

Malahayati, S.H., LL.M.  
Amrizal, S.H., LL.M.

# MOU 2006 & PROTOKOL 2011

## Jaminan Perlindungan PLRT Indonesia di Malaysia?

Editor  
Muhammad Nasir, S.H., LL.M.

Penerbit  
CV. Biena Edukasi

**BieNa Edukasi**

Sponsor



universitas  
**MALIKUSSALEH**  
The Blessing University



RISTEKDIKTI

*Malahayati, S.H., LL.M.  
Amrizal, S.H., LL.M.*

# **MOU 2006 & PROTOKOL 2011**

*Jaminan Perlindungan PLRT Indonesia di Malaysia?*

*Editor*

*Muhammad Nasir, S.H., LL.M.*

© 2015 BieNa Edukasi

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopy, recording, or any information storage and retrieval system, without permission in writing from the publisher. Requests for permission to make copies of any part of this publication should be mailed to:

Permission

**BieNa Edukasi**

Jl. Madan No. 10C Geudong

Lhokseumawe – Aceh – Indonesia 24374

Email: [bienaedukasi@gmail.com](mailto:bienaedukasi@gmail.com)

Printed in Lhokseumawe, 2014

Perpustakaan Nasional RI. Data Katalog dalam Terbitan (KDT)

**MALAHAYATI & AMRIZAL**

**MoU 2006 dan Protokol 2011: Jaminan Perlindungan PLRT Indonesia di Malaysia?** / Penulis, Malahayati & Amrizal, --  
Lhokseumawe: CV. BieNa Edukasi, 2015. xii, 136 hlm.  
Bibliografi: hlm. 129

**ISBN 978-602-1068-10-6**

**Editor:**

Muhammad Nasir, S.H., LL.M.

**Penerbit:**

CV. BieNa Edukasi

**Layout and Cover Design:**

BieNa Art

Penerbit CV. BieNa Edukasi, Lhokseumawe, 2015

*Malahayati, S.H., LL.M.*  
*Amrizal, S.H., LL.M.*

# **MOU 2006 & PROTOKOL 2011**

*Jaminan Perlindungan PLRT Indonesia di Malaysia?*

*Editor*

*Muhammad Nasir, S.H., LL.M.*



## PENGANTAR PENULIS

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan taufik dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan buku yang berjudul *“MoU 2006 dan Protokol 2011: Jaminan Perlindungan PLRT Indonesia di Malaysia?”* Shalawat dan salam ke pangkuan Nabi Besar Muhammad SAW, para sahabat dan keluarga beliau sekalian, para ulama dan umatnya di akhir zaman semoga kita termasuk dalam bagian itu. Amin ya Rabbal a’lamin.

Kasus pelanggaran terhadap Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT) Indonesia yang bekerja di Malaysia terus meningkat. Padahal, berbagai kebijakan telah dikeluarkan oleh kedua negara dalam rangka memberikan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia yang bekerja di Malaysia, khususnya PLRT. MoU 2006 yang diharapkan dapat menjadi payung perlindungan bagi PLRT Indonesia di Malaysia diuji dengan maraknya kasus kekerasan dan penganiayaan terhadap PLRT Indonesia. Bahkan pada tahun 2010 telah dilakukan moratorium untuk pengiriman PLRT Indonesia ke Malaysia yang dilanjutkan dengan ditandatanganinya Protokol Amendemen MoU Tahun 2011 tentang Perlindungan Penata Laksana Rumah Tangga Indonesia di Malaysia. Oleh karena itu, perlu dikaji lebih dalam tentang implikasi berlakunya Protokol 2011 sebagai tambahan terhadap MoU 2006 yang sudah ada dalam melakukan penegakan hukum perlindungan PLRT Indonesia di Malaysia.

Buku ini membahas tentang beberapa permasalahan yang erat kaitannya dengan sejarah dan kekuatan mengikat MoU 2006 dan Protokol MoU Tahun 2011 tentang Perlindungan PLRT Indonesia di Malaysia, serta implikasinya terhadap perlindungan PLRT Indonesia di Malaysia.

Buku ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi para peminat hukum HAM dan Hukum Perjanjian Internasional. Penelitian ini memberikan penjelasan terkait implikasi instrument hukum, sebagai bagian dari penegakan hukum nasional dan internasional. Penulis berharap dapat memberikan pemahaman kepada para aktor dalam proses perekrutan, penempatan dan paska penempatan PLRT agar menjadikan perlindungan terhadap PLRT sebagai prioritas utama, bukan hanya mementingkan masalah politis ataupun ekonomis saja. PLRT adalah salah satu sumber devisa negara yang harus mendapatkan perlindungan hukum yang sama oleh negara.

Akhirnya, kami mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada seluruh pihak yang telah membantu proses penelitian ini sehingga dapat berjalan dengan lancar sampai pada tahap ini. Yang Maha Tinggi, Maha Menjaga dan Maha Mengawasi, Allah SWT, semoga selalu memberikan kekuatan dan keikhlasan bagi kami dalam menjalankan tugas-tugas kami ini hingga selesai dengan baik. Saudara Muhammad Nasir, S.H., LL.M. (sekaligus sebagai editor), Muhammad Fadhli, yang cukup lelah dalam mendampingi peneliti mengumpulkan data-data di lapangan. Kepada sahabat-sahabat yang setia mendampingi dan memberikan masukan bagi peneliti dalam memaknai dan menganalisis data yang ada; Marlia Sastro, S.H., M.Hum., Laila M Rasyid, S.H., M.Hum., Dr. Mukhlis, S.H., M.H., DR, Abu Yusrizal, S.H., M.H., dan Romi Asmara, S.H., M.Hum., yang sudah banyak membantu dalam mempersiapkan laporan penelitian ini. Hadi Iskandar, S.H., M.H. dan Nuribadah, S.H., M.H., Ketua dan Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara yang selalu berbesar hati melayani kami di ruang bagian Hukum Tata Negara. Dekan Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, Prof. DR. Jamaluddin, S.H., M.Hum., yang selalu memberikan ruang bagi kami untuk mengekspresikan ide-ide baru dalam mengembangkan institusi kita bersama. Semoga Allah SWT memberikan keberkahan-Nya kepada kita semua. Aamiin...

Lhokseumawe, 12 Agustus 2015

Penulis,

**Malahayati, S.H., LL.M.**

**Amrizal, S.H., LL.M.**

## PENGANTAR EDITOR

Pasal 27 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.” Ketentuan ini diperkuat lagi dengan Pasal 28 D Ayat (2) yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.”

Berkaitan dengan instrument hukum internasional yang telah ada antara Indonesia dan Malaysia dalam mengatur perlindungan Penata Laksana Rumah Tangga, MoU 2006 tentang Perlindungan PLRT Indonesia di Malaysia dan Protokol 2011 merupakan dasar dalam memberikan perlindungan hukum bagi PLRT.

Setelah MoU 2006 yang dirasakan masih sangat lemah dan tidak memberikan perlindungan maksimal terhadap PLRT, Protokol MoU 2011 diharapkan mampu memberikan perubahan yang lebih baik bagi PLRT Indonesia. Untuk itu, buku ini membahas tentang seluk beluk MoU 2006 dan Protokol 2011 terhadap perlindungan PLRT Indonesia di Malaysia. Buku yang merupakan hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi para pemangku kebijakan di masa depan. Beberapa data empiris merupakan bukti di lapangan yang semakin menguatkan bahwa perlindungan terhadap PLRT Indonesia di Malaysia masih belum maksimal, meskipun MoU 2006 dan Protokol 2011 sudah dihasilkan dan dilaksanakan di lapangan.

Semoga bermanfaat bagi pembaca!

Lhokseumawe, Agustus 2015  
Editor,

**Muhammad Nasir, S.H., LL.M.**

## DAFTAR ISI

Pengantar Penulis .....	i
Pengantar Editor .....	iii
Daftar Isi .....	iv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	5
C. Kerangka Pikir .....	5
D. Metode Penelitian .....	18
<b>BAB 2 TINJAUAN UMUM TENTANG PERLINDUNGAN HUKUM</b>	
A. Konsep Perlindungan Hukum .....	29
B. Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) .....	39
C. Perlindungan Penata Laksana Rumah Tangga .....	50
<b>BAB 3 INSTRUMEN HUKUM PERLINDUNGAN PLRT INDONESIA DI MALAYSIA</b>	
A. Hukum Nasional Negara Republik Indonesia .....	60
B. Hukum Nasional Kerajaan Malaysia .....	69
C. Hukum Internasional .....	80
D. Perjanjian Bilateral Indonesia dan Malaysia .....	88
<b>BAB 4 MENGENAL LEBIH DEKAT MOU 2006 DAN PROTOKOL 2011</b>	
A. Latar Belakang Pembuatan MoU 2006 .....	90
B. Kegagalan MoU 2006 Melindungi PLRT dan Moratorium .....	92
C. Lahirnya Protokol Amandemen MoU Tahun 2011 .....	94
<b>BAB 5 IMPLIKASI MOU 2006 DAN PROTOKOL 2011 TERHADAP PERLINDUNGAN PLRT INDONESIA DI MALAYSIA</b>	
A. Implikasi Pada Proses Perekrutan .....	96
B. Implikasi Pada Proses Penempatan .....	110
C. Implikasi Pada Proses Penegakan Hukum .....	122
<b>BAB 5 PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	126
B. Saran .....	127
DAFTAR PUSTAKA .....	129

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Seluruh potensi yang ada di muka bumi dan perut bumi juga termasuk jagat raya merupakan karunia Allah SWT yang tidak terhingga manfaatnya bagi seluruh makhluk hidup dan memiliki nilai-nilai keseimbangan yang maha sempurna seperti sungai yang mengalir, laut, dengan pantai yang terbentang, gunung serta hutan yang menghijau memberikan sumber kehidupan terhadap makhluk hidup yang berada di sekitarnya. Fenomena alam sedunia tersebut akan menjadi lebih bermanfaat jika manusia melakukan pengaturan dan penataan bumi ini dengan baik sehingga dapat menghasilkan ruang-ruang kehidupan yang nyaman, aman dan produktif.

Perlindungan terhadap tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri selama ini telah diatur dalam beberapa aturan hukum. Pengaturan hukum tentang tenaga kerja dibagi atas 2 (dua) kelompok yaitu tenaga kerja dalam negeri yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan),<sup>1</sup> dan tenaga kerja luar negeri yang diatur dalam Undang-Undang Republik

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 4279.

Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (UU PPTKILN).<sup>2</sup>

Walaupun beberapa kebijakan terkait perlindungan tenaga kerja Indonesia di Malaysia telah diupayakan oleh Indonesia dan Malaysia, termasuk menghasilkan perjanjian bilateral antara kedua negara, namun Ana Sabhahana Azmy menyebutkan dalam penelitiannya bahwa berdasarkan data dari Lembaga Swadaya Masyarakat Migrant CARE tahun 2004-2010, di Malaysia angka kekerasan terhadap TKI menduduki posisi kedua setelah Arab Saudi dan bahkan posisi pertama di tahun 2009. Padahal sebelumnya, Malaysia dan Indonesia telah memprakarsai suatu *Memorandum of Understanding* (selanjutnya disebut MoU) yang mengatur mengenai migrasi tenaga kerja antara kedua negara pada tahun 1998 dan dilanjutkan dengan menandatangani satu MoU lagi pada tahun 2004. Namun sangat disayangkan, kedua MoU tersebut tidak mencakup pengaturan terhadap Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT). Untuk itu kesepakatan mengenai buruh “yang tidak memiliki keterampilan” perlu dibuat terpisah.<sup>3</sup> Sehingga kemudian Indonesia dan Malaysia membentuk perlindungan terhadap hak-hak dasar TKI di Malaysia khususnya sektor PLRT yang tertuang dalam MoU tentang Perekrutan dan Penempatan Penata Laksana Rumah Tangga Indonesia yang disahkan di Bali pada 13 Mei 2006 (MoU 2006).<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 133, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 4445.

<sup>3</sup> YB Datuk Dr. Fong Chan Onn, Menteri Sumber Daya Manusia, membuat pernyataan ini dalam menjawab pertanyaan yang diajukan oleh *Human Rights Watch* pada jumpa pers, Kuala Lumpur, Malaysia, 16 Februari 2004. Lebih lanjut lihat *Human Rights Watch* VOL.16.,NO.9(C).2004 terjemahan Bahasa Indonesia.

<sup>4</sup> Penempatan TKI ke Malaysia dibedakan menjadi 2, yakni sektor formal yang bekerja pada pertambangan, perkebunan, pabrik dan bangunan diatur dalam MoU tentang sektor formal tahun 2004, sedangkan sektor informal wanita yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga diatur dalam MoU tentang sektor informal tahun 2006. Berdasarkan data dari BNP2TKI bahwa pengiriman TKI sektor informal di negara penempatan lebih banyak, bahkan Malaysia menjadi Negara terbesar penempatan sektor informal dari tahun 2006-2012 yakni sebesar 1.870.580. Lihat

Meningkatnya angka kekerasan terhadap PLRT Indonesia di Malaysia, menyebabkan pemerintah Indonesia mulai Juni 2009 memutuskan untuk memberlakukan moratorium<sup>5</sup> terhadap sektor informal. Selama moratorium sektor informal tersebut berjalan,<sup>6</sup> terjadi kasus kekerasan yang dialami oleh Winfaidah, seorang PLRT yang dianiaya dan diperkosa hingga babak belur di Malaysia. Kasus-kasus kekerasan yang terjadi, menunjukkan bahwa kebijakan perlindungan yang ada, belum dapat memberikan jaminan perlindungan bagi PLRT, khususnya di Malaysia.<sup>7</sup> Lebih jauh lagi, kebijakan moratorium sebaliknya memberikan dampak terhadap meningkatnya angka migrasi illegal di sektor PLRT yang bekerja tanpa memiliki dokumen resmi hingga mencapai 5000 jiwa.<sup>8</sup>

Walaupun demikian, terhitung mulai tanggal 1 Desember 2011, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (selanjutnya disebut Menakertrans) secara resmi tetap mencabut moratorium penempatan PLRT ke Malaysia, setelah lebih dari dua tahun kebijakan tersebut diterapkan. Pencabutan moratorium dilakukan setelah pemerintah

---

<http://www.bnp2tki.go.id/statistik-mainmenu-86/penempatan/6756-penempatan-per-tahun-per-negara-2006-2012.html>.

<sup>5</sup> Moratorium adalah pemberhentian sementara pengiriman tenaga kerja wanita (TKW) yang bekerja di sektor informal, yaitu pekerja rumah tangga (PRT) migran yang ditempati oleh perempuan. Langkah ini digunakan pemerintah Indonesia untuk mengatasi masalah kekerasan yang terjadi pada TKW di Malaysia.

<sup>6</sup> Kebijakan moratorium yang diberlakukan malah menjadikan TKW illegal di sektor PRT menjadi bertambah, data dari KBRI di Kuala Lumpur menunjukkan bahwa sekitar 5000 TKW disektor PRT dikirim ke Malaysia dimasa moratorium. Anis Hidayah, *Buruh Migran: Membangun Hubungan Republik Indonesia-Malaysia Berbasis HAM*, Migrant CARE, 2010, lebih lanjut lihat <http://www.tabloiddiplomasi.org/current-issue/101-diplomasi-oktober-2010/955--buruh-migran-membangun-hubungan-ri-malaysia-berbasis-ham.html>, diakses 16 Oktober 2014, Pukul 10:10 WIB.

<sup>7</sup> Ana Sabhahana Azmy, 2011, *Negara dan Buruh Migran: Kebijakan Perlindungan Buruh Migran Perempuan Indonesia Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2010 (Studi Terhadap Perlindungan Buruh Migran Perempuan Indonesia di Malaysia)*, Tesis, Jurusan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 8.

<sup>8</sup> Anis Hidayah, *Buruh Migran: Membangun Hubungan Republik Indonesia-Malaysia Berbasis HAM*, Migrant CARE, diakses melalui <http://www.tabloiddiplomasi.org/current-issue/101-diplomasi-oktober-2010/955--buruh-migran-membangun-hubungan-ri-malaysia-berbasis-ham.html>, tanggal 16 Oktober 2013.

Indonesia dan Malaysia menyetujui untuk menandatangani Protokol Amandemen MoU tentang Perekrutan dan Penempatan Penata Laksana Rumah Tangga Indonesia tanggal 30 Mei 2011 (selanjutnya disebut Protokol Amandemen MoU 2011). Menakertrans menjelaskan beberapa kegiatan yang telah dilakukan sebelum mencabut moratorium, diantaranya dengan melakukan serangkaian pertemuan bilateral, baik berupa *forum joint working group (JWG)* dan *joint task force (JTF)* sebagai persiapan teknis pelaksanaan kembali penempatan dan perlindungan TKW ke Malaysia.<sup>9</sup>

Pada kenyataannya, setelah segala cara yang ditempuh oleh kedua Negara, kasus-kasus pelanggaran HAM terhadap PLRT terus terjadi. Kebijakan untuk memberikan perlindungan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dan Malaysia melalui perjanjian bilateral (MoU) maupun moratorium ternyata belum menunjukkan *progress* yang berarti terhadap perlindungan PLRT, khususnya wanita di Malaysia. Menurut Muhammad Fadhli, hal ini tidak terlepas dari substansi hukum yang terkandung dalam MoU 2006 dan Protokol Amandemen MoU 2011 belum sepenuhnya menjamin perlindungan hukum dan HAM bagi PLRT.<sup>10</sup>

Peran aktor formal dan informal<sup>11</sup> dalam merumuskan MoU yang berperspektif perlindungan hak-hak PLRT Indonesia di luar negeri sangat ditentukan oleh perspektif mereka terhadap konsep perlindungan PLRT itu sendiri. Oleh karena itu, untuk memberikan perlindungan hukum yang maksimal terhadap PLRT wanita di Malaysia

---

<sup>9</sup> Pendapat Menakertrans yang dijelaskan oleh Pusat Humas Kemenakertrans 01 Desember 2011, dapat diakses melalui [http://menteri.depnakertrans.go.id/?show=news&news\\_id=771](http://menteri.depnakertrans.go.id/?show=news&news_id=771). Diakses 23 Oktober 2014, Pukul 12: 20 WIB.

<sup>10</sup> Muhammad Fadhli, *Implementasi Memorandum of Understanding tentang Perekrutan dan Penempatan Pekerja Domestik dalam Melindungi Penata Laksana Rumah Tangga Indonesia di Malaysia*, Skripsi, FH Unimal, Lhokseumawe, 2013.

<sup>11</sup> Aktor formal adalah Negara dan Perusahaan Penempatan TKI (PPTKI) dan aktor informal adalah LSM, serikat buruh, Asosiasi Tenaga Kerja Indonesia (ATKI) serta individu buruh itu sendiri.

khususnya, atau di luar negeri umumnya, maka dibutuhkan sebuah konsep perlindungan hukum yang dapat diakomodir dalam sebuah rancangan perjanjian bilateral berbentuk MoU yang saling menguntungkan bagi kedua negara, sesuai dengan konsep perlindungan HAM dan hukum nasional masing-masing Negara, dengan melibatkan seluruh aktor formal dan informal yang terkait dengan perlindungan PLRT di luar negeri.

## B. IDENTIFIKASI MASALAH

Bertitik tolak dari uraian dalam latar belakang permasalahan di atas, maka perumusan masalahnya adalah:

1. Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap PLRT Indonesia di Malaysia berdasarkan MoU 2006 dan Protokol 2011?
2. Bagaimanakah implikasi MoU 2006 dan Protokol 2011 terhadap perlindungan PLRT Indonesia di Malaysia?

## C. KERANGKA PIKIR

Dalam membahas penelitian ini, ada beberapa teori yang akan digunakan untuk menganalisa permasalahan penelitian. Peneliti menggunakan landasan teori yang mendukung pemikiran peneliti tentang teori dan praktik yang selama ini dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam membuat kebijakan terkait perlindungan terhadap PLRT yang bekerja di luar negeri, khususnya dalam bentuk *Memorandum of Understanding (MoU)* sebagai instrumen hukum perjanjian internasional. Peneliti juga menggunakan beberapa teori yang terdiri dari *grand theory*, *middle range theory*, dan *applied theory*.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945) Amandemen Alinea ke empat menyatakan bahwa tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah

Indonesia, (ii) mewujudkan kesejahteraan umum, (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial.

Pelaksanaan hubungan antar negara yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia harus berdasarkan Pancasila sebagai dasar dan falsafah negara dan sumber dari segala sumber hukum. Dalam hal ini, *grand theory* yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori kedaulatan dan teori negara hukum.

Teori kedaulatan negara adalah teori yang menekankan pada prinsip kedaulatan (*sovereignty*)<sup>12</sup> dan yurisdiksi negara. Pada praktiknya, teori ini merupakan isu yang sangat penting bagi negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Negara dalam hal ini harus dipahami sebagai suatu konstruksi yuridis dari manusia-manusia yang menjadi anggota masyarakat suatu negara.<sup>13</sup> Indonesia sebagai negara yang berdaulat penuh dan menganut prinsip luar negeri yang bebas aktif, sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, perlu menentukan sikap terhadap aspek atau unsur asing termasuk aspek perlindungan HAM PLRT Indonesia yang bekerja di luar negeri.

Hans Kelsen mengatakan bahwa negara dalam kapasitasnya sebagai kekuasaan hukum harus sama dengan tatanan hukum nasional.<sup>14</sup> Negara itu berdaulat berarti bahwa tatanan hukum nasional merupakan satu tatanan yang di atasnya tidak ada tatanan yang lebih tinggi. Satu-satunya

---

<sup>12</sup> James Crawford dalam bukunya, *the Creation of States in International Law* menafsirkan kata *sovereignty is sometimes used in place of independence as a basic of criterion of statehood. However, it has another more satisfactory meaning as an incident or consequence of statehood, namely, the plenary competence that States prima facie possesses*. James Crawford, *the Creation of States in International Law (Second Edition)*, Clarendon Press, Oxford, 2006, hlm. 89.

<sup>13</sup> Hans Kelsen, *Principles of International Law*, New York, 1952, hlm. 97.

<sup>14</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan dari *General Theory of Law and State*, Nusamedia dan Penerbit Nuansa, Bandung, 2006, hlm. 540.

tatanan yang dapat dianggap lebih tinggi dari tatanan hukum nasional adalah tatanan hukum internasional, dalam hal ini dikaitkan dengan MoU Perlindungan PLRT yang telah dibuat antara Indonesia dan Malaysia.

George Jellinek menegaskan melalui perspektif yang lebih filosofis dan menyatakan bahwa hukum merupakan penjelmaan kemauan negara.<sup>15</sup> Negara sebagai satu-satunya sumber hukum. Oleh sebab itu, kekuasaan tertinggi harus dimiliki oleh negara.<sup>16</sup>

Pembukaan dan batang tubuh UUDNRI 1945 menegaskan bahwa NKRI merupakan negara kesatuan yang mengutamakan prinsip teritorialitas sebagai acuan utama. Intinya, prinsip kedaulatan adalah menjaga keutuhan wilayah teritorial dan mencegah terjadinya intervensi negara lain. Pasal 1 *Montevideo Convention on the Rights and Duties of States* menegaskan bahwa negara selaku subjek hukum internasional harus memenuhi 4 (empat) syarat, yaitu memiliki penduduk yang tetap, memiliki batas wilayah tertentu, memiliki pemerintahan, dan memiliki kapasitas dan kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain (hubungan internasional).<sup>17</sup>

Hubungan internasional tersebut diatur dalam tatanan hukum internasional. Hukum internasional disini adalah hukum internasional publik yang merupakan keseluruhan norma dan asas hukum yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas negara yang bukan bersifat keperdataan.<sup>18</sup> Untuk mempertegas perbedaan dengan hukum internasional privat, Phillip C. Jessup mempopulerkan istilah

---

<sup>15</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1980, hlm. 155.

<sup>16</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hlm. 71.

<sup>17</sup> Bandingkan dengan pemahaman negara menurut Hans Kelsen dalam *Principles of International Law*, Op. Cit., hlm. 97.

<sup>18</sup> Mochtar Kusumaatmadja dan Ety R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Alumni, Bandung, 2003, hlm. 1-2.

*transnational law* untuk mempertegas ciri hukum publik yang dimiliki dan mempertegas bahwa subyek yang melingkupinya adalah negara.<sup>19</sup>

Konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut "*civil law*" atau "*modern Roman Law*" sedangkan konsep "*the rule of law*" bertumpu atas sistem hukum yang disebut "*common law*". Karakteristik "*civil law*" adalah "administratif", sedangkan karakteristik "*common law*" adalah "judicial". Berbeda dengan latar belakang negara hukum Republik Indonesia, sama halnya dengan istilah "demokrasi", yang sebelumnya tidak dikenal namun dengan pengaruh pikiran barat dikenal demokrasi dengan atribut tambahan, yang melalui Tap MPRS No. XXXVII/MPRS/1967, disebut dengan "Demokrasi Pancasila". Begitu juga halnya dengan negara hukum yang dikenal dengan Negara Hukum Pancasila. Sehingga, negara hukum Republik Indonesia bukan sekedar terminologi dari "*rechtsstaat*" atau "*rule of law*".<sup>20</sup>

Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah '*rechtsstaat*' itu mencakup empat elemen penting, yaitu: (i) Perlindungan hak asasi manusia; (ii) Pembagian kekuasaan; (iii) Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan (iv) Peradilan tata usaha Negara.<sup>21</sup>

Sedangkan, A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *the Rule of Law*, yaitu: *Supremacy of Law* (supremasi hukum); *Equality before the law*

---

<sup>19</sup> Pembedaan mengenai istilah hukum internasional pertama kali muncul di zaman Romawi yang membedakan antara hukum domestik dengan hukum internasional dengan istilah *ius inter gentes*, yang kemudian menjadi asal mula hukum internasional publik.

<sup>20</sup> Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 72-74.

<sup>21</sup> Jimly Assididjie, 2004, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Jurnal, Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004, hlm. 167. Lihat juga, Notohamidjojo, 1970, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Djakarta, hlm. 24-28.

(persamaan di depan hukum); dan *Due Process of Law* (proses hukum yang adil).<sup>22</sup>

Menurut Scheltema, yang dikutip oleh Jimly Assiddiqie,<sup>23</sup> merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat '*predictable*'. Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:
  - a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
  - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
  - c. Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
  - d. Asas peradilan bebas, independent, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
  - e. Asas *non-liquet*, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;

---

<sup>22</sup> A.V. Dicey, 2007, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, Terjemahan dari *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Nusamedia, Bandung, hlm. 254-259.

<sup>23</sup> Jimly Assiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, hlm. 5-6.

- f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
3. Berlakunya Persamaan (*Similia Similius atau Equality before the Law*). Dalam Negara Hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga Negara.
  4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:
    - a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
    - b. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
    - c. Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
    - d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
    - e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
    - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;

- g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
  - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
  - c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Pada tahap penerapannya, penelitian ini didukung oleh middle range theory yaitu teori kebijakan hukum yang kemudian dapat diarahkan pada kepastian hukum. Kepastian hukum perlu diterapkan dan berlaku bagi seriap orang dan setiap institusi di Indonesia. Kepastian hukum merupakan syarat mutlak terlaksananya supremasi hukum.

Menurut Sunaryati Hartono terdapat 4 (empat) fungsi hukum dalam pembangunan, yaitu:<sup>24</sup>

- a. Hukum sebagai pemeliharaan ketertiban dan keamanan;
- b. Hukum sebagai sarana pembangunan;
- c. Hukum sebagai sarana penegakan keadilan;
- d. Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat.

---

<sup>24</sup> C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Penerbit Alumni, Bandung, 1991, hlm. 56.

Penggunaan hukum sebagai sarana implementasi kebijakan publik dikarenakan hukum memiliki beberapa kelebihan, yaitu hukum bersifat rasional, integratif, memiliki legitimasi, didukung oleh adanya mekanisme pelaksanaan, dan memiliki sanksi.<sup>25</sup>

Hukum sebagai suatu sistem terdiri atas 3 (tiga) unsur, yaitu:<sup>26</sup>

- (1) *Legal substance* (substansi hukum), yaitu peraturan perundang-undangan, baik tertulis maupun tidak tertulis;
- (2) *Legal structure* (Struktur hukum) yang terdiri dari kelembagaan hukum dan sumber daya manusia hukum serta sarana dan prasarana hukum;
- (3) *Legal culture* (budaya hukum), yang tercermin pada kesadaran hukum masyarakat.

Untuk menegakkan supremasi hukum, ketiga unsur di atas perlu dikembangkan serta kesemuanya harus saling mengisi dan berada dalam satu hubungan fungsional yang saling terkait.

Dalam kaitan dengan penelitian ini, perlu ditetapkan landasan kebijakan pembangunan hukum yang sesuai dengan kebutuhan dalam masyarakat karena fungsi hukum yang utama adalah sebagai sarana rekayasa sosial (a tool of social engineering) yang dapat membawa perubahan mendasar sikap masyarakat dalam berperan serta dalam pembangunan nasional. Dalam menetapkan strategi pembangunan hukum nasional yang akan datang, perlu dipertimbangkan dengan seksama kebijakan dan konsep perlindungan hukum terhadap PLRT Indonesia yang bekerja di luar negeri. Kebijakan yang diambil perlu didasarkan pada perkembangan praktik hukum internasional dan dikaitkan dengan perkembangan hukum nasional masing-masing negara para pihak.

---

<sup>25</sup> A.G. Peters, *Hukum sebagai Proyek*, dalam Mulyana W. Kusumah dan Paul S. Baut (ed), 1988, *Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*, YLBHI, Jakarta, 1997, hlm. 10.

<sup>26</sup> Laurence M. Friedman, *American Law: an Introduction*, W.W. Norton & Company, New York, hlm. 18-20.

Hukum dapat memegang peranan penting dalam proses pembaharuan, dimana pembangunan dan pembaharuan hukum tersebut dipelopori oleh pemerintah. Hukum dapat dikatakan sebagai suatu alat untuk memelihara ketertiban masyarakat. Namun kenyataannya, terdapat beberapa kendala dalam melakukan pembangunan hukum perjanjian internasional yang berperspektif HAM di Indonesia, khususnya terhadap PLRT yang bekerja di luar negeri. Hal ini tidak terlepas dari belum kuatnya peran negara dalam menciptakan perangkat hukum yang memihak dan mempertimbangkan aspek perlindungan HAM bagi PLRT, belum terdapatnya aturan hukum yang lengkap dan komprehensif yang mengatur semua persoalan perlindungan terhadap PLRT, sebagaimana fokus penelitian ini. Oleh karena itu, pembaharuan hukum yang mengarah pada pembaharuan dan pembentukan hukum baru atau penyempurnaan terhadap perangkat perundang-undangan yang ada perlu segera dilakukan.

Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat. Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan teratur. Perubahan maupun ketertiban atau keteraturan merupakan tujuan masyarakat yang sedang membangun, dan hukum menjadi suatu alat yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.<sup>27</sup>

Mochtar juga mengatakan bahwa Indonesia dengan pembaharuan masyarakat melalui jalur hukum berarti dilakukan pembaharuan hukum terutama melalui jalur perundang-undangan. Hal ini berarti proses pembentukan undang-undang harus dapat menampung semua hal yang erat hubungannya dengan bidang atau masalah yang hendak diatur dengan

---

<sup>27</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan, Alumni, Bandung, hlm. 13-14.

undang-undang itu apabila perundang-undangan itu diharapkan merupakan suatu pengaturan hukum yang efektif.<sup>28</sup>

Untuk mengaplikasikan kepastian hukum tentang praktik perlindungan HAM dalam perjanjian internasional yang berperspektif HAM, diperlukan applied theory yaitu teori HAM dan teori perjanjian internasional, khususnya yang terkait dengan MoU. Applied theory sebagai indikator yang akan memberikan gambaran tentang konsep perlindungan HAM yang terkandung dalam MoU PLRT Indonesia-Malaysia secara komprehensif, sehingga akan dapat menampung berbagai persoalan dari tataran teori dan praktik kebijakan negara terhadap perlindungan PLRT Indonesia yang bekerja di Malaysia. Adapun konsep perjanjian internasional diperlukan untuk menjamin kepastian hukum bahwa kebijakan yang dilakukan merupakan sumber hukum yang harus ditaati oleh kedua pihak (negara).

