

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEKERJA MIGRAN DI QATAR MENJELANG PIALA DUNIA 2022 BERDASARKAN KONVENSI *INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION* (ILO)

Mita Amalia Frannola

Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

Email : maf87@mhs.uwks.ac.id

ABSTAK

Terpilihnya Qatar menjadi tuan rumah untuk Piala Dunia 2022 menimbulkan banyak keraguan dari negara-negara lainnya. Hal tersebut terjadi karena beredarnya isu dugaan suap kepada FIFA, cuaca ekstrim di kawasan negara Timur Tengah, sejarah buruk tentang pekerja migran, dan keamanan di kawasan Timur Tengah yang dianggap tidak stabil. Sistem Kafala yang merupakan sistem ketenagakerjaan Qatar, khususnya dalam penerapannya pada persiapan Piala Dunia 2022, menuai berbagai kritik dari dunia Internasional. ILO sebagai Organisasi Perburuhan Internasional bekerja sama dengan Pemerintah Qatar dalam mereformasi sistem ketenagakerjaannya. Penelitian ini berjudul Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Migran Di Qatar Di Qatar Menjelang Piala Dunia 2022 Berdasarkan Konvensi *International Labour Organization* (ILO) bertujuan untuk mengetahui peran ILO dalam memberikan perlindungan hukum para pekerja migran yang mengalami kerja paksa pada persiapan Piala Dunia 2022. Metode penelitian dalam penulisan ini menggunakan metode normatif dengan melalui pendekatan perundang-undnagan, pendekatan kasus dan pendekatan konseptual.

Kata Kunci : *International Labour Organization*, Pekerja Migran, Sistem Kafala, HAM.

ABSTRACT

The selection of Qatar to host the 2022 World Cup has raised many doubts from other countries. This happened because of the circulation of the issue of alleged bribes to FIFA, extreme weather in the Middle East region, a bad history of migrant workers, and security in the Middle East region which is considered unstable. The Kafala system which is Qatar's labor system, especially in its application in preparation for the 2022 World Cup, has drawn various criticisms from the international world. The ILO as an International Labor Organization is working with the Government of Qatar in reforming its employment system. This research entitled Legal Protection of Migrant Workers in Qatar Ahead of the 2022 World Cup Based on the International Labor Organization (ILO) Convention aims to find out the role of the ILO in providing legal protection for migrant workers who experience forced labor in preparation for the 2022 World Cup. The research method in this writing uses a normative method through a legislative approach, case approach and conceptual approach.

Keywords: *International Labour Organization, Migrant Workers, Kafala System, Human Rights*

PENDAHULUAN

Pada tanggal 2 Desember 2010 *Federation Internationale de Football Association* (selanjutnya disebut FIFA) yang merupakan organisasi sepak bola dunia mengumumkan bahwa Qatar akan menjadi tuan rumah Piala Dunia 2022 melalui hasil *voting* di Zurich, Swiss pada tahun 2010 silam. Pertama kalinya hal ini menjadi sejarah besar bagi negara di bagian Timur Tengah yang tergabung dalam *Gulf Cooperation Council* (selanjutnya disebut GCC) karena berkesempatan untuk menggelar event olah raga terbesar di dunia. Terpilihnya Qatar sebagai penyelenggara Piala Dunia mengalahkan negara-negara besar yang juga turut mencalonkan diri seperti Amerika Serikat, Jepang, Australia, dan Korea Selatan.

Penunjukan Qatar sebagai tuan rumah Piala Dunia 2022 oleh FIFA menimbulkan banyak keraguan dari negara-negara lainnya. Hal tersebut terjadi karena beredarnya isu dugaan suap kepada FIFA, cuaca ekstrim di kawasan negara Timur Tengah, sejarah buruk tentang pekerja migran, dan keamanan di kawasan Timur Tengah yang dianggap tidak stabil.

Sebagai Negara dengan populasi yang rendah, Qatar sangat bergantung pada tenaga asing dalam membangun sarana dan prasarana untuk menunjang Piala Dunia 2022. Setelah pengumuman terpilihnya

Qatar sebagai tuan rumah Piala Dunia 2022, dalam mempersiapkan hal tersebut Qatar melakukan pembangunan infrastruktur secara besar-besaran mulai dari pembangunan stadion bertaraf internasional, pelabuhan, bandara, rumah sakit, jalan, dan beberapa tempat wisata.

