika dibandingkan dengan Indonesia maka wewenang yang dimiliki oleh kantor perwakilan Filipina jauh lebih bagus. Tindakan perlindungan oleh kantor perwakilan Indonesia hanya terbatas pada 2 hal yaitu pemberian bantuan hukum serta bantuan untuk pemenuhan hak si tenaga kerja. Wewenang ini belum dirasa cukup untuk melindungi hak-hak tenaga kerja asal Indonesia yang bekerja di luar negeri. Hal ini mengingat bahwa keberagaman kasus serta tingkat kesulitan

(e) To gather and analyze information on the employment situation and its probable trends, and to make such information available; and

(f) To perform such other duties as may be required of them from time to time.

permasalahan hukum yang dihadapi oleh tenaga kerja migran kita saat bekerja di luar negeri semakin tinggi.

4.3.1 Kasus Marilou Ranario

Pada kasus ini kita dapat melihat bagaimana peranan kantor perwakilan Filipina dalam membela hak tenaga kerja migrannya. Pada kasus ini kantor perwakilan menyelamatkan hidup seorang tenaga kerja migrannya dari ancaman hukuman mati.

Marilou Ranario, seorang wanita berumur 34 tahun, pada Desember 2003 tiba di Kuwait untuk bekerja sebagai pembantu rumah tangga (*domestic worker*) untuk masa kerja 2 tahun. Pada Januari 2005 ia membunuh majikan perempuannya, Ny Najat Mahmoud Faraj Mobarak, dengan cara menusuknya dengan pisau.¹⁷⁸ Ia membunuh majikannya karena tidak tahan dengan hinaan yang dikeluarkan oleh majikannya tersebut yang ditujukan kepada dirinya dan bangsanya.¹⁷⁹ Pembelanya beralasan bahwa Marilou tidak dalam kondisi mental yang sehat (*auditory hallucinations and delusions*).

Pada September 2007, Pengadilan Tinggi Kuwait menjatuhkan hukuman mati untuk Marilou.¹⁸⁰ Pemerintah Filipina mendengar hal tersebut langsung memerintahkan kantor perwakilannya untuk mengambil setiap langkah yang diperlukan untuk menyelamatkan nyawa Marilou dari tiang gantungan. Pada akhir tahun 2007 Emir Kuwait setuju untuk mengubah hukuman Marilou menjadi hukuman seumur hidup setelah pendekatan personal oleh Presiden Filipina kepada Emir Kuwait dan keluarga korban menerima *blood money* sebesar US\$ 320.000 sebagai pernyataan bahwa keluarga korban memaafkan perbuatan pelaku.¹⁸¹

¹⁷⁸ http://globalnation.inquirer.net/news/breakingnews/view_article.php?article_id=101169, diakses pada tanggal 26 Desember 2008

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Fact of the Case*, <http://www.gov.ph/news/default.asp?i=19604>, diakses pada tanggal 26 Desember 2008

Kantor perwakilan Filipina selalu mendampingi Marilou dari awal berjalannya kasus ini, mulai dari proses penahanan hingga pada saat Pengadilan Tinggi Kuwait memberikan putusan atas kasus tersebut. Kantor perwakilan Filipina juga secara teratur mengunjungi Marilou di tahanan. Kantor perwakilan juga menyewa 5 penasihat hukum, mulai dari pengadilan tingkat pertama hingga pengadilan tingkat akhir, setempat sebagai kuasa hukum Marilou.¹⁸² Pejabat kantor perwakilan juga berusaha meyakinkan keluarga korban untuk menerima *blood money* agar hukuman Marilou menjadi lebih ringan. Kantor perwakilan juga meminta pemerintah Filipina agar mau membayarkan *blood money* tersebut untuk Marilou. Kantor perwakilan juga, bekerja sama dengan Departemen Luar Negeri, mempertemukan Marilou dengan kedua orang tuanya di Sulaiibiya Central Jail.¹⁸³

