

BAB II

Bentuk Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Migran di Qatar

Berdasarkan Konvensi *International Labour Organization*

A. Bentuk Perlindungan Hukum ILO Kepada Pekerja Migran Qatar

International Labour Organization (ILO) atau organisasi perburuhan internasional yang didirikan pada tahun 1919 oleh badan PBB. ILO bertanggungjawab atas penyusunan dan pengawasan standar ketenagakerjaan internasional. Salah satu tujuan dibentuknya ILO adalah melindungi kepentingan para pekerja migran di negara asing dengan melahirkan instrument-instrumen perjanjian internasional mengenai pekerja migran. ILO adalah satu-satunya badan “tripartit” PBB yang mengandung perwakilan pemerintah, pengusaha dan pekerja untuk bersama-sama menyusun kebijakan-kebijakan dan program-program berkaitan dengan pekerja migran.²⁰ ILO bekerjasama dengan 181 negara anggota yang berupaya memastikan bahwa standar-standar ketenagakerjaan dihormati baik secara prinsip maupun praktiknya. Tujuan utama ILO adalah mempromosikan hak-hak di tempat kerja, mendorong terciptanya peluang kerja yang layak, meningkatkan perlindungan sosial serta memperkuat dialog untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang terkait dengan sistem ketenagakerjaan.

²⁰ Sekilas tentang ILO, URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_098256.pdf, (Cited, 18 Okt 2023)

Terdapat empat kunci yang diusahakan ILO untuk mencapai tujuannya yaitu:

1. Mempromosikan dan mewujudkan prinsip-prinsip dan hak-hak dasar di tempat kerja.
2. Menciptakan kesempatan yang lebih besar bagi perempuan dan laki-laki untuk mendapatkan pekerjaan yang layak.
3. Meningkatkan cakupan dan keefektifan perlindungan sosial untuk semua.
4. Memperkuat tripastisme dan dialog sosial.²¹

Standar-standar internasional dan regional yang berkaitan dengan pekerja migran tidak banyak yang membedakan antara pekerja migran sementara dan pekerja migran lainnya dalam hal akses terhadap hak-hak pekerjaan dan sosial mereka. Sering kali, masalah timbul karena tidak adanya ketentuan yang eksplisit dalam hukum nasional yang terkait dengan perlindungan pekerja migran, dan tidak adanya kategori-kategori rentan dari legislasi perburuhan nasional. ILO yang berperan menjalankan fungsinya hingga sekarang dan merupakan badan khusus PBB yang dibentuk untuk menjamin hak-hak pekerja/buruh migran yang disediakan oleh Negara-negara pengirim dan negara-negara tujuan. Oleh karena itu, pemerintah bertanggungjawab untuk memberikan dan melindungi hak-hak yang telah dibentuk.²²

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid*, h. 31.

Instrument-instrumen hak asasi manusia yang relevan dibentuk oleh ILO dan PBB telah diberlakukan baik secara umum dan khusus untuk melindungi para pekerja migran dari diskriminasi, eksploitasi dan kekerasan serta memberikan perlindungan hak untuk anggota keluarga mereka.²³ Sejumlah instrumen hak asasi manusia bagi pekerja migran dan anggota keluarga mereka yang telah dipromosikan untuk diadopsi dan diimplementasikan. Sesuai dengan isi dari Konvensi ILO tentang Pekerja Migran (Ketentuan-Ketentuan Tambahan), 1975 (No. 143) pada pasal ke-1 yang berbunyi “Setiap anggota untuk mana konvensi ini berlaku, harus menghormati hak-hak asasi manusia mendasar dari semua pekerja migran”.²⁴

Qatar menjadi salah satu negara yang sudah sangat lama ikut bergabung dengan ILO sejak 1972 dan sudah turut serta meratifikasi beberapa konvensinya. Meskipun sudah lama bergabung, kini Qatar menjadi perbincangan hangat di dunia internasional menyangkut topik permasalahan terhadap sistem perburuhan di negaranya, yaitu soal kasus persiapan *FIFA World Cup 2022*. Kasus pelanggaran HAM yang menjadi perbincangan internasional terhadap pekerja migran yang bekerja membangun berbagai macam fasilitas penunjang *event* olah raga bertaraf internasional ini. Contohnya pada kasus meninggalnya 6.500 pekerja migran yang bekerja pada konstruksi Pembangunan yang akan digunakan

²³ *Ibid*, h. 32.

²⁴ Konvensi 143 tentang Pekerja Migran (Ketentuan Tambahan), 1975 h.8

dalam penyelenggaraan Piala Dunia 2022 di Qatar. Pekerja-pekerja yang dikabarkan meninggal berdasarkan informasi yang dihimpun dari *Amnesty Internasional* dikarenakan mereka bekerja tidak mengenal batas waktu dan tidak adanya jam istirahat yang baik sehingga terkesan memaksakan diri. Para pekerja migran dikabarkan secara alamiah mengalami berbagai gangguan Kesehatan seperti sesak nafas dan serangan jantung. Hal ini, tentunya tidak lepas dari sorotan ILO sebagai badan internasional yang berfokus pada sistem Perburuhan Internasional.

Menurut ILO pelanggaran HAM yang di alami oleh pekerja migran di Qatar, terjadi karena Qatar menggunakan sistem Kafala. Sistem Kafala yang merupakan suatu sistem yang mengatur tentang pekerja migran dan *sponsorship*.²⁵ Menurut istilahnya, kafala merupakan upaya untuk menyatukan tanggung jawab penjamin kepada orang yang dijamin dalam suatu perjanjian untuk membatasi hak wajib antara pekerja migran dan *sponsorship* dalam jangka panjang. Pada prakteknya sistem kafala ini mengatur setiap pekerja migran yang menyebabkan para pekerja migran menggantungkan hidupnya pada pihak *sponsorship* atau secara singkat posisi para pekerja migran berada dibawah kendali penuh pihak *sponsorship*, yang akan bertanggungjawab atas visa dan status hukum mereka.