Dengan adanya pembangunan secara besar-besaran ini, pemerintah Qatar menyalurkan dana 200-220 miliar USD untuk menunjang pembangunan infrastruktur tersebut.¹ Qatar membangun 9 stadion baru dan 3 stadion yang akan direnovasi, besaran pembangunan tersebut mengharuskan Qatar untuk mempekerjakan sekitar 500.000 hingga 1,5 juta pekerja yang didominasi oleh pekerja migran yang mayoritas berasal dari Asia Selatan dan Timur Tengah seperti India, Bangladesh dan Nepal.²

Ditengah berjalannya pembangunan bukan tanpa masalah, kekhawatiran atas masalah-masalah yang diprediksi sebelumnya akhirnya terjadi. Pada tahun 2010-2013 tersebar isu bahwa terjadi eksploitasi pekerja migran yang diungkap oleh salah satu organisasi internasional *International Non-Governmental Organization* (selanjutnya disebut INGO) atau organisasi yang bergerak disektor perburuhan.

International Trade Union Confederation (selanjutnya disebut ITCU)

¹ Sarika Rahman *et.al*, 'Qatar 2022 FIFA World Cup : Exploitation of Workers',

2022, 1–5. <https://yipinstitute.org/policy/qatar-2022-fifa-world-cup-exploitation-of-workers>
² *Ibid.*

yang terfokus pada isu kematian pekerja Migran di Qatar mengungkapkan bahwa dalam kurun waktu dua tahun, pembangunan telah memakan korban di sektor konstruksi sebanyak 1.200 jiwa.³ Dari sekian banyaknya korban yang meninggal, para pekerja migran juga menerima ketidakadilan saat bekerja. Amnesty International dalam laporannya pada tahun 2019 menjelaskan bahwa *“Some employers have confirmed in interviews with researchers that they engage in practices that are inconsistent with labour standards and Qatari law. In these interviews they have indicated that practices such as delays in paying workers for periods of several months and preventing migrant workers from leaving the country ***.”*⁴

Para pekerja dipaksa untuk bekerja selama 12 jam sehari bahkan disaat cuaca panas yang ekstrem, upah seringkali tidak diberikan, paspor yang disita, tidak mendapat izin tinggal, tempat tinggal yang tidak layak huni, diharuskan bekerja melebihi batas waktu yang ditentukan, hingga lokasi kerja yang dapat membahayakan pekerja.

Kondisi buruk yang dialami oleh pekerja migran disebabkan karena negara

Qatar menggunakan sistem Kafala yang merupakan sistem hukum nasional Qatar dan keberadaanya diatur dalam *Law No. 4 of 2009*, yang menjadi perhatian khusus adalah undang-undang ini mengikat pekerja dengan majikan mereka, yang menempatkan para pekerja pada risiko kerja paksa dan eksploitasi dan pelecehan lainnya.⁵ Kafala merupakan suatu *sponsorship-system* yang mengatur hubungan antara majikan dan pekerja dalam mengelola hal-hal dasar yang dibutuhkan oleh para pekerja.⁶

ITCU mengungkapkan secara gamblang bahwa sistem kafala merupakan praktek perbudakan modern yang menjadikan pekerja migran sangat bergantung dengan pihak *sponsorship*. Kontrol penuh yang dipegang oleh pihak *sponsorship* menjadikan sistem ini kerap kali membuat pekerja migran rentan terhadap eksploitasi dan kerja paksa. Qatar awalnya menentang tuduhan eksploitasi dengan mengatakan bahwa kebijakan yang mereka gunakan telah menjamin semua tuduhan yang diadukan. Bagi pemerintah Qatar, sistem kafala hanya bertujuan untuk menjaga keseimbangan hak *sponsorship* dan pekerja migran.