4.3.2 Kasus May Vecina

Sebagai contoh perbandingan pelaksanaan fungsi perlindungan antara diplomat Filipina dengan diplomat Indonesia penulis mengambil kasus May Vecina sebagai bahan perbandingan. Pada kasus ini kita dapat melihat bagaimana pejabat kantor perwakilan Filipina dalam melindungi hak-hak tenaga kerja migran asal negara mereka. Filipina, seperti halnya Indonesia, juga mengalami banyak masalah dengan tenaga kerja mereka yang bekerja di luar negeri, terutama pekerja wanita. Kasus ini hanya merupakan salah satu kasus dari sekian banyak kasus yang menimpa tenaga kerja migran asal Filipina akan tetapi dari kasus ini kita dapat melihat betapa seriusnya pemerintah Filipina mempertahankan hak-hak tenaga kerja migran mereka.

May Vecina, 28 tahun, merupakan wanita asal Filipina yang pergi bekerja di Kuwait sebagai pembantu rumah tangga. Ia dihukum gantung oleh Pengadilan Tinggi Kuwait atas dakwaan pembunuhan dan percobaan pembunuhan (*frustrated murder*) pada September 2007. Ia terbukti telah membunuh anak majikannya, Salem Solaiman Al-Otaib, serta mencoba membunuh saudara laki-laki dan

¹⁸²*Ibid*

¹⁸³Veronica Uy, *Kuwaiti Court to Rule on Ranario Case*, http://globalnation.inquirer.net/news/breakingnews/view_article.php?article_id=101169, diakses pada tanggal 26 Desember 2008

saudara perempuannya, Abdulla dan Hajer. Putusan pengadilan itu sudah berkekuatan hukum tetap hanya tinggal menunggu pengesahan dari Sheikh Sabah al-Ahmad al-Sabah, sebagai Emir Kuwait, untuk pelaksanaannya.

Pihak kantor perwakilan Filipina menyatakan bahwa kondisi May Vecina saat melakukan kejahatan tersebut tidak berada dalam kondisi yang sepenuhnya sehat secara mental. Ia telah bekerja selama 6 bulan untuk keluarga tersebut, pada saat dia melakukan tindakan kejahatan tersebut, akan tetapi selama itu dia tidak pernah akur dengan majikannya. Ia membunuh anak majikannya karena dia telah dihina terlebih dahulu. Setelah ia membunuh ia mencoba kabur dari rumah majikannya dengan cara meloncat dari lantai dua rumah tersebut sehingga ia mengalami cedera pada tulang belakangnya.

Kantor perwakilan Filipina sejak awal mula kasus ini berjalan di pengadilan telah menjalankan tugasnya dengan cara mendampingi May selama masa persidangan. Pihak kantor perwakilan juga secara kontinu mengabari keluarga May yang berada di kota Matalam, Cotabato Utara, Filipina. Setelah adanya vonis hukuman gantung kantor perwakilan tetap berusaha untuk dapat menyelamatkan May dari tiang gantungan.¹⁸⁴ Kantor perwakilan bahkan berusaha untuk membawa kasus May ini ke tingkat antar pemerintah. Pemerintah Presiden Gloria Macapagal Arroyo, Presiden Filipina, siap untuk membawa kasus ini kepada otoritas Kuwait. Kantor perwakilan, sebagai salah satu upaya menyelamatkan hidup May, bahkan siap untuk membayar uang darah (*blood money*) jika keluarga korban bersedia memaafkan perbuatan May.¹⁸⁵ Kantor perwakilan siap untuk

¹⁸⁴Veronica Uy, *Kuwaiti High Court Affirms Filipina's Death Sentence*, <http://globalnation.inquirer.net/news/breakingnews/view/20080401-127731/UPDATE-2-Filipina-sentenced-to-death-in-Kuwait>, diakses pada tanggal 24 Desember 2008

Esteban Conejos dari *Foreign Undersecretary for Migrant Workers Affairs* mengatakan bahwa kantor perwakilan Filipina akan melakukan apa saja, selama tidak melanggar hukum, untuk mengembalikan May ke Filipina (*to exert all means all legal means to save her live*).