Konsep perlindungan HAM merupakan hal yang tidak terpisahkan dalam mewujudkan sebuah negara hukum. Konsep HAM harus diinternalisasikan dalam bentuk-bentuk hukum tertulis, baik pada tataran hukum internasional maupun pada tataran hukum nasional setiap negara. Menurut Jayadi Damanik, HAM berada pada 2 (dua) kaki, yakni hukum internasional dan hukum tata negara<sup>29</sup>. Norma HAM pada tataran internasional merupakan perjanjian internasional yang bentuknya dapat berupa konvensi, kovenan, protokol dan lain sebagainya atau kebiasaan-kebiasaan internasional yang diterima sebagai sumber hukum, sedangkan dalam lingkup hukum tata negara, pengaturan hak-hak asasi dalam hukum positif pada umumnya dituangkan ke dalam konstitusi masing-masing negara<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, hlm. 14.

<sup>29</sup> Jayadi Damanik, *Op Cit*, hlm. 89-91.

<sup>30</sup> Muhammad Alim, 2001, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, hlm.29-36.

Secara umum hak pekerja, termasuk didalamnya hak PLRT ada dalam instrumen hukum PBB yang tergolong dalam hak EKOSOB. Tercantum dalam Pasal 23 dan Pasal 24 DUHAM serta Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 8 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Selain yang tercantum dalam Pasal 23 dan Pasal 24 DUHAM serta Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 8 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, secara khusus hak-hak pekerja banyak di atur dalam konvensi-konvensi ILO. ILO adalah badan perwakilan khusus dari PBB, yang mempromosikan keadilan sosial dan pengakuan internasional akan hak-hak manusia dan pekerja<sup>31</sup>.

Meski kenyataannya belum ada ketentuan khusus konvensi ILO tentang PRT pada saat berlakunya MoU 2006 dan Protokol Amden MoU 2011<sup>32</sup>, namun negara Indonesia dan Malaysia berkewajiban berdasarkan konvensi-konvensi yang telah di sepakati oleh masing-masing negara, untuk memperluas lingkup standar ketenagakerjaan sampai pada kategori pekerjaan ini. Seperti yang telah disebutkan, Indonesia telah meratifikasi delapan konvensi pokok ILO, namun Malaysia belum meratifikasi konvensi ILO Nomor 87, yang semuanya berlaku bagi para PRT hingga batas tertentu. Indonesia dan Malaysia juga memiliki kewajiban-kewajiban terhadap para PRT Indonesia berdasarkan standar-standar ILO lainnya, serta beberapa perangkat internasional non-ILO.

Hal ini tentu saja akan memberikan ketidakpastian hukum bagi para pihak yang diatur dalam MoU itu sendiri, khususnya MoU Indonesia dan Malaysia tentang PLRT, baik MoU 2006 maupun Protokol Tambahan 2011. Padahal, kepastian hukum merupakan suatu konsekuensi yuridis dari sebuah negara yang berdasarkan hukum (*rechstaat*) sebagaimana

---

<sup>31</sup> Indah Budiarti, 2008, *Hak-Hak Fundamental Pekerja*, Makalah, hlm. 1.

<sup>32</sup> Bahwa saat ini telah ada Konvensi ILO khusus tentang PRT, yakni Konvensi Nomor 189 Tentang Kerja Layak Bagi Pekerja Rumah Tangga dan Rekomendasi Nomor 201 disahkan pada tanggal 16 Juni 2011. Terkait lebih lanjut mengenai analisis konvensi tersebut.

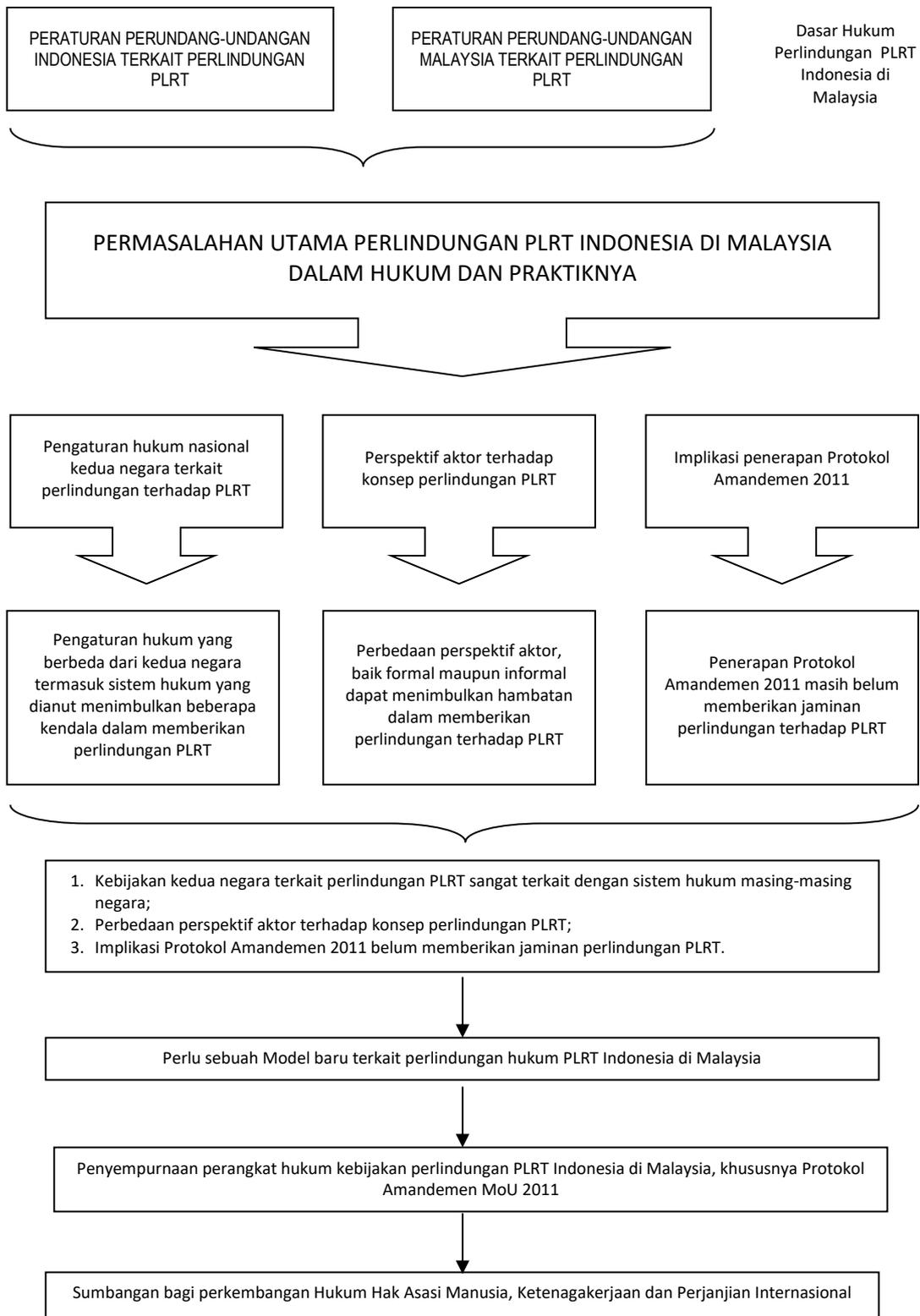
tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUDNRI 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum.

Menurut teori negara hukum, setiap perbuatan pemegang kekuasaan dalam negara harus berdasarkan atas norma-norma yang berlaku, baik tertulis maupun tidak tertulis. Selain itu, aparat pemerintah dan warga negara juga harus tunduk pada aturan hukum. Dalam hal ini, diperlukan sebuah aturan hukum yang jelas dalam menyikapi perkembangan hukum perjanjian internasional.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka implementasi dan pembangunan hukum perlindungan HAM, khususnya terhadap PLRT Indonesia di Malaysia hendaknya mengacu pada konsep di atas. Keseluruhan peraturan perundang-undangan dan konsep yang telah dijabarkan di atas, merupakan landasan dalam menciptakan sebuah pembaharuan hukum dalam bidang perlindungan HAM terhadap PLRT Indonesia yang bekerja di Malaysia.

Melalui pendekatan *applied theory* ini diharapkan dapat ditemukan suatu doktrin hukum (model) yang tepat yang dapat menjawab berbagai permasalahan yang selama ini terjadi. Dalam hal ini, Pemerintah Indonesia perlu mempertimbangkan untuk melakukan renegotiasi perjanjian atau substansi perjanjian yang dibuat dengan Malaysia terkait perlindungan PLRT, yang telah dipraktikkan selama ini. Perubahan ini disesuaikan dengan kepentingan nasional yang didasarkan pada persyaratan dan kriteria yang tegas tentang perlindungan HAM PLRT Indonesia di Malaysia.

Pada halaman berikut akan dijelaskan kerangka pemikiran tersebut dalam bentuk skema.



Skema 1. Kerangka Pemikiran

## D. METODE PENELITIAN

Metodologi penelitian hukum mempunyai ciri-ciri tertentu yang merupakan identitasnya, karena ilmu hukum dapat dibedakan dari ilmu-ilmu pengetahuan lain. Penelitian hukum dapat dibedakan menjadi penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder dan disebut juga penelitian hukum kepustakaan, sedangkan penelitian hukum sosiologis terutama meneliti data primer.<sup>33</sup>

### 1. Tipe Penelitian

Spesifikasi penelitian yang sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian ini adalah preskriptif analitis. Penelitian preskriptif adalah suatu penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu.<sup>34</sup> Pada penelitian preskriptif analitis terdapat hal yang bersifat problematik yang memerlukan pemecahan masalah secara preskriptif, sehingga untuk sementara didahului dengan hipotesis yang kemudian diverifikasi keberadaannya melalui penelitian. Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat menjadi landasan bagi pengambil kebijakan, untuk dapat merumuskan perjanjian bilateral antara Indonesia dan Malaysia terkait aspek perlindungan PRT. Harapan ini tidak terlepas dari keberadaan penelitian kualitatif yang dapat memberikan pengaruh terhadap pengambilan kebijakan.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 9.

<sup>34</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, hlm. 10.

<sup>35</sup> Ray C. Rist dalam tulisannya *Mempengaruhi Proses Kebijakan dengan Penelitian Kualitatif*, dalam Norman K. Denzin dan Yvonna S Lincoln (ed), 2009, *Handbook of Qualitative Research*, Edisi Bahasa Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 715-731.

Dalam konteks penelitian ini, diharapkan akan dapat memberikan solusi terhadap hal-hal yang harus dilakukan untuk mengatasi permasalahan pelanggaran HAM terhadap PRT Indonesia yang ada di Malaysia melalui perjanjian bilateral kedua negara. Solusi yang diharapkan setidaknya dapat dijadikan rekomendasi bagi pengambil kebijakan dalam merumuskan perjanjian bilateral (MoU) Indonesia-Malaysia terkait perlindungan PRT Indonesia di Malaysia.

Penelitian ini adalah penelitian hukum yang bertujuan untuk mencari kebenaran hukum sesuai dengan hukum positif yang berlaku dalam suatu negara.<sup>36</sup> Penelitian hukum ini akan mengkaji tiga bidang kajian, yaitu kajian mengenai isi dari ketentuan hukum, kajian mengenai penerapan hukum positif dalam masyarakat, dan kajian mengenai pembentukan hukum positif.<sup>37</sup>

Kajian mengenai isi ketentuan hukum positif adalah mengkaji peraturan hukum yang sedang berlaku atau yang dikenal dengan istilah dogmatika hukum. Istilah dogmatika hukum dikenal karena ada anggapan bahwa ketentuan-ketentuan hukum tersebut merupakan dogma yang kebenarannya tidak terbantahkan lagi sehingga ketentuan hukum tersebut harus diterima sebagai ketentuan hukum yang benar.

Sedangkan kajian mengenai penerapan hukum lebih berfokus pada sasaran penerapan ketentuan hukum positif dalam kehidupan nyata masyarakat. Kajian ini menggunakan alur pikir deduksi dimana realitas masyarakat disesuaikan dengan peraturan hukum yang berlaku.

Kajian mengenai pembentukan hukum bertujuan untuk membentuk hukum positif baru yang sesuai dengan kenyataan hidup dalam masyarakat, sehingga ketentuan hukum yang dibuat memenuhi

---

<sup>36</sup> F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, Ganda, Yogyakarta, 2007, hlm. 30.

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm. 31-38.

rasa keadilan dalam masyarakat dan dapat berfungsi dengan baik. Alur berfikir dalam kajian ini adalah induksi dimana peraturan yang akan berlaku disesuaikan dengan realitas yang ada dalam masyarakat, jika tidak sesuai lagi maka dapat dijadikan dasar untuk membuat peraturan hukum yang baru.

Terry Hutchinson membedakan penelitian hukum dalam empat bentuk, yaitu: *doctrinal research*, *reform-oriented research*, *theoretical research* dan *fundamental research*. Dalam menjawab permasalahan pertama dari penelitian ini akan lebih diarahkan pada bentuk *doctrinal research*.<sup>38</sup>

*Doctrinal research* diartikan sebagai “*research which provides a systematic exposition of the rules governing particular legal category, analyses the relationship between rules, explain areas of difficulty and perhaps predict future development.*” Jika dikaitkan dengan penelitian ini, maka penelitian ini akan memberikan deskripsi mengenai peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan perlindungan PLRT, baik di Indonesia maupun Malaysia, untuk ditelaah secara khusus untuk melihat kebijakan kedua negara dalam mengatasi permasalahan PLRT selama ini.

Peter Mahmud Marzuki mengatakan bahwa dalam melaksanakan penelitian hukum dapat menggunakan beberapa pendekatan, yaitu: *statute approach*, *case approach*, *historical approach*, *comparative approach*, dan *conceptual approach*. Penelitian tahun pertama ini menggunakan pendekatan-pendekatan *statute*, *case*, *comparative* dan *conceptual approach*.<sup>39</sup>

Pendekatan *statute* digunakan untuk meneliti, mendalami, dan melihat berbagai peraturan hukum yang berlaku di Indonesia dan

---

<sup>38</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Perdana Media Group, Jakarta, hlm. 32-33.

<sup>39</sup> Ibid. hlm. 94-137.

Malaysia terkait perlindungan PLRT. Pendekatan *case* dengan menggunakan kasus-kasus yang telah diselesaikan oleh kedua negara, baik secara politik maupun secara hukum, untuk menelaah implementasi Protokol Amandemen 2011 dan bila memungkinkan akan dilihat interpretasi hakim terhadap peraturan hukum yang berlaku, apabila kasus tersebut diselesaikan melalui jalur pengadilan. Pendekatan *case* ini menjadi penting karena melalui kasus-kasus yang ada dapat difahami perspektif aktor terhadap substansi MoU dan penerapannya terhadap suatu kasus.

Pendekatan *comparative* adalah melakukan perbandingan hukum substantif yang digunakan sebagai dasar berpikir dalam memberikan perlindungan terhadap PLRT, baik hukum di Indonesia maupun hukum di Malaysia. Dalam membahas ini, secara tidak langsung akan dibandingkan budaya hukum dan sistem hukum kedua negara, untuk melihat persamaan dan perbedaan sehingga dapat memperbaiki kelemahan-kelemahan dari hukum yang sudah ada, khususnya hukum yang menjadi dasar perlindungan PLRT Indonesia di Malaysia. Pendekatan terakhir akan dilakukan secara conceptual yang bertujuan untuk membahas konsep kebijakan yang diterapkan oleh kedua negara terkait dengan perlindungan PLRT. Kedua konsep akan dikombinasikan untuk menghasilkan sebuah konsep atau model yang baru dari konsep perlindungan PLRT Indonesia di Malaysia.

Penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris yang didasarkan pada hasil penelitian yuridis normatif dan dibantu oleh penelitian sosiologi hukum. Untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif tentang permasalahan penelitian, tidak cukup hanya dilakukan melalui studi tentang sistem norma saja. Hukum pada kenyataannya adalah dibuat dan diterapkan oleh manusia yang hidup dalam masyarakat. Artinya, keberadaan hukum tidak bisa terlepas dari keadaan sosial masyarakat serta perilaku manusia yang terkait dengan

lembaga hukum tersebut. Untuk itu dibutuhkan pendekatan yuridis sosiologis atau sering disebut penelitian hukum yang sosiologis berdasarkan mazhab *sociological jurisprudence*. Penelitian ini tetap berbasis pada ilmu hukum normatif, tetapi bukan mengkaji sebagai sistem norma dalam aturan perundang-undangan, melainkan mengamati bagaimana reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma itu bekerja di dalam masyarakat.<sup>40</sup>

Penelitian yuridis sosiologis digunakan untuk meneliti efektivitas bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Bentuk pelaksanaan sebagai perilaku masyarakat ini akan dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial yang ada dalam diri dan lingkungannya. Pendekatan yuridis sosiologis diperlukan untuk menjawab permasalahan penelitian tentang sejauh mana efektifitas penerapan Protokol Amandemen 2011 dalam melindungi PRT Indonesia yang ada di Malaysia. Hasil penelitian ini akan sangat membantu dalam menentukan sumber masalah dan mencari solusi untuk menyelesaikannya. Ini kemudian akan menjadi dasar dalam merumuskan konsep atau model baru perlindungan PLRT Indonesia di Malaysia, yang sesuai dengan kebutuhan PLRT dan kepentingan nasional.

## 2. Data dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data primer dan sekunder. Data primer merupakan bahan penelitian yang berupa fakta-fakta empiris perilaku maupun hasil perilaku manusia. Baik dalam bentuk perilaku verbal, perilaku nyata, maupun perilaku yang terdokumentasikan dalam berbagai hasil perilaku atau catatan (arsip). Sedangkan data sekunder merupakan bahan hukum dalam penelitian yang diambil dari

---

<sup>40</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, Ibid, hlm. 47.

studi kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non-hukum.<sup>41</sup>

Penelitian hukum bertujuan untuk mencari kebenaran yuridis dengan melihat fakta hukum dalam masyarakat dengan peraturan hukum yang ada. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Untuk penelitian hukum internasional, data yang digunakan adalah perjanjian-perjanjian internasional, peraturan-peraturan nasional di negara-negara yang dijadikan objek penelitian, dan putusan-putusan pengadilan, baik internasional maupun nasional serta doktrin-doktrin yang ditulis oleh para ahli hukum internasional, hukum hak asasi manusia, maupun hukum ketenagakerjaan.

Data yang ada diselaraskan dengan permasalahan yang diteliti. Untuk menjawab permasalahan pertama yang terkait dengan pengaturan hukum Pemerintah Indonesia dan Malaysia dalam memberikan perlindungan terhadap PLRT Indonesia di Malaysia, peneliti akan menggunakan bahan hukum seperti peraturan perundang-undangan di Indonesia dan Malaysia terkait perlindungan PLRT, termasuk konstitusi kedua negara dan sistem hukumnya serta putusan-putusan terhadap kasus-kasus yang terkait PLRT.

Permasalahan kedua yang akan dibahas adalah tentang perspektif aktor formal dan informal terhadap perlindungan PLRT setelah moratorium. Perspektif aktor ini akan dikaji secara komprehensif. Data utama akan didapatkan dari hasil wawancara terstruktur dan observasi di lapangan.

Pada permasalahan terakhir terkait implikasi Protokol Amandemen 2011 yang telah diterapkan akan dievaluasi melalui teori Friedman mengenai sistem hukum yang menyatakan bahwa sistem

---

<sup>41</sup> Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana, hlm. 141-146

hukum terdiri dari tiga komponen, yaitu substance, structure, dan culture. Selain melihat substansi hukum juga akan dievaluasi struktur hukum dalam menafsirkan substansi hukum yang kemudian menjadi budaya hukum, sehingga akan didapat sebuah pemahaman tentang efektifitas penerapan Protokol Amandemen 2011. Data utama akan didapatkan melalui wawancara terstruktur dengan beberapa stakeholders, baik dalam kapasitas sebagai aktor formal maupun informal terkait perlindungan PLRT ini.

### **3. Lokasi, Populasi, Sampel, dan Teknik Pengumpulan Data**

Data sekunder dan bahan hukum dalam penelitian ini diambil dari berbagai perpustakaan baik lokal, nasional, maupun internasional, setiap pusat data yang ada di lembaga dan instansi pemerintah yang terkait dengan objek penelitian, serta situs internet. Dokumentasi dalam penelitian ini berasal dari dokumen tertulis, yaitu Protokol Amandemen MoU tahun 2011 antara Indonesia dan Malaysia tentang Perekrutan dan Penempatan Tenaga Kerja Domestik Indonesia, perjanjian internasional yang terkait dengan masalah penelitian, serta perundang-undangan di Indonesia dan Malaysia. Sedangkan untuk mendapatkan data primer, penelitian ini dilakukan di Jakarta, Kuala Lumpur dan Sumatera Utara. Sumatera Utara dipilih karena angka PLRT yang bekerja di Malaysia cukup tinggi, Jakarta merupakan pusat pemerintahan dan pengeluar kebijakan terkait pengiriman PLRT ke luar negeri, sedangkan Kuala Lumpur untuk melakukan observasi langsung terkait perlindungan terhadap PLRT Indonesia di Malaysia.

Adapun yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah seluruh lembaga dan instansi pemerintah yang terkait dengan perlindungan PRT di Malaysia. Cara pengambilan sampel ini ditentukan dengan metode *non probability sampling* yaitu bahwa setiap individu dalam populasi tidak mendapatkan kesempatan yang sama sebab tidak

dilakukan secara acak.<sup>42</sup> Selanjutnya dilakukan pengambilan sampel secara *purposive sampel* dengan kriteria bahwa PRT yang dipilih haruslah yang sudah pernah bekerja sebagai PRT di Malaysia, baik yang sebelum ataupun sesudah adanya MoU dan moratorium, baik yang bekerja secara legal maupun illegal.

Wawancara dilakukan terhadap beberapa pihak yang berhubungan dengan penelitian ini:

- a. Pihak lembaga pemerintahan Indonesia dari:
  - 1) Kementerian Luar Negeri RI;
  - 2) Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI;
  - 3) Kedutaan Besar Republik Indonesia di Malaysia;
  - 4) BNP2TKI;
  - 5) BP3TKI
  - 6) P4TKI
  - 7) Komisi Nasional Perempuan.
- b. Pihak lembaga non pemerintahan Indonesia:
  - 1) LSM Migrant CARE;
  - 2) LSM JALA PRT;
  - 3) Serikat Buruh;
  - 4) Asosiasi Tenaga Kerja Indonesia (ATKI)
- c. Perusahaan Penempatan TKI Swasta
- d. 10 orang PRT Indonesia yang pernah bekerja di Malaysia.

---

<sup>42</sup> Kenneth Bailey, 1982, *Methods of Social Research*, Second Edition, Collier Macmillan Publisher, London, hlm. 97. Lihat juga Maria SW Sumardjono, 2001, Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Gramedia, hlm. 31.

#### 4. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Data primer yang didapat di lapangan dalam bentuk wawancara mendalam ditranskripsikan ke dalam bentuk tulisan. Data ini akan dikombinasikan dengan data-data sekunder yang bersumber dari berita-berita yang ditulis media massa cetak (koran, majalah, buletin atau jurnal) serta ulasan dan opini kalangan akademisi yang tersebar di berbagai media massa, termasuk internet. Data akan dikategorisasikan dalam suatu proses taksonomi sederhana yang menyangkut beberapa isu dan topik penting. Selanjutnya, data-data yang sejenis akan direduksi untuk mengurangi jumlah data yang terlalu banyak untuk kemudian dianalisis berdasarkan tema-tema tertentu yang dianggap bisa menjawab penelitian ini. Hasil analisis ini akan dituliskan ke dalam laporan penelitian sederhana untuk kemudian akan diinterpretasikan dalam suatu seminar hasil penelitian.

Kriteria data yang dianggap valid dalam penelitian ini adalah apabila: (1) benar sesuatu terjadi dan bisa dibuktikan secara tertulis, (2) bisa diverifikasi kebenaran tentang sesuatu itu oleh pihak kedua atau pihak ketiga (*cover both-sides*) secara verbal, (3) bersifat obyektif, tidak semata-mata berdasarkan pendapat atau penilaian subyektif peneliti atau subyek penelitian, (4) diperoleh melalui cara-cara yang sesuai dengan kaidah ilmu pengetahuan. Kajian-kajian ilmiah yang membahas perlindungan PRT Indonesia di Malaysia telah banyak dituliskan, baik bersifat artikel ataupun karangan ilmiah dalam bentuk jurnal dan buku. Bahan-bahan ini akan digunakan untuk mengecek keabsahan data yang diperoleh di lapangan (data primer).

Data yang sudah terkumpul dan sudah melalui tahap verifikasi, kategorisasi, reduksi, akan dilakukan pengecekan validitas<sup>43</sup>. Validasi

---

<sup>43</sup> Tentang validitas lihat juga Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, 2005, hlm. 117 - 133.

data ini akan dilakukan dengan dua tahap. Pertama menggunakan bahan-bahan bandingan dari dokumen, buku, majalah, surat kabar atau selebaran atau bahan-bahan tertulis lainnya dengan tulisan-tulisan jurnal yang sudah dituliskan oleh para peneliti sebelumnya tentang tema yang mirip. Kedua, pada data primer, hasil observasi akan didokumentasikan secara visual (foto) maupun dalam catatan, yang kemudian akan dibandingkan dengan data sekunder yang sudah pernah dibuat sebelumnya dalam bentuk berbagai dokumen lainnya yang dimiliki oleh masyarakat. Pada data primer hasil wawancara, semua ungkapan dan penilaian akan dibandingkan dengan wawancara dengan orang lain dan juga dibandingkan dengan data sekunder tentang hal atau topik yang dibicarakan. Bila ditemukan data yang tidak valid, maka data tersebut akan direduksi dan tidak akan melalui proses analisis dan interpretasi pada tahap berikutnya.

Analisis data merupakan kegiatan dalam penelitian yang berupa melakukan kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan data yang dibantu dengan teori-teori yang telah didapatkan sebelumnya.<sup>44</sup> Secara sederhana analisis data ini dapat disebut sebagai kegiatan memberikan telaah, yang dapat berarti menentang, mengkritik, mendukung, menambah atau member komentar dan kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian dengan pikiran sendiri dan bantuan teori yang telah dikuasai oleh peneliti.

Data yang ada akan dianalisis secara preskriptif. Sifat analisis ini dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan, serta memberikan penilaian preskripsi atau penilaian mengenai benar atau salah atau apa yang seharusnya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian. Proses analisis akan menggunakan logika berfikir secara induktif maupun deduktif. Dengan metode ini dapat diketahui

---

<sup>44</sup> Mukti Fajar ND, *Ibid*, hlm. 183

kesesuaian antara peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya di dalam tataran praktis, serta kaitannya dengan konsep perlindungan hak-hak PRT yang bekerja di Malaysia. Sejauh mana kebijakan pemerintah, khususnya perjanjian bilateral Indonesia-Malaysia telah memberikan dampak terhadap perlindungan PRT di Malaysia. Untuk itu dibutuhkan pendekatan konsep (*conceptual approach*) yang akan dijadikan titik tolak atau pendekatan bagi analisis penelitian ini, karena akan muncul banyak konsep untuk sebuah sebuah fakta hukum.

Apabila konsep perlindungan PRT dalam kebijakan-kebijakan Pemerintah, khususnya perjanjian bilateral Indonesia-Malaysia, sudah dapat difahami, diketahui juga kendala dalam pelaksanaannya, serta dapat dianalisis persepsi masyarakat terhadap penerapan kebijakan tersebut, maka diharapkan akan dapat dicari solusi terhadap permasalahan pelanggaran hak-hak PRT yang terjadi selama ini. Untuk selanjutnya diharapkan juga akan dapat memberikan rekomendasi kepada Pemerintah untuk mereformasi berbagai kebijakan terkait perlindungan PRT di luar negeri, termasuk menghasilkan sebuah naskah akademik untuk MoU Indonesia - Malaysia terkait Perlindungan PRT Indonesia di Malaysia.

# BAB II

## TINJAUAN UMUM TENTANG PERLINDUNGAN HUKUM

### A. KONSEP PERLINDUNGAN HUKUM

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa hukum hadir dalam masyarakat adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa bertubrukan satu sama lain. Pengkoordinasian kepentingan-kepentingan tersebut dilakukan dengan cara membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut.<sup>45</sup>

Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara memberikan kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam memenuhi kepentingannya tersebut. Pemberian kekuasaan, atau yang sering disebut dengan hak ini, dilakukan secara terukur, keluasan dan kedalamannya.<sup>46</sup>

Menurut Paton, suatu kepentingan merupakan sasaran hak, bukan hanya karena ia dilindungi oleh hukum, melainkan juga karena ada pengakuan terhadap itu. Hak tidak hanya mengandung unsur perlindungan dan kepentingan, tapi juga kehendak.<sup>47</sup> Terkait fungsi hukum untuk memberikan perlindungan, Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta mengatakan bahwa hukum itu ditumbuhkan dan dibutuhkan manusia justru berdasarkan produk penilaian manusia untuk menciptakan kondisi yang

---

<sup>45</sup> Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 53.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm. 54.

melindungi dan memajukan martabat manusia serta untuk memungkinkan manusia menjalani kehidupan yang wajar sesuai dengan martabatnya.<sup>48</sup>

Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa:

“Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah.”<sup>49</sup>

Sejalan dengan itu, A.J. Milne dalam tulisannya yang berjudul *the Idea of Human Rights* mengatakan: “*A regime which protects human rights is good, one which fails to protect them or worse still does not acknowledge their existence is bad.*”<sup>50</sup>

Perlindungan hukum dalam Bahasa Inggris disebut *legal protection*, sedangkan dalam Bahasa Belanda disebut *rechtsbecherming*. Harjono mencoba memberikan pengertian perlindungan hukum sebagai perlindungan dengan menggunakan sarana hukum atau perlindungan yang diberikan oleh hukum, ditujukan kepada perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu, yaitu dengan menjadikan kepentingan yang perlu dilindungi tersebut dalam sebuah hak hukum.<sup>51</sup> Dapat dikatakan bahwa perlindungan hukum adalah perlindungan yang diberikan dengan berlandaskan hukum dan perundang-undangan.

Perlindungan hukum bagi setiap warga negara Indonesia tanpa terkecuali, dapat ditemukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945), untuk itu setiap produk yang

---

<sup>48</sup> Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, 1994, *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi*, Bandung, PT. Remaja Rosda Karya, hlm. 64.

<sup>49</sup> Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Rakyat Bagi Rakyat di Indonesia (sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, Surabaya, PT. Bina Ilmu, hlm. 38.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Harjono, 2008, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 357.

dihasilkan oleh legislatif harus senantiasa mampu memberikan jaminan perlindungan hukum bagi semua orang, bahkan harus mampu menangkap aspirasi-aspirasi hukum dan keadilan yang berkembang di masyarakat. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan yang mengatur tentang adanya persamaan kedudukan hukum bagi setiap warga negara.

Perlindungan hukum juga dapat diartikan sebagai tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.<sup>52</sup>

Dalam Negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI), konsep perlindungan hukum, yang tidak lepas dari perlindungan hak asasi manusia, merupakan konsep Negara hukum yang merupakan istilah sebagai terjemahan dari dua istilah *rechstaat* dan *rule of law*. Sehingga, dalam penjelasan UUD RI 1945 sebelum amandemen disebutkan, “Negara Indonesia berdasar atas hukum, (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*)”.

Teori Negara hukum secara essensial bermakna bahwa hukum adalah *supreme* dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*), tidak ada kekuasaan diatas hukum (*above the law*), semuanya ada dibawah hukum (*under the rule of law*), dengan kedudukan ini, tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*).<sup>53</sup>

Sejarah perkembangan cita negara hukum berawal dari konsep pemikiran Plato (427-347 SM) yang kemudian dilanjutkan oleh Aristoteles

---

<sup>52</sup> Setiono, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, 2004, Tesis Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, hlm.3.