³ Srinivas Mazumdar, “Persiapan Piala Dunia Ungkap Eksploitasi Migran di Qatar”, DW, 17 Oktober 2013, diakses melalui <https://www.dw.com/id/persiapan-piala-dunia-ungkap-eksploitasimigran-di-qatar/a-17165420> pada 25 Februari 2022

⁴ Amnesty International, 2013, “The Dark Side Of Migration”, (Cited 2013 Nov. 18), available from:

<https://www.amnesty.org/en/documents/mde22/010/2013/en/>

⁵ BBC, “ILO drops Qatar migrant workers complaint after reforms” (Cited 2017 Nov. 08) <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-41919692>

⁶ UU No. 4 Tahun 2019 tentang *Entry and Exit of Expatriates in Qatar, Their Residence and Sponsorship*

Melihat penderitaan para pekerja migran, *International Labour Organization* (selanjutnya disebut ILO) yang merupakan badan dibawah Perserikatan Bangsa-Bangsa (selanjutnya disebut PBB) yang berfokus untuk mendorong dan mewujudkan terciptanya kesempatan kerja bagi buruh untuk mendapatkan pekerjaan yang layak, adil, aman dan bermartabat. ILO menekan Qatar untuk mengganti kebijakan yang harus diberlakukan kepada pekerja migran sesuai dengan standart ketenagakerjaan yang ada.

Dengan adanya tekanan yang terjadi Qatar mengubah sistem kafala atau “*sponsorship system*” menjadi “*contract-based system*” dengan mengeluarkan *Law No. 17 of 2020 Determining the National Minimum Wage for Workers and Domestic Workers, Law No. 18 of 2020 Termination of Employment, Law No.19 of 2020 Organizing the Entry and Exit of Expatriates and Their Residence* Perubahan kebijakan untuk pekerja migran ini dinilai sebagai akhir dari reformasi sistem Kafala.

Berakhirnya sistem Kafala bukan menjadi akhir penderitaan pekerja migran yang telah menjadi korban dari buruknya sistem tersebut. Keluarga korban yang mayoritas berasal dari Asia Selatan hingga kini masih merasakan dampak dari kematian keluarga mereka.

Oleh karena itu, penulis ingin melihat bagaimana bentuk perlindungan hukum yang dilakukan oleh ILO sebagai organisasi internasional untuk melindungi

pekerja migran melalui reformasi perubahan. Peran ILO dalam peristiwa Piala Dunia Qatar dalam melakukan upaya perlindungan hukum dengan intervensinya dapat memberikan pertanggungjawaban Qatar kepada pekerja migrannya.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka rumusan masalah yang ditetapkan dalam penulisan ini adalah :

1. Bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap pekerja migran di Qatar berdasarkan konvensi *International Labour Organization*?
2. Bagaimana bentuk pertanggungjawaban negara Qatar terhadap pekerja migran yang tereksplorasi berdasarkan prespektif Hukum Internasional?

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode normatif yang dilakukan dengan meneliti produk hukum secara doktrinal untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Dalam penulisan ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan mengangkat studi kasus 6.500 pekerja migran tewas menjelang piala dunia 2022.

PEMBAHASAN

A. Bentuk Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Migran di Qatar Berdasarkan Konvensi *International Labour Organization*

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.⁷

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.⁸ 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”.⁹

Qatar menjadi salah satu negara yang sudah sangat lama ikut bergabung dengan ILO sejak 1972 dan sudah turut serta meratifikasi beberapa konvensinya. Qatar menjadi perbincangan hangat di dunia internasional menyangkut topik permasalahan terhadap sistem perburuhan di negaranya, yaitu soal kasus persiapan *FIFA World Cup* 2022.

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*.¹⁰ Sistem hukum kafala diatur dalam *Law No. 4 of 2009 Regrading Regulation of the Expatriates Entry, Depature,*

⁷ Sekilas tentang ILO, URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_098256.pdf, (Cited, 18 Okt 2023)

⁸ *Ibid*, h. 32.

⁹ Konvensi 143 tentang Pekerja Migran (Ketentuan Tambahan), 1975 h.8

¹⁰ *Ibid*.

Residence and Sponsorship. 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.

konvensi *International Labour Organization* (ILO) tentang migrasi tenaga kerja tahun 1949 (No. 97) Pasal 6 ayat (1) 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.

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. Konvensi ini menegaskan bahwa kebijakan kesetaraan para pekerja migran wajib diterapkan 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.