¹⁸⁵*Ibid.*

Hukum nasional di Kuwait, dan beberapa negara Arab lainnya, mengenal sistem pengurangan hukuman, khusus untuk vonis hukuman mati, manakala keluarga si korban memaafkan perbuatan si pelaku. Jika keluarga korban yang ada belum dewasa maka untuk pelaksanaan hukuman menunggu dewasanya anggota keluarga tersebut agar dia dapat menentukan apakah dia memaafkan atau tidak perbuatan si pelaku.

menghadap serta meyakinkan keluarga korban agar dapat memaafkan perbuatan May. Jika keluarga korban memaafkan perbuatan May maka hukuman gantung May akan diubah menjadi hukuman seumur hidup. Mekanisme seperti ini dimungkinkan menurut hukum nasional Kuwait.

Pada kasus ini kita dapat melihat bagaimana kantor perwakilan berusaha untuk menyelamatkan hidup tenaga kerja migran mereka. Kantor perwakilan Filipina berdasarkan wewenang yang mereka berdasarkan hukum nasional dan hukum internasional mencoba untuk mengurangi hukuman yang telah diterima oleh May bahkan jika dimungkinkan membawa May kembali ke Filipina. Kantor perwakilan bahkan, berdasarkan hukum nasional Kuwait, bersedia untuk membayar uang darah kepada keluarga korban. Ini menunjukkan bahwa kantor perwakilan Filipina bersedia untuk menggunakan cara apa saja selama tidak bertentangan dengan hukum untuk menyelamatkan hidup May. Kantor perwakilan bahkan menyarankan agar kasus May ini dibawa ke dalam pembahasan antar pemerintah (*G to G*).

4.4 *Good Citizen Services*

Perlindungan diberikan oleh kantor perwakilan dalam rangka memberikan pelayanan yang baik terhadap warga negara Indonesia, terutama TKI, atau yang lebih dikenal dengan istilah *good citizen services* (GCS). GCS ini dibentuk dalam rangka membentuk sebuah kebijakan pemerintah dalam bidang tenaga kerja migran yang menghilangkan penyiksaan terhadap mereka serta membangun sebuah kondisi kerja yang layak dan produktif.¹⁸⁶ Kebijakan ini ditujukan kepada setiap pekerja migran baik pria maupun wanita tanpa adanya diskriminasi. GCS ini diberikan dalam 2 bentuk program, yaitu:¹⁸⁷

¹⁸⁶*Migrant Workers*,
<http://72.14.235.132/search?q=cache:DVOMcKMDKkoJ:www.osce.org/item/19187.html%3Fch%3D625+filipina+diplomats+role+on+protecting+migrant+workers&hl=id&ct=clnk&cd=7&gl=id>, diakses pada tanggal 22 Desember 2008

¹⁸⁷Ifdhal Kasim, “ Penerapan *Good Citizen Services* Dalam Rangka Perlindungan dan Pelayanan Prima WNI di Malaysia”, *Jurnal Luar Negeri* (September-Desember 2007): 51-55

1. advokasi dan pembelaan yang diwujudkan dalam tindakan penyediaan bantuan hukum di provinsi sumber dan negara penerima; dan
2. penguatan fungsi perwakilan RI dalam tindakan yang diwujudkan dalam tindakan pembentukan *Citizen Services*.