<sup>53</sup> Muh. Hasrul, 2013, *Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Efektif*, Disertasi, Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makasar, hlm. 15.

(384-322 SM). Plato dalam bukunya yang berjudul *Politeia* memberikan respons terhadap kondisi negara yang memprihatinkan karena saat itu dipimpin oleh orang-orang atas dasar kesewenang-wenangan. Ide Plato dikembangkan lebih lanjut oleh Aristoteles. Dalam pandangannya, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Pandangan ini termuat dalam karyanya yang berjudul *politica*.

Terdapat tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi, yaitu: (1) pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum, (2) pemerintah dilaksanakan menurut hukum yang berdasar ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi, (3) pemerintah berkostitusi, berarti pemerintah yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan seperti yang dilaksanakan pemerintahan *despotis*. Pemikiran tentang negara hukum ini dilatari oleh situasi dan kondisi yang sama ketika era Plato dan Aristoteles mengemukakan idenya tentang Negara hukum, yaitu merupakan reaksi terhadap kekuasaan yang absolut dan sewenang-wenang.<sup>54</sup>

Sementara, menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah '*rechtsstaat*' itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

- a. Perlindungan hak asasi manusia.
- b. Pembagian kekuasaan.
- c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
- d. Peradilan tata usaha Negara.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Dikutip dari Jimly Assididqie, Orasi Ilmiah pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004. Lihat juga, Notohamidjojo, 1970, *Makana Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Djakarta, hlm. 24-28.

Selanjutnya, A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu:

- a. *Supremacy of Law* (supremasi hukum).
- b. *Equality before the law* (persamaan di depan hukum).
- c. *Due Process of Law* (proses hukum yang adil).<sup>56</sup>

Perumusan ciri negara hukum dari konsep *rechtsstaat* dan *rule of law* sebagaimana dikemukakan oleh Julius Stahl dan A.V. Dicey kemudian diintegrasikan pada pencirian baru yang lebih memungkinkan pemerintah bersikap aktif dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Perumusan kembali ciri-ciri tersebut, antara lain, dihasilkan oleh *International Commission of Jurist* yang pada konferensinya di Bangkok pada tahun 1965, mencirikan konsep negara hukum yang dinamis atau konsep Negara hukum materil sebagai berikut:<sup>57</sup>

- a. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atau hak-hak yang dijamin.
- b. Adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
- c. Adanya pemilihan umum yang bebas.
- d. Adanya kebebasan menyatakan pendapat.
- e. Adanya kebebasan berserikat/berorganisasi dan berposisi.
- f. Adanya pendidikan kewarganegaraan.

---

<sup>56</sup> A.V. Dicey, 2007, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, Terjemahan dari *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Nusamedia, Bandung, hlm. 254-259.

<sup>57</sup> Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES, hlm. 187.

Sementara, Arief Sidharta, mengatakan bahwa Scheltema, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas dasar negara hukum adalah sebagai berikut:<sup>58</sup>

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat '*predictable*'. Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:
  - i. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
  - ii. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
  - iii. Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
  - iv. Asas peradilan bebas, independent, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
  - v. Asas *non-liquet*, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;

---

<sup>58</sup> B. Arief Sidharta, "*Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*", dalam Jentera (Jurnal Hukum), "*Rule of Law*", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm.124-125.

- vi. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
3. Berlakunya Persamaan (*Similia Similius atau Equality before the Law*). Dalam Negara Hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga Negara.
  4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:
    - a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
    - b. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
    - c. Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
    - d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
    - e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
    - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;

- g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
  - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
  - c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut "*civil law*" atau "*modern Roman Law*" sedangkan konsep "*the rule of law*" bertumpu atas sistem hukum yang disebut "*common law*". Karakteristik "*civil law*" adalah "administratif", sedangkan karakteristik "*common law*" adalah "*judicial*". Berbeda dengan latar belakang negara hukum Republik Indonesia, sama halnya dengan istilah "demokrasi", yang sebelumnya tidak dikenal namun dengan pengaruh pikiran barat dikenal demokrasi dengan atribut tambahan, yang melalui Tap MPRS Nomor XXXVII/MPRS/1967, disebut dengan "Demokrasi Pancasila". Begitu juga halnya dengan negara hukum yang dikenal dengan Negara Hukum Pancasila. Sehingga, negara hukum Republik Indonesia bukan sekedar terminologi dari "*rechtsstaat*" atau "*rule of law*".<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 72-74.

Pancasila memiliki sekurang-kurangnya empat kaedah penuntun yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia. Pertama, hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak diperbolehkan adanya hukum-hukum yang menanam benih-benih disintegrasi. Kedua, hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplorasi dalam persaingan bebas melawan golongan yang kuat. Ketiga, hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (Negara hukum). Keempat, hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apapun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaban.<sup>60</sup> Berdasarkan pandangan diatas dan sesuai dengan prinsip NKRI sebagai negara hukum sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD RI 1945, amandemen ketiga, tahun 2001, maka prinsip-prinsip negara hukum pancasila tersebut harus ditegakkan.

Dalam konteks tegaknya suatu negara modern, Jimly Assiddiqie menambahkan, diperlukan pilar-pilar utama, sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, antara lain:<sup>61</sup>

a. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*):

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang

---

<sup>60</sup> Mahfud MD, Op., Cit., hlm. 56.

<sup>61</sup> Jimly Assiddiqie, 2010, *Negara Hukum Indonesia*, Ceramah Umum dalam rangka Pelantikan Dewan Pimpinan Pusat Ikatan Alumni Universitas Jayabaya, di Jakarta, Sabtu, 23 Januari 2010.

mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normative mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang '*supreme*'. Bahkan, dalam republik yang menganut sistem presidential yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai '*kepala negara*'. Itu sebabnya, dalam sistem pemerintahan presidential, tidak dikenal adanya pembedaan antara kepala Negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

b. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*):

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normative dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan '*affirmative actions*' guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui '*affirmative actions*' yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adapt tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya, adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.

c. Asas Legalitas (*Due Process of Law*):

Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau '*rules and procedures*' (*regels*). Prinsip normative demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip '*frijs ermessen*' yang memungkinkan para pejabat tata usaha negara atau administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri '*beleid-regels*' ('*policy rules*') ataupun peraturan-peraturan yang dibuat untuk kebutuhan internal (*internal regulation*) secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

**B. PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA (HAM)**

Sejarah panjang perjuangan kemanusiaan di berbagai kawasan menunjukkan bahwa untuk membangun peradaban baru dengan dasar kemanusiaan tidaklah mudah. Pelanggaran terhadap hak asasi masih terus terjadi di berbagai belahan dunia karena adanya pihak-pihak yang bekerja sama dengan para pelaku, baik langsung maupun tidak langsung. Struktur yang ada, baik lokal, nasional maupun internasional belum benar-benar menjadikan prinsip hak asasi sebagai dasar yang ditaati secara konsisten. Padahal, sejak 10 Desember 1948, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) disepakati oleh seluruh anggota PBB sebagai norma dan dasar pijakan hukum internasional.

Selanjutnya, berbagai instrumen Hak Asasi Manusia (HAM) telah disepakati sebagai panduan bersama penegakkan HAM. Perkembangan wacana konsep HAM melalui instrumen-instrumen tersebut kadangkala memunculkan isu-isu sulit, seperti kedaulatan nasional, universalisme dan partikularisme, gender, hak anak sampai pada isu tentang mana yang lebih penting antara hak-hak sipil dan politik dengan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.

Di negara-negara dunia ketiga, menurut Gros, terdapat tiga kelompok pendukung konsep hak asasi manusia, yaitu kelompok pertama yang dipengaruhi oleh konsep sosialis dan marxisme; kelompok kedua yang dipengaruhi oleh konsep Barat; dan ketiga adalah negara-negara yang karena filsafat hidup, ideologi dan latar belakang sejarahnya merumuskan konsep tersendiri tentang hak asasi manusia.<sup>62</sup>

#### **a. Instrumen HAM**

Merefleksi sejarah regulasi hukum HAM (DUHAM) yang menjadi rujukan internasional ternyata telah dilalui selam 60 tahun lebih. Regulasi hukum HAM ini dibentuk setelah disepakati bersama oleh negara-negara di dunia. Kemudian oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948 mengumumkan mengenai Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM) tersebut melalui resolusi 217 A (III). DUHAM inilah kemudian menjadi landasan utama penegakan hukum HAM di dunia termasuk Indonesia. Terdapat 30 pasal regulasi substansi HAM dalam DUHAM ini dalam konteks *basic rights* (hak-hak dasar), dan *basic needs* (kebutuhan dasar).

Selanjutnya, pada tanggal 16 Desember 1966, melalui Resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) dan terbuka untuk penandatanganan,

---

<sup>62</sup> Dikutip dari Dardiri Hasyim, 2009, *Perencanaan Pembangunan Berwawasan HAM Menuju Pembangunan Berpusat Pada Rakyat*, Universitas Batik Solo.

ratifikasi, dan akses oleh negara-negara anggota PBB dibentuk dua konvenan yaitu;

- i. *International Covenant on Civil and Political Rights* (Konvenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik).

Konvenan ini dibagi ke dalam enam bagian dan 53 pasal, dimana mengatur substansi hak-hak sosial dan politik yaitu:

*Bagian pertama:* mengenai penentuan nasib sendiri (*self determination*), (Pasal 1);

*Bagian kedua:* mengenai perjanjian untuk menghormati dan menjamin hak-hak yang bagi semua orang yang berada dalam wilayah negaranya dan tunduk pada wilayah hukumnya, tanpa pembedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lainnya, (Pasal 2- Pasal 5);

*Bagian ketiga:* mengenai hak hidup, tidak disiksa, perbudakan dan perdagangan perbudakan, kebebasan dan keamanan pribadi, kedudukan yang sama didepan hukum dan pengadilan (*equality before the law*), kebebasan berpikir, keyakinan dan beragama, hak berserikat, berpolitik dan mengeluarkan pendapat, dan hak kelompok minoritas (Pasal 6-Pasal 27);

*Bagian keempat:* mengenai pembentukan Komite Hak Asasi Manusia, (Pasal 28-Pasal 45);

*Bagian kelima:* penafsiran konvenan terhadap pengakuan hak-hak negara para pihak, (Pasal 46-Pasal 47);

*Bagian keenam:* mengenai keterbukaan ditandatangani dan ratifikasi konvenan oleh negara para pihak, (Pasal 48-Pasal 53).

- ii. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya), dibagi dalam lima bagian dan 31 pasal, yaitu:

*Bagian pertama:* mengenai penentuan nasib sendiri (*self determination*), (Pasal 1);

*Bagian kedua:* mengenai perjanjian untuk menghormati dan menjamin hak-hak yang bagi semua orang yang berada dalam wilayah negaranya dan tunduk pada wilayah hukumnya, tanpa perbedaan apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lainnya. Kemudian hak yang sama antara laki-laki dan perempuan untuk menikmati semua hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (Pasal 2- Pasal 5);

*Bagian ketiga:* pengakuan hak bekerja, serikat kerja, jaminan sosial, perlindungan atas bantuan kelompok alamiah, standar kehidupan yang layak termasuk sandang, pangan dan perumahan, hak pendidikan dan budaya (Pasal 6-Pasal 15);

*Bagian keempat:* mengenai perjanjian para pihak menyampaikan laporan pelaksanaan kepada Sekjen PBB, (Pasal 16-Pasal 25);

*Bagian kelima:* mengenai keterbukaan untuk ditandatangani dan ratifikasi konvenan oleh negara para pihak, (Pasal 26-Pasal 31).

Berdasarkan DUHAM dan kedua konvenan inilah selanjutnya, negara-negara yang menjadi anggota PBB terikat untuk mengimplementasikan, sesuai dengan aturan dan kedaulatan negaranya. Untuk menjalankannya, terlebih dahulu negara para pihak termasuk Indonesia melakukan ratifikasi (mengundangkannya) kedalam peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks Hukum HAM Internasional, memang terdiri dari kumpulan aturan, prosedur, dan lembaga-lembaga internasional yang dikembangkan untuk melaksanakan konsep ini dan memajukan penghormatan terhadap HAM di semua negara di seluruh dunia. Namun demikian, sekalipun HAM Internasional memusatkan perhatian pada aturan, prosedur, dan lembaga, hukum itu secara khas juga mewajibkan sekurang-kurangnya sedikit pengetahuan dan kepekaan terhadap hukum dalam negeri yang terkait dari negara-negara dimana praktisi hukum mempunyai kepentingan - khususnya, hukum nasional mengenai pelaksanaan perjanjian dan kewajiban internasional lain, perilaku hubungan internasional dan perlindungan yang diberikan oleh hukum domestik kepada HAM.<sup>63</sup> Memang, karena hukum internasional pada umumnya hanya bisa diterapkan pada negara-negara dan biasanya tidak menciptakan hak-hak yang dapat diberlakukan secara langsung oleh para pribadi dalam pengadilan nasional, hukum HAM Internasional dalam praktek dapat dibuat efektif hanya kalau setiap negara membuat aturan-aturan ini menjadi bagian dari sistem hukum domestiknya sendiri.<sup>64</sup>

Inti paham HAM adalah *Pertama* bahwa HAM secara kodrati inheren atau melekat, universal mengacu bahwa HAM itu tanpa pembedaan warna kulit, ras, agama, suku, etnis, bangsa, atau status sosial lainnya dan tidak dapat dicabut; hak-hak itu dimiliki oleh individu semata-mata karena mereka adalah manusia ciptaannya bukan karena mereka adalah warga negara suatu negara. *Kedua*, perlindungan efektif terhadap HAM terdapat dalam kerangka batas-batas legitimasi yang demokratis. *Ketiga*, batas-batas pelaksanaan HAM hanya dapat ditetapkan atau dicabut oleh

---

<sup>63</sup> Richard. B Bilder, 2005, *Tinjauan Umum Hukum Hak Asasi Manusia*, Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara X Tahun 2005, ELSAM, Jakarta, hlm. 1.

<sup>64</sup> Ibid.

undang-undang sebagai bagian dari konsep negara hukum yang bermakna bahwa hak harus dilindungi oleh undang-undang, dan bahwa ketika mencabut atau mengurangi hak-hak individu, pemerintah wajib mematuhi persyaratan hukum yang konstitusional.<sup>65</sup>

Selanjutnya, Thomas Paine, juga mengatakan: “Tetapkan hak-hak asasi manusia, junjung tinggi kesetaraannya..... jangan biarkan ada ha-hak istimewa. Tidak ada perbedaan karena kelahiran, dan tidak ada monopoli. Selamatkan kebebasan industri dan perdagangan, serta pembagian warisan keluarga secara adil.”

66

#### **b. Dimensi Absolut dan Relatif HAM**

Dalam tataran teori terdapat dua pandangan besar tentang sifat berlakunya HAM. Satu pihak melihat sebagai nilai-nilai universal, sebaliknya ada pandangan yang menyatakan HAM bersifat partikular. Berlakunya HAM mengikuti pandangan ini dipecah menjadi 4 (empat) kelompok, yaitu sebagai berikut:<sup>67</sup>

##### **i. Pandangan Universal Absolut**

Pandangan ini melihat HAM sebagai nilai-nilai universal sebagaimana dokumen-dokumen HAM Internasional, seperti *the International Bill of Human Rights*. Penganut pandangan ini adalah negara-negara maju, dimana bagi Negara-negara berkembang mereka dinilai eksploitatif karena menerapkan HAM sebagai alat

---

<sup>65</sup> Retno Kusniati, 2011, *Sejarah Perlindungan Hak Hak Asasi Manusia Dalam Kaitannya Dengan Konsepsi Negara Hukum*, Makalah disampaikan pada Bimbingan Teknis HAM Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jambi di Hotel Ceria, Jambi, 24 Mei 2011.

<sup>66</sup> Dikutib dari Geoffrey Robertson QC, 2002, *Kejahatan Terhadap Kemanusiaan: Perjuangan Untuk Mewujudkan Keadilan Global*, hlm. 3.

<sup>67</sup> Mansyur Effendi dan Taufani Sukmana Evandri, 2010, *HAM Dalam Dimensi/Dinamika Yuridis, Sosial, Politik dan Proses Penyusunan/Aplikasi HA-KHAM (Hukum Hak Asasi Manusia) Dalam Masyarakat*, Cet. I (Edisi III), Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 85-88.

penekan dan sebagai instrumen penilai (*tool of judgement*). Contohnya, *country report* dari Kedubes Amerika Serikat. Demikian pula salah satu pernyataan yang tersurat dan tersirat dalam *Summary of Bangkok NGO Declaration* (Bangkok:1993), antara lain menyatakan: “*As human rights are of universal concern and are universal in value, the advocacy of human rights cannot be considered to be an encroachment upon national sovereignty.* Artinya, ketika hak-hak asasi manusia menjadi perhatian dan berharga serta bersifat universal, pembelaan hak-hak asasi manusia tidak dapat dianggap sebagai pelanggaran atas kedaulatan nasional.”

ii. Pandangan Universal Relatif

Pandangan ini melihat persoalan HAM sebagai masalah universal. Namun, pengkecualian dan pembatasan yang didasarkan atas asas-asas hukum nasional tetap diakui keberadaannya. Sebagai contoh, ketentuan dalam Pasal 29 ayat (2) *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR), mengatakan:

*“In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedom of others and of meeting the just requirements of morality, public order and general welfare in a democratic society.* Artinya, dalam penerapan hak-hak dan kebebasannya, setiap orang dihadapkan pada suatu batasan-batasan tertentu yang ditentukan oleh hukum yang bertujuan untuk melindungi penghargaan dan penghormatan terhadap hak-hak dan kebebasan orang lain dan memenuhi syarat-syarat yang adil dari segi moral, norma masyarakat, dan kesejahteraan umum dalam masyarakat demokratis.”

iii. Pandangan Partikularistis Absolut

Pandangan ini melihat HAM sebagai persoalan masing-masing bangsa, tanpa memberikan alasan yang kuat, khususnya dalam melakukan penolakan terhadap berlakunya dokumen-dokumen

internasional. Pandangan ini sering kali menimbulkan kesan *chauviniss*, egois, defensive, dan pasif tentang HAM.

#### iv. Pandangan Partikularistis Relatif

Dalam pandangan ini, HAM dilihat disamping sebagai salah universal juga merupakan masalah nasional masing-masing bangsa. Berlakunya dokumen-dokumen HAM internasional harus diselaraskan, diserasikan, dan diseimbangkan, serta memperoleh dukungan budaya bangsa. Pandangan ini tidak hanya menjadikan kekhususan yang ada pada masing-masing bangsa sebagai sasaran untuk bersikap defensif, tetapi dilain pihak juga aktif mencari perumusan dan pembenaran (*vindication*) terhadap karakteristik HAM yang dianutnya.

Dalam kerangka ini, Deklarasi Kuala Lumpur (1993) tentang HAM yang dirumuskan oleh *Asean Interparliamentary Organization* (AIPO), menegaskan:

*“.....the people of ASEAN accept that human rights exist in a dynamic and evolving context and that each country has inherent historical experiences, and changing economic, social, political, and cultural realities and value system which should be taken into account.”* Artinya, ....seluruh anggota masyarakat ASEAN menerima bahwa HAM berada dalam konteks dinamis dan berubah-ubah, juga setiap Negara memiliki warisan pengalaman sejarah dan perubahan yang nyata, baik ekonomi, sosial, politik, dan kultur, juga norma-norma harus dipertimbangkan.

Selanjutnya, Muladi juga mengatakan:

“HAM adalah universal, tak terpisahkan, saling berketergantungan, dan saling berhubungan. Masyarakat internasional sudah seharusnya memperlakukan HAM secara keseluruhan secara adil dan merata, berkedudukan sama, dan dengan penekanan yang sama. Sementara itu, pengertian-pengertian baik yang bersifat nasional, regional, dan berbagai latar belakang sejarah, kebudayaan/kegamaan harus

ditanamkan dalam pikiran, sekaligus menjadi tugas Negara, tanpa memandang sistem politik, ekonomi, dan budayanya tetap memperhatikan dan melindungi HAM dan kebebasan dasar manusia. Pandangan partikularistis relative cocok untuk diaanut oleh Indonesia.<sup>68</sup>

### c. Implementasi HAM di Indonesia

Pada dasarnya bangsa Indonesia memiliki pandangan dan sikap mengenai hak asasi manusia yang bersumber dari nilai agama, nilai moral universal, dan nilai luhur budaya bangsa, serta berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Bangsa Indonesia mengakui bahwa setiap individu merupakan bagian dari masyarakat dan sebaliknya, masyarakat terdiri dari individu-individu yang masing-masing memiliki hak dasar. Setiap individu, disamping mempunyai hak asasi juga kewajiban dan tanggung jawab untuk menghormati hak asasi individu lain atau komunitas masyarakat lain. Dalam istilah Baramuli, dilihat dari sejarahnya, HAM di Indonesia merupakan pembauran antara hak kolektif dan hak orang per-orang.<sup>69</sup>

Secara normatif, substansi hak asasi manusia telah dirumuskan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, baik implisit maupun eksplisit. Sebelum amandemen regulasi mengenai HAM dalam UUD 1945 tidak diatur secara eksplisit dan komprehensif.

Hanya ada dua pasal pengaturannya, yaitu Pasal 27 ayat (1-2) disebutkan:

- 1) *Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.*
- 2) *Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.*

---

<sup>68</sup> Ibid

<sup>69</sup> Dardiri Hasyim, Op., Cit., hlm.

Kemudian, Pasal 28 disebutkan: *“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”*. Pasca amandemen kedua, tahun 2000, UUD 1945 secara eksplisit dan spesifik menetapkan dalam BAB XA, Pasal 28-28J. Selanjutnya, dibentuk UU No.39/1999 tentang HAM dan UU No.26/2000 tentang Peradilan HAM.

Pasal 1 Ayat (1) UU No.39/1999 tentang HAM menyebutkan:

*“Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Kuasa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia”*.

Adnan Buyung Nasution menyebutkan, bahwa dari segi hukum, dalam sepuluh tahun terakhir ini ada sejumlah kemajuan penting mengenai upaya bangsa ini untuk melindungi HAM. Sejumlah produk politik yang penting tentang HAM, seperti dikeluarkannya TAP MPR No. XVII/1998, amandemen UUD 1945 yang secara eksplisit sudah memasukkan pasal-pasal cukup mendasar mengenai hak-hak asasi manusia, UU No.39/1999 tentang Hak-Hak Asasi Manusia *joncto* UU No.26/2000 tentang Pengadilan HAM. Setelah amandemen, dengan sendirinya UUD 1945 sebenarnya sudah dapat dijadikan dasar konstitusional untuk memperkokoh upaya-upaya peningkatan perlindungan HAM. Adanya undang-undang tentang HAM dan peradilan HAM merupakan perangkat organik untuk menegakkan hukum dalam kerangka perlindungan HAM atau sebaliknya, penegakan supremasi hukum dalam rangka perlindungan HAM.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Ibid, hlm.3

Sementara, dalam konteks implementasi DUHAM dan kedua konvenan diatas setelah 57 tahun disahkan, baru pada tahun 2005 pemerintah Indonesia mengesah kedua konvenan tersebut melalui UU No.11/2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya). Dilanjutkan dengan UU No.12/2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). Jika merujuk kepada pemenuhan regulasi hukum HAM di Indonesia sampai saat ini, boleh dikatakan telah terpenuhi. Namun demikian, dalam konteks implementasi masih terdapat kendala dan kekurangannya terutama, konteks pembangunan yang berwawasan HAM.

Oleh karena itu, Departemen Hukum dan HAM (Depkumham) melalui Badan Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia (Balitbang HAM), saat ini memfokuskan tiga kegiatan dalam kaitannya dengan Paradigma Pembangunan Nasional Berwawasan HAM. Pertama, mengidentifikasi berbagai kendala utama yang dihadapi dalam pemajuan dan perlindungan HAM melalui *rights-based assesement* yang berpijak pada data empiris (*evidence-based target*) pada setiap sektor pembangunan terutama pada kelompok sasaran yang rentan. Kedua, meningkatkan kualitas ketata-pemerintahan (*improving governance*) baik di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota melalui pendekatan pembangunan yang berbasis HAM. Dan, ketiga, menetapkan dan menyajikan rekomendasi kebijakan prioritas yang diperlukan bagi proses perencanaan dan pelaksanaan reformasi di bidang pemerintahan,

legislasi, politik dan budaya (*holistic and systemic reforms*) yang memihak kepada mereka yang lemah.<sup>71</sup>

### C. PERLINDUNGAN PENATA LAKSANA RUMAH TANGGA (PLRT)

#### 1. Pengertian dan Perkembangan Penata Laksana Rumah Tangga

Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT) pada awalnya lebih dikenal dengan istilah Pembantu Rumah Tangga (PRT). PRT adalah seatu pekerja yang bersifat sementara dan tidak mutlak dibutuhkan dalam sebuah rumah tangga. Kehadiran PRT hanya dianggap sebagai bentuk bantuan dari pihak lain dalam mengurus urusan dan kebutuhan rumah tangganya. Namun demikian, posisi ini menjadi penting ketika anggota rumah tangga tersebut memiliki pekerjaan dan kesibukan masing-masing yang cukup tinggi, sehingga pekerjaan rumah tangga harus dibantu oleh pihak lain dalam pengurusannya.

Masa dulu, PLRT dapat ditemui pada kehidupan kebudayaan Indonesia pada umumnya, khususnya pada kehidupan Keraton Jawa. Kehidupan sebuah keluarga yang biasanya terdiri dari ayah, ibu dan anak memiliki seorang pengasuh yang bekerja sebagai pengasuh dan penjaga anak sekaligus melakukan pekerjaan memasak, mencuci dan lain sebagainya yang sangat membantu kelancaran rutinitas keluarga tersebut.<sup>72</sup>

Pekerjaan PLRT pada awalnya dilakukan oleh orang yang memiliki hubungan kekerabatan dengan keluarga yang menggunakan jasanya. Hal ini dikaitkan dengan kepercayaan yang cukup besar yang harus diberikan kepada orang yang membantu tersebut. Namun belakangan ini telah terjadi pergeseran dari kerabat mulai digantikan oleh individu yang memiliki keahlian khusus dalam pekerjaan rumah tangga. PLRT sudah

---

<sup>71</sup> Hukumham info, *Tiga Fokus Balitbang HAM Dalam Pembangunan Berwawasan HAM*, 21 Mei 2008.

<sup>72</sup> [www.wikipedia.or.id/pembantu\\_rumah\\_tangga/](http://www.wikipedia.or.id/pembantu_rumah_tangga/) diakses pada tanggal 1 Agustus 2014

mulai direkrut secara komersil dan diperlukan oleh kalangan luas lainnya, walaupun sering terlupakan sebagai pekerjaan yang memiliki peran dan arti besar bagi pengguna jasa PLRT.

Kebutuhan akan PLRT semakin hari semakin meningkat karena kehidupan masyarakat perkotaan yang semakin kompleks sehingga kehadiran pembantu dalam menjalankan rutinitas sehari-hari memiliki peran yang cukup penting. Itulah yang kemudian membuat kemunculan agen-agen penyalur PLRT semakin marak, baik untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri, bahkan sampai memasok tenaga PLRT ke luar negeri.

Meningkatnya tindak kekerasan terhadap PLRT belakangan ini menimbulkan berbagai permasalahan yang semakin hari semakin kompleks. Walaupun data tentang kasus yang dihadapi PLRT sampai saat ini masih banyak namun perlindungan terhadap PLRT masih sangat lemah. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan) bahkan tidak mengatur mengenai PLRT secara khusus, termasuk pengertian atau definisi PLRT yang sering dianggap bukan bagian dari sector formal.

Dalam UU Ketenagakerjaan, pekerja atau buruh didefinisikan secara umum. Merujuk pada Pasal 1 angka 3 dapat disimpulkan bahwa PLRT dapat dikategorikan sebagai pekerja atau buruh karena mereka menerima upah atau imbalan dalam bekerja. Namun sayangnya, pasal-pasal selanjutnya dalam UU tersebut hanya mengatur masalah tenaga kerja di sector formal yang bekerja dalam suatu hubungan kerja berdasarkan adanya perjanjian kerja. UU Ketenagakerjaan ternyata tidak mengakui dan memberikan perlindungan atas hak dan kewajiban pekerja yang bekerja di sector domestic atau rumah tangga. Pengertian tenaga kerja dalam UU Ketenagakerjaan hanya membatasi pada orang yang mampu menghasilkan barang atau jasa bagi orang lain maupun diri sendiri dan terorganisir.

Pekerjaan rumah tangga atau domestic sering dianggap sebagai pekerjaan perempuan. Tugas perempuan di wilayah domestik dalam budaya patriarkhi sering dianggap sebagai pekerjaan rendah, tidak membutuhkan keterampilan, tidak bernilai ekonomis, dan sering tidak dihitung sebagai bagian dari kontribusi terhadap rumah tangga, masyarakat maupun Negara.

Menurut Todaro dan Smith, sektor informal adalah sektor yang tidak terorganisir, tidak teratur, dan sebagian besar legal tetapi tidak terdaftar. Dari karakteristik tersebut, sepertinya PLRT dapat dimasukkan dalam kategori pekerja informal. Namun di Indonesia, sector informal lebih sering digunakan untuk menyebut pekerja di luar sector formal seperti pekerja home industry, pedagang kaki lima, dan pedagang asongan.

Sampai saat ini, belum ada rumusan khusus tentang pengertian PLRT atau pekerja domestic dalam system hukum dan peraturan perundang-undangan di Indonesia maupun Malaysia. Sikap budaya menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia enggan membuat peraturan formal tentang pekerjaan rumah tangga dan, apabila ada, mereka enggan untuk menggunakan peraturan tersebut sebagai dasar untuk menyelesaikan perselisihan yang melibatkan para PRT. Kenyataannya, para pekerja rumah tangga jarang sekali disebut sebagai pekerja (*workers*), melainkan hanya sebagai pembantu (*helper*).

Karena sifat hubungan yang informal, kekeluargaan dan paternalistik antara PRT dan majikan, penyelesaian perselisihan yang menyangkut hak dan kewajibanpun biasanya dilakukan secara informal. Ini artinya PRT tidak memiliki akses terhadap mekanisme-mekanisme seperti pengadilan industri, yang dibentuk untuk menyelesaikan perselisihan yang melibatkan para pekerja di sector formal. Lebih lanjut, apabila suatu tindak pidana terjadi dan pekerja memiliki hak untuk melaporkan kasus tersebut kepada kepolisian, bukti empiris menunjukkan bahwa pelaporan jarang terjadi. Sebagai gantinya, PRT mungkin mencari

bantuan untuk menyelesaikan perselisihan dari seorang anggota keluarga, rukun tetangga, rukun warga, atau kepala desa. Umumnya, PRT akan menyandarkan diri pada kemurahan hati sang majikan dan berusaha membangun hubungan yang berdasarkan kepercayaan (*trust*).

Praktik menyebut para pekerja rumah tangga sebagai pembantu memperkuat keengganan budaya untuk memformalkan hubungan antara para pekerja rumah tangga dengan para majikannya, yang banyak di antaranya berasal dari keluarga jauh atau desa yang sama. Sebagai gantinya, para majikan memandang peranan mereka sebagai peranan paternalistik, di mana mereka melindungi, memberi makan, tempat tinggal, pendidikan dan memberikan uang saku kepada pekerja rumah tangga sebagai imbalan atas tenaga yang diberikan. Aspek paternal dari hubungan kerja ini, yang dipadukan dengan fakta bahwa kebanyakan tugas dilaksanakan di dalam rumah keluarga dan tidak dianggap produktif secara ekonomi.<sup>73</sup> Budaya Indonesia secara umum memandang hubungan ini sebagai hubungan yang bersifat pribadi.<sup>74</sup> Di satu sisi masyarakat Indonesia mendukung tingkat keterlibatan pemerintah yang cukup besar diberbagai aspek perekonomian dan kehidupan, namun, disisi lain, rumah dinilai bersifat personal dan berada di luar batas jangkauan intervensi negara. Factor-faktor budaya inilah yang membuat pengaturan tentang PRT sulit untuk diatur secara formal.