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. Konvensi 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.

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. 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.”¹¹ Menyatakan bahwa setiap anggota ILO berkewajiban untuk mengidentifikasi, mengkriminalisasi dan menumpas segala bentuk praktik kerja paksa. Negara anggota harus bertanggungjawab untuk melindungi para pekerja migran yang mengalami kerja paksa.

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 tujuan memberikan keuntungan terhadap kepentingan pribadi atau kepada pihak sponsor.

Mengenai kasus pekerja migran yang terjadi di Piala Dunia 2022 ini, ILO mengidentifikasi 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.¹²

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

¹¹ Konvensi ILO No. 29, 1930 tentang Kerja Paksa.

¹² 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. Teseis. Tilburg: International and European Law. 2017. Hal. 12-13.

mematuhi setiap prinsip standar ketenagakerjaan internasional. Didalam konvensi ini mencakup aturan inspeksi, kriteria rekrutmen, serta syarat dan ketentuan layanan dalam pengawasan sistem ketenagakerjaan.¹³ Dengan adanya konvensi ini, setiap negara anggota harus mengirim laporan tahunan dari *inspector* ketenagakerjaan kepada ILO sebagai bukti yang menunjukkan berfungsinya layanan pengawasan ketenagakerjaan di negara anggota.¹⁴

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 terguran 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*.

ILO bekerja sama dengan Qatar untuk mereformasi

permasalahan ini mulai dari tahun 2016 dan seterusnya.¹⁵ 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.¹⁶ 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.

B. Bentuk Pertanggungjawaban Negara Qatar Terhadap Pekerja Migran yang Tereksplorasi Berdasarkan Prespektif Hukum Internasional

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ 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>

Mendapat kesempatan menjadi tuan rumah FIFA *World Cup 2022*, Qatar diberi waktu selama lebih dari 11 tahun sejak pengumuman tuan rumah pada tahun 2010, untuk mempersiapkan segala sesuatu dengan baik, salah satunya yakni pembangunan mega infrastruktur yang dibangun untuk menunjang keberlangsungan *event* olah raga tersebut. Banyaknya pembangunan yang diperlukan, mengharuskan Qatar untuk mendatangkan pekerja asing dari luar negeri baik tenaga kerja profesional maupun tenaga kerja tamu atau kontrak.

Qatar yang menjadi bagian dari GCC menerapkan sistem kafala sebagai sistem yang digunakan untuk mengatur seluruh sistem ketenagakerjaan di negaranya termasuk dalam proses pembangunan infrastruktur di Qatar.¹⁷ Berlakunya kafala menjadi kebijakan pemerintah Teluk untuk mengatur, mengelola dan mengendalikan populasi pekerja migran sementara. Diawali oleh perusahaan atau individu yang memberikan pekerjaan mengajukan visa kerja dari pemerintah, sesuai

dengan tujuan dari pihak tersebut. Selanjutnya, mereka menggunakan agensi perekrutan untuk mempekerjakan para pekerja yang berasal dari berbagai negara. Melalui proses ini, perusahaan atau individu akan bertanggungjawab secara resmi atas pekerja asing tersebut selama bekerja di negara tujuannya. Sementara pemerintah yang bersangkutan mengontrol dan mengawasi para pekerja migran melalui pihak sponsor. Sistem ini berada dibawah yuridiksi Kementerian Dalam Negeri atau *Ministry of Interior State of Qatar*, dan bukan berada dibawah pengawasan Kementerian Ketenagakerjaan, sehingga para pekerja sering kali tidak mendapat perlindungan berdasarkan undang-undang ketenagakerjaan di negara tuan rumah.¹⁸

Praktik-praktik yang dihasilkan dari sistem kafala ini dianggap sebagai sistem perbudakan modern dan perdagangan manusia. Hal ini menyebabkan para pekerja migran mengalami kondisi yang kejam sebelum, selama dan setelah mereka masuk ke Qatar.¹⁹ Secara tidak langsung penerapan sistem kafala di

¹⁷ Taufiqurrohman, M.F., & Nurwahidin, N, 2023, "Peran Piala Dunia FIFA 2022 dalam Reformasi Sistem Kafala di Qatar", *Ideas: Jurnal Pendidikan, Sosial, dan Budaya*, Vol. 9 No. 2, hlm. 443