Regulasi untuk mengatur dan melindungi para pekerja migran tercantum dalam konvensi atau perjanjian internasional yang menjadi

²⁵ *Ibid.*

sumber utama hukum internasional. Konvensi atau perjanjian dibuat dapat berupa perjanjian bilateral maupun multilateral.²⁶ Konvensi internasional mengenai perlindungan hak-hak pekerja migran dan anggota keluarganya tahun 1990, *Declaration Universal of Human Right* (DUHAM) dan konvensi *International Labour Organization* (ILO) tentang migrasi tenaga kerja tahun 1949 (No. 97) yang mempunyai tujuan untuk melihat kondisi perburuhan terjadi dan memberikan perlindungan khusus bagi pekerja yang berada dalam kondisi rentan karena bekerja di luar negaranya dan berada jauh dari jangkauan hukum negara asal. Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:

“Setiap Negara Anggota yang terikat untuk mematuhi Konvensi ini wajib, tanpa membeda-bedakan kewarganegaraan, ras, agama, atau jenis kelamin, untuk memperlakukan sama seperti memperlakukan warga negaranya sendiri, khususnya untuk hal-hal berikut:

- (a) Aspek-aspek ketenagakerjaan yang diatur oleh undang-undang atau peraturan-peraturan, atau yang tunduk pada wewenang administrasi pemerintah, seperti:
 - (i) Remunerasi (imbalan), termasuk tunjangan-tunjangan yang diberikan kepada keluarga yang dihitung sebagai bagian dari remunerasi, jumlah jam kerja, ketentuan lembur, cuti dibayar, pembatasan-pembatasan kerja di

²⁶ Boer Mauna, *Hukum Internasional Pengertian Peranan dan Fungsi dalam era Dinamika Global*, Alumni, Bandung, 2015, h. 9.

rumah, usia kerja minimum, magang dan pelatihan, penggunaan tenaga kerja Wanita dan tenaga kerja usia muda;

(ii) Keanggotaan serikat buruh dan hak buruh untuk secara kolektif melakukan tawar menawar dengan pihak manajemen;

(iii) Akomodasi

(b) Jaminan sosial, meliputi ketentuan hukum yang berkaitan dengan kecelakaan kerja, kehamilan, sakit, cacat, usia tua, kematian, penggangguran dan kewajiban terhadap keluarga, serta kondisi-kondisi tak terduga lainnya yang menurut undang-undang atau peraturan nasional, berhak atas jaminan social. Jaminan social tunduk pada keterbatasan-keterbatasan berikut:

(i) Dimungkinkan adanya ketentuan-ketentuan yang mengatur hak-hak yang telah diperoleh dan hak-hak yang akan diperoleh;

(ii) Undang-undang nasional atau peraturan-peraturan negara-negara imigrasu dapat mempersyaratkan ketentuan-ketentuan khusus yang berkenaan dengan pembayaran uang bantuan atau bagian-bagiannya yang sepenuhnya diambil dari dana masyarakat, dan ketentuan-ketentuan khusus yang berkenaan dengan tunjangan-tunjangan yang dibayarkan kepada mereka yang tidak memenuhi

syarat-syarat kontribusi kerja yang digariskan untuk memperoleh uang pension secara normal.”²⁷

Ketentuan dalam pasal tersebut menjelaskan bahwa konvensi ini melarang ketidaksetaraan perlakuan terhadap pekerja migran yang disebabkan oleh peraturan perundang-undangan atau praktik dari suatu sistem yang dapat merugikan para pekerja migran. Mengenai jaminan sosial terhadap pekerja migran yang terdapat dalam Pasal 6 huruf (b), pekerja migran yang mengalami kendala dibagian izin tinggal dikarenakan sulitnya mendapat izin dari sponsor mendapat pengecualian bersarkan dua situasi, yang pertama mengenai tunjangan yang harus dibayarkan semata-mata dari dana publik, kedua yaitu mengenai tunjangan yang dibayarkan kepada pekerja migran yang tidak memenuhi persyaratan yang disyaratkan untuk mendapatkan pensiunan normal karena alasan yang telah dipertimbangkan. Sehingga dalam konvensi ini tidak ada pengecualian jaminan sosial terhadap pekerja migran yang diberikan oleh Negara. Konvensi ini menegaskan bahwa kebijakan kesetaraan para pekerja migran wajib diterapkn oleh setiap negara anggota yang tunduk pada konvensi ini, harus mengupayakan tidak ada diskriminasi berkenaan dengan kebangsaan, ras, agama atau jenis kelamin. Hal ini bertujuan untuk menjamin penghormatan terhadap para pekerja yang rentan terhadap diskriminasi dan eksploitasi di lingkungan kerjanya.

²⁷ Konvensi *International Labour Organization* No. 97 tentang Migrasi Tenaga Kerja.

Selain itu, konvensi ILO tentang pekerja migran tahun 1975 (No. 143) yang bertujuan untuk melihat tolak ukur kondisi pekerja dalam situasi yang disalahgunakan dan peningkatan kesetaraan peluang dan perlakuan bagi pekerja migran dengan memperhatikan hak-hak yang dimiliki oleh pekerja migran seperti hak asasi manusia. Berdasarkan Pasal 1 yang berbunyi

“Setiap anggota untuk mana konvensi ini berlaku, harus menghormati hak-hak asasi manusia mendasar dari semua pekerja migran” Inti dalam pasal ini memberikan kesempatan untuk setiap negara dapat mengatur arus migrasi pekerja yang terdapat di negara masing-masing berdasarkan aturan nasionalnya. Kesempatan yang diberikan oleh ILO bukan semata-mata menjadi kebebasan kepada setiap negara untuk mengatur arus pekerja migran di negaranya tanpa memperhatikan konvensi yang telah diratifikasi. Artinya, segala bentuk ketentuan mengenai sistem dan langkah hukum harus mengacu pada Pasal 1 Konvensi ILO No.143 tersebut. Pemenuhan hak asasi manusia dalam pasal ini menjelaskan bahwa tidak terikat dengan persyaratan apapun mengenai kewarganegaraan atau tempat tinggal sah di negara tempat bekerja. Pasal 6 yang berbunyi:

“ 1. Ketentuan ini harus dibuat di bawah UU atau peraturan pemerintah setempat untuk mendeteksi secara efektif dipekerjakannya para migran secara tidak sah dan untuk mendefinisikan dan menerapkan sanksi-sanksi administratif, perdata dan pidana, termasuk hukuman penjara; dalam hal dipekerjakannya secara tidak sah para pekerja

migran, dalam hal pengorganisasian pergerakan pekerja migran untuk kepentingan ketenagakerjaan yang disalahgunakan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 dari konvensi ini, dan dalam hal mengetahui adanya bantuan terhadap pergerakan tersebut, apakah untuk mencari keuntungan atau tidak.