Lembaga swadaya masyarakat dan organisasi perburuhan internasional mengembangkan sebuah wacana baru terhadap istilah PLRT ini. Kata “Pekerja” atau *worker* digunakan untuk menggantikan kata “Pembantu” atau *servant*. Melalui perubahan istilah ini diharapkan

---

<sup>73</sup> Lembaga Bantuan Hukum Perempuan Indonesian (LBH APIK), Kertas Posisi Usulan Revisi Perda DKI Jakarta No 6 Thn 1993 tentang Pramuwisma [*Position Paper and Recommendations for the Revision of Jakarta City Local Ordinance No 6 of 1993 on Domestic Workers*] (LBH APIK Jakarta, 2002), hlm. 3.

<sup>74</sup> *Ibid.* hlm. 1-2.

pekerja domestic dapat diakui sebagai sebuah pekerjaan yang bersifat formal yang ikut dilindungi oleh hukum ketenagakerjaan.

Beberapa Peraturan Daerah di beberapa wilayah di Indonesia sudah mulai menggunakan istilah Pekerja Rumah Tangga (PRT). Dalam Perda Yogyakarta, PRT didefinisikan sebagai orang yang tidak termasuk anggota keluarga yang bekerja pada seseorang atau beberapa orang dalam rumah tangga untuk melakukan pekerjaan kerumahtanggaan dengan memperoleh upah. Sedangkan pada Rancangan Perda yang diajukan oleh Jaringan Perlindungan Pekerja Rumah Tangga (JPPRT), PRT disebutkan sebagai orang yang bekerja pada seseorang atau beberapa orang dalam rumah tangga untuk melakukan pekerjaan kerumahtanggaan dengan memperoleh upah.

Berdasarkan definisi di atas, setidaknya terdapat 4 (empat) unsur pokok dalam pengertian PRT, yaitu:

- (a) Orang yang bekerja (PRT);
- (b) Orang yang mempekerjakan (Majikan);
- (c) Melakukan pekerjaan kerumahtanggaan; dan
- (d) Mendapatkan upah.

Istilah lain yang sekarang sering digunakan adalah pekerja domestic atau domestic workers. Pasal 1 (a) Konvensi ILO 189 menyatakan bahwa pekerjaan domestik adalah pekerjaan yang dilaksanakan di dalam atau untuk satu atau beberapa rumah tangga. Sedangkan Pasal 1 (b) menyebutkan bahwa pekerja domestik berarti setiap orang yang terikat di dalam pekerjaan rumah tangga dalam suatu hubungan kerja. Poin (c) memberi batasan pengertian pekerja domestic bahwa orang yang hanya melakukan pekerjaan kerumahtanggaan secara insidentil atau sporadic dan bukan untuk mencari nafkah tidak termasuk sebagai pekerja domestic.

Adapun istilah Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT) muncul pada terjemahan teks MoU Indonesia dan Malaysia tentang Perekrutan dan Penempatan Pekerja Domestik Indonesia yang ditandatangani di Bali, Indonesia pada 13 Mei 2006. Pada Pasal 1 disebutkan yang dimaksud dengan PLRT adalah warga Negara Republik Indonesia yang terikat atau mengikatkan diri untuk bekerja di Malaysia dalam jangka waktu tertentu untuk seseorang sebagai pembantu rumah tangga sebagaimana diatur dalam Employment Act 1955, Labour Ordinance Sabah (Chapter 67) dan Labour Ordinance Sarawak (Chapter 76). Selanjutnya, penelitian ini akan menggunakan istilah sebagaimana yang disebutkan dalam MoU tersebut.

## 2. Konsep Hak Fundamental PLRT Indonesia di Luar Negeri

Pekerja Indonesia yang bekerja di luar negeri digolongkan atas kepemilikan dokumen, yaitu pekerja Indonesia berdokumen dan tidak berdokumen. Pekerja Indonesia yang memiliki dokumen lengkap dan sah serta direkrut melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan merupakan pekerja Indonesia berdokumen, sementara pekerja Indonesia tidak berdokumen adalah pekerja Indonesia yang tidak memiliki dokumen lengkap atau dokumen jati dirinya dipalsukan dan atau yang direkrut dengan tidak melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan.<sup>75</sup> Selain itu juga dapat dikelompokkan berdasarkan Profesi; a) pekerja Indonesia yang memiliki keterampilan (*skilled*) dan b) pekerja Indonesia tidak memiliki keterampilan (*unskilled*).

Penggolongan dan pengelompokan pekerja Indonesia di luar negeri seperti tersebut diatas, bukanlah mempunyai makna yang berbeda dalam hal perlindungan bagi mereka. Semua pekerja Indonesia yang bekerja di luar negeri mempunyai derajat yang sama sebagai manusia, untuk itu dalam hal memberikan perlindungan negara dituntut untuk tidak

---

<sup>75</sup> The Institute for Ecosoc Rihgts, *Naskah Akademik Perubahan UU No.39 Tahun 2004 tentang Perekrutan dan Penempatan TKI di Luar Negeri*, 2010, dalam DPR RI, *Naskah Akademik Perubahan RUU PPILN Final*, Jakarta, 7 Juni 2012.hlm.12.

membedakan pekerja Indonesia berdasarkan golongan maupun jenis pekerjaan, karena kesemua itu merupakan bagian dari HAM yang diakui oleh negara.

HAM memiliki tempat dan bersubjek pada setiap diri manusia. Pihak yang menikmati dan bisa mengklaim suatu perlindungan dan pemenuhan HAM adalah seorang individu. Secara ideal pemenuhan HAM harus mencakup setiap individu dan tidak terpisahkan dari individu. Sementara negara berkewajiban untuk menghormati, melindungi serta memenuhi HAM tersebut. Tiga kewajiban negara ini dikenal sebagai *trias of state obligation*.<sup>76</sup> Setiap orang atau individu di bawah yurisdiksinya ini, termasuk baik warga negaranya maupun orang atau warga asing yang berada di wilayah hukumnya.<sup>77</sup> Warga asing disini termasuk mereka yang tidak memiliki kewarganegaraan apapun, pencari suaka, pengungsi, dan buruh migrant.<sup>78</sup> Seperti yang tercantum dalam ketentuan Kovenan Sipil dan Politik, yang selalu dimulai dengan “setiap orang berhak atas/untuk...”, atau “setiap Negara pihak dalam Kovenan ini berjanji untuk menghormati dan melindungi hak-hak...”. Sedangkan kewajiban merupakan sesuatu yang wajib dilaksanakan, keharusan (sesuatu hal yang harus dilaksanakan).

Pekerja Indonesia yang bekerja di Malaysia, khususnya yang bekerja disektor PLRT merupakan salah satu sektor yang rentan sekali mendapatkan pelanggaran atas hak-haknya sebagai pekerja maupun sebagai individu. PLRT bekerja dalam ranah domestik yang jauh dari pantauan negara pengirim dan negara penerima, hal tersebutlah yang menjadikan banyak pelanggaran atas hak-haknya. Seharusnya para pihak

---

<sup>76</sup> Tim KontraS, Panduan Untuk Pekerja HAM: Pemantauan dan Investigasi Hak Asasi Manusia, KontraS bekerja sama dengan Indonesia Australia Legal Development Facility (IALDF) 2009, hlm.33.

<sup>77</sup> Lihat: komentar umum komite HAM No.31, paragraph 3 dan 10.

<sup>78</sup> Tim KontraS., *Op Cit.*

(negara pengirim dan negara penerima) bertanggung jawab dalam menghormati, melindungi serta memenuhi hak-hak fundamental PLRT.

Junio Gerasius Damanik,<sup>79</sup> dalam penelitiannya menyebutkan:

Hak Asasi Manusia tersebut merupakan kewajiban negara untuk melindungi dan menegakkan hak-hak itu, termasuk hak bebas dari kekerasan dan penindasan. Sehingga negara harus bertanggung jawab penuh atas buruh migrannya, termasuk juga Indonesia. Oleh karena itu, para buruh migran Indonesia yang berada di luar negeri harus memperoleh perlindungan dibawah Undang-undang nasional dan perjanjian bilateral mengenai tenaga kerja.

Sehubungan dengan status PLRT yang masih sering menjadi perdebatan, apakah dianggap sebagai pekerja formal, informal atau tidak termasuk dalam keduanya, sehingga sampai saat ini hak dan kewajiban PLRT masih menjadi perdebatan. Kurangnya pengaturan yang secara tegas dan khusus mengatur tentang PLRT menjadikan permasalahan ini terus berlarut-larut. Apabila PLRT dapat dikategorikan sebagai pekerja atau buruh, sebenarnya akan memberikan akses PLRT terhadap berbagai hak-haknya sesuai hukum ketenagakerjaan.

Setelah Indonesia meratifikasi Konvensi ILO 189 tentang Konvensi Kerja Layak bagi Pekerja Rumah Tangga, selayaknya seluruh warga Negara Indonesia yang memiliki pekerjaan sebagai PLRT mempunyai hak-hak sebagaimana yang tertuang dalam Konvensi tersebut. Demikian juga dengan semua kebijakan yang dibuat oleh Negara, seharusnya memberikan jaminan perlindungan dan hak-hak PLRT sesuai dengan Konvensi ILO 189.

Berdasarkan Konvensi ILO 189, PLRT memiliki hak-hak dasar di tempat kerja, meliputi:<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Junio Gerasius Damanik, *Perlindungan HAM Terhadap Tenaga Kerja Indonesia Di Malaysia Ditinjau Dari Konvensi Buruh Migran*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2011, hlm.56.

<sup>80</sup> Pasal 3 Konvensi 189

- (a) Kebebasan berserikat dan pengakuan efektif hak atas perundingan bersama;
- (b) Penghapusan segala bentuk kerja paksa atau kerja wajib;
- (c) Penghapusan efektif pekerja anak; dan
- (d) Penghapusan diskriminasi dalam hal pekerjaan dan jabatan.

Selanjutnya juga ditentukan bahwa terhadap PLRT yang berusia di bawah 18 tahun tidak menghalangi mereka dari mendapatkan kesempatan pendidikan lanjutan atau pelatihan kerja.

Pasal 5 menyebutkan bahwa Negara harus memastikan bahwa PLRT menikmati perlindungan yang efektif terhadap segala jenis penyalahgunaan, pelecehan dan kekerasan. Mereka juga dapat menikmati ketentuan kerja yang adil serta kondisi kerja yang layak, dan jika mereka tinggal di dalam rumah tangga tersebut, menikmati kondisi hidup layak yang menghormati privasi mereka.<sup>81</sup>

PLRT harus terlebih dulu diberi informasi mengenai syarat dan ketentuan kerja dengan cara yang tepat, dapat diverifikasi dan mudah dimengerti dan lebih baik bila memungkinkan melalui kontrak tertulis. Demikian juga dengan perlakuan yang diberikan kepada PLRT harus sama dengan pekerja lainnya, khususnya terkait jam kerja, kompensasi lembur, jadwal libur harian dan mingguan serta cuti tahunan yang harus disesuaikan dengan peraturan yang ada, dengan tetap mempertimbangkan karakteristik khusus pekerjaan rumah tangga. Pembayaran upah harus dibayar secara langsung dan tunai secara berkala, setidaknya-tidaknya satu bulan sekali, kecuali ada aturan atau perjanjian yang membolehkan pembayaran dilakukan melalui transfer bank, cek bank, cek pos, atau alat pembayaran lainnya.

PLRT memiliki hak untuk lingkungan kerja yang aman dan sehat dengan tetap memperhatikan karakteristik pekerjaan kerumahtanggaan.<sup>82</sup> PLRT juga memiliki hak untuk menikmati perlindungan jaminan sosial,

---

<sup>81</sup> Pasal 6 Konvensi ILO 189

<sup>82</sup> Pasal 13 Konvensi ILO 189

termasuk masalah kesehatan dan persalinan. Selain itu, PLRT dijamin mendapatkan akses terhadap keadilan atau mekanisme penyelesaian sengketa di bidangnya sendiri.

# BAB III

## INSTRUMEN HUKUM PERLINDUNGAN PLRT INDONESIA DI MALAYSIA

Perlindungan hukum merupakan perlindungan yang diberikan oleh negara terhadap warga negaranya dengan menggunakan sarana hukum atau berlandaskan pada hukum dan aturan perundang-undangan.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka dirasakan perlu untuk dikaji lebih jauh tentang perlindungan hukum bagi PLRT Indonesia yang bekerja di Malaysia, baik dalam bentuk Hukum Internasional maupun hukum nasional kedua negara, Indonesia dan Malaysia.

### **A. HUKUM NASIONAL NEGARA REPUBLIK INDONESIA**

Bertitik tolak dari landasan konstitusional mengenai hak para TKI untuk bekerja di luar negeri, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28 D ayat (3) UUDN RI 1945, maka kedua pasal mengamanatkan agar adanya aturan khusus yang mengatur tentang migrasi TKI. Lebih lanjut pengaturan hukum mengenai penempatan dan perlindungan TKI yang bekerja di luar negeri, selama ini pemerintah Indonesia memakai aturan hukum peninggalan Belanda, yakni Ordonansi tentang Pengerahan Orang Indonesia Untuk Melakukan Pekerjaan di Luar Negeri (Staatsblad Tahun 1887 Nomor 8) dan peraturan pelaksanaanya Keputusan Menteri serta peraturan pelaksana lainnya. Ketentuan dalam Ordonansi ini sangatlah

sederhana/sumir sehingga secara praktis tidak memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia yang sudah semakin berkembang.<sup>83</sup>

Sejauh ini, Pemerintah menafsirkan bahwa UU Ketenagakerjaan tidak menjangkau PLRT ke dalam system perundangan umum mengenai hubungan kerja, walaupun Pasal 1 UU Ketenagakerjaan mendefinisikan pekerja sebagai seseorang yang bekerja untuk mendapatkan upah atau bentuk imbalan apapun. Penafsiran ini muncul dari penggunaan istilah “Pengusaha” dan “Pemberi Kerja”. Pengusaha dalam bentuk badan usaha tunduk pada semua kewajiban standar usaha berdasarkan peraturan perundang-undangan, sedangkan pemberi kerja hanya menanggung sebuah kewajiban umum untuk memberikan perlindungan bagi kesejahteraan para pekerjanya, keselamatan dan kesehatan, baik mental maupun fisiknya.<sup>84</sup>

Pemerintah menjelaskan bahwa majikan PLRT dapat digolongkan sebagai pemberi kerja, karena bukan badan usaha yang artinya bukan juga pengusaha dalam artian UU tersebut. Hal ini sebagai imbalan atas kontribusi ekonomi yang diberikan para PLRT terhadap para majikannya dengan memberikan mereka kebebasan untuk terlibat di dalam kegiatan-kegiatan yang lebih menguntungkan. Karena PLRT dianggap tidak dipekerjakan oleh “pengusaha”, mereka tidak diberikan perlindungan yang diberikan oleh UU terhadap pekerja lainnya. Disamping itu, mereka tidak diberi akses terhadap mekanisme penyelesaian perselisihan kerja, seperti pengadilan industrial yang dibentuk menurut UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.

---

<sup>83</sup> Lihat: pada bagian Penjelasan Umum Undang-Undang No.39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.

<sup>84</sup> Pasal 35 UU Ketenagakerjaan.

Interpretasi saat ini yang diberikan oleh pemerintah sebagian berlandaskan pada keputusan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat (P4P) di tahun 1959,<sup>85</sup> yang menyatakan bahwa perselisihan yang melibatkan para PLRT berada di luar yurisdiksi sistem penyelesaian perselisihan kerja formal. Namun keputusan ini tidak lagi menjadi yurisdiksi yang berlaku karena:

- a. P4P tidak lagi memiliki dasar hukum dan sedang dalam proses penggantian dengan pengadilan Industrial, seiring pemberlakuan *UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial*.
- b. UU yang digunakan sebagai dasar oleh P4P dalam mencapai keputusan (*UU No. 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial*) dicabut dengan *UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan* dan dengan demikian tidak lagi bisa menjadi dasar bagi yurisprudensi yang mengikat.
- c. Penjelasan bagian 10 *UU No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja* secara khusus menyebutkan para PLRT memiliki hak untuk berserikat, sehingga dengan demikian memberikan bukti persuasive tentang niat parlemen menjangkau para PLRT dalam mengupayakan tersedianya UU Ketenagakerjaan.
- d. Kondisi sosial-ekonomi sudah banyak berubah sejak tahun 1959.

Pada 2005, setelah adanya sebuah laporan tentang PLRT anak yang disinyalir oleh *Human Rights Watch*,<sup>86</sup> Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi pada saat itu, Fahmi Idris, menegaskan bahwa departemennya akan mengusulkan sebuah UU tentang PLRT untuk mendapat persetujuan DPR. Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi turut mendukung, termasuk penyebutan para pekerja

---

<sup>85</sup> Putusan Panitia Penyelesaian Persengketaan Perburuhan Pusat No. 70/59/111/02/C tanggal 19 Desember 1959.

<sup>86</sup> Human Rights Watch, *Always On Call: Abuse and Exploitation of Child Domestic Workers in Indonesia*, Vol 17.7(C), 2005.

domestik di dalam UU Ketenagakerjaan, meski sekadar menyebutkan bahwa para PLRT akan diatur berdasarkan keputusan menteri yang akan dirumuskan kemudian. Namun, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) cenderung mendesak perlunya UU nasional terpisah tentang PLRT. Praktik terbaik menunjukkan bahwa hal ini dapat menjadi cara paling efektif memberikan perlindungan bagi PLRT. Setelah praktik pengiriman tenaga kerja ke luar negeri berlangsung lebih dari 20 tahun, Pemerintah baru mengeluarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri (UUPPTKILN).

Kebijakan nasional di bidang migrasi tenaga kerja (tenaga kerja ke luar negeri) seharusnya bersifat sistematis, komprehensif dan tidak hanya bertujuan untuk mengejar target peningkatan jumlah pekerja di luar negeri, namun lebih memberikan penekanan pada upaya pemerintah dalam menjamin perlindungan dan pemenuhan hak-hak PLRT serta anggota keluarganya. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Konvensi Perlindungan Hak-Hak Pekerja Migran dan Anggota keluarganya yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia.

Substansi UU PPTKILN lebih banyak mengatur mengenai aspek penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri dibandingkan aspek perlingkungannya. Hanya terdapat 8 pasal (7%) dari 109 pasal yang mengatur secara langsung mengenai perlindungan tenaga kerja Indonesia, sedangkan 66 pasal mengatur tentang penempatan. Hal ini disebabkan materi dari UUPPTKILN pada dasarnya adalah materi dari Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang kemudian diadopsi menjadi undang-undang, sehingga proses harmonisasi tidak dapat dilakukan secara maksimal.

Sejatinya bahwa UU PPTKILN memiliki asas-asas dan tujuan yang hendak dicapai dalam penempatan dan perlindungan calon TKI/TKI. Adapun asas-asasnya adalah “berasaskan keterpaduan, persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan, dan keadilan

gender, anti diskriminasi, serta anti perdagangan manusia”.<sup>87</sup>

Sedangkan yang menjadi tujuannya adalah:

- a. Memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimal dan manusiawi;
- b. Menjamin dan melindungi calon TKI/TKI sejak di dalam negeri, di negara tujuan, sampai kembali ke tempat asal di Indonesia;
- c. Meningkatkan kesejahteraan TKI dan keluarga.<sup>88</sup>

Namun, asas-asas dan tujuan dari dibentuknya UU PPTKILN tersebut diatas, ternyata secara umum substansi UU PPTKILN tidak sesuai dengan asas dan tujuannya. UU PPTKILN lebih banyak mengatur tentang tata niaga penempatan dari pada mengatur tentang perlindungannya. Terlihat jumlah Pasal yang mengatur perlindungan hanya 8 Pasal dari 109 Pasal atau sekitar 7 % jumlahnya. Sebaliknya pengaturan penempatan ada 66 Pasal atau sekitar 38 %. Perbedaan persentase jumlah Pasal demi Pasal dalam UU PPTKILN tidak serta merta dapat dijadikan tolak ukur untuk menilai lemah atau tidak lemahnya suatu aturan hukum. Sehingga perlu lebih lanjut analisis Pasal demi Pasal dalam UU PPTKILN.

Beberapa pakar ahli hukum ketenagakerjaan menjelaskan tentang kelemahan UU PPTKILN, diantaranya Agusmidah menjelaskan ada 5 analisa normatif terhadap kelemahan substansi UU PPTKILN yakni:

---

<sup>87</sup> Lihat: Pasal 2 UU PPTKILN.

<sup>88</sup> Lihat: Pasal 3 UU PPTKILN.

Tabel 4.1.  
Analisa Terhadap Kelemahan UU PPTKILN<sup>89</sup>

No	Pasal dan Substansinya	Uraian
1.	Pasal 4: Orang perorangan dilarang Menempatkan warga negara Indonesia untuk bekerja di luar negeri.	Ketentuan ini inskonsistensi (bertentangan) dengan Pasal 30 yang menetapkan bahwa setiap orang dilarang menempatkan calon TKI/TKI pada jabatan dan tempat pekerjaan yang bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan dan norma kesusilaan serta peraturan perundang-undangan, baik di Indonesia maupun di negara tujuan atau di negara tujuan yang telah dinyatakan tertutup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27. Kata 'setiap orang' dalam merujuk pada orang perseorangan yang dalam Pasal 4 dilarang melakukan penempatan, sehingga kedua pasal ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Sebaiknya subjek dalam Pasal 30 lebih diperjelas sehingga ketentuan ini dapat efektif.
2.	Pasal 20 ayat (1): "Untuk mewakili kepentingannya pelaksana penempatan TKI swasta wajib mempunyai perwakilan di Negara TKI ditempatkan"	Kewajiban ini tidak disertai sanksi pidana, padahal substansinya untuk membangun sistem penempatan TKI di Luar Negeri yang memperhatikan perlindungan kerja. Sanksi administratif saja belum cukup kuat. Sanksi hukum yang tidak tegas belum menjadikan ketentuan ini norma hukum, melainkan sekedar norma sosial atau norma sopan santun.
3.	Pasal 21 ayat (1) : "PPTKI swasta dapat membentuk Kantor	Dari segi substansinya Pasal di atas sangatlah penting dan strategis dalam proses rekrutmen yang tepat untuk

<sup>89</sup> Aloysius Uwiyono, *Aspek Yuridis Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri*, Makalah, Seminar tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri, Penyelenggara BPHN, FH Unair dan Kanwil Depkum dan Ham Prov. Jawa Timur, Surabaya, 30-31 Agustus 2005. Dirangkum dan diolah kembali dalam Agusmidah, *Tekad Memberantas Perdagangan Perempuan dan Anak Dengan Memberi Advokasi Penegakkan Hukum Melalui UU No.21 Tahun 2007*, Makalah, Dialog Interaktif, Diselenggarakan oleh IKA FH USU Medan, 30 Agustus 2007 di FH USU Medan, hlm.13.

	cabang di daerah di luar wilayah domisili kantor pusatnya”	mencegah hal- hal yang tidak sesuai seperti TKI illegal, <i>human trafficking</i> , penipuan dan pencaloan, dan sebagainya, namun rumusan ”dapat” yang dapat diartikan ”boleh” menjadi tidak sesuai dengan maksud yang dituju, sebaiknya Pasal ini merumuskan ”harus”, sehingga tujuan rumusan pasal tersebut tercapai.
4.	Pasal 24 ayat (2): ”Mitra usaha sebagaimana dimaksud ayat (1) harus berbentuk badan hukum yang didirikan sesuai dengan peraturan perundangan di negara tujuan”	Pasal ini tidak akan efektif karena subjek hukum berada di luar batas wilayah Indonesia.
5.	Pasal 29 ayat (1): ”Penempatan calon TKI/TKI di luar negeri diarahkan pada jabatan yang Tepat sesuai dengan keahlian, keterampilan, bakat, minat dan kemampuan”	Ketentuan ini juga tidak memberi kejelasan siapa subjek hukumnya, sehingga si pelanggar dapat dikenakan sanksi. Rumusan di atas perlu dikonkritkan menjadi norma hukum dengan demikian sanksi hukum dan siapa yang terkena kewajiban hukum menjadi jelas.

Sumber: Agusmidah 2007

Tabel diatas menunjukkan bahwa UU PPTKILN dalam sistem penempatan dan perekrutan buruh migran belum berpihak pada perlindungan tenaga kerja. Hal ini tercermin dalam hal-hal sebagai berikut<sup>90</sup>:

- a. Pencalonan masih akan berlangsung karena tidak ada kewajiban PPTKIS untuk membentuk kantor cabang di daerah rekrut;
- b. Penempatan ilegal masih terbuka lebar karena tidak ada ketentuan tegas yang melarang;
- c. Pelatihan yang diserahkan pada PPTKIS menimbulkan permasalahan pengawasan yang umumnya masih lemah;
- d. Ditemukan ketentuan-ketentuan yang tidak jelas subjek hukumnya padahal dapat diancam sanksi pidana;

<sup>90</sup> *Ibid.*, hlm.15-16.

- e. Ditemukan ketentuan yang lemah yang dirumuskan dalam bentuk kebolehan padahal sebaliknya keharusan;
- f. Ada ketentuan yang dirumuskan sebagai keharusan namun tidak ada ancaman sanksi pidananya;
- g. Adanya peraturan yang bertentangan (inkonsistensi);
- h. Adanya ketentuan yang tidak efektif karena mengatur subjek hukum yang berada di luar batas NKRI.

Menurut pakar ahli yang lainnya, Musni Umar menjelaskan kelemahan UU PPTKILN antara lain: “dualisme pelayanan, TKI dijadikan komoditas pemerasan, perekrutan, seleksi calon TKI, kualitas TKI, perlindungan hukum dan jaminan asuransi”.<sup>91</sup> Sedangkan Atik Krustiyati menjelaskan “dalam perkembangannya UU PPTKILN tidak dapat mengantisipasi persoalan TKI dan bahkan mengandung kelemahan-kelemahan, diantaranya pada Pasal 35 tentang usia calon TKI, Pasal 51 tentang kelengkapan dokumen, Pasal 102-104 tentang ketentuan pidana”.<sup>92</sup>

Oleh karena itu, menyikapi kelemahan-kelemahan yang terkandung dalam UU Ketenagakerjaan dan UUPPTKILN, yang keduanya masih belum mengatur tentang PLRT secara khusus, pada tanggal 9 Agustus 2012 mulai dipersiapkan pembahasan Revisi UU PPTKILN, yang diikuti dengan Rapat 6 Kementerian pada tanggal 3 September 2012. Baru pada bulan April 2013 dilakukan Rapat Kerja Pansus RUU Perlindungan dan Penempatan Pekerja Indonesia di Luar Negeri (RUU PPPILN) dan penyampaian tanggapan pemerintah serta Daftar Inventarisasi Masalah. Bulan November 2013 dibentuk Panitia Kerja RUU PPPILN untuk melakukan revisi-revisi terhadap UU PPTKILN. Berbagai masukan dijaring dari berbagai komponen masyarakat dan

---

<sup>91</sup> Musni Umar, *Penyumbang Devisa (Negara) Yang Terlantar*, di unduh dari <http://ahok.org/berita/penyumbang-devisa-negara-yang-terlantar/>, di akses 01 Agustus 2014, pukul 08.43 WIB.

<sup>92</sup> Atik Krustiyawati, *TKI: Korban Ketidakadilan Atau Pahlawan Devisa*, diunduh melalui <http://www.surabayapagi.com/index.php?3b1ca0a43b79bdfd9f9305b8129829621877b1a5d52fd52b66fb15954c6a4bbc>, di akses pada tanggal 01 Agustus 2014, pukul 08.43 WIB.

aktor yang terlibat dalam migrasi tenaga kerja. Hal ini diharapkan dapat menjadi salah satu solusi dalam menyelesaikan permasalahan tenaga kerja Indonesia di luar negeri, khususnya PLRT.

Adapun beberapa kebijakan lain terkait perlindungan PLRT terdapat dalam bentuk:

a. Instruksi Presiden

Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2006 tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, yang dikeluarkan dan berlaku sejak tanggal 2 Agustus 2006;

b. Peraturan Presiden

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, ditetapkan dan berlaku sejak tanggal 8 September 2006, namun baru efektif berjalan paling lama 6 bulan kemudian setelah pengalihan bidang tugas dan penempatan dan perlindungan TKI dari Depnakertrans ke BNP2TKI;

c. Keputusan Menteri

- i. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor KEP-104 A/MEN/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri, ditetapkan dan berlaku sejak tanggal 4 Juni 2002, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sejak tanggal 19 Mei 2006 oleh Permen No. 19 Tahun 2006;
- ii. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor KEP-157/MEN/2003 tentang Asuaransi Tenaga Kerja Indonesia, ditetapkan dan berlaku sejak tanggal 9 Juni 2003,

dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sejak tanggal 23 Mei 2006 oleh Permen No. 23 Tahun 2006.

d. Peraturan Menteri

- i. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor PER-23/MEN/XII/2008 tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia, ditetapkan dan berlaku sejak tanggal 12 Desember 2008, namun baru dilaksanakan sejak tanggal 1 Februari 2009;
- ii. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor PER-19/MEN/V/2006 tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, ditetapkan dan berlaku sejak tanggal 12 Mei 2006;
- iii. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor PER-07/MEN/IV/2005 tentang Standar Tempat Penampungan Calon Tenaga Kerja Indonesia, ditetapkan dan berlaku sejak tanggal 18 April 2005;
- iv. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor PER-05/MEN/III/2005 tentang Ketentuan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penjatuhan Sanksi dalam Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, ditetapkan dan berlaku sejak tanggal 8 Maret 2005.

**B. HUKUM NASIONAL KERAJAAN MALAYSIA**

Malaysia memiliki sistem hukum *common law*. Hal ini tidak terlepas dari statusnya sebagai negara bekas jajahan Inggris. Sumber hukum terkait hubungan antara majikan dan pekerja di Malaysia berasal dari *common law*, perundang-undangan tertulis, dan keputusan-keputusan Mahkamah Perusahaan dan Mahkamah Civil.

Sebagai bekas jajahan Inggris, Malaysia tetap mempertahankan tradisi hukum kebiasaan Inggris (*Common Law Sistem*) Tradisi ini berdiri ditengah-tengah system hukum Islam (yang dilaksanakan oleh pengadilan atau Mahkamah Syari'ah) dan hukum adat berbagai kelompok penduduk asli. Malaysia merupakan salah satu dari sekian banyak (+19 negara) *Commonwealth Country* atau negara-negara persemakmuran Inggris. Semua negara-negara persemakmuran mengadopsi sistem hukum Inggris yang biasa disebut dengan sistem hukum *Anglo-Saxon* atau juga *Common Law*.

Malaysia memiliki sistem federal yang membagi kekuasaan pemerintahan menjadi Pemerintahan Federal dan Pemerintahan Negara bagian Pembagian kekuasaan ini tercantum dalam Undang-Undang Dasar Federal. Walaupun undang-undang dasar menggunakan sistem federal namun sistem ini berjalan dengan kekuasaan yang besar dari pemerintahan pusat.

Di Malaysia Konstitusi merupakan hukum yang berkedudukan paling tinggi. Meskipun hukum Malaysia sangat dipengaruhi hukum Inggris tetapi dalam banyak hal ternyata berbeda, misalnya Parlemen Malaysia berbeda dengan Parlemen Inggris, Parlemen Inggris memegang kekuasaan tertinggi dan tanpa batas sedangkan parlemen Malaysia tidak memiliki kekuasaan seperti itu. Malaysia merupakan negara Federal dengan konstitusi tertulis yang kaku. Parlemen memperoleh kekuasaan dari konstitusi dan dibagi diantara negara federal dengan negara-negara bagian.