Good Citizen Services merupakan jawaban pemerintah atas tantangan dari banyak pihak untuk dapat memperbaiki nasib TKI yang berada di luar negeri. Selama ini nasib TKI sangat memperhatikan, selain dieksploitasi oleh bangsa asing tidak jarang TKI juga dieksploitasi oleh bangsa sendiri. Panjangnya birokrasi dapat juga menjadi salah satu bentuk eksploitasi karena selama proses birokrasi TKW harus mengeluarkan banyak biaya untuk pungutan liar yang dilakukan oleh oknum-oknum tertentu yang mengambil kesempatan dari lemahnya kondisi TKW.

Konsep ini diperkenalkan dalam Instruksi Presiden Nomor 6 tahun 2006 tentang Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. Presiden merasa perlu untuk melakukan perbaikan, penyempurnaan, bahkan, jika perlu, perubahan mendasar dalam sistem pengelolaan pengiriman TKI.¹⁸⁸ Salah satu bentuk konkret pelaksanaan CGS ini adalah dibentuknya Atase Ketenagakerjaan di beberapa negara yang menjadi tujuan TKI.¹⁸⁹ Pembentukan atase tersebut merupakan salah satu bentuk instruksi presiden agar dalam proses pengiriman TKI setiap instansi pemerintah yang terlibat mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing. Departemen Luar Negeri sebagai salah satu instansi yang terkait diperintahkan untuk membentuk Atase Ketenagakerjaan di beberapa kantor perwakilan yang menjadi tujuan TKI, seperti Korea Selatan, Singapura, dan Qatar. Akan tetapi pemerintah belum membentuk Atase Ketenagakerjaan ini di Malaysia dan Arab Saudi padahal seharusnya pemerintah memprioritaskan pembentukan

Inpres tersebut diambil setelah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melakukan kunjungan ke beberapa negara tujuan TKI. Selama masa kunjungan tersebut presiden mendengarkan banak keluhan dari TKI mengenai buruknya pelayanan yang diterima TKI.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ *Ibid.*

Atase Ketenagakerjaan ini mengingat negara-negara tersebut merupakan negara tujuan utama TKW kita.

Pada kasus kedua terlihat bagaimana KJRI telah melakukan prinsip *good citizen services*. KJRI telah memberikan bantuan advokasi mereka dengan melakukan pendampingan di persidangan serta penyediaan kuasa hukum bagi kedua TKW sebagai kuasa hukum mereka. KJRI menegaskan posisi mereka sebagai lembaga perwakilan RI yang tidak mengabaikan hak-hak warga negaranya dengan secara aktif berkomunikasi dengan jaksa penuntut umum untuk mengetahui perkembangan kasus tersebut serta memberikan pandangan mereka agar hak-hak kedua TKW tersebut dipulihkan.

Sebagai bahan perbandingan, Filipina, sebagai salah satu negara dengan jumlah pengiriman tenaga kerja yang cukup besar, telah membentuk beberapa badan dalam rangka memenuhi kewajiban *good citizen services* bagi pekerja migran yang mereka kirimkan ke luar negeri. Salah satu badan yang dibentuk oleh pemerintah Filipina adalah *Migrant Workers and Other Overseas Filipinos Resource Center* (MWOFRFC). Badan ini ditempatkan dalam fasilitas (*premise*) kedutaan dan bekerja dalam yurisdiksi Kedutaan Besar Filipina di mana terdapat konsentrasi pekerja asal Filipina yang cukup besar.¹⁹⁰ Badan ini berfungsi untuk:

1. memberikan bimbingan (*counseling*) serta bantuan hukum;
2. memastikan kesejahteraan para pekerja, termasuk pemberian pengobatan serta fasilitas perumahnya;
3. memberikan informasi serta nasihat guna membantu para pekerja migran dalam proses integrasi dengan masyarakat sekitar;

¹⁹⁰Filipina, *Republic Act NO. 8042 on Migrant Workers and Overseas Filipino of 1995*, Sec 19.

Badan ini dikepalai dan dikoordinasi oleh Atase Ketenagakerjaan. Badan ini bekerja selama 24 jam setiap hari, termasuk Sabtu dan Minggu serta hari libur lainnya. Departemen Luar Negeri akan menyediakan partner untuk badan tersebut guna memastikan keberlangsungan serta untuk menjalankan fungsi koordinatif dengan kantor yang berada di Negara Pengirim.