¹⁸ Robinson, K., 2022, "What Is the Kafala System?" *Council on Foreign Relations*,

URL: <https://www.cfr.org/backgrounder/what-kafala-system> (Cited, 1 Dec 2023)

¹⁹ Raquel, R. D., 2019, "Shared International Responsibility for Human Rights Violations: The 2022 World Cup in Qatar", *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*, (Cited, 1 Dec 2023) available URL: <https://verfassungsblog.de/shared->

Qatar termasuk dalam pelanggaran Hak Asasi Manusia para pekerja migran.

Dalam laporan yang di ungkap oleh badan Amnesty International, dimana terdapat lebih tiga puluh ribu pekerja migran dalam pembangunan stadion turnamen menjadi sorotan atas kasus pelanggaran HAM akibat penyalahgunaan hak-hak pekerja, seperti:

- a. Akomodasi yang kumuh dan sempit,
- b. Para pekerja dibebankan untuk membayar biaya sebesar \$500 hingga \$4,300 kepada agen perekrut di negara asal untuk mendapatkan pekerjaan di Qatar,
- c. Penipuan mengenai gaji maupun jenis pekerjaan yang ditawarkan, hal ini mencakup pendapatan gaji yang lebih rendah dari yang dijanjikan saat mereka tiba di Qatar bahkan ada yang hanya mendapatkan setengahnya,
- d. Tidak dibayar selama beberapa bulan, yang menimbulkan tekanan finansial dan emosional yang signifikan terhadap para

pekerja migran yang mengakibatkan mereka terbebani dengan hutang yang besar,

- e. Kurangnya informasi dari sponsor dalam hal perpanjang izin tinggal, sehingga membuat para pekerja berisiko ditahan dan dideportasi karena dianggap melarikan diri pekerjaan,
- f. Pihak sponsor menyita paspor para pekerja dan tidak mengeluarkan izin keluar sehingga mereka tidak dapat meninggalkan Qatar,
- g. Para pekerja migran mendapatkan ancaman atas keluhan kondisi kerja mereka.²⁰

Undang-undang

ketenagakerjaan secara tradisional mengatasi ketidak seimbangan daya tawar antara pemberi kerja dan pekerja dan berupaya mengurangi ketergantungan pekerja pada sponsor.²¹ Sejak dimulainya pembangunan infrastruktur Piala Dunia 2022, para pekerja migran hanya bisa mendapatkan visa untuk memasuki negara tersebut dan memenuhi syarat untuk bekerja jika

[international-responsibility-for-human-rights-violations-the-2022-world-cup-in-qatar/](https://www.amnestyusa.org/reports/the-ugly-side-of-the-beautiful-game/)

²⁰ Amnesty International, 2016, "The Ugly Side of the Beautiful Game", (Cited, 5 Dec 2023), available URL: <https://www.amnestyusa.org/reports/the-ugly-side-of-the-beautiful-game/>

²¹ Arwen. J., 2019, "Across Borders: The Limits of Labour Law for Low-Wage Temporary Migrant Workers", *Journal of Institutional Studies: Revista Estudos Institucionais*, URL: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/articicle/view/377> (Cited, 1 Dec 2023)

disponsori oleh *kafeel* atau pihak sponsor, hal ini berdasarkan sistem Kafala yang tercantum dalam *Law No. 4 of 2009*.

Jika melihat alur sistem kafala sebagai bentuk persyaratan untuk dapat bekerja di Qatar, sistem ini terlihat seperti sistem biasa dan tidak terdeteksi bermasalah karena tentunya setiap negara memiliki prosedur atau persyaratan tersendiri mengenai sistem ketenagakerjaannya. Akan tetapi, sistem ini menjadi celah yang membuka peluang bagi oknum-oknum yang memegang kuasa penuh atas pekerja migran dengan menyalahgunakan kuasanya sebagai praktik kerja paksa atau perbudakan modern yang menyimpang dari standar ketenagakerjaan internasional.