Beberapa kewenangan dari Pemerintahan Federal adalah urusan luar negeri, pertahanan, keamanan nasional, polisi, hukum perdata dan pidana sekaligus prosedur dan administrasi keadilan, kewarganegaraan, keuangan, perdagangan, perniagaan dan industri, perkapalan, navigasi dan perikanan, komunikasi dan transportasi,

kinerja dan kekuasaan federal, pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan, dan keamanan social.

Sistem pengadilan secara mendasar bersifat federal. Baik hukum federal maupun negara bagian dilaksanakan di pengadilan federal. Hanya pengadilan Syari'ah yang hanya terdapat pada negara bagian, yang menggunakan sistem Hukum Islam, bersama dengan pengadilan pribumi di Sabah dan Sarawak, yang berurusan dengan hukum adat.

Selanjutnya juga terdapat Sessions Courts (pengadilan sesi) dan Magistrates' Courts (Pengadilan Magistrat). Pengadilan tinggi dan tingkat pengadilan di bawahnya memiliki yurisdiksi dan kewenangan yang diatur oleh hukum federal. Mereka juga tidak memiliki yurisdiksi dalam segala hal yang berkaitan dengan yurisdiksi pengadilan Syari'ah.

Beberapa kewenangan negara bagian diantaranya adalah hal-hal yang berkaitan dengan praktek agama Islam dalam negara, hak kepemilikan tanah, kewajiban pengambilan tanah, izin pertambangan, pertanian dan eksploitasi hutan, pemerintahan kota, dan kerja publik demi kepentingan negara. Terdapat juga beberapa kekuasaan yang berlaku secara bersamaan diantaranya sanitasi, pengaliran dan irigasi, keselamatan dari kebakaran, kependudukan dan kebudayaan serta olah raga. Ketika hukum federal dan hukum Negara bagian saling bertentangan maka hukum federallah yang dianggap berlaku.

Menteri yang bertanggung jawab atas undang-undang hubungan industrial dapat mengajukan perselisihan antara para penyedia lapangan kerja dengan serikat perdagangan pada pengadilan industri, dan direktur jenderal buruh dapat dipanggil untuk mengatasi perselisihan mengenai gaji karyawan. Banyak undang-undang yang menyediakan arbitrase, selanjutnya undang-undang arbitrase tahun 1952 menyediakan peraturan untuk arbitrase domestik. Terdapat juga Pusat Regional untuk Arbitrase di Kuala Lumpur yang menyediakan

fasilitas untuk dilaksanakan arbitrase atas transaksi komersial internasional.

Prinsip-prinsip yang meliputi hubungan antara majikan dengan pekerja di Malaysia diperoleh dari 3 sumber utama, yaitu:

1. Common law
2. Undang-Undang Tertulis di Malaysia
3. Keputusan-Keputusan Mahkamah Perusahaan dan Mahkamah Civil

Statute (undang-undang tertulis) ketenagakerjaan Malaysia banyak meniru dari Statuta Inggris dan India, namun begitu statute ketenagakerjaan di Malaysia tidaklah benar-benar serupa (*in pari material*) dengan undang-undang ketenagakerjaan kedua negara tersebut. Dalam statuta Malaysia terdapat beberapa peruntukan yang khusus untuk Malaysia.

Statuta-statuta buruh di Malaysia (undang-undang tertulis berkenaan dengan Ketenagakerjaan) terdiri dari Akta Pekerjaan, Akta Perhubungan Perusahaan, Akta Kesatuan Sekerja, Akta Keselamatan Sosial Pekerja, dan sebagainya. Menurut ketentuan 3 dan 5 Akta Undang-Undang Sivil, jika terdapat undang-undang tertulis di Malaysia, *Common Law* tidak digunakan, namun jika terdapat kekosongan dalam undang-undang tertulis tersebut prinsip common law masih dipakai untuk mengisi kekosongan itu.

Mahkamah di Malaysia banyak mengambil aturan-aturan *common law* bagi melaksanakan aspek undang-undang ketenagakerjaan di Malaysia, misalnya untuk menentukan ujian menentukan dibuat atau tidaknya “kontrak perkhidmatan” (perjanjian kesepakatan bersama), kewajiban antara majikan dan pekerja, dan sebagainya.

Statuta-statuta ketenagakerjaan di Malaysia sebagai berikut :

1. Akta pekerjaan atau UU Ketenagakerjaan 1955, diubah 1989
2. Akta Kesatuan Sekerja 1959, diubah 1989
3. Akta Perhubungan Perusahaan 1957, diubah 1980, 1989
4. Akta Keselamatan Sosial Pekerja 1969
5. Akta pekerjaan Anak-Anak dan Orang Muda 1966
6. Industrial Relation Act 1967

Seperti halnya undang-undang ketenagakerjaan di negara-negara pada umumnya, undang-undang ketenagakerjaan Malaysia mengatur ketentuan-ketentuan umum berkaitan perlindungan bagi pekerja dan majikan/perusahaan seperti perjanjian kerja, hak dan kewajiban buruh/pekerja dan majikan/pengusaha, jam kerja, upah, cuti/istirahat, cuti bersalin, ketentuan tentang lembur, jaminan social, hak beribadah, penghentian pekerjaan/PHK, serta pesangon dan ketentuan-ketentuannya dan lain-lain.

Ketenagakerjaan di Malaysia berada di bawah Kementerian Pengurusan Sumber Manusia di Bawah Perdana Menteri, sejajar dengan Kementerian lain, seperti Keimigrasian. Sebagai negara penerima Tenaga Kerja Indonesia, Malaysia tidak mengatur secara khusus perundang-undangan berkaitan tenaga Kerja Asing, di Malaysia semua pekerja baik domestic maupun dari luar negara yang bekerja di Malaysia melalui kontrak kerja yang sah antara pekerja dengan Malaysia terikat ketentuan dalam Akta Perkerjaan (undang-undang ketenagakerjaan), kecuali tenaga kerja informal, sama dengan Indonesia, Malaysia tidak mempunyai perundangundangan khusus berkaitan dengan tenaga kerja informal, Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di Malaysia sebagai tenaga kerja informal (buruh kasar/Pembantu Rumah Tangga) tidak tercover dalam perundang-undangan Malaysia, Tenaga kerja informan Indonesia terikat pada ketentuan aturan keimigrasian Malaysia sebagai warga negara asing yang berada di Malaysia untuk batas waktu tertentu.

Perjanjian antara pekerja dan majikan melalui agen berkaitan dengan masa kerja, upah, serta hak dan kewajiban pekerja dan majikan, negara Indonesia dalam membuat perjanjian dengan negara Malaysia berupa perjanjian G to G (*government to government*) dengan bentuk MoU. Yang selama ini ketentuannya lebih berpihak kepada Majikan. MoU antara pemerintah merupakan legalisasi TKI untuk dapat bekerja di Malaysia sebagai dasar bagi perlindungan hak-hak dan kewajiban TKI.

The high number of migrant workers migrate to Malaysia stimulate the government to create policies in order to control the number of domestic workers including domestic worker. Malaysian political leaders believe that the existence of migrant workers in a large number coupled with the dependent of Malaysian labour market towards migrant workers create a serious problem.<sup>93</sup> Therefore, Malaysian government enforces migration policies to control the high influx of migrant workers mainly unskilled workers including domestic worker. The terminology of policy describes that policy can be used as an essential instrument to control or achieve selection of goals. Jenkins describes policy as ‘a set of interrelated decisions ... concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation ...’.<sup>94</sup> Based on Jenkins description about policy, it can be said that migration policy is a set of decisions to achieve selection of goals within specified situation or in this case is migration.

In regard to policies, Asian destination countries including Malaysia practise temporary contract arrangement as the norm and policy where the right of labour integration and settlement for un-

---

<sup>93</sup> Jean Grugel and Nicola Piper, *Critical Perspective on Global Governance: Rights and regulation in governing regimes*, 2007, Routledge, p. 77.

<sup>94</sup> William leuan Jenkins, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, 1978, London: Martin Robertson, p. 130.

skilled workers in the state are excluded.<sup>95</sup> The policies of those countries including Malaysia constructed character of unskilled migrant workers as 'needed but not wanted'.<sup>96</sup> The construction of this character in those countries is influenced by the demand of labour market for migrant workers coupled with the concern of political leaders with the social problems that may occur by the existence of unskilled migrant workers. The presence of unskilled migrant workers including domestic workers in Malaysia is perceived as a threat to the distribution of wealth and employment or welfare among the different groups. Moreover, the policies of Asian receiving countries are focused on controlling migrant workers through departure and entry dimensions in migration. These dimensions are commonly neglecting the labour standards, work or employment related aspects and rights of foreign workers lives mainly unskilled workers.

The policy that is enacted by Malaysian government in relation to the departure dimension of migration is the privatization or outsourcing system in recruiting migrant workers mainly unskilled workers. The privatization in recruiting domestic workers started when Malaysia was in the economic development stage. This system is integrated because there were numerous debates between employers and political leaders regarding this system. The political leaders introduced outsourcing system in order to rectify this issue. The outsourcing system of migrant workers introduced in 2007 by the government where recruitment agents are responsible not only for the recruitment process but also for the management system of domestic

---

<sup>95</sup> *Supra note 13*, p. 66.

<sup>96</sup> *Ibid*, p. 29, the authors described that unskilled migrant workers are needed since they play important role in fulfilling the demand of the labour market coupled with maintaining the stable economic growth of Malaysia, meanwhile their presence in the state is problematic in regard to the social problems such as welfare system, social rights and many more.

workers from departure until the end of the contract.<sup>97</sup> Malaysia adopts 'front door' policy where migrant workers are working under a contract which requires duration of employment for migrant workers. The recruitment agencies not only organize pre and post departure but also organize the renewal of work permit, contract coupled with annual payment of medical check-ups, insurance, and levy of migrant workers<sup>21</sup>. It means that Malaysian government regulates rule where recruitment process of unskilled migrant workers is organized by the private agents. In the recruitment process, Malaysian government creates rules and regulations to determine the standards or requirements of migrant workers such as age, education, wage, duration of contract and many more and the agencies are responsible in fulfilling these standards.

The recruitment agencies in Malaysia are having cooperation with numerous recruitment agencies from sending countries as their networks to fulfill the need of employers in Malaysia. It can be said that the recruitment agencies play role as coordinators, managers or guardians who deal with the legal procedures, re-distribute and return migrant workers to their countries of origin. The government justified that privatization recruitment policy is an effective instruments in controlling the high number of migrant workers mainly unskilled workers. The head officer of Malaysian Association of Foreign Maid Agencies stated that recruitment agencies are an essential instrument that can control employers, mediate between them and migrant workers, and help the government to control the influx of migrant workers. Moreover, the government argued that this policy helps government to lower the significant social costs that are caused by

---

<sup>97</sup> Amnesty International, *Trapped: The Exploitation of Migrant Workers in Malaysia*, 2010, Amnesty International Publications, p. 15. it is pointed out that outsourcing adopts the same system as the recruitment system that organized by the private agency where both of these systems neglect to protect the rights of migrant workers including domestic workers.

labor immigration because the costs will be carried by the recruitment agencies or employers. <sup>98</sup>

The next migration policy relates to the entry dimension of migration is policy regarding labour integration and settlement for unskilled migrant workers mainly domestic worker. Labour market in Malaysia has always been restricted for unskilled migrant workers including domestic worker in particular sectors. The main purpose in applying this policy is to limit the presence of migrant workers into specific economic sectors since the presence of migrant workers into these sectors will create social problems within the society. Furthermore, the privatization in the recruitment system supports the implementation of this policy because under this policy, unskilled migrant worker is tied to one specific employer and sector. Malaysian political leaders concern about the presence of migrant workers mainly unskilled worker in the labour market competition. The presence of unskilled migrant worker in the labour market will increase the labour competition for local workers and create social problems within the society such as high number of unemployment of the local people coupled with the number of criminality is increasing influenced by the high number of unemployment in the society. Moreover, the government justified that the enforcement of this policy has three advantages. Firstly, this policy can be used a legal guarantee whereby employers are able to recover from their initial investments such as recruitment fees, medical checkups and annual levy. Secondly, this policy maintains to reduce migrant workers into displacing employment in the labour market. Lastly, this policy helps the government to control the number of migrant workers since this

---

<sup>98</sup> Martin Ruhs and Philip Martin, "Numbers vs. Rights: Trade-Offs and Guest Worker Programs", *International Migration Review*, Vol. 42, No. 1, 2008, Center of Migrations Studies of New York, p. 253

policy sought to hold employers responsible for the presence of migrant workers.

Malaysian government adopts strict policy in term of settlement for unskilled migrant workers including domestic workers. This policy regulates restriction for domestic workers to establish permanent residence and integration into the society through marriage and family reunification.<sup>99</sup> This policy emphasizes that domestic workers cannot gain permanent residence or citizenship status by marrying local people and integrate with the society through marriage. Furthermore, legal domestic workers are required to do medical exams per year for sexually transmitted disease coupled with pregnancy. If they found to be pregnant, they will be sentenced to deportation immediately within twenty four hours.<sup>100</sup> This policy is dedicated mainly for domestic workers because employers and society perceived domestic workers as 'easily fall in love' and 'easily manipulated'. The character of domestic workers as 'easily fall in love' and 'easily manipulated' create high concern of the government regarding the issues of sexual diseases coupled with the permanent settlement of domestic workers as a citizen of the state.<sup>101</sup> The government argued that the enforcement of this policy is to reduce social security costs and their incorporation into Malaysian society

---

<sup>99</sup> Huang and B. Yeoh, "The Difference Gender Makes: State Policy and Contract Workers in Singapore" in *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 12 (1-2), 2003, pp. 75-98 cited in Jean Grugel and Nicola Piper, *Critical Perspective on Global Governance: Rights and regulation in governing regimes*, 2007, Routledge, p. 68 described that local men that married with domestic workers might lose their citizenship status.

<sup>100</sup> Christine B. N. Chin, "Walls of Silence and Late Twentieth Century Representations of the Foreign Female Domestic Worker: The Case of Filipina and Indonesian Female Servants in Malaysia.", *International Migration Review*, 1997, 31(2), pp. 353-85 cited in Amy Gurowitz, "Migrant Rights and Activism in Malaysia: Opportunities and Constraints", *The Journal of Asian Studies*, Vol. 59, No. 4, 2000, Association for Asian Studies, p. 869.

<sup>101</sup> S. Vogel, "Marriage and the boundaries of citizenship", in B. van Steenberg (Ed.), *The Condition of Citizenship*, 1994, Sage, London, pp.115-137, argues that marriage is a tool that is commonly used by migrants to achieve the permanent and citizenship status in the destination country. By achieving these statues, migrants are entitled to enjoy the rights that are guaranteed by the local law.

through marriage and family reunification. Malaysian government adopts this policy in order to minimize the obligation of state towards migrant workers in providing legal rights of membership including citizenship as Carens states that ‘a long term membership in civil society creates a moral entitlement to the legal rights of membership, including citizenship’.<sup>102</sup>

In conclusion, it can be said that the migration policies imposed on domestic workers are designed to limit labour migration, limit the duration of migration and integration or incorporation of unskilled migrant workers including domestic worker into the society. The policy of privatization recruitment can be seen as the form in which Malaysian government try to limit labour migration and duration of migration. The outsourcing system between employers and domestic workers in Malaysia is an example where the government tries to limit and control the high influx of domestic workers. Meanwhile, the policies regarding integration in the labour market and settlement of domestic workers are the methods which are used by the government in order to limit integration or incorporation of domestic workers into the society. Interestingly, those policies are aimed only for unskilled migrant workers in Malaysia. Similar to the most Western developed countries, East and South Asia employs a legal permit system on a long-term basis for professional or high skilled migrant workers. It means that professionals or high skilled migrant workers have different employment system compared to domestic workers.

---

<sup>102</sup> Joseph Carens, *Culture, Citizenship and Community: A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*, 2000, New York: Oxford University Press Inc., it is mentioned that long settlement and integration of migrant workers in a state creates moral obligation for the state to guarantee equal treatment in regard to several rights for migrant workers.

### C. HUKUM INTERNASIONAL

Pada awalnya, hukum internasional hanya mengakui negara sebagai subjek hukum, sehingga hanya negara yang memiliki hak-hak hukum internasional. Adapun manusia sebagai individu hanyalah dianggap sebagai subjek hukum nasional yang tidak memiliki hak-hak hukum internasional. Ajaran *state sovereignty* yang ada pada saat itu berpandangan bahwa hanya negara yang diberikan hak dan kewajiban oleh hukum internasional, sedangkan negara diwajibkan memperlakukan individu-individu dalam suatu cara tertentu.<sup>103</sup>

Namun pada perkembangannya, doktrin klasik ini mulai dipengaruhi oleh ajaran sosiologis Prancis. Karl Josef Partsch mengatakan bahwa manusia dan perlindungannya tidak hanya sebagai objek dari seluruh tertib hukum, termasuk hukum internasional, tetapi bahkan manusia dianggap sebagai subjek eksklusif.<sup>104</sup> Sebaliknya, negara hanya berfungsi sebagai mesin hukum untuk mengatur hak dan kewajiban bersama dari individu. Hal ini tidak terlepas dari kontribusi dari perkembangan perlindungan hak asasi manusia, yang berkembang cepat secara bersamaan dengan hubungan antar bangsa dan organisasi-organisasi internasional. Untuk itu, perlindungan terhadap PLRT pada saat ini telah diatur dalam berbagai bentuk hukum internasional.

*Universal Declaration of Human Rights* atau Deklarasi Umum tentang Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM) merupakan pelopor utama dalam perlindungan HAM. Setelah diterimanya DUHAM pada tahun 1948, timbullah pemikiran untuk mengukuhkan pemajuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi dalam dokumen-dokumen yuridik yang mengikat negara-negara yang menjadi para pihak. Majelis Umum

---

<sup>103</sup> Andrey Sujatmoko, 2005, *Tanggung Jawab Negara atas Pelanggaran Berat HAM: Indonesia, Timor Leste, dan Lainnya*, Jakarta, Grasindo, hlm.54-55.

<sup>104</sup> *Ibid.*, hlm. 56-57.

PBB menerima dua buah perjanjian internasional mengenai hak-hak asasi manusia, yaitu Perjanjian Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*) dan Perjanjian Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*).<sup>105</sup>

Beberapa instrumen hukum internasional lain kemudian menjadi dasar dalam memberikan perlindungan terhadap PLRT, yaitu:

- a. Kovenan Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights - CCPR*) yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights.
- b. Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ESCR*) yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.
- c. Konvensi Menentang Diskriminasi Rasial (*International Convention on the Elimination of All Forms Racial Discrimination - CERD*) yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan International Convention on the Elimination of All Forms Racial Discrimination.
- d. Konvensi Menentang Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW*) yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang

---

<sup>105</sup> Boer Mauna, 2008, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Bandung, Alumni, hlm.681.

Pengesahan Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.

- e. Konvensi Hak Anak (*Convention on the Rights of Child - CRC*) yang telah diratifikasi dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan Convention on the Rights of Child.
- f. Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia (*International Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman, and Degrading Treatment or Punishment*) yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan International Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman, and Degrading Treatment or Punishment.
- g. Deklarasi Menentang Kekerasaan Terhadap Perempuan (*Declaration on the Elimination of Violence Against Women - DEVAW*)
- h. Konvensi Menentang Trafficking Manusia Untuk Prostitusi dan Bentuk-Bentuk Lain (*Convention for the Suppression of Traffic in Person of the Exploitation of the Prostitution of Others*)
- i. Konvensi Menentang Diskriminasi dalam Pendidikan (*Convention Against Discrimination in Education*)
- j. Konvensi Perlindungan Hak Semua Buruh Migran dan Anggota Keluarganya 1990 (*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and their Families - 1990*) yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pengesahan International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.

- k. Deklarasi HAM bagi Individu yang Bukan Warga Negara di Negara di mana Mereka Tinggal (*Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in which They Live*)
- l. *The International Convention on Labour Organization's Social Security (Minimum Standards) 1952*
- m. *The International Labour Organisation's Multilateral Framework on Labour Migration*

Perjanjian internasional ini dibuat untuk menjamin bahwa PLRT di seluruh dunia, baik yang bekerja di dalam negeri maupun di luar negeri, akan dapat hidup bebas dari ancaman terhadap harkat martabat mereka. Hal ini akan mengalami hambatan dalam pelaksanaannya karena tidak semua negara mau menandatangani atau meratifikasi perjanjian tersebut. Dari beberapa perjanjian internasional yang telah ada, ada yang telah diratifikasi dan ada juga yang belum diratifikasi oleh Indonesia dan Malaysia.

Secara umum hak pekerja dalam instrumen hukum PBB itu tergolong dalam hak eksoab atau sering diistilahkan hak positif, tercantum dalam Pasal 23 dan Pasal 24 DUHAM serta Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 8 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Pasal 23, yang menyatakan bahwa:

- 1) "Setiap orang berhak atas pekerjaan, berhak dengan bebas memilih pekerjaan, berhak atas syarat-syarat perburuhan yang adil dan menguntungkan serta berhak atas perlindungan dari pengangguran.
- 2) Setiap orang, tanpa diskriminasi, berhak atas pengupahan yang sama untuk pekerjaan yang sama.
- 3) Setiap orang yang bekerja atas pengupahan yang adil dan menguntungkan, yang memberikan jaminan kehidupan yang bermartabat baik untuk dirinya sendiri maupun keluarganya, dan jika perlu ditambah dengan perlindungan sosial lainnya.

- 4) Setiap orang berhak mendirikan dan memasuki serikat-serikat pekerja untuk melindungi kepentingannya”.

Secara khusus, pengaturan mengenai perlindungan hukum terhadap PLRT banyak terdapat dalam Konvensi ILO<sup>106</sup>. Terdapat 8 konvensi ILO yang dikategorikan sebagai *fundamental* atau *core conventions*, yang mengatur tentang 4 kelompok hak-hak dasar pekerja sebagaimana yang telah dideklarasikan oleh ILO dalam Deklarasi ILO tentang Prinsip Fundamental dan Hak di Tempat Kerja.

Tabel 5.1.

## Konvensi ILO Tentang Prinsip Fundamental dan Hak di tempat Kerja

No	Nama Konvensi	Tanggal Ratifikasi	
		Indonesia	Malaysia
1.	Kebebasan untuk berserikat dan bernegosiasi secara kolektif a. Konvensi ILO No. 87 Tahun 1948 tentang Kebebasan Berserikat dan Hak untuk Berorganisasi; b. Konvensi ILO No. 98 Tahun 1949 tentang Hak untuk Berorganisasi dan Bernegosiasi Secara Kolektif	09 Juni 1998  15 Juli 1957	-  05 Juni 1961
2.	Penghapusan segala bentuk kerja paksa atau kerja yang diwajibkan a. Konvensi ILO No. 29 Tahun 1930 tentang Kerja Paksa b. Konvensi ILO No. 105 Tahun 1957 tentang Penghapusan Kerja Paksa	12 Juni 1950  07 Juni 1999	11 Nov 1957  13 Okt 1958
3.	Penghapusan pekerja anak a. Konvensi ILO No. 138 Tahun 1973 tentang Usia Minimum b. Konvensi ILO No. 182 Tahun 1999 tentang Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Anak	07 Juni 1999  28 Maret 2000	09 Sept 1997  10 Nov 2000

<sup>106</sup> ILO adalah badan perwakilan khusus dari PBB, yang mempromosikan keadilan sosial dan pengakuan internasional akan hak-hak manusia dan pekerja. ILO didirikan dengan maksud untuk pencapaian perdamaian abadi dan universal, melalui keadilan sosial. ILO menetapkan standar perburuhan internasional melalui adopsi dari konvensi-konvensi dan juga rekomendasi-rekomendasi yang sesuai.

4.	Penghapusan diskriminasi dalam pekerjaan dan jabatan a. Konvensi ILO No. 100 Tahun 1951 tentang Upah yang Sama b. Konvensi ILO No. 111 Tahun 1958 tentang Diskriminasi dalam Pekerjaan dan Jabatan	11 Agt 1958  07 Juni 1999	09 Sept 1997  -
----	--	---------------------------------	-----------------------

*Sumber: Database ILO Update 13 April 2014 dan Database MTUC Malaysia 2014*

Tabel di atas menunjukkan keseriusan Indonesia dalam menjaga hak-hak buruh begitu besar dengan cara meratifikasi kedelapan konvensi pokok ILO tersebut. Namun berbeda halnya dengan Malaysia yang sampai saat ini masih belum mengakui hak fundamental seorang buruh, yang ditunjukkan dengan hanya meratifikasi sebagian saja.

Lebih lanjut, untuk memberikan perlindungan terhadap PLRT, hukum internasional dan regional juga telah menyusun beberapa instrumen tentang standar internasional terhadap perlindungan sosial bagi buruh migran, termasuk PLRT. Beberapa standar tersebut adalah:

a. Standar Internasional Terhadap Perlindungan Sosial

Jaminan sosial telah diakui dalam Pasal 3 Deklarasi Philadelphia (1944) yang merujuk pada Konstitusi *International Labour Organization* - ILO dan DUHAM. Setiap manusia, baik individu maupun keluarganya, memiliki hak universal terhadap jaminan sosial dan perlindungan sosial di setiap keadaan, termasuk mendapatkan pendapatan yang layak untuk menjamin kehidupan yang layak.<sup>107</sup> Sedangkan perlindungan sosial termasuk makanan, pakaian, rumah, pelayanan kesehatan dan hak mendapatkan pelayanan sosial apabila sedang tidak memiliki pekerjaan, sakit, cacat, meninggalnya

---

<sup>107</sup> Pasal 22, 23, dan 25 DUHAM 1948.

pasangan, ataupun manula.<sup>108</sup> Konvensi ILO *Social Security (Minimum Standards) Convention 1952 - ILO C 102* merupakan standar internasional pertama yang mengatur mengenai jaminan sosial dan perlindungan sosial secara menyeluruh. Sampai saat ini, ILO telah mengadopsi 31 Konvensi dan 23 Rekomendasi terkait masalah jaminan sosial.

b. Standar Internasional Terhadap Hak-Hak Buruh Migran

Standar internasional yang paling penting diatur dalam *United Nations International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (UN Migrant Workers Convention 1990)*. Pada pembukaan Konstitusi ILO disebutkan bahwa ILO bertugas untuk melindungi kepentingan pekerja yang bekerja di luar negeri. Tahun 1998, ILO mengadopsi *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, yang secara khusus dibuat untuk melindungi dan memperkenalkan hak-hak pekerja migran. Selanjutnya, ILO juga mengadopsi *the Resolution Concerning a Fair Deal for Migrant Workers in a Global Economy, Migration for Employment Convention (Revised) 1949 (ILO C 97)* dan *Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention 1975 (ILO C 143)*. Pada tahun 2007, ILO menyetujui *Multilateral Framework on Labour Migration* sebagai rujukan untuk memberikan perlindungan kepada buruh migran. Bagian 9 menyebutkan bahwa “*All international labour standards apply to migrant workers, unless otherwise stated.*” Terakhir, *the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* yang mengatur ruang lingkup internasional terhadap prinsip non-diskriminasi yang diterapkan langsung terhadap buruh migran dan menjamin akses yang sama antara buruh migran dengan warga negara tempat dia bekerja.

---

<sup>108</sup> Lihat juga Pasal 9 dan 10 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.

c. Standar Internasional Terhadap Buruh Migran dan Perlindungan Sosial

Pasal 8 Resolusi 40/144 Dewan Umum PBB tahun 1985 atau *the Declaration on the Human Rights of Individuals who are not Nationals of the Country in which they live*, khusus mengatur terhadap pekerja yang resmi, menyatakan:

*“Aliens lawfully residing in the territory of a State shall also enjoy, in accordance with the national laws, the following rights... (c) right to health protection, medical care, social security, social services, education, rest and leisure, provided that they fulfill the requirements under the relevant regulations for the participation and that undue strain is not placed on the resources of the State.”*

Pasal 27 *UN Migrants Workers Convention* mengatur tentang hak-hak terhadap jaminan sosial bagi seluruh buruh migran, baik yang memiliki dokumen maupun yang tidak. Namun, pasal tersebut menyatakan:

- (1) *With respect to social security, migrant workers and members of their families shall enjoy in the State of employment the same treatment granted to nationals in so far as they fulfill the requirements provided for by the applicable legislation of that State and the applicable bilateral and multilateral treaties...;*
- (2) *Where the applicable legislation does not allow migrant workers and members of their families a benefit, the States concerned shall examine the possibility of reimbursing interested persons the amount of contributions made by them with respect to that benefit on the basis of the treatment granted to nationals who are in similar circumstances.*

Pada tingkat ASEAN, ada beberapa instrumen yang dapat dijadikan dasar perlindungan terhadap PLRT, seperti *the Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrants*, *the ASEAN Inter-Parliamentary Caucus on Labour Migration*, *the ASEAN Charter*, dan *the ASEAN Economic Community Blueprint*.

Indonesia dan Malaysia sebagai negara anggota ASEAN diharapkan dapat menjadikan instrumen ini sebagai dasar pemberian perlindungan hukum terhadap PLRT yang bekerja di negara mereka. Adapun instrument internasional yang telah disepakati oleh Indonesia dan Malaysia dalam kerangka perjanjian bilateral, telah dilakukan sejak tahun 1984. Perjanjian Bilateral ini akan kita bahas pada bagian tersendiri tentang Perjanjian Bilateral Indonesia Malaysia terkait Perlindungan TKI di Malaysia.

#### **D. PERJANJIAN BILATERAL INDONESIA DAN MALAYSIA**

Secara khusus pemerintah Indonesia-Malaysia telah membuat perjanjian bilateral untuk melindungi PLRT Indonesia di Malaysia. Bentuk perjanjian ketenagakerjaan yang dibuat oleh Indonesia-Malaysia yakni Memorandum Saling Pengertian atau sering diistilahkan dengan MoU. MoU ini berjudul tentang Perekrutan dan Penempatan Pekerja Domestik Indonesia. Bentuk MoU dalam prakteknya oleh Indonesia secara umum sering digunakan, karena mengingat kerja sama melalui MoU dianggap sederhana dan dapat dibuat sebagai persetujuan induk atau sebagai perjanjian yang mengatur hal-hal teknis. Karena dianggap sederhana maka umumnya MoU tidak perlu diratifikasi.

Berikut ini perjanjian-perjanjian bilateral yang pernah dibuat oleh pemerintah Indonesia dan pemerintah Malaysia yang mengatur tentang perekrutan dan penempatan TKI, sepanjang kerjasama yang dilakukan yakni dimulai tahun 1984 sampai sekarang :

Tabel 4.2.

## Perjanjian Bilateral Indonesia-Malaysia Dibidang Ketenagakerjaan

Jenis Perjanjian	Tempat/Waktu Pengesahan	Pengesahan
<i>Agreement</i>		
<i>Agreement on Supply of Workers between the Republic of Indonesia and Malaysia (Persetujuan Mengenai Penyediaan Tenaga Kerja Antara Republik Indonesia dan Malaysia)</i>	Medan 12-May-84	Tidak memerlukan ratifikasi.
<i>MoU</i>		
<i>Memorandum of Agreement on Recruitment of Indonesian Workers between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Kingdom of Malaysia. (Memorandum Persetujuan Mengenai Penyediaan Tenaga Kerja Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Kerajaan Malaysia)</i>	Jakarta 15-Dec-93	Tidak memerlukan ratifikasi, cukup dengan penandatanganan
<i>Record of Discussion</i>		
<i>Record of Discussion on the Recruitment of Indonesia Workers Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia, Putrajaya, Malaysia, 2-3 January 2003 (Catatan Hasil Perbincangan mengenai Penyediaan Tenaga Kerja Indonesia antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia, Putrajaya, Malaysia, 2-3 Januari 2003)</i>	Putrajaya 3-Jan-03	Tidak memerlukan ratifikasi.
<i>MoU</i>		
<i>Memorandum of Understanding on the Recruitment of Indonesian Workers between the</i>	Jakarta 10-May-04	Tidak memerlukan ratifikasi.