4. membangun skema pendaftaran bagi para pekerja yang tidak terdokumentasi agar mereka dapat dilindungi oleh undang-undang;
5. pengembangan sumber daya manusia para tenaga kerja migran;
6. membuat program yang peka akan isu gender serta membantu para wanita pekerja migran untuk memenuhi kebutuhan khusus mereka;
7. program orientasi untuk memulangkan para pekerja migran; serta
8. memantau segala hal yang dapat mempengaruhi keberadaan pekerja migran asal Filipina.

Badan ini bekerja sama dengan lembaga pemerintah lain yang terkait dengan masalah ketenagakerjaan, terutama dengan *Department of Foreign Affair* dan *Department of Labour and Employment*.¹⁹¹ Badan ini bahkan menyediakan penasihat hukum serta pekerja sosial untuk negara-negara yang dikategorikan *highly problematic* serta negara-negara dengan konsentrasi pekerja migran yang besar.¹⁹²

Keberadaan badan ini menunjukkan betapa seriusnya pemerintah Filipina dalam melindungi para pekerja migran mereka selama mereka bekerja di luar negeri. Badan ini menjadi sangat unik karena badan ini juga memperhatikan hal yang sangat sensitif dengan isu gender. Hal ini berdasarkan pada fakta bahwa kebanyakan pekerja migran asal Filipina adalah wanita, sama seperti Indonesia. Pemerintah Filipina sadar betul bahwa pekerja migran wanita memiliki banyak potensi masalah dibandingkan dengan pria. Hal ini timbul akibat masih banyaknya tindakan diskriminasi yang dialami oleh para pekerja wanita. Oleh karena itu pemerintah Filipina merasa bahwa sangat penting bagi sebuah lembaga negara yang mengurus masalah tenaga kerja migran untuk dapat mengerti serta peka terhadap permasalahan yang dihadapi oleh para wanita pekerja migran.

¹⁹¹*Ibid.*

¹⁹²*Ibid.*

Indonesia memiliki badan yang hampir serupa, yaitu BNP2TKI. Akan tetapi berbeda dengan MWOFRFC, BNP2TKI berkedudukan di dalam negeri tidak termasuk ke dalam misi perwakilan. BNP2TKI berfungsi hanya untuk melindungi TKW selama masa pra penempatan serta selama masa pasca penempatan.¹⁹³ Sedangkan perlindungan TKW selama mereka bekerja dilaksanakan sepenuhnya oleh kantor perwakilan, berdasarkan wewenang yang mereka terima berdasarkan UU Hubungan Luar Negeri dan UU PPTKILN. Akan tetapi pejabat BNP2TKI tidak berarti lepas tangan dalam melindungi kepentingan TKW, pejabat BNP2TKI tetap memberikan perlindungan terhadap TKW selama mereka bekerja di luar negeri dengan melakukan pemantauan berkala terhadap kondisi kerja secara umum pada suatu negara.¹⁹⁴

Perbedaan yang mendasar antara BNP2TKI dengan MWOFRFC mengenai masalah TKW adalah unsur kepekaan mengenai masalah TKW. BNP2TKI, tidak seperti MWOFRFC, tidak diharuskan untuk peka terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan isu gender serta pemenuhan kebutuhan khusus para pekerja wanita. Padahal masalah-masalah yang berkaitan dengan masalah diskriminasi gender sangat sering terjadi di lingkungan kerja para wanita pekerja migran.

¹⁹³Hasil wawancara dengan Ibu Wina dari Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia, wawancara dilakukan pada tanggal 5 November 2008.

¹⁹⁴Hasil wawancara dengan Bapak Triyadi dari Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), wawancara dilakukan pada tanggal 17 Desember 2008.