2. Bilamana seorang pengusaha dituntut ke pengadilan berdasarkan ketentuan yang dibuat dalam menuruti Pasal ini, ia akan memiliki hak untuk membuktikan itikad baiknya.”²⁸

Pasal ini menyatakan kaitannya terhadap praktik kerja paksa pekerja migran dalam proyek pembangunan Piala Dunia 2022 bahwa dalam hal pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh sponsor/majikan seharusnya mendapatkan sanksi-sanksi atas tindakan mereka terhadap diskriminasi pada pekerja migran. Namun, hal tersebut belum dilaksanakan oleh pemerintahan Qatar dikarenakan pada saat itu, sistem Ketenagakerjaan masih mengacu pada Sistem Kafala.

Kata *Kafala* berasal dari huruf *k-f-l* yang mendefinisikan tiga arti, yaitu untuk memberi dukungan, memberi jaminan, dan memberi perlindungan hukum.²⁹ Sistem hukum kafala diatur dalam *Law No. 4 of 2009 Regarding Regulation of the Expatriates Entry, Depature, Residence and Sponsorship*. Dalam undang-undang ini Pemerintah Qatar memberikan secara penuh

²⁸ Konvensi *International Labour Organization* No. 143 tentang Konvensi Pekerja Migran (Ketentuan Tambahan)

²⁹ Jureidini, R., Bin, H., & Fares Hassan, S., 2019, *Migration and Islamic ethics: Issues of Residence, Naturalization and Citizenship*, Brill, URL: <https://brill.com/display/title/55481> (Cited, 1 Dec 2023)

kuasa kepada pemberi kerja atau pihak sponsor untuk dapat mengawasi para pekerjanya dalam suatu kontrak kerja. Artinya, sistem ini mengikat pekerja melalui kontrak dengan *kafeel*, yang akan mengontrol status imigrasi mereka.³⁰ Khususnya dalam Pasal 18 yang berbunyi:

“Every expatriate granted a visa to enter the state shall have a sponsor. Other than women sponsored by the father and the minors and visitors visiting the state for no later than 30 days, expatriates may not enter the state temporarily or permanently unless they provide an exit permit issued by the Residence Sponsor...”³¹

Pasal 18 tersebut menjelaskan bahwa setiap pekerja migran yang akan bekerja di Qatar wajib memiliki sponsor atau penjamin selama bekerja.

ILO dalam membuat sebuah konvensi tentunya memiliki tujuan untuk melindungi para pekerja migran dari berbagai pelanggaran-pelanggaran yang terjadi di dalam dunia kerja internasional yang dapat merugikan pekerja migran. Oleh karena itu, setiap negara yang menjadi bagian dari anggota ILO harus mematuhi setiap konvensi yang dibuat tanpa terkecuali untuk mewujudkan pekerjaan yang layak dengan menjamin keselamatan dan kesejahteraan pekerja. Disisi lain ILO tetap memberikan kesempatan pada tiap-tiap negara untuk dapat mengatur arus migrasi pekerja yang terjadi di negara masing-masing menurut peraturan

³⁰ Nguyen, N., 2021, “Reformasi Labor System Reform and the 2022 World Cup”, *Georgetown University Qatar: Center for International and Regional Studies*, URL: <https://cirs.qatar.georgetown.edu/kafala-labor-system-reform-and-the-2022-world-cup/> (Cited, 1 Dec 2023)

³¹ Law No. 4 of 2009 Regrading Regulation of the Expatriates Entry, Depature, Residence and Sponsorship

nasionalnya dengan memperhatikan standar ketenagakerjaan internasional dengan mengacu pada inti Konvensi ILO No. 143 pasal 1 “Setiap anggota untuk mana konvensi ini berlaku, harus menghormati hak-hak asasi manusia mendasar dari semua pekerja migran.”³²

Pada tingkat internasional ILO menjadi badan yang menjadi badan dalam memberikan payung hukum yang mengatur perlindungan pekerja migran dengan membentuk konvensi-konvensi internasional mengenai perlindungan hak semua pekerja migran dan anggota keluarganya. Sehingga setiap negara yang ikut tergabung dalam PBB dan turut serta meratifikasi adalah wajib bertanggungjawab atas nama seluruh komunitas dunia negara-negara beradab. Sesuai dengan prinsip-prinsip hukum negara masing-masing disertai dengan manaati dan menerapkan prinsip universal dan menerapkan yuridiksi ekstrateritorial.

Selain membentuk konvensi-konvensi internasional, ILO juga membentuk program-program yang menjadi fokusnya dalam melindungi pekerja migran untuk memusatkan dan mengintegrasikan setiap kegiatan-kegiatan, sehingga dampak jangkauan program dapat dimaksimalkan.

Program-program yang menjadi bentuk perlindungan antara lain:

1) Pekerjaan yang Layak

Pekerjaan yang layak merupakan suatu hal yang menjadi cita-cita untuk setiap pekerja. Dengan adanya pekerjaan yang layak

³² Azarya Gerry Likumahua, Arman Anwar, Richard Marsillio Waas, 2023, “Perlindungan Hak Asasi Manusia Pekerja Migran Di Qatar Terhadap Sistem Kafala Berdasarkan Konvensi Internasional Labour Organization Nomor 143 Tahun 1975 Tentang Pekerja Migran”, *TATOHI Jurnal Ilmu Hukum Vol 3, No 4* (2023): 366-384. Diakses pada 5 Oktober 2023.

tentunya akan memberikan dampak positif bagi pekerja untuk mendapatkan keamanan di tempat kerja dan perlindungan sosial keluarga mereka. Dalam hal ini, tentunya diperlukan suatu kebijakan yang mengatur tentang kesetaraan peluang dan perlakuan bagi para pekerja migran yang bekerja baik perempuan maupun laki-laki dalam bekerja.