<i>Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia (Memorandum Saling Pengertian Mengenai Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia)</i>		
<i>Agreed Minutes</i>		
<i>Agreed Minutes of Meeting Between the Minister of Manpower and Transmigration of the Republic of Indonesia and the Minister of Home Affairs of Malaysia on Indonesian Workers, Putrajaya, 8 February 2005 (Butir-butir Kesepakatan antara Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia dan Menteri Urusan Perumahan Malaysia mengenai Pekerja Indonesia, Putrajaya, 8 February 2005).</i>	Putrajaya 8-Feb-05	Tidak memerlukan ratifikasi.
<i>Agreed Minutes</i>		
<i>Agreed Minutes of the Technical Committee Meeting on the Proposed Memorandum of Understanding Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia on the Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers (Butir-butir Kesepakatan Pertemuan Komite Teknik atas Usulan Memorandum Saling Pengertian antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia mengenai Pengerahan dan Penempatan Tenaga Kerja Dalam Negeri Indonesia).</i>	Yogyakarta 4-Mar-06	Tidak memerlukan ratifikasi, cukup dengan penandatanganan
<i>Agreed Minutes</i>		
<i>Agreed Minutes Second Senior Officials Meeting on the</i>	Bogor 17-Apr-06	Tidak memerlukan

<p><i>Proposed Memorandum of Understanding Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia on the Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers.</i> (Butir-butir Kesepakatan Pertemuan Pejabat Senior Kedua mengenai Pengusulan Memorandum Saling Pengertian antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia tentang Perekrutan dan Penempatan Pekerja Domestik Indonesia).</p>		<p>ratifikasi, cukup dengan penandatanganan</p>
<p>MoU</p> <p><i>Memorandum of Understanding Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia on the Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers</i> (Memorandum Saling Pengertian antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia mengenai Rekrutmen dan Penempatan Tenaga Kerja Domestik Indonesia)</p>	<p>Bali 13-May-06</p>	<p>Tidak memerlukan ratifikasi, cukup dengan penandatanganan</p>
<p><i>Agreed Minutes of the First Joint Working Group Meeting for the Implementation of the Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of the Indonesia and the Government of Malaysia on the Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers.</i> (Butir-butir Kesepakatan Pertemuan Pertama Kelompok Kerja Bersama untuk Pelaksanaan Memorandum Saling</p>	<p>Kinabalu, Malaysia 20-Jul-06</p>	<p>Tidak memerlukan ratifikasi, cukup dengan penandatanganan</p>

<p>Pengertian antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia mengenai Pengerahan dan Penempatan Tenaga Kerja Dalam Negeri Indonesia).</p>		
<p>MoU</p>	<p>Jakarta 20-Nov-06</p>	<p>Tidak memerlukan ratifikasi.</p>
<p><i>Annex to the Memorandum of Understanding Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia on the Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers done at Bali, Indonesia on May 13, 2006.</i> (Lampiran pada Memorandum Saling Pengertian Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia Mengenai Rekrutmen dan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia yang ditanda tangani di Bali, Indonesia pada 13 Mei 2006).</p>		
<p>MoU</p>	<p>Bandung 30-Mei-11</p>	<p>Tidak memerlukan ratifikasi.</p>
<p><i>Protocol Amending the MoU Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia on the Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers signed at Bali, Indonesia on May 13, 2006.</i> (Protokol Perubahan terhadap Nota Kesepahaman Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia Mengenai Rekrutmen dan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia yang ditandatangani di Bali, Indonesia pada 13 Mei 2006).</p>		

Sumber:

*Database Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia Tahun 2011*

Tabel di atas memperlihatkan catatan perjalanan hingga terbentuknya Protokol Amandemen MoU 2011. Perjanjian bilateral tentang ketenagakerjaan yang pernah dibuat oleh pemerintah Indonesia dan pemerintah Malaysia yakni dimulai dari tahun 1984 hingga sekarang adalah berbentuk *Agreement*, *Agreed Minutes* dan MoU. Walaupun dengan nama yang berbeda-beda, namun tetap disebut perjanjian internasional yang mempunyai akibat hukum. Efektif atau tidaknya suatu perjanjian yang dibuat untuk melindungi para pihak, itu lebih melihat kepada isi dari perjanjian tersebut.

Indikator utama sehingga terbentuknya MoU 2006 adalah terdapat dalam konsideran menimbang MoU, yakni karena aturan yang telah ada atau yang sekarang berlaku yakni *The Notes of Agreement on the Guidelines on the Hiring of Indonesian Maids between Malaysia and Indonesia of 30 January 1996* dan *MoU on the recruitment of Indonesian Workers between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia*, sudah tidak relevan lagi digunakan untuk mengatur keberadaan PLRT Indonesia di Malaysia. Jika dibandingkan dengan MoU 2004 pada konsideran menimbang, itu sama halnya. Seharusnya yang menjadi prioritas utama untuk terlebih dulu diubah adalah MoU PLRT. Karena *pertama*, dari segi jumlah buruh migran perempuan lebih besar dari buruh migran laki-laki, dan *kedua*, kasus-kasus pelanggaran hak-hak PLRT banyak terjadi, terbukti di tahun 2004 kasus yang menghebohkan kedua belah pihak maupun pihak-pihak lain yakni kasus kekerasan yang dialami Nirmala Bonat terjadi, untuk itu urgensi pembuatan MoU tentang PLRT.

Sementara itu, bila menilik dan menganalisis lebih mendalam substansinya, MoU 2006 belum menjamin perlindungan hukum dan HAM bagi PLRT Indonesia di Malaysia, yakni dengan pertimbangan

bahwa MoU 2006 mempunyai banyak kelemahan-kelemahan, diantaranya:

- a. Tidak Menjamin Adanya Hak-Hak Fundamental PLRT. Ada 2 hal yang sangat mendasar sehingga perlindungan hak-hak PLRT bukan menjadi prioritas utama dalam pembentukan MoU 2006 ini. *Pertama*, tidak terdapat 1 Pasal pun yang jelas mengatakan PLRT berhak atas perlindungan dan penegakan hukum (*law enforcement*) jika hak-haknya dilanggar oleh para pihak serta sanksi yang jelas juga tidak dicantumkan dalam MoU 2006. MoU 2006 hanya menyebutkan *Article 11 (2) "The respective Party shall take appropriate action against Employers or MRA or IRA or Domestic Workers that contravene the provisions of this MoU"*.<sup>109</sup> *Kedua*, tidak ada mekanisme kontrol atas pelaksanaan dari MoU 2006 ini, yang ada hanya ketentuan tentang pembentukan *joint working group* yang anggotanya terdiri dari pejabat terkait dari masing-masing pemerintah dan *joint working group* bertugas jika ada masalah yang timbul atas pelaksanaan MoU 2006. Inkonsistensi antara MoU 2006 dengan UU PPTKILN
- b. Substansi MoU tidak mengatur tentang hal-hal yang terkait dengan perlindungan PLRT. Tidak ada satu pasal pun yang secara spesifik mengatur hak PLRT bila mereka mengalami penganiayaan ataupun perlakuan yang merendahkan martabat manusia. MoU hanya berpihak pada kepentingan Malaysia, yaitu lebih pada pengaturan syarat dan mekanisme bagi pengiriman PLRT. MoU sama sekali tidak mengakomodasi kepentingan Indonesia berupa perlindungan hukum bagi PLRT.

Secara normatif tidak satu pun klausula dalam MoU 2006 beserta lampirannya yang berspektif pada perlindungan hak-hak

---

<sup>109</sup> Terjemahan: Masing-masing Pihak harus mengambil tindakan yang tepat terhadap majikan atau MRA atau IRA atau PLRT yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan MoU ini.

PLRT, melainkan lebih mengarah kepada teknis perekrutan dan penempatan. Dengan adanya serangkaian desakan terus menerus oleh banyak pihak yang berkeinginan agar Mou 2006 diubah, maka berdasarkan hasil diskusi yang panjang selama 12 kali pertemuan bilateral antara pemerintah Indonesia dan pemerintah Malaysia, akhirnya pada tanggal 30 Mei 2011, tepatnya di Bandung, Pemerintah Indonesia yang diwakili oleh Muhaimin Iskandar selaku Menakertrans RI dan pemerintah Malaysia yang diwakili Datuk Subramaniam selaku Menteri Sumber Daya Manusia, mengesahkan Protokol Amandemen MoU 2011 tentang Perekrutan dan Penempatan PLRT Indonesia di Malaysia. Dengan pengesahan Protokol 2011 ini, maka moratorium juga dicabut kembali oleh Pemerintah Indonesia.

Perjanjian bilateral antara Pemerintah Indonesia dan Malaysia tetap merupakan salah satu strategi lain dalam mengatur migrasi buruh, namun sebagaimana dijelaskan sebelumnya, MoU tidak secara khusus memberikan perhatian kepada perlindungan PLR, melainkan lebih kepada proses perekrutan dan penempatan. Di sisi lain, berbagai sikap Pemerintah Malaysia mengenai PLRT dan perbedaan kekuasaan antara Negara-negara yang menginginkan dan menerima PLRT sangat mempengaruhi berbagai kebijakan yang dibuat. Keinginan Indonesia untuk mempertahankan status sebagai pemasok buruh murah terbesar ke Negara Malaysia telah menjadikan Indonesia sebagai negosiator yang lemah untuk perlindungan buruh.

# BAB V

## IMPLIKASI MOU 2006 DAN PROTOKOL MOU 2011 TERHADAP PERLINDUNGAN PLRT INDONESIA DI MALAYSIA

Secara normatif tidak satu pun klausula dalam MoU 2006 beserta lampirannya yang berspektif pada perlindungan hak-hak PLRT, melainkan lebih mengarah kepada teknis perekrutan dan penempatan.<sup>110</sup> Dengan adanya serangkaian desakan terus menerus oleh banyak pihak yang berkeinginan agar MoU 2006 diubah, maka berdasarkan hasil diskusi yang panjang selama 12 kali pertemuan bilateral antara pemerintah Indonesia dan pemerintah Malaysia, akhirnya pada tanggal 30 Mei 2011, tepatnya di Bandung, pemerintah Indonesia yang diwakili oleh Muhaimin Iskandar selaku Menakertrans RI dan pemerintah Malaysia yang diwakili Datuk Subramaniam selaku Menteri Sumber Daya Manusia, mengesahkan Protokol Amandemen MoU 2011 tentang Perekrutan dan Penempatan PLRT Indonesia di Malaysia.

Setelah pemberlakuan Protokol Amandemen MoU Tahun 2011 tersebut, perlu diketahui lebih lanjut mengenai perspektif para aktor terhadap pelaksanaan dan konsep perlindungan yang telah dijalankan oleh berbagai pihak yang terkait perlindungan PLRT.

Menurut Muhammad Fadhli,<sup>111</sup> ada 2 hal yang paling mendasar dari kelemahan Protokol Amandemen MoU 2011, yakni: *pertama*, tidak jelas

---

<sup>110</sup> Pada tataran praktis penerapan MoU 2006 dan Protokol Amandemen 2011 akan dijelaskan pada bab pembahasan.

<sup>111</sup> Muhammad Fadhli, *op.cit.*

mekanisme penegakan hukum (*law enforcement*) atau sanksi yang diberikan terutama bagi majikan dan agensi Malaysia dan Indonesia jika melanggar hak-hak PLRT dalam proses perekrutan dan penempatannya. *Kedua*, mekanisme kontrol penerapannya juga tidak jelas, dalam Pasal 13 ayat (1) dikatakan "...akan dibentuk *Joint Task Force* (JTF) atau satuan gabungan baik di Jakarta maupun di Kuala Lumpur" kemudian di ayat (5) dikatakan "...tupoksi JTF akan dicantumkan dalam kerangka acuan yang disepakati bersama oleh para pihak". Artinya peran JTF dikhawatirkan tidak efektif menghadapi permasalahan PLRT. Misal, bagaimana bisa memastikan PLRT mendapatkan hak-haknya sesuai dengan kontrak kerja, seperti: akomodasi dan tempat yang layak, jam kerja, besaran gaji yang dibayar tiap bulan, paspor dipegang PLRT, dan lain sebagainya.

*Ketiga*, dalam MoU tidak dimasukkan usulan pemerintah Indonesia agar menetapkan upah minimum, melainkan hanya menyerahkannya pada mekanisme pasar serta perimbangan PLRT dan Majikan.<sup>112</sup> Human Rights Watch menyebutkan seharusnya dimasukkan point upah minimum, karena Malaysia tidak memiliki upah minimum nasional, tapi hanya mengenkannya bagi pekerja sektor swasta. Kongres Serikat Dagang Malaysia mendukung upah minimum sebesar 900 ringgit (300 dolar AS), dan pemerintah Malaysia menilai pendapatan yang kurang dari 750 ringgit (250 dolar AS) dan di bawahnya termasuk dalam garis kemiskinan nasional.<sup>113</sup> *Keempat*, biaya perekrutan yang begitu mahal dan harus ditanggung oleh PLRT (sebelumnya dibayar dimuka oleh majikan) tidak diimbangi dengan batas waktu PLRT untuk melunasinya, melainkan hanya disebutkan Pasal 6 ayat (6) "...setiap bulan gaji pokok PLRT dipotong 50% untuk melunasi hutang tersebut." Hal demikian disinyalir majikan akan memperlama

---

<sup>112</sup> Penjelasan Pasal 5 angka ayat (2) "Pengguna jasa wajib memberi upah bulanan kepada PLRT yang disepakati dalam jumlah yang ditentukan oleh mekanisme pasar dengan memperhatikan kisaran upah yang disepakati Para Pihak."

<sup>113</sup> Human Rights watch, *Perjanjian Baru Indonesia-Malaysia Menipu Pekerja Rumahtangga*, diunduh dari <http://www.hrw.org/node/109327>, diakses pada tanggal 09 Maret 2013, pukul.2:55 WIB.

proses pemotongan upah, agar PLRT tersebut tetap bekerja ditempatnya. Ini juga biasanya modus yang dipakai oleh para majikan.

Selain itu pula, ada permasalahan lain yang juga tidak diperjelas dalam Protokol Amandemen MoU 2011 beserta kontrak kerja, sebagai berikut:

- 1) Hak kebebasan PLRT untuk bergabung atau membentuk serikat PLRT dan berunding bersama tidak dijamin;
- 2) Dalam kontrak kontrak kerja tidak disebutkan dengan jelas:
  - a) Jenis pekerjaan yang akan dilaksanakan;
  - b) Jam kerja normal;
  - c) Cuti tahunan yang dibayar, periode istirahat harian, cuti hamil dan melahirkan dan cuti sakit pada saat bekerja;
  - d) Penyediaan makanan dan akomodasi yang tidak jelas batasannya;
  - e) Periode masa percobaan atau uji coba yang sama sekali tidak dimasukkan;
  - f) Tidak ada jaminan kesehatan dan keselamatan kerja (K3);
  - g) Tidak ada jaminan sosial dalam Undang-Undang Kompensasi Kerja maupun dalam kontrak kerja;

### 1. Perspektif Aktor Formal

Staf Direktorat Perlindungan WNI dan BHI (khusus menangani isu Malaysia) Kementerian Luar Negeri RI, Fais Maulana dan Nurhasanah Sihombing,<sup>114</sup> mengatakan Ada 2 hal secara umum terkait isi MoU 2006: *pertama*, klausula dalam MoU 2006 lebih banyak mengatur mengenai penempatan, *kedua*, sedangkan klausula tentang perlindungan PLRT sangat sedikit serta tidak jelas maksud dan tujuannya. Namun harus dilihat juga tujuan dari terbentuknya MoU 2006 adalah karena tingginya angka

---

<sup>114</sup> Wawancara dengan Fais Maulana dan Nurhasanah sihombing, Staf Dir. Perlindungan WNI dan BHI (khusus menangani isu Malaysia) Kemlu RI, *Via Telephone Seluler* Lhokseumawe, 23-28 Mei 2014, Pukul. 14:30 dan 16:35 WIB.

pengangguran dalam negeri yang menyebabkan PLRT banyak bekerja di Malaysia, relevan dengan hal tersebut sesuai dengan teori penawaran bahwa jika permintaan terhadap suatu barang meningkat maka pasokan harus ditambah. Artinya MoU hanyalah sebatas legalitas kerja sama dibidang ketenagakerjaan serta agar menjaga hubungan baik diplomatik kedua negara.

Sebenarnya perlindungan terhadap PLRT, itu lebih tergantung dengan kontrak kerja antara PLRT dan majikan, karena dalam hukum kontrak ada sebuah teori yang mengatakan jika hukum positif tidak menjamin perlindungan hukum bagi Para Pihak, maka kontrak kerja satu-satunya instrumen yang dapat dijadikan perlindungan hukum bagi Para Pihak (lihat asas dalam hukum kontrak).

Kementerian Sosial RI, berpendapat ada beberapa hal dalam draft MoU 2006 yang sebenarnya memerlukan pembahasan lebih lanjut dengan pemerintah Malaysia, antara lain:<sup>115</sup>

Mengenai rekrutmen langsung oleh majikan, perpindahan kerja PLRT dan pembiayaan yang ditanggung oleh TKI serta permasalahan pendidikan anak-anak PLRT di Malaysia. Sebenarnya, sesuai kesepakatan yang dicapai kedua kepala pemerintah di Bukit Tinggi. Pemerintah RI mengupayakan kemungkinan anak-anak tersebut dapat menikmati pendidikan. Selain kendala peraturan setempat, keberadaan anak-anak tersebut terpencar dan berjauhan, sehingga menjadi faktor kendala tersendiri.

Terhadap Protokol Amandemen MoU 2011, Kepala Humas Kemenakertrans RI, Suhartono menjelaskan telah ada kesepakatan

---

<sup>115</sup> Kementerian Sosial, *MoU PLRT di Malaysia dan Masalah Pendidikan Anak PLRT*, di unduh dari URL: <http://www.kemsos.go.id/modules.php?name=News&file=article&sid=453>, diakses pada tanggal 16 September 2014, Pukul.11:40 WIB.

dalam perubahan MoU 2006 diantaranya berkaitan dengan masalah:<sup>116</sup>

- (a) Gaji sesuai dengan kondisi pasar;
- (b) Hak libur satu hari dalam seminggu, apabila tetap bekerja maka akan diganti dengan gaji sehari;
- (c) Hak PLRT memegang paspornya sendiri; dan
- (d) ketentuan minimum gaji itu tidak disebutkan dalam perubahan MoU.

Sementara itu Direktur Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri Kemenakertrans RI, Roostiawati menambahkan “metode pembayaran gaji melalui bank, memperoleh akses komunikasi khusus untuk pengawasan, kedua negara sepakat membentuk *joint task force* (JTF) untuk mengawasi implementasi amandemen MoU tersebut”.<sup>117</sup>

Direktur Kerjasama Luar Negeri Kawasan Asia Pasifik dan Amerika BNP2TKI sekaligus juga menjabat sebagai anggota JTF Indonesia, Anjar Prihantoro juga menambahkan:

JTF juga bertujuan akan memberikan bantuan penyelesaian yang tepat bagi berbagai permasalahan yang muncul di lapangan (sehingga bersifat teknis). Anggota JTF Indonesia, terdiri dari BNP2TKI, Kemenakertrans dan Kedutaan Besar Malaysia. Perlu diketahui juga secara struktural JTF berada di bawah *Joint Working Group* (JWG). Untuk mempersiapkan penempatan TKI PLRT ke Malaysia, JTF Indonesia telah melakukan pertemuan sebanyak 3 (tiga) kali dengan hasil Draft TOR (mekanisme kerja/tugas dan fungsi, serta keanggotaan) JTF Indonesia. Sebagaimana amanat protokol MoU maka tugas/fungsi pembinaan/ pengawasan dan fasilitasi permasalahan TKI.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> Suhartono, *Berhasi Membuat MoU dengan Malaysia, Apa kata Malaysia?*, di unduh melalui <http://dumalana.com/2011/06/08/berhasil-membuat-mou-dengan-malaysia-apa-kata-malaysia/>, diakses pada tanggal 16 Oktober 2014, Pukul.11:02 WIB.

<sup>117</sup> Anis Hidayah, *MoU Indonesia-Malaysia Belum Cukup Lindungi TKI*, di unduh melalui <http://oseafas.wordpress.com/2011/07/02/hubungan-indonesia-malaysia-di-bidang-kebudayaan/>, diakses pada tanggal 16 Oktober 2014, Pukul.11:20 WIB.

<sup>118</sup> Anjar Prihanto, di unduh melalui <http://www.bnp2tki.go.id/beritamainmenu231/5406-penempatan-tki-ke-malaysia-dibuka-lagi-28-september-2011.html>, diakses pada tanggal 16 Oktober 2014, Pukul.10:50 WIB.

Berbeda dengan ketiga pendapat diatas Anggota Komisi IX DPR-RI, Rieke Diah Pitaloka mengatakan ada 2 hal yang sangat mendasar dari kelemahan Protokol 2011:

*Pertama*, tidak ada mekanisme penegakan hukum (*law enforcement*) atau sanksi yang tegas bagi majikan atau agensi kedua negara jika melanggar hukum atau ketentuan dalam Protokol 2011, *kedua*, mekanisme kontrol yang tidak jelas, dalam Pasal 13 Protokol 2011 dikatakan pemebentukan dan fungsi JTF dicantumkan dalam kerangka acuan kerja yang disetujui Para Pihak, namun dikawatirkan peran JTF “tak bergigi” menghadapi berbagai permasalahan TKI.<sup>119</sup>

Guna mengawasi pengiriman kembali TKI sektor domestik ke Malaysia pasca pencabutan moratorium, Kemenakertrans membentuk Join Task Force sebagai pengawas. Join Task Force itu terdiri dari Kemenakertrans, Kemenkes, BNP2TKI dan Perwakilan Malaysia yang ada di Indonesia. "Tugas mereka melakukan pengawasan di lapangan jika ada penyalahan MoU yang sudah disepakati kedua negara," kata Sekjen Kemenakertrans, Muchtar.<sup>120</sup>

Muchtar menjelaskan dalam MoU dengan Malaysia disepakati TKI akan mendapatkan jaminan seperti tenaga kerja formal yakni mendapatkan hari libur sehari dalam seminggu, mendapatkan perlindungan sosial hingga hak administratif. "Bahkan boleh tidak libur dianggap lembur sehingga harus ada perhitungannya maupun paspor dipegang oleh TKI. Boleh tidak dipegang tapi diperlukan bisa diminta sehingga bisa bebas tidak terkekang dan semuanya ada didalam kontrak kerja," ungkapnya.

---

<sup>119</sup> Rieke Diah Pitaloka, *MoU Indonesia-Malaysia: Harus Berdasar pada Hubungan Setara Demi Harga Diri Bangsa Indonesia*, di unduh melalui <http://www.riekediahpitaloka.com/release/201206/mou-indonesia-%E2%80%93malaysia-harus-berdasar-pada-hubungan-setara-demi-harga-diri-bangsa-indonesia/>, diakses pada tanggal 16 Oktober 2014, Pukul.22:50 WIB.

<sup>120</sup> <http://www.detik.com> Senin, 27 Pebruari 2012, diakses tanggal 16 Oktober 2014, Pukul 20:22 WIB.

Selain itu, jika TKI yang bekerja dirasa tidak memenuhi kualifikasi atau tidak memuaskan bahkan sakit maupun melarikan diri, maka pihaknya akan memberikan penggantinya dalam kurun waktu 2 minggu. "Dan semua ini sudah disetujui oleh Malaysia." Muhaimin Iskandar mengatakan jika moratorium memiliki sisi negatif dan positif." Moratorium juga berbahaya, karena akan semakin tinggi permintaan tenaga kerja dan akan semakin membuat nekat TKI kita untuk berangkat. Sedangkan positifnya, tenaga kerja kita nantinya akan lebih manusiawi diberlakukan untuk mendapatkan haknya."

Sedangkan Kadisnakertransduk Prov. Jatim dalam paparannya, Pemerintah Jawa Timur menyambut pencabutan Moratorium TKI Domestik ke Malaysia dan telah mengambil kebijakan antara lain penetapan wajib latih Calon TKI sebanyak 200 jampel dan kesepakatan MOU dengan Asosiasi PJTKI Malayasi (PAPA) bahwa cost struktur (biaya penempatan) tidak dibebankan kepada Calon TKI. Selain itu, mulai tahun 2012, JawaTimur tidak mengirim lagi TKI informal namun akan mengirim Domestic Worker based on competency, untuk ketrampilan dibidang housekeeping, care giver, laundry, cook dan babby sitter. Harapannya dari kebijakan tersebut, akan mengurangi calo, pengiriman melalui embarkasi luar Jatim dan pengiriman remintansi meningkat.<sup>121</sup>

## 2. Perspektif Aktor Informal

Direktur Eksekutif LSM Migrant CARE Indonesia, Anis Hidayah menjelaskan:

Yang harus dilakukan terlebih dahulu adalah perlindungan di segi hukum. Sebab baik Indonesia maupun Malaysia sama-sama belum memiliki undang-undang yang mengatur PLRT. Selain itu, 11point-point perubahan itu juga masih belum

---

<sup>121</sup> <http://disnakertransduk.jatimprov.go.id/ketenagakerjaan/574-kebijakan-pemerintah-pasca-moratorium-tki-ke-malaysia>, diakses tanggal 2o Oktober 2014.

menjamin perlindungan hukum serta situasi kerja layak bagi PLRT, seperti bagaimana mekanisme JTF agar dapat memastikan hak-hak PLRT terpenuhi, selain itu juga upah minimum amat penting, selama ini politik pengupahan di Malaysia berkorelasi dengan kuota penempatan. Ketika Malaysia menempatkan angka sekian dari negara A, maka berpengaruh pada kuota berapa yang akan diberikan kepada negara tersebut. Dengan MoU baru, bila upah tak diatur, buruh Indonesia bisa rentan menjadi sasaran buruh murah.<sup>122</sup>

Ketua LSM JALA PRT, Lita Anggraini menambahkan “baik MoU 2006 maupun Protokol 2011 sama-sama tidak memenuhi syarat perlindungan dan situasi kerja layak bagi PLRT, misal tidak ada standar upah minimum, Malaysia belum menandatangani konvensi ILO No.189 tentang kerja layak rumah tangga serta CMW, selain itu kontrak kerja yang disepakati masih belum memenuhi standar kontrak kerja layak bagi PLRT.”<sup>123</sup>

Direktur Migrant Care Malaysia (Alex Ong Kian), bersama Ketua Pasomaja (Paguyuban Solidaritas Masyarakat Jawa) Machrodji Maghfur dan Ketua Bocahe Dewe Ambar di Kuala Lumpur, mengatakan:

Paspor di pegang oleh majikan itu sebenarnya merupakan penghinaan dan takluknya kedaulatan pemerintah Indonesia terhadap majikan Malaysia, karena paspor adalah dokumen negara yang harusnya dipegang oleh warganya sendiri, seharusnya Pemerintah Indonesia serius memperjuangkan hal ini karena paspor boleh dipegang majikan Malaysia adalah kebijakan pemerintah Indonesia yang menggadaikan kedaulatannya sendiri yang tertuang dalam MoU 2006. Sehingga muncul istilah PLRT ilegal, padahal tidak ada istilah PLRT ilegal dalam konsep HAM. Kami juga menuntut agar pemerintah Malaysia mengubah perundang-undangan

---

<sup>122</sup> Ayu Purwaningsih, *Op.Cit.*

<sup>123</sup> Wawancara via Skype, dengan Lita Anggraini, Ketua JALA-PRT, pada tanggal 02 Maret 2013, Pukul. 14:30 WIB. Lhokseumawe, Aceh.

ketenagakerjaan yang harusnya berfokus pada perlindungan bagi pekerja bukan majikan.<sup>124</sup>

Peneliti senior *Human Rights Watch* (menanganan isu Hak Asasi Perempuan), Nisha Varia mengatakan:

Protokol 2011 memberikan beberapa manfaat bagi PLRT Indonesia, namun gagal menyediakan beberapa perlindungan yang dibutuhkan terkait upah rendah dan biaya tinggi perekrutan. Tetangga Malaysia, Singapura, membatasi pemotongan gaji yang setara dua bulan upah bagi PLRT pada awal tahun ini, lebih rendah dari yang disepakati dalam perjanjian Indonesia-Malaysia. Memotong beberapa bulan gaji PLRT Indonesia untuk membayar biaya perekrutan berkontribusi terhadap pelanggaran berat, termasuk kerja paksa, perdagangan manusia, dan kondisi yang mirip perbudakan, Malaysia seharusnya mengikuti langkah sejumlah negara di Timur Tengah yang melarang pemotongan gaji sama sekali.<sup>125</sup>

Hikmahanto Juwono, memberi usulan kepada pemerintah Indonesia dan pemerintah Malaysia, “jika masing-masing pihak tidak mau meratifikasi CMW, maka isi Protokol 2011 paling tidak harus sesuai dengan isi dalam CMW yang menjamin perlindungan hukum dan hak asasi PLRT Indonesia.”<sup>126</sup>

Berdasarkan penjelasan diatas terlihat kedua produk hukum tersebut, yakni Mou 2006 dan Protokol Amandemen MoU 2011 tidak menjamin perlindungan hak-hak PLRT Indonesia di Malaysia. Relevan dengan hal tersebut, menurut teori FLT, Brenda Cossman menyebutkan “hukum diinformasikan oleh laki-laki bertujuan memperkuat hubungan sosial yang patriarkhis (norma, pengalaman, kekuasaan laki-laki) abai terhadap pengalaman

---

<sup>124</sup> Gabungan LSM Malaysia, *LSM Malaysia Dukung PLRT Pegang Paspur*, di unduh melalui <http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/651-lsm-malaysia-dukung-tki-pegang-paspur.html>, diakses pada tanggal 16 Desember 2012, Pukul. 11:01 WIB.

<sup>125</sup> Nisha Varia, Peneliti senior NGO HRW (menanganan isu Hak Asasi Perempuan), *Perjanjian Baru Indonesia-Malaysia Menipu Pekerja Rumah Tangga*, di unduh melalui <http://www.hrw.org/id/news/2011/05/31/perjanjian-baru-indonesia-malaysia-menipu-pekerja-rumah-tangga>, diakses pada tanggal 23 Maret 2013, Pukul.00:08 WIB.

<sup>126</sup> Hikmahanto Juwana, *Loc.Cit.*

perempuan (dan orang miskin, kelompok marjinal, minoritas) sehingga hukum yang dihasilkan adalah hukum yang bias dan dampaknya menyimpang”.<sup>127</sup>

Pada konteks hukum internasional, para aktivis buruh migran menganggap bukan MoU saat ini yang dibutuhkan, karena MoU adalah memiliki kekuatan hukum paling lemah (*sub law*). Seharusnya yang perjanjian bilateral tersebut berbentuk bilateral *agreement*, yang dianggap lebih memiliki kekuatan hukum lebih kuat. Artinya disini para aktivis menganggap bentuk MoU itu lebih mengarah pada konsep *non-legally binding* yakni MoU hanya memuat komitmen politik dan moral serta berdampak pada Indonesia tidak dapat meng-*enforce* isi MoU melalui jalur peradilan internasional atau jalur kekuatan memaksa yang lazim dilakukan terhadap perjanjian internasional. Hal senada juga dituturkan oleh salah satu staf direktorat perlindungan WNI dan BHI Kemenlu RI, Nurhasanah Sihombing, beranggapan MoU hanya sebuah komitmen politik dan moral, melihat tingginya arus migrasi Indonesia Ke Malaysia, sehingga dibuatlah MoU. Mengenai perlindungan, itu lebih kepada kontrak kerjanya.<sup>128</sup>

Sementara itu jika melihat dari sisi hukum nasional, khususnya pada negara-negara yang menganut sistem hukum *comon law* dalam hal ini Malaysia, pengertian *non-legally binding* memiliki implikasi bahwa MoU 2006 maupun Protokol Amandemen Mou 2011 tidak dapat dijadikan alat pembuktian serta di-*enforce* oleh pengadilan. Namun dalam praktek diplomasi Indonesia saat ini, belum ada kecenderungan untuk mengarahkan penyelesaian

---

<sup>127</sup> Sulistyowati Irianto dan Lim Sing Meij., *Loc.Cit.*

<sup>128</sup> Wawancara dengan Nurhasanah Sihombing, Salah satu staf direktorat perlindungan WNI dan BHI Kemlu RI., *Loc.Cit.*

sengketa atas suatu perjanjian internasional melalui pengadilan internasional.<sup>129</sup>

Melihat baragamnya persoalan di atas, hal lain yang juga perlu mendapat perhatian adalah dimana posisi tawar (*bargaining power*) Indonesia dalam perundingan bilateral itu sangat lemah, terlihat MoU 2006 hanya menampung kepentingan Malaysia yang berkaitan dengan perekrutan dan penempatan PLRT Indonesia di Malaysia.