Sejumlah langkah lebih lanjut yang diambil Qatar adalah mereformasi sistem kafala yang tercantum dalam *Law No. 4 of 2009* menggantinya dengan *Law No. 21 of 2015 Regulates the Entry, Exit of Expatriates and Their Residence*, didalam undang-undang tersebut melahirkan sistem baru yang signifikan dalam meningkatkan pengawasan pemerintah terhadap

pihak sponsor atas hak kuasanya terhadap pekerja migran.

Selang dua tahun berikutnya, Qatar kembali mengeluarkan undang-undang yang mengatur mengenai Hak-hak Pekerja Migran yang tercantum dalam *Law No. 15 of 2017 which Relates to Domestic Workers*. Dalam undang-undang tersebut Qatar menambahkan sejumlah hak pekerja migran yang sesuai dengan standar hukum internasional.²² Pengaturan mengenai batasan jumlah jam kerja pekerja migran setiap harinya dan mewajibkan cuti.²³

Pemerintah Qatar melalui kerja sama dengan ILO menyusul keanggotaan Qatar dalam ILO pada 2018.²⁴ Melalui kerja sama tersebut, Qatar dan ILO sepakat untuk bekerja sama untuk menyalurkan hukum dan praktik ketenagakerjaan nasional Qatar dengan standar perburuhan internasional serta prinsip-prinsip dan hak-hak dasar di tempat kerja. Kerjasama yang dibangun ini bertujuan untuk menetapkan reformasi di bawah pilar-pilar utama, yaitu:²⁵

- a. Perbaikan pembayaran upah;

²² Elin Hofverberg, 2022, "Qatar: Domestic Laws Issued in Relation to the 2022 World Cup-Part I", *Library of Congress Blogs*, (Cited, 6 Dec 2023) available URL: <https://blogs.loc.gov/law/2022/08/qatar-domestic-laws-issued-in-relation-to-the-2022-world-cup-part-i/>

²³ *Ibid.*

²⁴ Larbi Sadiki, 2022, "The Qatar World Cup is about to Shatter Colonial Myths", *Al Jazeera*, (Cited, 7 Dec 2023), available URL:

<https://www.aljazeera.com/opinions/2022/11/18/qatar-2022-world-cup-football-colonial>

²⁵ *Ibid.*

- b. Peningkatan pengawasan ketenagakerjaan serta sistem Kesehatan dan keselamatan;
- c. Penggantian sistem sponsor kafala dan perbaikan prosedur perekrutan tenaga kerja;
- d. Peningkatan pencegahan, perlindungan dan penuntutan terhadap kerja paksa;
- e. Promosi suara pekerja.

Melalui pilar-pilar tersebut, Pemerintah Qatar secara resmi mengeluarkan Undang-undang Ketenagakerjaan pada 2020. UU Ketenagakerjaan Qatar yang di rekonstruksi kini menyediakan badan hukum dan peraturan yang mengeruahkan hak-hak hukum, pembatasan dan kewajiban pekerja, pengusaha dan komite pekerja.

Law No. 17 of 2020 Determining the National Minimum Wage for Workers and Domestic Workers mengatur pemeberlakuan persyaratan upah minimum non-diskriminatif yang ditetapkan oleh MADLSA atau Kementerian Pembangunan Administrasi, Ketenagakerjaan, dan Sosial yang mulai berlaku pada Maret 2021.²⁶

Dalam UU ini, penetapan upah minimum yang harus dipatuhi semua perusahaan sebesar 1000 QR

(\$274,65) perbulan dan harus merevisi kontrak kerja sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam UU. Pemberian tunjangan sebesar 500 QR dalam hal apabila sponsor tidak memberikan tempat tinggal yang layak untuk pekerja, ditambah dengan pemeberian tunjangan sebesar 300 QR bagi sponsor yang tidak memfasilitasi pekerja dengan makanan dan minuman.²⁷

Undang-undang mengenai hak-hak pekerja migran yang diatur dalam *Law No. 18 of 2020 Termination of Employment amending certain provision of Labour Law No. 12 of 2004*.²⁸ Ketentuan yang diatur dalam UU tersebut mencakup mengenai pemutusan hubungan kerja antara pekerja dengan sponsor. Selama masa pemberitahuan sampai masa percobaan, pihak sponsor dapat memutus hubungan kerja dengan pekerja yang sedang menjalani masa percobaan dengan pemeberitahuan minimal satu bulan sebelumnya.