Apabila dalam hal kesetaraan saat bekerja antara Perempuan dan laki-laki memiliki akses atas pekerjaan yang layak, maka mereka dapat memberikan pemasukan yang besar sehingga integrasi perekonomian internasional juga dapat semakin meningkat diiringi dengan kesejahteraan para pekerja. Dengan memperluas peluang untuk memperoleh pekerjaan yang layak kepada masyarakat global merupakan suatu elemen yang sangat penting dalam menciptakan globalisasi yang lebih jujur dan adil.³³

2) Menciptakan Dunia Global

Pada 2004, peran ILO dalam mempromosikan strategi untuk menciptakan globalisasi yang adil didukung oleh laporan Komisi Dunia tentang Dimensi Sosial dari Globalisasi. Faktor yang menjadi pendorong untuk pekerjaan yang layak telah melibatkan ILO, untuk mengintegrasikan apa yang dilakukan di tingkat internasional, regional, nasional maupun local. Dalam mengundang pemerintah, pengusaha dan pekerja untuk bersama-sama Menyusun peraturan

³³ *Ibid*, hal. 4.

tenaga kerja, mengawasi pelaksanaannya, meningkatkan kesadaran, serta Menyusun kebijakan dan merencanakan prigramnya, ILO mendasarkan kebijakannya pada kebutuhan para pekerja baik Perempuan maupun laki-laki.

Dibawah naungan PBB secara langsung, ILO bekerja secara aktif dengan lembaga-lembaga multilateral lainnya dalam mengembangkan kebijakan dan program yang menjadi pendukung terciptanya peluang kerja yang layak sebagai titik penting dari upaya untuk mengurangi dan menuntaskan kemiskinan.³⁴

3) Dialog Sosial

Tugas ILO didasari pada pentingnya menjalin Kerjasama antara pemerintah dengan organisasipengusaha dan serikat pekerja dalam mendorong pertumbuhan sosial dan ekonomi. Dialog antara pemerintah dengan kedua mitra sosial ini akan mempromosikan pembentukan konsensus dan keterlibatan demokratis mereka yang memainkan peran penting di dunia kerja. Hal ini diartikan sebagai perundingan atau saling bertukar pikiran antara pekerja, pengusaha dan pemerintah.

Dialog sosial dapat mencakup hubungan antara pekerja dengan pihak manajemen perusahaan ataupun tanpa keterlibatan langsung pemerintah. Program ini menjadi sara yang efektif dan bersifat fleksibel, yang memungkinkan pemerintah dengan

³⁴ *Ibid*, hal. 5

organisasi pengusaha dan serikat pekerja mengatur perubahan yang ada untuk mencapai target ekonomi dan sosial yang selalu berubah-ubah serta memperbaiki administrasi ketenagakerjaan. Artinya dalam mendukung dan memberdayakan organisasi pengusaha dan serikat pekerja, ILO membantu untuk menciptakan kondisi yang mendukung dialog yang efektif dengan pemerintah, pengusaha dan serikat pekerja.³⁵

4) Kebebasan Berserikat

Setiap pekerja dan pengusaha memiliki hak untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi-organisasi yang menjadi pilihan mereka dan merupakan bagian terpadu dari masyarakat yang bebas dan terbuka. Hal tersebut merupakan kebebasan sipil yang mendasar dan berfungsi sebagai Pembangunan pertumbuhan sosial dan ekonomi. Hak ini menjadi suatu pengakuan yang efektif atas hak untuk melakukan perundingan bersama.

Keberadaan serikat pekerja dan organisasi pengusaha yang mandiri menjadi pondasi untuk membangun struktur tripartitnya ILO dan keterlibatan mereka dalam program dan kebijakan akan memperkuat kebebasan berserikat, baik secara langsung maupun tidak langsung. ILO secara aktif terlibat dalam upaya mempromosikan kebebasan berserikat sehingga pada tahun 1951 dibentuk kebebasan berserikat oleh Komite ILO untuk meneliti

³⁵ *Ibid*, hal. 6

pelanggaran atas hak-hak pekerja dan pengusaha dalam berorganisasi.

Komite ini memeriksa lebih dari 2.000 kasus yang terjadi, termasuk dugaan pembunuhan, penghilangan, serangan secara fisik, penahanan dan pengasingan secara paksa terhadap pengurus serikat pekerja. Komite ini bersifat tripartite dan menangani keluhan-keluhan di negara-negara anggota ILO baik yang sudah maupun belum meratifikasi konvensi ILO tentang kebebasan berserikat. Melalui Komite tentang Kebebasan Berserikat serta mekanisme pengawasan lainnya, ILO seringkali membela hak-hak pekerja dan organisasi pengusaha. Dalam banyak kasus, organisasi-organisasi memainkan peran penting dalam pelaksanaan transformasi demokrasi di negara mereka.³⁶

5) Penghapusan Kerja Paksa

Diperkirakan ada sedikitnya 12 juta orang di seluruh dunia yang menjadi korban kerja paksa. Dari angka ini, sekitar 10 juta orang menjadi korban eksploitasi melalui kerja paksa di sektor perekonomian swasta dan bukan dipaksa secara langsung oleh negara. ILO memperkirakan keuntungan tahunan sebesar US\$32 milyar diperoleh melalui kerja paksa. Ada beberapa bentuk kerja paksa yang terjadi, termasuk jeratan hutang, perdagangan manusia dan bentuk-bentuk perbudakan modern lainnya.

³⁶ *Ibid*, hal. 7.

Korban yang paling rentan adalah perempuan dan anak Perempuan yang dipaksa masuk ke dalam lembah prostitusi, kaum pendatang yang terjerat hutang dan bengkel kerja dimana pekerjanya mendapat upah rendah atau pekerja perkebunan yang dipaksa terus bekerja melalui praktek illegal dengan upah rendah ataupun bekerja tanpa dibayar sama sekali. ILO berupaya menanggulangi masalah dalam kondisi kerja yang tidak layak, yang mendorong munculnya program aksi khusus untuk kerja paksa dan menjalin kerjasama dengan para pekerja, pengusaha, masyarakat madani serta organisasi internasional lainnya.