MoU 2006 tidak mengakomodir perlindungan atas hak-haknya para PLRT, dikarenakan paradigma negara yang menyimpang, menganggap PLRT hanya dipandang sebagai 'komoditi' yang menguntungkan bagi kedua negara, tanpa melihat sebab PLRT dikirim ke Malaysia yakni Indonesia tidak bisa menciptakan lapangan pekerjaan, sementara Malaysia tidak satupun warganya yang mau bekerja dengan penghasilan sangat rendah yakni PLRT. Bahkan ditambah lagi adanya inkonsistensi hukum antara MoU 2006 pada Art 5 (1) dengan Pasal 24 ayat (1) dan (2) UU PPTKILN, artinya persoalan ini semakin menunjukkan kelemahan pemerintah Indonesia di hadapan Malaysia.

Selain itu, persoalan kelemahan *bargaining power* Indonesia disebabkan produk hukum yang ada yakni UU PPTKILN tidak mampu menjadi payung hukum bagi para PLRT yang bekerja di luar negeri, sementara para aktivis buruh migran menyerukan pada pemerintah agar segera merevisi UUPTKILN dan segera bahas RUU PRT. Selama ini pemerintah Indonesia hanya memandang dengan telah meratifikasi kesemua konvensi fundamental ILO itu sudah cukup untuk mengakui akan hak-hak buruh, namun pemerintah seharusnya segera meratifikasi CMW, agar dapat memperkuat *bargaining power* Indonesia dalam perundingan bilateral dengan Malaysia.

---

<sup>129</sup> Malahayati., *Loc.Cit*, hlm.14.

Sedangkan pada Protokol Amandemen MoU 2011, memang sudah ada kemajuan dari sebelumnya, namun terlihat tiap klausula dalam Protokol Amandemen MoU 2011 masih belum memperjelas ruang lingkup perlindungan yang diakui bagi PLRT, selain itu mekanisme penegakan hukum (*law enforcement*) nya juga masih tidak tegas dan tidak jelas, serta ketidak jelasan pada mekanisme kontrol yang ditawarkan (*joint task force*). Seharusnya dalam pembuatan Protokol Amandemen MoU 2011 pemerintah Indonesia berupaya, agar tiap klausula dalam Protokol Amandemen MoU 2011 itu, mengakomodir perlindungan hak-hak PLRT yang sesuai dengan CMW.

Beberapa permasalahan yang terus terjadi setelah moratorium dapat dikategorikan dalam bentuk:

(a) Eksploitasi Anak

Menurut LSM Teganita, "MoU 2006 telah mengurangi usia minimal PLRT dari 21 menjadi 25 tahun. Dari 100 kasus yang ditangani dalam kurun waktu setengah tahun terakhir ini, dan sedikitnya ada 10 % anak-anak yang baru berusia 15 tahun diperjakan oleh majikan".<sup>130</sup> Berdasarkan hasil penyelidikan ditemukan PPTKIS lah yang paling bertanggung jawab dalam hal pemalsuan umur. Teganita pesimis, karena melihat Indonesia belum memiliki sistem registrasi kelahiran dan kematian, sehingga akan sulit pada tahap verifikasi.<sup>131</sup>

Penelitian pendukung lainnya yang dilakukan Human Rights Watch ditahun 2004 yang mengatakan "Sejumlah besar perempuan yang diwawancarai Human Rights Watch menyatakan paspor dan dokumen

---

<sup>130</sup> LSM Teganita Malaysia, *Teganita kritik dari Nota Kesepahaman tentang Pekerja Rumah Tangga ditandatangani oleh Pemerintah Malaysia dan Indonesia pada tanggal 13 Mei 2006*, diunduh dari [http://www.caramasia.org/index.php?Itemid=346&id=182&option=com\\_content&task=view](http://www.caramasia.org/index.php?Itemid=346&id=182&option=com_content&task=view), diakses pada tanggal 11 Maret 2013, pukul.22:32 WIB.

<sup>131</sup> LSM Teganita Malaysia, *Ibid.*

perjalanan mereka lainnya telah diubah dengan mengganti umur, nama dan alamat, disisi lain juga karena praktek yang merajalela untuk mengubah paspor dan dokumen perjalanan lainnya, pemerintah dan LSM menemui kesulitan memperkirakan jumlah pekerja rumah tangga Indonesia di Malaysia yang masih tergolong anak-anak.”<sup>132</sup>

Adapun pengakuan langsung dari korban pemalsuan umur yakni Suwati Syaripah yang masih berumur 18 tahun, ia menuturkan: “banyak sekali gadis muda, yang paling muda usianya 15 tahun, Mereka (PPTKIS) mengubah umur saya menjadi 26 tahun, padahal umur saya sebenarnya 16 tahun.”<sup>133</sup> Alin seorang PLRT, perempuan yang berusia 19 tahun, mengaku umurnya telah dipalsukan serta ia sering mendapatkan perlakuan kejam dari majikannya di Malaysia .<sup>134</sup>

Pengakuan mantan PLRT asal Cianjur, yang mengaku bahwa umurnya telah dipalsukan sebelum ia berangkat ke Malaysia.

“Saya pertama berangkat itu umur 16 tahun. Ya memang belum 18 tahun bahkan 21 tahun. Jadinya waktu itu dokumen saya dipalsukan umurnya. Tapi untuk alamatnya masih tetap kok. Cuma orang tua saya nggak tau awalnya kalau saya mau kerja ke luar negeri.”<sup>135</sup>

Bedasarkan pengakuan beberapa mantan PLRT di atas, terlihat ada 2 hal kesalahan yang terjadi, *pertama* PPTKIS telah memalsukan umur, *kedua* PPTKIS tidak mensyaratkan surat ijin orang tua/wali dalam hal persetujuan, padahal sebagaimana Pasal 10 Permenakertrans No.18 Tahun 2007 menyatakan surat ijin orang tua adalah merupakan bagian dari syarat persetujuan menjadi PLRT.

---

<sup>132</sup> Human Rights Watch., *Loc.Cit.* hlm.32.

<sup>133</sup> Wawancara dengan Suwari Syaripah, 18 tahun, bekerja sebagai PLRT ditahun 2004, Kula lumpur, Malaysia, 17 Februari 2004. dalam Human Rights Watch., *Ibid.*

<sup>134</sup> Wawancara dengan Alin (nama samaran), 19 tahun, bekerja sebagai PLRT ditahun 2008, *Shelter* KBRI Kuala Lumpur, Malaysia, April 2008, dalam Tim Peneliti The Institute for Ecosoc Rights., *Loc.Cit.* hlm.110.

<sup>135</sup> Wawancara dengan mantan buruh migran yang pernah bekerja di Malaysia. Dalam Ana Sabhana Azmy., *Loc.Cit.* hlm.99.

Data terbaru ditahun 2011, Ketua Komnas Anak RI, Arist Merdeka Sirait menyebutkan:

Sepanjang tahun 2010, 316 anak dikirim ke luar negeri menjadi TKI, sebanyak 92 anak diantaranya tidak diketahui nasibnya. Umumnya susah mendeteksi keberadaan anak sebagai TKI, baru diketahui setelah anak-anak tersebut menjadi korban pelanggaran hak-haknya seperti pelecehan seksual, pelanggaran psikis dan sebagainya. Keberadaan anak sebagai TKI juga disebabkan oleh beberapa hal diantaranya: rata-rata anak-anak tersebut berasal dari desa terpencil, tidak memiliki akte kelahiran, sehingga dengan mudah dimanipulasi datanya.<sup>136</sup>

Sementara itu menurut Anis Hidayah, selama ini manipulasi data TKI dibiarkan pemerintah, padahal kasus semacam ini telah lama terjadi, tapi belum ada penegakan hukum yang serius.<sup>137</sup>

Data terbaru ditahun 2011, Ketua Komnas Anak RI, Arist Merdeka Sirait menyebutkan:

Sepanjang tahun 2010, 316 anak dikirim ke luar negeri menjadi TKI, sebanyak 92 anak diantaranya tidak diketahui nasibnya. Umumnya susah mendeteksi keberadaan anak sebagai TKI, baru diketahui setelah anak-anak tersebut menjadi korban pelanggaran hak-haknya seperti pelecehan seksual, pelanggaran psikis dan sebagainya. Keberadaan anak sebagai TKI juga disebabkan oleh beberapa hal diantaranya: rata-rata anak-anak tersebut berasal dari desa terpencil, tidak memiliki akte kelahiran, sehingga dengan mudah dimanipulasi datanya.<sup>138</sup>

Sementara itu menurut Anis Hidayah, selama ini manipulasi data TKI dibiarkan pemerintah, padahal kasus semacam ini telah lama terjadi, tapi belum ada penegakan hukum yang serius.<sup>139</sup>

(b) Tidak Mendapatkan Pendidikan dan Pelatihan yang Memadai sebelum Keberangkatan

---

<sup>136</sup> <http://www.migrantcare.net/mod.php?mod=publisher&top=viewarticle&cid=5&artid=1019>, diakses pada tanggal 28 Maret 2013 pukul.20:29WIB.

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> <http://www.migrantcare.net/mod.php?mod=publisher&top=viewarticle&cid=5&artid=1019>, diakses pada tanggal 28 Maret 2013 pukul.20:29WIB.

<sup>139</sup> *Ibid.*

Situasi dan kondisi kerja dapat diketahui dengan mengenal hukum negara setempat, budaya, dan praktek-praktek sosial. Diantara ketiga hal tersebut hal yang sangat mendasar untuk dapat melindungi individu atau kelompok adalah dengan pendidikan hukum, lazimnya adalah hukum positif di negara tersebut serta hukum (perjanjian bilateral) yang disepakati kedua negara (negara pengirim dan penerima). Ada asas hukum klasik yang mengatakan ‘*ubi societas ibi ius*’ artinya dimana ada masyarakat, disitu ada hukum. Ruang gerak masyarakat yang berlebihan perlu dibatasi agar tidak terjadi *chaos*. Sehingga ketika hukum telah berlaku dimasyarakat dan masyarakat juga sadar akan hukum, maka akan terwujudlah cita dari hukum itu sendiri.

Satjipto Rahardjo mengatakan, “hukum bukanlah suatu skema yang final (*finite scheme*), namun terus bergerak, berubah, mengikuti dinamika kehidupan manusia, sehingga tepatlah dikatakan bahwa hukum itu bersifat dinamis bukan statis”.<sup>140</sup> Hal tersebutlah yang mendasari akan pentingnya pendidikan hukum, terutama bagi buruh migran yang berada pada ranah domestik yang rentan dari eksploitasi berbagai pihak yakni PLRT.

Untuk memahami hukum di negara tujuan yakni Malaysia, kemungkinan agak sulit untuk memahaminya, dengan pertimbangan, *pertama* dilihat dari sistem hukum yang dipakai berbeda, dimana Indonesia memakai sistem hukum warisan Belanda yakni *civil law*, sementara Malaysia memakai sistem hukum warisan Inggris yakni *comon law*. Malaysia lebih berpedoman pada hukum kebiasaan, ketimbang hukum yang tekstual. *Kedua* dipengaruhi oleh faktor pendidikan PLRT Indonesia yang rendah, kebanyakan tamatan SD atau SMP. Namun, hal tersebut dapat terselesaikan dengan memberikan pendidikan yang intensif, artinya bukan hanya di dalam negeri hal

---

<sup>140</sup> Satjipto Rahardjo., *Ibid*. hlm.1.

demikian dilakukan, melainkan samapai di negara tujuan pun harusnya terus mendapatkan pendidikan.

Selain itu, pendidikan budaya dan praktek-praktek sosial Malaysia juga mempengaruhi perlindungan PLRT di Malaysia. Memang secara *culture* (budaya) dan praktek-praktek sosial warga Malaysia tidak jauh berbeda dengan Indonesia, dikarenakan Indonesia dan Malaysia masih satu rumpun, yakni melayu. Namun, tetap bagaimanapun PLRT harus mendapatkan pendidikan ini.

Faktanya PLRT yang akan berangkat ke Malaysia sama sekali tidak mendapatkan pendidikan hukum, budaya dan praktek-praktek sosial dari Pemda ataupun dari PPTKIS. Seperti penuturan salah seorang mantan PLRT di Malaysia, Emi mengatakan:<sup>141</sup>

Di penampungan kami berjumlah sekitar 90 orang, tidak satu pun dari kami yang direkrut mendapatkan pendidikan dan pelatihan hukum, budaya, praktek-praktek sosial dan spesifikasi kerja. Kami tidak diberikan pendidikan dan pelatihan apapun dari PPTKIS atau Pemda, yang ada kami hanya nyantai-nyantai aja, tidur-tiduran, cerita-cerita, dan sebagainya.

Sementara itu, Ita mantan PLRT di Malaysia mengatakan:<sup>142</sup>

“Ya, *boro-boro* dikasih pendidikan dan pelatihan, *wong* di penampungan aja banyak ternyata yang gak bisa kerja jadi PLRT, seperti masak, nyuci, gosok baju, dan sebagainya. padahal mereka dari desa lho. Memang sih yang masih muda kebanyakan gak bisa kerja.”

---

<sup>141</sup> Wawancara dengan Emi Sartika, bekerja sebagai PLRT di Malaysia dari kurun waktu 2004-2010, wawancara dilakukan pada Sabtu, 13 April 2013, Pukul. 19:50 WIB. Kota Medan, Sumatera Utara.

<sup>142</sup> Wawancara dengan Ita, bekerja sebagai PLRT di Malaysia dari kurun waktu 2010-2012, wawancara dilakukan pada 21 Oktober 2012, Pukul. 17:10 WIB. Kota Medan, Sumatera Utara.

### (c) Perekrutan Illegal

Ireguleritas migrasi dapat timbul di beragam titik dalam siklus migrasi seperti pada tahapan rekrutmen, keberangkatan, transit (persinggahan), masuk dan pulang. Hal-hal tersebut dapat berimbas pada kategori *human trafficking* dan *people smuggling*. Selain itu, ireguleritas juga dapat dilakukan oleh migran, misalnya penyelundupan, atau tinggal lebih lama dari batas waktu yang diberikan dalam visa.

Bahaya dan resiko bagi PLRT Indonesia di Malaysia, sering terjadi pada tahapan perekrutan dan pra-pemberangkatan dalam migrasi, terutama bagi mereka yang tidak memiliki akses terhadap informasi yang dapat diandalkan dan tepat waktu, permasalahan ini lazimnya disebut dengan rekrutmen ilegal. Rekrutmen ilegal mengacu pada bentuk pencarian, pengadaan, ikatan kontrak atau transportasi buruh untuk pekerjaan di luar negeri yang dilakukan oleh lembaga/agen yang tidak memiliki izin atau dilakukan langsung oleh majikan yang tidak sesuai dengan hukum dan peraturan nasional. PLRT yang direkrut secara ilegal sangat rentan terhadap resiko dan bahaya eksploitasi atau dijadikan korban oleh organisasi-organisasi yang tersembunyi dan/atau oleh majikan yang tidak jujur. Rekrutmen ilegal juga terkait dengan berbagai bentuk masuknya, tinggalnya atau bekerjanya seseorang tanpa izin di negara tujuan.<sup>143</sup>

Proses perekrutan PLRT dilakukan oleh Pelaksanaan Penempatan TKI Swasta (selanjutnya disebut PPTKIS), sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat (5) UU PPTKILN “PPTKIS adalah badan hukum yang telah memperoleh izin tertulis dari pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan penempatan TKI di luar negeri. Hal

---

<sup>143</sup> International Labour Organisation Jakarta, *Perlindungan dan Pencegahan Untuk Pekerja Migran Indonesia*, Buku panduan hasil kerja sama ILO dengan beberapa organisasi buruh di Indonesia, hlm.8-9.

tersebut senada dengan Art 1 MoU 2006 “*Indonesian Recruitment Agency*” (IRA) means an Indonesian recruitment agency approved by the Indonesian Government for the purpose of recruiting Indonesian Domestic Workers.”

PPTKIS dapat membentuk kantor cabang di daerah yang diluar alamat domisili kantor pusat (Pasal 21 UU PPTKILN). Seperti yang penulis jelaskan pada bab sebelumnya, kelemahan Pasal ini secara eksplisit tidak mewajibkan adanya kantor cabang di daerah, sehingga hal ini membuka celah banyaknya calo-calo atau sponsor di lapangan. Hal tersebut tentu berdampak buruk kepada PLRT, karena pemerintah telah meligitimasi kebebasan yang besar pada PPTKIS untuk merekrut, tanpa disertai pengawasan yang sinergi dari pemerintah daerah. Inilah cikal-bakal banyaknya perekrutan ilegal.

Adapun jumlah PPTKIS yang masih beroperasi, penulis mendapatkan data terakhir sampai tahun 2009 jumlah PPTKIS yang tersebar di berbagai provinsi berjumlah 565 PPTKIS, berikut rinciannya:

Tabel 4.3.  
Rekapitulasi Daftar Nama PPKTIS Tahun 2009

NO	PROPINSI	JUMLAH	PPTKIS
1	PROPINSI SUMATERA UTARA	11	PPTKIS
2	PROPINSI RIAU	5	PPTKIS
3	PROPINSI KEPULAUAN RIAU	8	PPTKIS
4	PROPINSI SUMATERA BARAT	2	PPTKIS
5	PROPINSI SUMATERA SELATAN	3	PPTKIS
6	PROPINSI LAMPUNG	5	PPTKIS
7	PROPINSI BANTEN	21	PPTKIS
8	PROPINSI D.K.I JAKARTA	323	PPTKIS
9	PROPINSI JAWA BARAT	66	PPTKIS
10	PROPINSI JAWA TENGAH	26	PPTKIS
11	PROPINSI D.I. YOGYAKARTA	3	PPTKIS
12	PROPINSI JAWA TIMUR	72	PPTKIS

13	PROPINSI BALI	4	PPTKIS
14	PROPINSI NTB	11	PPTKIS
15	PROPINSI NTT	1	PPTKIS
16	PROPINSI KALIMANTAN BARAT	1	PPTKIS
17	PROPINSI KALIMANTAN TIMUR	1	PPTKIS
18	PROPINSI SULAWESI SELATAN	1	PPTKIS
19	PROPINSI SULAWESI UTARA	1	PPTKIS
	<b>JUMLAH</b>	<b>565</b>	<b>PPTKIS</b>

Sumber: Database Kemenakertrans RI 2009

Jumlah PPTKIS tersebut berkurang pada tahun 2013 ini yakni menjadi 459 PPTKIS. Berkurangnya jumlah tersebut disebabkan ada beberapa PPTKIS yang tidak beroperasi dikarenakan mendapat sanksi administratif oleh Kemenakertrans RI. Ke 459 PPTKIS tersebut berada pada 9 wadah organisasi, diantaranya Himpunan Pengusaha Jasa TKI (Himasakti), Asosiasi Perusahaan Jasa TKI Asia Pasific (Ajaspac) dan Indonesia Employment Agencies (Idea).

Pada tataran praktis kinerja PPTKIS ternyata menuai berbagai polemik yang berujung pada pelanggaran terhadap hak-hak PLRT. BNP2TKI menilai perekrutan ilegal yang sering terjadi seperti:<sup>144</sup>

- a) Direkrut oleh PPTKIS ilegal (tidak memiliki SIUP);
- b) Direkrut oleh sponsor dijual kepada PPTKIS resmi;
- c) Direkrut dan diberangkatkan oleh calo;
- d) Direkrut oleh PPTKIS resmi, tapi tidak memiliki *job order*;
- e) Perekrutan anak masih di bawah umur; dan
- f) Perekrutan CTKI buta huruf.

Adapun pengakuan langsung dari Emi, yang pernah bekerja sebagai PLRT di Malaysia dan direkrut oleh calo kemudian dijual ke PPTKIS di Riau. Ia mengatakan:<sup>145</sup>

<sup>144</sup> BNP2TKI, *Permasalahan Pelayanan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*, di unduh melalui [http://bnp2tki.go.id/hasil\\_penelitian\\_mainmenu\\_276/226\\_permasalahan-pelayanan-dan-perlindungan-tenaga-kerja-indonesia-di-luar-negeri.html](http://bnp2tki.go.id/hasil_penelitian_mainmenu_276/226_permasalahan-pelayanan-dan-perlindungan-tenaga-kerja-indonesia-di-luar-negeri.html), diakses pada tanggal pukul. WIB.

<sup>145</sup> Wawancara dengan Emi Sartika., *Op.Cit.*

“Saya bersama teman saya direkrut oleh sponsor yang datang ke kampung kami di Medan, kami diajak untuk bekerja di jadi PLRT di Malaysia, sponsor itu bilang dari pada nganggur di kampung gak ada kerjaan, mending kerja di Malaysia, gajinya besar lho. Ok, saya mau pigi, tapi perekrutan ini resmikan? ia, nanti kita pergi ke perusahaan saya kedumai untuk ikut pelatihan selama seminggu. Akhirnya saya dan teman saya mengiakan permintaanya. Saya tidak terlalu was-was, karena kan sebelumnya dari tahun 2001 sampai 2003 saya sudah pernah kerja di Malaysia jadi buruh pabrik. Jadi ya, nyantai aja.”

Penuturan lainnya dari Ita, mantan PLRT yang direkrut dan diberangkatkan melalui calo:<sup>146</sup>

“awalnya saya ditawarkan kerja sama teman saya, dia bilang kamu mau enggak kerja jadi PLRT di Malaysia, gajinya ya lumayan buat nambah-nambah keperluan keluarga. Ya saya pikir karena dia kawan saya, apa salahnya saya cobak. Kemudian teman saya itu menelphon majikan yang di Malaysia agar dikirmin uang buat saya berangkat ke Malaysia. Sebelum saya berangkat saya hanya diberikan paspor dan tiket kapal laut, akhirnya saya diantar teman saya di pelabuhan medan belawan untuk berangkat ke Malaysia.”

Pengakuan yang lainnya:<sup>147</sup>

“awal saya direkrut itu ya dari sponsor, sponsor datang ke rumah. Saya mengurus formulir, kartu keluarga (KK), KTP, dan juga ada izin orang tua juga. Saya juga merasa nyaman saja diurus oleh mereka, nggak kenapa-kenapa kok.”

Berdasarkan pengakuan ketiga PLRT, menunjukkan mereka direkrut secara ilegal, ada yang dari sponsor, ada yang dari sponsor kemudian di jual ke PPTKIS dan ada juga yang direkrut dan dikirim oleh calo. Ketiganya direkrut tanpa ada melapor kepada lurah bahkan Dinas Tenaga Kerja Kab/Kota. Hal tersebut sangat rentan sekali menjadi korban *human trafficking* atau *people smuggling*. Seharusnya

---

<sup>146</sup> Wawancara dengan Ita, *Op.Cit.*

<sup>147</sup> Wawancara dengan ida (nama samaran) asal garut, yang bekerja di Malaysia selama 3 tahun, dalam Ana Sabhana Azmy., *Loc.Cit.*

ada hubungan yang tersistem antara Pemda dan PPTKIS guna mencegah terjadi perkrutan ilegal.

(d) Pelanggaran dokumen perjalanan resmi

Pelanggaran yang dialami oleh PLRT pada proses pengurusan perjalanan resmi biasanya dilakukan oleh pihak sponsor, PPTKIS, maupun pihak penampungan/Balai Latihan Kerja (BLK).

Sedangkan berdasarkan penelusuran BNP2TKI melalui pengumpulan isu-isu di berbagai media-media masa, mengatakan pelanggaran dokumen perjalanan resmi yang dialami TKI meliputi:

- a) KTP
- b) Kartu Keluarga (KK)
- c) Ijazah palsu
- d) Surat izin keluarga
- e) Hasil tes kesehatan asli tapi palsu (aspal)
- f) Sertifikat kompetensi asli tapi palsu (aspal)
- g) Pemalsuan identitas pada dokumen seperti nama, umur, alamat, status perkawinan, dll.

Adapun berdasarkan wawancara penulis, menemukan beberapa pelanggaran diantaranya:

“Saya dan teman saya berangkat ke Malaysia melalui sponsor, sponsor hanya meminta fotocopy KTP dan KK saya, kemudian saya dan teman saya pergi ke Riau bersama sponsor, lalu kami dibawak ketempat penampungan, singkat cerita saya memperoleh paspor dari sponsor itu, setelah saya baca alamat domisili saya berubah menjadi domisili riau, selain itu sih gak ada yang berubah. Tapi ya sudahlah saya pikir ini mungkin biar lebih mudah saja.”<sup>148</sup>

“Umur saya diubah menjadi 35 tahun, saya juga tidak ada mendapatkan hasil pemeriksaan kesehatan. Seharusnya umur saya 45 tahun. Katanya biar majikan mau nerima saya.”<sup>149</sup>

Pemberian informasi yang tepat, merupakan kerangka acuan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu. Dalam konteks keperdataan para pihak menyepakati sesuatu karena telah adanya

---

<sup>148</sup> Wawancara dengan Ema Sartika, *Loc.Cit.*

<sup>149</sup> Wawancara dengan Ita, *Loc.Cit.*

kesepakatan yang diperoleh dari informasi yang transparan. Karakteristik calon PLRT/PLRT yang sebagian besar terbatas aksesnya untuk mendapatkan informasi disebabkan kualitas calon PLRT/PLRT memiliki pendidikan dan keterampilan yang rendah, biasanya disebut sebagai tenaga kerja informal, sehingga perlu mendapat perlindungan ekstra dari pemerintah. Faktanya, pemerintah lari dari tanggung jawabnya, karena terlalu membebankan segalanya pada PPTKIS. Hal ini akan berdampak adanya pelanggaran-pelanggaran atas hak-hak PLRT yang dilakukan sponsor dan PPTKIS.

Penulis menemukan pelanggaran lainnya pada saat melakukan wawancara dengan ketiga mantan PLRT, dan hasilnya dari ketiganya mengatakan tidak diberi tahu syarat dan kondisi kontrak kerja, sehingga pastinya mereka tidak mengetahui kondisi nyata terkait hak dan kewajiban mereka selama bekerja, sebagaimana yang tertera dalam kontrak kerja.

“Ya saya hanya disuruh tanda tangan saja, mengenai isi kontrak kerjanya ya saya gak tau, kata bapak itu (PPTKIS) sama saja, hak dan kewajiban kamu sama seperti pembantu-pembantu pada umunya, pokoknya kamu harus patuh sama perintah majikan, begitu katanya.”<sup>150</sup>

Lain halnya dengan Ita yang mengatakan:<sup>151</sup>

“Informasi untuk jadi PLRT di Malaysia saja, saya mendapatkannya tiba-tiba dari teman saya, jadi tidak banyak informasi yang saya dapatkan bagaimana nanti pas saya udah kerja. Kontrak kerja gak ada dikasih sama dia (calo), katanya nanti saja pas kamu udah samapi di rumah majikan.”

Lama, mahal, dan rumitnya persyaratan perekrutan melalui prosedur legal mengakibatkan adanya praktek suap dan meningkatnya aktivitas ilegal. Persaingan dan praktek-praktek tidak etis di antara PPTKIS, kantor cabang dan calo/sponsor tenaga kerja

---

<sup>150</sup> Wawancara dengan Emi Sartika., *Ibid.*

<sup>151</sup> Wawancara dengan Ita., *Ibid.*

menciptakan suatu keadaan yang merongrong efektifitas dari beberapa peraturan yang berlaku, melemahkan hak-hak calon PLRT.

Selama dua tahun terakhir, ada beberapa PPTKIS diketahui memalsukan sertifikat tes kompetensi para calon PLRT. Studi yang dilakukan organisasi internasional HRW mengatakan “PPTKIS di Jakarta mengatakan pada tentang adanya suap dan ongkos tidak resmi yang harus ia bayar untuk menghindari penundaan pemrosesan dokumen tenaga kerja dan campur-tangan lain terhadap bisnisnya. Ia mengatakan tanpa adanya ongkos tersebut, kendala-kendala yang ia akan temui akan menempatkannya dalam kerugian dibandingkan dengan PPTKIS lainnya.”<sup>152</sup>

Struktur perekrutan tenaga kerja di Indonesia meningkatkan kebebasan dan dorongan bagi para calo/sponsor untuk meminta biaya tinggi dari calon PLRT Indonesia. Dalam banyak kasus, para calo/sponsor bekerja dengan meminta komisi dari beberapa agen berbeda dan tidak menerima gaji rutin. PPTKIS yang berlokasi di Jakarta mengatakan,

“Kami tidak memberi (agen-agen dari kantor cabang) gaji dari Jakarta. Mereka memperoleh uang dari buruh migran dan makelar. Saya tidak tahu berapa banyak mereka mendapat uang.... Saya meminta mereka untuk tidak menarik uang terlalu banyak (dari para calon PLRT).”

Desas-desus informasi menyesatkan tentang proses migrasi yang lama dan birokratis kepada para calon PLRT, menyebabkan mereka yakin untuk mengurus semuanya melalui calo/sponsor ketimbang melalui jalur resmi yang ditetapkan pemerintah. Hal ini mempermudah para agen tersebut membohongi calon PLRT tentang

---

<sup>152</sup> Human Right Watch., *Loc.Cit.*

jumlah uang yang harus mereka bayar di muka. Seperti pengakuan Mimin Mintarsih, salah seorang mantan PLRT yang mengatakan:<sup>153</sup>

“Kalok ngurus-ngurus surat kan harus ngasih-ngasih uang ya, ke kelurahan aja mesti pakek uang ya, apalagi kita mau kerja ke luar negeri ya, ya mesti ngasih uang-uang rokok gitu, agar lancar prosesnya, belum lagi ke kecamatan, kabupaten, kan mesti berurutan gita ya, baru ke Depnaker ntar ya. Nah itu dia yang bikin saya mikir mendingan biar sponsor aja yang urusin semuanya, bukannya saya gak negerti, tapi saya punya uang yang cukup. Kalok melalui sponsorkan kan langsung, jadi semuanya nanti sponsor bilang segini, semuanya beres, kamu tinggal berangkat gitu.

Berdasarkan laporan hasil kajian Direktorat Monitor Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terhadap sistem penempatan TKI tahun 2007 telah ditemukan banyak dugaan korupsi dalam alur penempatan TKI. Suap rutin terjadi pada pengurusan dokumen yang diterima pejabat BP2TKI. Untuk wilayah Ciracas Jakarta suap perbulan mencapai Rp 2,5 milyar atau Rp 30,60 pertahun. Rinciannya, antara lain suap untuk pelayanan dokumen Rp 1,489 milyar, Suap periodik Rp 1,060 milyar. praktik suap dilakukan oleh calon TKI (CTKI) dengan petugas BP2TKI untuk melancarkan proses penempatan dan keberangkatan para CTKI ke luar negeri. Lalu ada juga biaya tidak resmi yang dikenakan atas pelayanan publik penempatan TKI dibawah kendali Ditjen Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri (PPTKLN). Yaitu penerbitan Surat Ijin Pengerahan dengan biaya tidak resmi Rp 50- 100 ribu/lembar.<sup>154</sup>

Denny Indrayana menilai:<sup>155</sup>

Sistem korupsi di dalam negeri patut dipertanggungjawabkan oleh pemerintah karena merupakan salah satu faktor yang menimbulkan masalah TKI baik di dalam maupun luar negeri. Karena tidak ada tindakan yang jelas dan tegas selama ini,

<sup>153</sup> Wawancara dengan Ani (bukan nama asli), dalam rekaman video //http:buruhmigran.or.id, diakses pada tanggal 18 November 2012, pukul.20:00 WIB.