ILO pun Tengah mendesak disusunnya perundangan nasional yang efektif serta mekanisme penegakan hukum yang lebih kuat, seperti sanksi hukum dan tuntutan terhadap mereka yang mengeksploitasi para korban kerja paksa. ILO berupaya memusatkan fokus organisasinya pada masalah pelanggaran HAM dan hak-hak pekerja.³⁷

6) Penghapusan Pekerja Anak

Ada lebih dari 200 juta anak yang bekerja diseluruh dunia, dan Sebagian besar dari mereka bekerja penuh waktu. Mereka telah kehilangan hak-hak mereka untuk memperoleh Pendidikan yang memadai, Kesehatan yang baik dan kebebasan. 126 juta dari mereka terekspos bentuk-bentuk pekerjaan berbahaya untuk anak, yang

³⁷ *Ibid*, h.10

membahayakan fisik, mental dan moral mereka. Selama 15 tahun terakhir ini, dunia telah menyaksikan bahwa pekerja anak merupakan masalah sosial, ekonomi dan kemanusiaan yang sangat mendesak. Dewasa ini, jumlah pekerja anak berkurang secara global, dan apabila kecenderungan ini terus berlangsung, bentuk-bentuk terburuk pekerjaan untuk anak dapat dihapus dalam kurun waktu satu dasawarsa ke depan.

Hal ini merupakan dampak langsung dari Gerakan internasional yang efektif dalam menghapus pekerjaan untuk anak. Gerakan ini tercermin dari banyaknya jumlah negara yang meratifikasi Konvensu ILO tentang Bentuk-bentuk Terburuk Pekerjaan untuk Anak. Diadopsi pada 1999, konvensi ini telah diratifikasi oleh 90 persen negara anggota ILO yang berjumlah 181. Demikian pula dengan Konvensi ILO tentang Usia Minimum yang di adopsi tahun 1973. Program Internasional untuk Penghapusan Pekerja Anak (IPEC) yang diluncurkan tahun 1992, kini mencakup beragam kegiatan di lebih dari 80 negara. Kebijakan dan program ILO bertujuan untuk memastikan anak-anak memperoleh Pendidikan dan pelatihan yang mereka perlukan untuk menjadi orang dewasa yang produktif dalam pekerjaan yang layak.³⁸

7) Masalah Diskriminasi

³⁸ *Ibid*, h. 11

Diskriminasi telah terjadi dalam dunia kerja dan dampaknya sudah menimpa ratusan juta manusia. Selain melanggar HAM, diskriminasi berdampak pada sosial dan ekonomi yang meluas. Untuk mempromosikan pekerjaan yang layak permasalahan diskriminasi merupakan bagian penting yang harus dihapuskan dan diperangi. Persoalan yang terkait dengan diskriminasi tercermin pada semua ruang lingkup kerja ILO. Misalnya, ILO berusaha mencegah diskriminasi terhadap anggota dan pengurus serikat pekerja. Program yang dirancang untuk memerangi kerja paksaan dan pekerja anak meliputi upaya membantu anak-anak dan Perempuan yang terjerumus kedalam lembah prostitusi ataupun kekerasan terhadap pekerja rumah tangga.

Non-diskriminasi adalah prinsip utama dalam Kaidah ILO tentang undang-undang ketenagakerjaan mencakup pengaturan tentang diskriminasi. Selain itu, kesetaraan gender juga berada dalam semua kegiatan ILO. Hal ini mencerminkan beragam dan berlarutnya masalah yang dihadapi perempuan di dunia kerja. Permasalahannya mengenai keterbatasan pekerja perempuan dalam memperoleh upah yang lebih kecil dibandingkan laki-laki, sehingga menyebabkan Perempuan mendominasi jenis-jenis pekerjaan dengan upah rendah dan kurang terlindungi serta menjadi mayoritas pekerja di sektor pekerjaan informal yang bersifat tidak tetap dan tanpa upah.

Untuk itu, ILO berupaya memperluas peluang kerja untuk Perempuan, memperbaiki kondisi kerja serta menghapus diskriminasi gender. ILO mendorong kewirausahaan Perempuan melalui peyediaan bantuan, pengembang usaha, pelatihan, keuangan mikro dan dokumentasi praktik-pranktik yang terbaik. ILO pun membantu organisasi-organisasi pekerja dalam mempertahankan dan memperluas hak-hak Perempuan di tempat kerja serta mempromosikan peran mereka dalam serikat pekerja dan Masyarakat secara umum.³⁹

B. Peran ILO Sebagai Organisasi Perburuhan Internasional dalam Kasus Pekerja Migran Qatar

Laporan yang dikeluarkan oleh ILO tentang kerja paksa dengan menyoroti reformasi sistem sponsorship di Qatar dengan menampilkan Qatar sebagai contoh keberhasilan ILO dalam menyelesaikan permasalahan ketenagakerjaan.⁴⁰ Karena Qatar terpilih menjadi tuan rumah Piala Dunia 2022, isu status, peran, dan hak pekerja migran mendapat perhatian di seluruh dunia.⁴¹ ILO yang merupakan Organisasi Perburuhan Internasional bertanggungjawab untuk menyusun dan mengawasi standar-standar sistem ketenagakerjaan internasional. ILO telah banyak melahirkan konvensi-

³⁹ *Ibid*, hal. 12.

⁴⁰ Madelin Hart, 2022, "The 2022 FIFA World Cup is less than a month away. Qatar's supposed labor reforms have done little to improve worker's conditions", (cited 2023 Nov. 1), available from: URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/the-2022-fifa-world-cup-is-less-than-a-month-away-qatars-supposed-labor-reforms-have-done-little-to-improve-workers-conditions/>

⁴¹ Proyek Borgen, 2018, "Facts About Migrant Workers in Qatar", URL: <https://borgenproject.org/five-things-about-migrant-workers-in-qatar/>

konvensi mengenai pekerja migran. Perlakuan buruk Qatar terhadap pekerja migran mengemuka dan memicu tuduhan bahwa pihak sponsorship yang menaungi pekerja migran telah melegalkan sistem kerja paksa.

Peran ILO sebagai organisasi perburuhan, bekerja sama dengan Qatar pada tahun-tahun berikutnya untuk menghapuskan sistem kafala atau *sponsorship system* yang diidentifikasi sebagai sumber utama timbulnya sistem eksploitasi dan kerja paksa yang terjadi di Qatar.⁴² Pada tahun 2016, badan kepengurusan ILO mengirimkan misi tripartite tingkat tinggi ke negara Qatar. Dalam misi tersebut ILO mengungkapkan bahwa tuduhan kerja paksa yang terjadi benar adanya timbul dari sistem kafala yang menciptakan sistem eksploitasi dan kerja paksa di Qatar. Artinya, dalam hal ini Qatar melakukan pelanggaran terhadap HAM pekerja migran dengan tidak memperhatikan konvensi yang telah diratifikasi. Beberapa konvensi yang relevan dengan kasus pelanggaran hak pekerja migran di Qatar, yaitu:

a. *Forced Labour Convention*, 1990 No. 29

Pasal 1 ayat 1 “Setiap anggota Organisasi Perburuhan Internasional yang meratifikasi Konvensi ini menjamin untuk menghapus penggunaan kerja paksa atau wajib kerja dalam segala bentuk dalam waktu yang sesingkat mungkin.”⁴³ Menyatakan bahwa setiap anggota ILO berkewajiban untuk mengidentifikasi, mengkriminalisasi dan menumpas segala

⁴² *Ibid.*

⁴³ Konvensi ILO No. 29, 1930 tentang Kerja Paksa.

bentuk praktik kerja paksa. Negara anggota harus bertanggungjawab untuk melindungi para pekerja migran yang mengalami kerja paksa. Dalam Pasal 2 ayat 1 “Dalam Konvensi ini yang dimaksud dengan “Kerja Paksa atau Wajib Kerja” ialah semua pekerjaan atau jasa yang dipaksakan pada setiap orang dengan ancaman hukuman apapun dan untuk mana orang tersebut tidak menyediakan diri secara sukarela.”⁴⁴ Pada pasal ini ILO menjelaskan bahwa kerja paksa dapat terjadi saat pekerja tetap diharuskan melakukan pekerjaan meskipun pekerja tersebut tidak menawarkan dirinya secara sukarela untuk bekerja.

Materi pokok mengenai berbagai ketentuan dan larangan yang bersangkutan dengan praktik kerja paksa yang berada dalam konvensi ini, antara lain adanya larangan pemberian izin kepada sektor privat baik secara individu maupun kelompok perusahaan untuk terlibat dalam praktik kerja paksa yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan pribadi, produksi, dan perdagangan, larangan kepada pemerintah untuk membenarkan tindak pemaksaan kepada pekerja dalam melakukan suatu pekerjaan dengan tujuam memberikan keuntungan terhadap kepentingan pribadi atau kepada pihak sponsor. Adanya ketentuan bahwa kerja paksa jelas tidak dibenarkan menjadi salah satu cara atau

⁴⁴ *Ibid*, hal. 6.

bentuk sanksi hukum bagi pihak perusahaan yang melakukan tindak kerja paksa kepada pekerja migran.

Mengenai kasusu pekerja migran yang terjadi di Piala Dunia 2022 ini, ILO mengidentifikasikan bahwa tindakan dari pihak sponsorship yang menaungi pekerja migran dengan melakukan penyitaan dokumen identitas oleh Perusahaan atau majikan adalah bentuk kerja paksa karena adanya paksaan tidak langsung yang dapat mengganggu kebebasan pekerja migran untuk menawarkan diri secara sukarela. Demikian juga dengan masalah perizinan yang membatasi hak pekerja migran untuk berganti pekerjaan atau meninggalkan negara.⁴⁵

b. *Labour Inspection Convention No. 81*

Konvensi ini mewajibkan kepada setiap negara anggota untuk menerapkan sistem pengawasan ketenagakerjaan atau inspeksi di lingkungan tempat kerja, dengan tujuan agar Perusahaan di negaranya mematuhi setiap prinsip standar ketenagakerjaan internasional. Didalam konvensi ini mencakup aturan inspeksi, kriteria rekrutmen, serta syarat dan ketentuan layanan dalam pengawasan sistem ketenagakerjaan.⁴⁶ Dengan adanya konvensi ini, setiap negara anggota harus mengirim laporan tahunan dari *inspector* ketenagakerjaan kepada ILO

⁴⁵ Margot Lens. *An Analysis of Qatar's Migrant Workers and the 2022 FIFA World Cup as an Agent of Change from an International Law Perspective*. Tesis. Tilburg: International and European Law. 2017. Hal. 12-13.

⁴⁶ *Ibid.*

sebagai bukti yang menunjukkan berfungsinya layanan pengawasan ketenagakerjaan di negara anggota.⁴⁷

Qatar sebagai salah satu negara anggota yang tergabung dalam ILO sejak 1976 telah meratifikasi berbagai macam konvensi tentang ketenagakerjaan, seharusnya mengaplikasikan prinsip-prinsip perlindungan hak pekerja migran yang tercantum dalam ILO. Namun nyatanya dalam permasalahan pekerja migran ini Qatar belum mengadopsi prinsip-prinsip tersebut secara utuh dalam kebijakan nasionalnya.⁴⁸ Ditambah dengan penerapan sistem sistem kafala yang bertentangan dengan prinsip ketenagakerjaan yang dibentuk oleh ILO.

Ketidakpatuhan Qatar ini menjadi dasar peringatan ILO kepada Qatar mengenai praktik pelanggaran hak dan praktik diskriminasi terhadap pekerja migran dalam persiapan Piala Dunia 2022. Sebagai terduga ILO yang ditujukan kepada Qatar, dalam forum “*103 Session of the International Labour Conference*” pada tahun 2014, ILO mengeluarkan Pasal 26 Konstitusi ILO yang menyatakan ketidakpatuhan Qatar terhadap *Forced Labour Convention No. 29* dan *Labour Inspection Convention No. 81*.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Azadeh Erfani. “Kicking Away Responsibility: FIFA’s Role in Response to Migrant Worker Abuses in Qatar 2022 World Cup” *Sports Law Journal*. Vol. 2, No. 2. 2015. Hal. 623.