<sup>154</sup> http://m.inilah.com/read/detail/227971/buruh-migran-desak-kpk-usut-korupsi-bp2tki, diakses pada tanggal 15 Juli 2013, pukul.6:05 WIB.

<sup>155</sup> *Ibid.*

permasalahan akan terus berlanjut termasuk praktik korupsi. Indonesia boleh marah sama Malaysia, dia melanjutkan, tapi sebenarnya bangsa Indonesia sendiri yang menimbulkan masalah. Korupsi yang terjadi dengan TKI melibatkan petugas pemerintah yang mengisap darah orang miskin yang kelaparan. KPK harus terus mengambil langkah penindakan dan Kepala BNP2TKI Jumbuh Hidayat salah satu yang bertanggungjawab langsung untuk mengatasi masalah ini.

Pada tahun 2009, terkait dengan pemeriksaan atas penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menyimpulkan bahwa efektivitas penempatan dan perlindungan TKI tidak tercapai masalah penempatan TKI yang tidak didukung secara penuh dengan kebijakan yang utuh, komprehensif, dan transparan, terutama untuk melindungi hak-hak dasar TKI. Hal ini memberikan peluang terjadinya penyimpangan sejak proses perekrutan hingga pemulangan TKI kembali ke Tanah Air.<sup>156</sup>

Sementara itu, KPK juga memonitor kembali pelaksanaan atas laporan yang telah disampaikan pada tahun 2007, KPK beranggapan pungutan liar masih terus terjadi ternyata, kali ini KPK menilai masalah asuransi TKI yang sangat bermasalah, KPK menyatakan persoalan tersebut memberi dampak, pertama TKI tidak memperoleh hak walaupun membayar premi asuransi sebesar Rp400 ribu (untuk pra, selama, dan purna penempatan). Pasalnya, perusahaan asuransi TKI tidak memberikan pelayanan yang optimal.

Hasil inspeksi mendadak (sidak) yang dilakukan Menakertrans RI, Muhaimin Iskandar di Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI), tahun 2011, mengatakan “pelayanan berbelit-belit, birokrasi panjang, serta rawan pungutan

---

<sup>156</sup> <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=276161>, diakses pada tanggal 15 Juli 2013, pukul.5:05 WIB.

liar (pungli) menjadi bagian yang sulit terpisahkan ketika menyentuh persoalan TKI".<sup>157</sup>

Asumsi bahwa MoU 2006 dan Protokol Amandemen MoU 2011 dapat mereduksi tindakan pelanggaran HAM terhadap PLRT Indonesia di Malaysia, namun ternyata asumsi itu salah dan terbukti tidak efektif pada tataran praktis. Relevan dengan hal tersebut, menurut teori hukum progresif, pembuatan MoU 2006 dan Protokol Amandemen MoU 2011, sejatinya haruslah berlandaskan pada filosofi hukum untuk manusia, karena manusia yang menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Oleh karena itu, hukum itu bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia. Mutu hukum, ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada kesejahteraan manusia.<sup>158</sup>

Kasus-kasus lain juga terus terjadi pasca moratorium, seperti:

- a. Terjebak rentenir/calor CTKI.;
- b. Di penampungan oleh PPTKIS disuruh menanda tangani surat, apabila batal berangkat CTKI harus membayar ganti rugi yang cukup besar (pemerasan ketika membatalkan diri berangkat);
- c. Penipuan oleh calo/PPTKIS ilegal/dan berbagai pihak.;
- d. Penyekapan di penampungan karena dijadikan stok manusia;
- e. Diperjualbelikan antara calo atau PPTKIS;
- f. Kondisi penampungan yang buruk yaitu:kotor, sanitasi buruk, tanpa tempat tidur (tidur di lantai dengan tikar atau kalpet, makanan yang tidak memenuhi standar kesehatan dan kelayakan;
- g. Selama ditampung dipekerjakan pada rumah pemilik PPTKIS atau rumah perorangan dan tidak dibayar dengan alasan praktek kerja lapangan (PKL);
- h. Sensor surat dari dan kepada dengan CTKI oleh karyawan PPTKIS di penampungan;
- i. Dilakukan denda yang besar apabila melakukan kesalahan di penampungan;
- j. Terlalu lama di penampungan;

---

<sup>157</sup> <http://www.bpk.go.id/web/?p=10107>, diakses pada tanggal 15 Juli 2013, pukul.6:05 WIB.

<sup>158</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, PT.Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010, hlm.23.

- k. Tidak diberikan pelatihan, tapi lulus uji kompetensi dan mendapatkan sertifikat pelatihan;
- l. Diansuransikan, tetapi bila ada masalah tidak bisa diklaim ansuransinya;
- m. Penelantaran kasus ketika mengadukan kepada pihak berwajib;
- n. PPTKIS tidak melaporkan/tidak mendaftarkan di KBRI/KJRI atas kedatangan TKI ke Negara tersebut, sehingga KBRI/KJRI tidak bisa memantau ke beradaan TKI di Negara tersebut.

MoU 2006 dan Protokol Amandemen MoU 2011, secara eksplisit hanya menerangkan teknis/tahapan-tahapan secara umum yang harus dipenuhi oleh negara pengirim, dalam hal ini Indonesia yakni sebagaimana yang penulis jelaskan di atas, artinya jika ada permasalahan/pelanggaran pada tahapan perekrutan, baik MoU 2006 dan Protokol Amandemen MoU 2011 tidak mengatur lebih detail langkah-langkah yang harus dilakukan. Otomatis dikarenakan permasalahan yang terjadi yakni wilayah teritorial Indonesia, maka secara yuridis upaya-upaya yang harus dilakukan adalah menjadi tanggung jawab Indonesia, dalam hal ini *stake holder* (pemangku kepentingan).

Menurut Direktur Eksekutif LSM Migrant CARE, Anis Hidayah:<sup>159</sup>

Berulangnya kasus yang serupa di Malaysia menunjukkan adanya kelemahan dalam penegakan hukum terhadap kasus-kasus yang menimpa buruh migran Indonesia. Misalnya, rentetan kasus penganiyaan terhadap PRT migran Indonesia tidak dituntaskan melalui jalur hukum, seperti kasus Ceriyati, Kunarsih, Modesta Rangga Kaka, Winfaidah, Fitria, Sumarsih dan banyak lagi kasus lainnya. Ketidaktuntasan penyelesaian masalah ini juga disebabkan karena lemahnya diplomasi pemerintah Indonesia di hadapan Malaysia. Pemerintah Indonesia selama ini hanya reaktif terhadap kasus yang muncul, perlindungan pemerintah terhadap TKI seperti musiman saja. Kompleksitas TKI selama ini tidak dianggap serius sehingga penanganannya juga tidak pernah serius.

---

<sup>159</sup> Anis Hidayah, *Migrant CARE Kutuk Aksi Perkosaan 3 Polisi Malaysia terhadap TKI*, diunduh dari <http://www.migrantcare.net/>, diakses pada tanggal 11 Maret 2013, Pukul.22:30 WIB.

Selama ini, langkah preventif pemerintah masih cenderung menggunakan pendekatan diplomasi yang formal, seperti pertemuan, dan perundingan. Hal tersebut tentu sangat minim dampaknya pada perlindungan bagi PLRT. Pemerintah tidak melihat pada konteks yang nyata, yakni seharusnya pemerintah dalam hal ini KBRI menggunakan metode pendekatan sosial yang lebih dirasakan oleh PLRT. Misal, pendayagunaan kelompok-kelompok masyarakat Indonesia di Malaysia yang potensial mejalankan diplomasi sosial, seperti akademisi dan peneliti Indonesia, kelompok-kelompok profesi, dan organisasi-organisasi masyarakat yang ada. Adapun langkah diplomasi represif yang dilakukan pemerintah, yakni nota diplomatik dan moratorium terbukti telah gagal diterapkan, karena kebijakan ini hanya dijalankan sepihak oleh Indonesia, sedangkan Malaysia tidak mengindahakan kebijakan ini.

Pemerintah Malaysia membentuk pasukan Relu dan memberikan hadiah 60.000 ringgit malaysia untuk menangkap 10 buruh migran ilegal untuk dihukum dan dideportasi. Meski terjadi pertentangan antara mekanisme deportasi dengan hak asasi manusia pemerintah Malaysia tetap melaksanakan deportasi.<sup>160</sup>

Selama ini banyak stigma negatif terkait dengan deportasi/reprtasi yang dilakukan oleh otoritas Malaysia. Seharusnya Indonesia ‘jangan menutup mata’, paradigma yang menganggap ilegal berarti harus di usir, adalah bertentangan dengan konsep HAM itu sendiri. Permasalahan ini juga sangat dilematis, karena disatu sisi Malaysia tidak mengizinkan adanya PLRT ilegal, namun disisi lain kebanyakan majikan menggunakan jasa PLRT ilegal.

---

<sup>160</sup> <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15244/hakhak-buruh-migran-perempuan-masih-terancam>, diakses pada tanggal 28 Maret 2013, pukul. 11:32 WIB.

Adapun faktor penyebab adanya mereka (PLRT) menjadi ilegal/tak berdokumen bagi PLRT adalah:<sup>161</sup>

- a) Proses migrasi yang legal berbelit-belit, lambat, tidak praktis, dan mahal;
- b) Ketentuan hukum imigrasi Malaysia yang menempatkan PLRT pada majikan tertentu dan di lokasi tertentu;
- c) Kondisi kerja yang tidak layak atau mirip perbudakan;
- d) MoU 2006 melegalkan pasapor dipegang majikan, namun ketentuan ini telah di ubah dan dilarang pada Protokol Amandemen MoU 2011;
- e) Minimnya informasi kerja, prosedur migrasi, dan kondisi tempat kerja.

Kasus repatriasi dan deportasi terhadap WNI/TKI di luar negeri sepanjang Januari hingga Desember 2010, adalah sebanyak 6.287 kasus repatriasi dan 2.872 kasus deportasi. Jika dilihat berdasarkan kawasan, maka kasus repatriasi yang terjadi di Timur Tengah (minus Arab Saudi), berjumlah 1.397 kasus atau 22%. di Malaysia sebanyak 3.322 kasus atau 53%.

Adapun 18 Januari lalu Kementerian bersama KJRI Johor Bahru juga telah memulangkan 243 warga Indonesia. Mereka terdiri dari 182 pria, 58 wanita, dan tiga anak-anak. Sebagian berasal dari Jawa Timur, Aceh, Sumatera Utara, dan Jawa Tengah.

Pada Jumat 8 Maret 2013 lalu sebanyak 310 orang tenaga kerja Indonesia (TKI) ilegal terdiri dari 264 orang laki-laki dan 46 orang perempuan serta enam orang anak tersebut, juga dideportasi melalui Pelabuhan Internasional Sri Bintan Pura, Tanjung pinang.<sup>162</sup>

Permasalahan lain yang muncul adalah mengenai diterbitkan *Journey Perfomed Visa*. (JP Visa) adalah visa yang diberikan Pemerintah Malaysia kepada warga negara *non commonwealth* untuk tinggal sementara di Malaysia. JPV ini dikeluarkan di Malaysia, saat

---

<sup>161</sup> The Institute for Ecosoc Rights.,*Loc.Cit.*hlm.86.

<sup>162</sup> <http://www.tempo.co/read/news/2013/01/28/173457411/278-WNI-Dipulangkan-dari-Malaysia>, diakses pada tanggal 13 Juli 2013, pukul.14:12 WIB.

TKI tak berdokumen sudah menginjakkan kaki di sana. Negara lain yang memakai sistem JPV seperti ini adalah Amerika Serikat. Artinya keberadaan JPV sah secara hukum karena dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dan diatur dalam undang-undang keimigrasian Malaysia. Namun JPV ini disinyalir yang menyebabkan banyaknya pelanggaran trans-nasional seperti *human trafficking* dan *people smuggling*.

Buktinya, kasus penempatan dan pengekapan 95 orang PLRT ilegal yang berhasil dibongkar oleh Pemerintah Indonesia dan Malaysia, bahwa modus penempatan PLRT ilegal ke Malaysia melalui skema (JP) Visa masih terus terjadi. Terakhir, kasus Yuliana, pekerja rumah tangga yang divonis 15 tahun penjara akibat menyiksa bayi usia 4 bulan, juga menjadi bukti, bahwa komitmen Pemerintah Malaysia untuk menyeleksi ketat pemberian JP Visa tidak terbukti dalam praktek. Pemberian JP Visa, meskipun legal dan sah menurut UU Malaysia, namun sangat rentan dipakai sejumlah pihak untuk menjadi pintu masuk kegiatan *trafficking*.

Juru bicara Kemenakertrans RI, Dita menegaskan, “pemberian JP Visa seperti itu jelas bertentangan dengan Protocol Amending the MoU 2011 dan UU PPTKILN. Padahal dalam pertemuan Joint Working Group/JWG ke-8 akhir September 2012, delegasi Malaysia menyatakan, bahwa pihaknya telah menghentikan penerbitan JP Visa kecuali pada orang-orang tertentu, namun menurut atase tenaga kerja di KBRI Malaysia, Agus Triyanto, sekitar 20.000 orang Indonesia masuk ke Malaysia dengan JPV sejak MoU ditandatangani Mei 2011”.<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> Muhammad Saifullah, *Menagih Janji Malaysia*, diunduh dari <http://news.okezone.com/read/2013/03/22/158/780051/menagih-janji-malaysia>, diakses pada tanggal 22 Maret 2013 pukul.15:39 WIB.

# BAB V

## PENUTUP

### A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian pada tahun pertama ini dapat disimpulkan bahwa:

1. System hukum Ketenagakerjaan Malaysia dan Indonesia memiliki banyak perbedaan, namun sebagai Negara yang berbentuk Negara hukum, terdapat persamaannya pula. Perbedaan system hukum kedua Negara tersebut secara umum dapat dilihat pada system Negara Indonesia yang menganut system civil law dari Negara-negara continental (Eropa Kontinental) dengan bentuk Negara kesatuan. Sedangkan Malaysia menganut system common law dengan bentuk Negara Federal. Persamaan dari keduanya adalah sama-sama memiliki UU ketenagakerjaan yang berlaku bagi pekerja dan majikan/pengusaha setempat. Perbedaan status Indonesia sebagai Negara Pengirim dan Malaysia sebagai Negara Penerima juga menjadi permasalahan penting dalam membuat kebijakan yang memiliki perspektif perlindungan terhadap PLRT. Malaysia merasa tidak terlalu membutuhkan pengaturan tentang pekerja asing yang bekerja di Malaysia, sehingga pekerja asing harus ikut ketentuan yang berlaku di Malaysia. Hal ini diperparah dengan keengganan Malaysia meratifikasi beberapa Perjanjian Internasional yang terkait dengan perlindungan buruh atau pekerja asing, khususnya PLRT. MoU menjadi salah satu alternative bagi

Indonesia dalam mengikat Malaysia untuk memberikan perlindungan terhadap PLRT Indonesia.

2. Perspektif aktor terhadap perlindungan PLRT paska pencabutan moratorium dapat dikategorikan dalam 2 (dua) kelompok besar, yaitu (1) Perlindungan PLRT tidak mengalami perbedaan yang mendasar paska moratorium; (2) Perlindungan PLRT mengalami perbedaan, tapi hanya terbatas pada beberapa aturan yang terkandung dalam Protokol Amandemen MoU 2011, namun pada praktiknya belum membawa perubahan yang cukup berarti bagi perlindungan PLRT. Perspektif aktor terhadap perlindungan PLRT yang dikandung dalam Protokol Amandemen MoU Tahun 2011 dianggap masih sangat lemah, dan belum mengakomodir kebutuhan-kebutuhan dasar PLRT. MoU masih dianggap sebagai bagian dari formalitas dan tidak dapat dilepaskan dari unsur politis hubungan kedua negara.

## **B. SARAN**

Adapun saran berdasarkan hasil penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Terhadap Pemerintah Indonesia dan Malaysia
  - a. Menetapkan peraturan dan kebijakan yang melindungi PLRT dan memperbaiki peraturan ketenagakerjaan dan keimigrasian yang sekarang ini ada untuk memberikan perlindungan yang setara terhadap PLRT;
  - b. Membuat perjanjian bilateral yang melindungi hak-hak PLRT;
  - c. Mengatur dan mengawasi secara baik praktik-praktik PPTKIS dan Mitra Kerja mereka, serta menjatuhkan sanksi yang berat terhadap aktor yang melanggar peraturan;

- d. Meningkatkan dan mengkoordinasikan upaya-upaya untuk mencegah dan merespon perdagangan manusia;
  - e. Menandatangani dan meratifikasi serta tunduk terhadap perjanjian-perjanjian hak asasi manusia;
2. Terhadap Instansi Lainnya
- a. Menyamakan persepsi tentang perlindungan yang harus diberikan kepada PLRT;
  - b. LSM dan Lembaga yang bergerak di bidang Perlindungan PLRT harus lebih aktif dan focus dalam menyuarakan perlindungan terhadap PLRT;
  - c. PPTKIS harus patuh dan taat dengan peraturan yang ada dan tidak semata-mata menganggap PLRT sebagai sumber income saja;
3. Terhadap PLRT
- a. PLRT harus lebih faham hukum;
  - b. Memilih prosedur yang disediakan oleh Pemerintah secara legal dan tidak memilih cara-cara instan yang dapat merugikan PLRT sendiri;
  - c. Memiliki akses terhadap sumber-sumber informasi penting guna menghindari apabila terjadi peristiwa yang tidak diinginkan di Negara tujuan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- A.G. Peters, *Hukum sebagai Proyek*, dalam Mulyana W. Kusumah dan Paul S. Baut (ed), 1988, *Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*, YLBHI, Jakarta, 1997.
- A.V. Dicey, 2007, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, Terjemahan dari *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Nusamedia, Bandung.
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009.
- Andrey Sujatmoko, 2005, *Tanggung Jawab Negara atas Pelanggaran Berat HAM: Indonesia, Timor Leste, dan Lainnya*, Jakarta, Grasindo.
- Boer Mauna, 2008, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Alumni, Bandung.
- C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Penerbit Alumni, Bandung, 1991.
- Dardiri Hasyim, 2009, *Perencanaan Pembangunan Berwawasan HAM Menuju Pembangunan Berpusat Pada Rakyat*, Universitas Batik Solo.
- F. Sugeng Istanto, 2007, *Penelitian Hukum*, Ganda, Yogyakarta.
- Geoffrey Robertson QC, 2002, *Kejahatan Terhadap Kemanusiaan: Perjuangan Untuk Mewujudkan Keadilan Global*.
- Hans Kelsen, *Principles of International Law*, New York, 1952.
- , *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan dari *General Theory of Law and State*, Nusamedia dan Penerbit Nuansa, Bandung, 2006.

- Harjono, 2008, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Indah Budiarti, 2008, *Hak-Hak Fundamental Pekerja*, Makalah.
- James Crawford, *the Creation of States in International Law (Second Edition)*, Clarendon Press, Oxford, 2006.
- Jean Grugel and Nicola Piper, *Critical Perspective on Global Governance: Rights and regulation in governing regimes*, 2007, Routledge.
- Joseph Carens, *Culture, Citizenship and Community: A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*, 2000, New York: Oxford University Press Inc
- Kenneth Bailey, 1982, *Methods of Social Research*, Second Edition, Collier Macmillan Publisher, London.
- Laurence M. Friedman, *American Law: an Introduction*, W.W. Norton & Company, New York.
- Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, 1994, *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi*, Bandung, PT. Remaja Rosda Karya.
- Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Lembaga Bantuan Hukum Perempuan Indonesian (LBH APIK), Kertas Posisi Usulan Revisi Perda DKI Jakarta No 6 Thn 1993 tentang Pramuwisma [*Position Paper and Recommendations for the Revision of Jakarta City Local Ordinance No 6 of 1993 on Domestic Workers*] (LBH APIK Jakarta, 2002).
- Mansyur Effendi dan Taufani Sukmana Evandri, 2010, *HAM Dalam Dimensi/Dinamika Yuridis, Sosial, Politik dan Proses Penyusunan/Aplikasi HA-KHAM (Hukum Hak Asasi Manusia) Dalam Masyarakat*, Cet. I (Edisi III), Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Maria SW Sumardjono, 2001, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Gramedia.

- Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Alumni, Bandung, 2003.
- , 2004, *Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung.
- , 2008, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan, Alumni, Bandung.
- Muhammad Alim, 2001, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta.
- Notohamidjojo, 1970, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Djakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Perdana Media Group, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya.
- , 1987, *Perlindungan Rakyat Bagi Rakyat di Indonesia (sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, Surabaya, PT. Bina Ilmu.
- Ray C. Rist dalam tulisannya *Mempengaruhi Proses Kebijakan dengan Penelitian Kualitatif*, dalam Norman K. Denzin dan Yvonna S Lincoln (ed), 2009, *Handbook of Qualitative Research*, Edisi Bahasa Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Richard. B Bilder, 2005, *Tinjauan Umum Hukum Hak Asasi Manusia*, Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara X Tahun 2005, ELSAM.
- S. Vogel, "Marriage and the boundaries of citizenship", in B. van Steenberg (Ed.), *The Condition of Citizenship*, 1994, Sage, London.
- Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, PT.Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010.

Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1980.

Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.

Sugiyono, 2005, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung.

William leuan Jenkins, 1978, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, London: Martin Robertson.

#### **B. Artikel/Makalah/Skripsi/Thesis/Disertasi**

Aloysius Uwiyono, *Aspek Yuridis Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri*, Makalah, Seminar tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri, Penyelenggara BPHN, FH Unair dan Kanwil Depkum dan Ham Prov. Jawa Timur, Surabaya, 30-31 Agustus 2005. Dirangkum dan diolah kembali dalam Agusmidah, *Tekad Memberantas Perdagangan Perempuan dan Anak Dengan Memberi Advokasi Penegakkan Hukum Melalui UU No.21 Tahun 2007*, Makalah, Dialog Interaktif, Diselenggarakan oleh IKA FH USU Medan, 30 Agustus 2007 di FH USU Medan.

Ana Sabhahana Azmy, 2011, *Negara dan Buruh Migran: Kebijakan Perlindungan Buruh Migran Perempuan Indonesia Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2010 (Studi Terhadap Perlindungan Buruh Migran Perempuan Indonesia di Malaysia)*, Tesis, Jurusan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta.

B. Arief Sidharta, “*Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*”, dalam Jentera (Jurnal Hukum), “*Rule of Law*”, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004.

Christine B. N. Chin, “Walls of Silence and Late Twentieth Century Representations of the Foreign Female Domestic Worker: The Case of Filipina and Indonesian Female Servants in Malaysia.”, *International Migration Review*, 1997, 31(2), pp. 353-85 cited in Amy Gurowitz, “Migrant Rights and Activism in Malaysia: Opportunities and Constraints”, *The Journal of Asian Studies*, Vol. 59, No. 4, 2000, Association for Asian Studies.

- Huang and B. Yeoh, "The Difference Gender Makes: State Policy and Contract Workers in Singapore" in *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 12 (1-2), 2003.
- Human Rights Watch, *Always On Call: Abuse and Exploitation of Child Domestic Workers in Indonesia*, Vol 17.7(C), 2005.
- Jimly Assiddiqie, 2004, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Jurnal, Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004.
- , 2010, *Negara Hukum Indonesia*, Ceramah Umum dalam rangka Pelantikan Dewan Pimpinan Pusat Ikatan Alumni Universitas Jayabaya, di Jakarta, Sabtu, 23 Januari 2010.
- , Orasi Ilmiah pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004.
- Junio Gerfasius Damanik, 2011, *Perlindungan HAM Terhadap Tenaga Kerja Indonesia Di Malaysia Ditinjau Dari Konvensi Buruh Migran*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan.
- Martin Ruths and Philip Martin, "Numbers vs. Rights: Trade-Offs and Guest Worker Programs", *International Migration Review*, Vol. 42, No. 1, 2008, Center of Migrations Studies of New York.
- Muh. Hasrul, 2013, *Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Efektif*, Disertasi, Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makasar.
- Muhammad Fadhli, *Implementasi Memorandum of Understanding tentang Perekrutan dan Penempatan Pekerja Domestik dalam Melindungi Penata Laksana Rumah Tangga Indonesia di Malaysia*, Skripsi, FH Unimal, Lhokseumawe, 2013.
- Retno Kusniati, 2011, *Sejarah Perlindungan Hak Hak Asasi Manusia Dalam Kaitannya Dengan Konsepsi Negara Hukum*, Makalah disampaikan pada Bimbingan Teknis HAM Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jambi di Hotel Ceria, Jambi, 24 Mei 2011.

Setiono, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, 2004, Tesis Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta.

The Institute for Ecosoc Rihgts, *Naskah Akademik Perubahan UU No.39 Tahun 2004 tentang Perekrutan dan Penempatan TKI di Luar Negeri*, 2010, dalam DPR RI, *Naskah Akademik Perubahan RUU PPILN Final*, Jakarta.

Tim KontraS, *Panduan Untuk Pekerja HAM: Pemantauan dan Investigasi Hak Asasi Manusia*, KontraS bekerja sama dengan Indonesia Australia Legal Development Facility (IALDF) 2009.

YB Datuk Dr. Fong Chan Onn, *Human Rights Watch* VOL.16.,NO.9(C). Kuala Lumpur, Malaysia

### C. Website/Internet

Anis Hidayah, *Buruh Migran: Membangun Hubungan Republik Indonesia-Malaysia Berbasis HAM*, Migrant CARE, 2010, <http://www.tabloiddiplomasi.org/current-issue/101-diplomasi-oktober-2010/955--buruh-migran-membangun-hubungan-ri-malaysia-berbasis-ham.html>.

-----, *Migrant CARE Kutuk Aksi Perkosaan 3 Polisi Malaysia terhadap TKI*, diunduh dari <http://www.migrantcare.net>

-----, *MoU Indonesia-Malaysia Belum Cukup Lindungi TKI*, di unduh melalui <http://oseafas.wordpress.com/2011/07/02/hubungan-indonesia-malaysia-di-bidang-kebudayaan/>

Anjar Prihanto, di unduh melalui <http://www.bnp2tki.go.id/beritamain/menu231/5406-penempatan-tki-ke-malaysia-dibuka-lagi-28-september-2011.html>.

Atik Krustiyawati, *TKI: Korban Ketidakadilan Atau Pahlawan Devisa*, diunduh melalui <http://www.surabayapagi.com/index.php?3b1ca0a43b79bdfd9f9305b8129829621877b1a5d52fd52b66fb15954c6a4bbc>.

<http://bnp2tki.go.id/hasil-penelitian-mainmenu-276/226-permasalahan-pelayanan-dan-perlindungan-tenaga-kerja-indonesia-di-luar-negeri.html>

<http://disnakertransduk.jatimprov.go.id/ketenagakerjaan/574-kebijakan-pemerintah-pasca-moratorium-tki-ke-malaysia>.

<http://m.inilah.com/read/detail/227971/buruh-migran-desak-kpk-usut-korupsi-bp2tki>.

[http://menteri.depnakertrans.go.id/?show=news&news\\_id=771](http://menteri.depnakertrans.go.id/?show=news&news_id=771).

<http://www.bnptki.go.id/berita-mainmenu-231/651-lsm-malaysia-dukung-tki-pegang-paspor.html>.

<http://www.bnptki.go.id/statistik-mainmenu-86/penempatan/6756-penempatan-per-tahun-per-negara-2006-2012.html>.

<http://www.bpk.go.id/web/?p=10107>

[http://www.caramasia.org/index.php?Itemid=346&id=182&option=com\\_content&task=view](http://www.caramasia.org/index.php?Itemid=346&id=182&option=com_content&task=view).

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15244/hak-hak-buruh-migran-perempuan-masih-terancam>.

<http://www.migrantcare.net/mod.php?mod=publisher&top=viewarticle&cid=5&artid=1019>,

<http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=276161>.

<http://www.tempo.co/read/news/2013/01/28/173457411/278-WNI-Dipulangkan-dari-Malaysia>

Human Rights watch, *Perjanjian Baru Indonesia-Malaysia Menipu Pekerja Rumah Tangga*, diunduh dari <http://www.hrw.org/node/109327>

Muhammad Saifullah, *Menagih Janji Malaysia*, diunduh dari <http://news.okezone.com/read/2013/03/22/158/780051/menagih-janji-malaysia>.

Musni Umar, *Penyumbang Devisa (Negara) Yang Terlantar*, di unduh dari <http://ahok.org/berita/penyumbang-devisa-negara-yang-terlantar/>

Nisha Varia, *Perjanjian Baru Indonesia-Malaysia Menipu Pekerja Rumah Tangga*, di unduh melalui <http://www.hrw.org/id/news/2011/05/31/perjanjian-baru-indonesia-malaysia-menipu-pekerja-rumahtangga>.

Rieke Diah Pitaloka, *MoU Indonesia-Malaysia: Harus Berdasar pada Hubungan Setara Demi Harga Diri Bangsa Indonesia*, di unduh melalui <http://www.riekediahpitaloka.com/release/201206/mou-indonesia-%E2%80%93malaysia-harus-berdasar-pada-hubungan-setara-demi-harga-diri-bangsa-indonesia>

Suhartono, *Berhasi Membuat MoU dengan Malaysia, Apa kata Malaysia?*, di unduh melalui <http://dumalana.com/2011/06/08/berhasil-membuat-mou-dengan-malaysia-apa-kata-malaysia>

<http://www.kemsos.go.id//modules.php?name=News&file=article&sid=453>

[www.wikipedia.or.id/pembantu\\_rumah\\_tangga/](http://www.wikipedia.or.id/pembantu_rumah_tangga/)

#### **D. Peraturan Perundang-Undangan**

Konvensi Nomor 189 Tentang Kerja Layak Bagi Pekerja Rumah Tangga dan Rekomendasi Nomor 201 disahkan pada tanggal 16 Juni 2011.

Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 4279.

Undang-Undang Nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 133, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 4445.

Kasus pelanggaran terhadap Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT) Indonesia yang bekerja di Malaysia terus meningkat. Padahal, berbagai kebijakan telah dikeluarkan oleh kedua negara dalam rangka memberikan perlindungan terhadap buruh migran Indonesia yang bekerja di Malaysia, khususnya PLRT. MoU 2006 yang diharapkan dapat menjadi payung perlindungan bagi PLRT Indonesia di Malaysia diuji dengan maraknya kasus kekerasan dan penganiayaan terhadap PLRT Indonesia. Bahkan pada tahun 2010 telah dilakukan moratorium untuk pengiriman PLRT Indonesia ke Malaysia yang dilanjutkan dengan ditandatanganinya Protokol Amandemen MoU Tahun 2011 tentang Perlindungan Penata Laksana Rumah Tangga Indonesia di Malaysia. Oleh karena itu, perlu dikaji lebih dalam tentang implikasi berlakunya Protokol 2011 sebagai tambahan terhadap MoU 2006 yang sudah ada dalam melakukan penegakan hukum perlindungan PLRT Indonesia di Malaysia.

Buku ini membahas tentang beberapa permasalahan yang erat kaitannya dengan sejarah dan kekuatan mengikat MoU 2006 dan Protokol MoU Tahun 2011 tentang Perlindungan PLRT Indonesia di Malaysia, serta implikasinya terhadap perlindungan PLRT Indonesia di Malaysia. Besar harapan buku ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi para peminat hukum HAM dan Hukum Perjanjian Internasional. Pembahasan dikaitkan dengan implikasi instrument hukum sebagai bagian dari penegakan hukum nasional dan internasional. Dalam setiap proses perekrutan, penempatan dan paska penempatan, perlindungan PLRT harus menjadi prioritas utama, bukan hanya mementingkan masalah politis ataupun ekonomis saja. PLRT adalah salah satu sumber devisa negara yang harus mendapatkan perlindungan hukum yang baik dari negara.

Penerbit  
BieNa Edukasi  
Jl. Madan No. 10C Geudong  
Lhokseumawe – Aceh – Indonesia 24374  
Email: [bienaedukasi@gmail.com](mailto:bienaedukasi@gmail.com)

ISBN 978-602-1068-10-6