ILO bekerja sama dengan Qatar untuk mereformasi permasalahan ini mulai dari tahun 2016 dan seterusnya.⁴⁹ ILO mengambil langkah dengan meminta Qatar untuk melahirkan kebijakan baru dengan melakukan penghapusan sistem kafala, penciptaan upah minimum, dan peningkatan tunjangan pekerja lainnya. Pada bulan April 2018, ILO membuka kantor proyek pertamanya di Qatar untuk melaksanakan program komprehensif mengenai kondisi kerja dan hak-hak pekerja di seluruh negara tersebut.⁵⁰ Hal ini berfungsi sebagai kerangka bagi upaya pemerintah Qatar untuk menerapkan beberapa reformasi undang-undang dan peraturan mengenai ketenagakerjaan serta memberikan secara lebih bentuk perlindungan terhadap hak-hak pekerja.

Mengembangkan dan mengintegrasikan reformasi ketenagakerjaan yang lebih efisien, komprehensif, dan inklusif memungkinkan Qatar untuk mendapatkan manfaat dari para pekerja migran yang berbakat, menumbuhkan perekonomian, dan juga membentuk perjanjian dan kerjasama multi-negara yang dapat menguntungkan antara perusahaan dan negara asing.⁵¹ Para ahli dari ILO yang bertugas di Qatar menyampaikan pencapaian proyek ILO dalam laporan kemajuan dari tahun 2018-2020 mengenai tantangan pasar tenaga kerja kerja, kebijakan, dan reformasi di

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Abdulhadi Rashid Alkhayareen, 2023, "Evaluation of the International Labour Organization Project in Qatar", Qscience Connect, Volume 2023, Issue 1-Thesis, May 2023, URL: <https://doi.org/10.5339/connect.2023.spt.2>

⁵¹ Rhea Abraham, 2018, "Getting Qatar Ready For 2022: Reforms in Labour Immigration Policy and India's Option", available from: URL: <https://www.mei.edu/publications/qatar-labor-immigration-policy-and-india>

Qatar. Tujuan keseluruhan dari rencana Kerjasama teknis Pemerintah Qatar dan ILO adalah untuk memantau kebijakan dan pencapaian yang sejalan dengan reformasi ketenagakerjaan di negara tersebut.⁵²

Empat pilar utama dari rencana Kerjasama ini adalah suara pekerja dan dialog sosial, penegakan hukum ketenagakerjaan dan akses terhadap keadilan, mobilitas pekerja dan tata kelola migrasi, serta kerjasama internasional dan pertukaran pengalaman.⁵³ Fokus utama pilar-pilar ini bertujuan sebagai bentuk perlindungan hak-hak pekerja serta peningkatan mobilitas, keadilan dan kesetaraan dalam praktik ketenagakerjaan. Pilar pertama menjadi pilar paling penting dalam mengatasi permasalahan hak-hak pekerja yang terikat dengan sistem kafala, yang secara historis membatasi peluang yang tersedia bagi pekerja.⁵⁴

a. Pilar Pertama : Pasar Tenaga Kerja dan Tata Kelola Migrasi

Pemerintah Qatar telah mengeluarkan undang-undang pada tahun 2020 yang menghapuskan persyaratan bahwa pekerja migran harus mendapatkan surat keterangan tidak keberatan dari majikan atau Perusahaan mereka saat ini sebelum beralih pekerjaan.⁵⁵ Ditambah dengan undang-undang terbaru yang turut mengatur pemutusan hubungan kerja, yang dirancang untuk

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ ILO, 2018, "Follow-up to the decision adopted by the Governing Body at its 331st Session to support the technical cooperation programme agreed between the Government of Qatar and the ILO and its implementation modalities", URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_647832.pdf

⁵⁵ *Ibid.*

memberikan lebih banyak fleksibilitas kepada pekerja migran untuk memperluas peluang karir pada pasar tenaga kerja di Qatar. Alasan utama para pekerja migran dapat mengalami perpindahan dan perubahan karir yang lebih besar adalah karena *Ministry of Administrative Development, Labour and Social Affairs* (MADLSA) atau Kementerian Pembangunan Administratif, Perburuhan dan Sosial memaksakan pembentukan dan integrasi berbagai perubahan procedural untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi perpindahan pekerjaan. Seperti contoh, waktu pemrosesan perpindahan menjadi lebih singkat sepanjang tahun dikarenakan adanya perekrutan dan penggunaan staf tambahan.

Masalah utama lainnya dalam penerapan sistem kafala adalah kewenangan pengusaha untuk membatalkan izin tinggal pekerja sebagai strategi untuk melakukan tindakan pembalasan atas perubahan pekerjaan. Namun, dalam hal ini MADLSA dan Kementerian Dalam Negeri bekerja sama untuk mencegah tindakan tersebut dengan menghubungkan sistem masing-masing dan memudahkan pekerja mengajukan permohonan perubahan pekerjaan tanpa takut akan tindakan semena-mena dari perusahaan lamanya. Segala proses terkait dengan pengaktifan kembali kartu QI Identifikasi Qatar milik pekerja yang turut dimodifikasi dan disederhanakan untuk melindungi hak-hak pekerja.

Platform Labour Re-Employment yang didirikan oleh MADLSA bekerjasama dengan *The Qatar Chamber* (QC) untuk mengelola aspek mobilitas tenaga kerja internal. Platform ini semacam sistem digital yang dapat membantu pekerja dan pengusaha untuk melihat dan memposting peluang kerja. ILO dalam hal ini berperan memberikan bantuan teknis untuk mendorong pengoperasian platform dan layanan ketenagakerjaan secara umum, efisien dan efektif.⁵⁶

- b. Pilar Kedua : penegakan Hukum Ketenagakerjaan dan Akses terhadap Keadilan

Mengenai perlindungan upah menjadi fokus utama dari aspek pilar kedua, penetapan upah minimum yang standar dan non-diskriminatif bagi seluruh pekerja mulai diberlakukan tahun 2021. Undang-undang mewajibkan perusahaan untuk menyediakan tempat tinggal dan makanan yang layak bagi pekerjanya dan memberikan uang tunjangan bulanan. Hal ini menyebabkan perubahan secara langsung bagi sekitar 13% dari seluruh angkatan pekerja disektor swasta, yang diuntungkan dengan adanya kenaikan upah pokok hingga melampaui ambang batas minimum.⁵⁷ Salah satu manfaat utama dalam program yang dikembangkan oleh ILO ini adalah Sistem Perlindungan Upah

⁵⁶ ILO, 2019, “Annual progress report on the technical cooperation programme agreed between the Government of Qatar and the ILO”, URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_723203.pdf

⁵⁷ *Ibid.*

lebih siap dalam mendeteksi pelanggaran yang dilakukan oleh pihak *sponsorship*.

Perubahan kerangka hukum yang melindungi pekerja dari dampak buruk bekerja di bawah tekanan panas di kawasan tempat kerja telah ditetapkan.⁵⁸ Peraturan perundang-undangan mewajibkan setiap pekerja yang harus dilakukan di luar ruangan harus diselesaikan sebelum indeks *Wet Bulb Globe Temperature* (WBGT) mencapai suhu 32,1 derajat. Pada musim panas ekstrem, bekerja diluar antara pukul 10:30-15:30 merupakan pelanggaran hukum. Hal ini memperhitungkan berbagai faktor lingkungan, termasuk suhu, kelembapan, faktor angin, dan radiasi matahari, serta menetapkan batas waktu kapan pekerjaan harus diselesaikan. Aturan ini harus diterapkan setiap saat, terlepas dari hari atau musim, sehingga mengahruskan pihak sponsor melakukan penilaian resiko tekanan panas lebih dari sebelumnya.⁵⁹ ILO dan MADLSA juga menggunakan teknologi seperti media sosial dalam berbagai bahasa untuk memastikan bahwa perusahaan dan pekerja memahami peraturan baru dan mematuhi standar perlindungan panas.

Kebijakan Nasional dan Keselamatan dan Kesehatan Kerja Qatar terutama berfokus pada pengumpulan dan publikasi

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ ILO, 2021, "Qatar's New Minimum Wage Enters Into Force", URL: https://www.ilo.org/beirut/projects/qatar-office/WCMS_775981/lang--en/index.htm. (Cited 25 Nov 2023)

data mengenai standar dan hasil keselamatan dan Kesehatan sejak dimulainya pada tahun 2020.⁶⁰ Dalam laporannya, ILO menekankan untuk mempertahankan standar kesehatan yang tinggi mengenai Riwayat cedera dan bahaya kerja terkini di Qatar. Laporan tersebut menyoroti beberapa faktor utama seperti, usia, sektor pekerjaan, dan kebangsaan.

Pengawasan ketenagakerjaan juga merupakan elemen penting dalam penegakan hukum ketenagakerjaan dan akses terhadap keadilan secara keseluruhan bagi pekerja. Pemerintah perlu diperluas diharuskan memperluas program pengawasan ketenagakerjaan untuk mengintegrasikan keselamatan dalam bekerja.

c. Pilar Ketiga : Suara Pekerja dan Dialog Sosial

Melindungi hak-hak pekerja, menjadi pilar ketiga dalam koordinasi teknis yang disebut sebagai “suara pekerja dan dialog sosial”. Untuk mempromosikan dan memfasilitasi diskusi yang sehat dalam sektor bekerja, MADLSA, UNI Global, dan ILO menyediakan sejumlah pelatihan mengenai masalah tempat kerja bagi para manajer perusahaan. Tujuan dari program ini adalah untuk melihat seberapa baik standar ketenagakerjaan internasional yang diterapkan di tempat kerja Qatar. Tujuan

⁶⁰ *Ibid.*

kedua adalah untuk mengidentifikasi seberapa efektif program-program yang dirancang dalam memfasilitasi pekerja.

Poin utama yang ditekankan adalah mengkoordinasi berbagai pertemuan sepanjang tahun yang mengevaluasi implementasi reformasi pasar tenaga kerja antara Organisasi Pengusaha Internasional (IOE), QC, dan MADLSA. Hal ini bertujuan agar pekerja migran dapat memperoleh manfaat dari reformasi ketenagakerjaan yang dituangkan dalam rencana kerja sama teknis, pemahaman dasar tentang statistik dan karakteristik ketenagakerjaan harus ada untuk memanfaatkan keterampilan, pengalaman, dan produktivitas pekerja.⁶¹

Sejak tahun 2018, ILO menciptakan kerangka kerja dan kemitraan untuk bekerja sama dengan pemerintah pusat guna meningkatkan hak-hak pekerja migran dan membantu transisi ke budaya lokal.⁶² Pencapaian utama ILO dan Pemerintah Pusat mencakup penghapusan kafala dan penerapan upah minimum dengan mengganti sistem tersebut ke standar ketenagakerjaan internasional yang berlaku. Penghapusan sistem kafala menjadi awal menuju mobilitas pasar tenaga kerja. Upaya dari Pemerintah Qatar dan ILO dalam melakukan reformasi aturan dan kebijakan perlindungan bagi pekerja pada kenyataannya masih ditemukan

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

ketidaksesuaian dengan harapan yang terjadi dilapangan berdasarkan data dan penelitian yang dilakukan oleh badan Amnesty Internasional.

Alasan dibalik kesediaan Qatar melakukan reformasi dalam sistem Perburuhan, karena mengemban misi untuk menyukseskan penyelenggaraan Piala Dunia 2022. Sebagai Organisasi Perburuhan Internasional, ILO tidak bisa begitu saja turun tangan dan menagakkan hak-hak buruh tanpa bantuan pemerintah Qatar. Komitmen dari pemerintah dan tindak lanjut reformasi ketenagakerjaan sangat penting bagi keberhasilan program yang dirancang ILO dan agar pekerja migran benar-benar mendapatkan manfaat dari migrasi ke Qatar.

Peran penting yang dilakukan oleh ILO untuk melindungi hak-hak pekerja migran dalam membantu pembentukan kebijakan dan standar internasional mencakup standar terkait kontrak kerja, upah yang layak, dan kondisi kerja yang aman. Pemantauan dan evaluasi di Qatar terhadap implementasi standar ketenagakerjaan internasional di tingkat nasional turut dilakukan ILO untuk memastikan kepatuhan terhadap standar ILO. Selain itu, kerja sama yang dilakukan ILO dengan Pemerintah Qatar dan perusahaan juga menjadi wadah perlindungan pekerja migran untuk memastikan bahwa kebijakan dan praktik-praktik yang mendukung hak-hak pekerja migran diimplementasikan secara efektif.