UU ini turut mengatur mengenai ketentuan perjanjian yang membatasi. Dalam ketentuan yang diatur dalam pasal 51 menetapkan bahwa dalam kontrak melarang pekerja untuk bersaing dengan perusahaan atau terlibat dengan badan

²⁶ Ministry of Administrative Development, Labour & Social Affairs, 2021, "The Ministry Announces the Implementation of the Minimum Qage as of 20 March", (Cited,

7 Dec 2023), available URL: <https://www.adlsa.gov.qa/en>

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

pesaing dalam bidang usaha yang sama.

Reformasi sistem ketenagakerjaan selanjutnya termuat dalam *Law No. 19 of 2020 amending certain provision of Law No. 21 of 2015 related to Organizing the Entry and Exit of Expatriates and Their Residence*, dan mulai berlaku pada September 2020.²⁹ Perubahan dalam UU ini memberikan perlindungan hak-hak pada pekerja migran dan sponsor serta memberi kemudahan pada pekerja untuk berpindah pekerjaan.

Konsep pertanggungjawaban terjadi ketika adanya pelanggaran terhadap norma dan prinsip yang mengikat sebuah negara dalam aturan hukum, baik aturan nasional maupun internasional. Dalam hukum internasional, pertanggungjawaban negara atau disebut dalam istilah *States Responsibility* adalah suatu prinsip yang berfokus pada sebab-sebab terjadinya suatu perbuatan, akibat dari perbuatan yang melanggar aturan secara hukum, dan tindakan suatu negara untuk memberikan kompensasi atas perbuatan tersebut.

Pertanggungjawaban menjadi sebuah kewajiban yang timbul atas tindakan yang telah dilakukan, pertanggungjawaban sendiri mengakibatkan suatu tindakan perbaikan yang sah secara hukum.

Dalam permasalahan pekerja migran di Qatar dalam persiapan Piala Dunia 2022, pertanggungjawaban negara diatur dalam Konvensi ILO Nomor 29 Pasal 25, yaitu:

“The illegal exaction of forced or compulsory labour shall be punishable as a penal offence, and it shall be an obligation on any Member ratifying this Convention to ensure that the penalties imposed by law are really adequate and are strictly enforced”

Pasal ini menunjukkan bahwa negara anggota yang turut meratifikasi konvensi tersebut, berkewajiban untuk memastikan aturan hukum dinegaranya untuk memberikan hukuman yang dijatuhkan oleh undang-undang benar memadai dan ditegakkan secara ketat terhadap pihak yang telah melakukan pelanggaran di negaranya.

Meskipun pelanggaran ketenagakerjaan yang dialami oleh pekerja migran tidak dapat dibatalkan, seharusnya hal ini dapat dan harus diperbaiki oleh pemerintah Qatar. Hal ini sejalan dengan konsep pertanggungjawaban negara, dimana prinsip obyektif dalam hukum internasional harus ditegakkan. Dalam prinsip obyektif yang merupakan prinsip pertanggungjawaban negara bersifat mutlak.³⁰ Artinya, Qatar yang telah terbukti melakukan pelanggaran

²⁹ *Ibid.*

HAM terhadap pekerja migrannya, yang menimbulkan kerugian atas sistem hukum ketenagakerjaannya, menurut hukum internasional, Qatar harus bertanggungjawab kepada pekerja migran yang dirugikan.

Qatar yang berkewajiban berdasarkan hukum internasional untuk mencegah pelanggaran HAM yang terjadi pada pekerja migran yang meluas dan memastikan pemulihan atas setiap pelanggaran di negaranya, terutama berkaitan dengan Piala Dunia. FIFA sebagai pihak yang turut terlibat dan memiliki peran besar dalam hal ini, juga mempunyai tanggung jawab untuk memperbaiki pelanggaran yang terjadi. Namun hingga berakhirnya Piala Dunia 2022, baik Qatar maupun FIFA belum memenuhi tanggung jawab dan kewajiban masing-masing terhadap pekerja migran. Program pemulihan yang telah dijanjikan untuk memberikan pemulihan bagi ribuan pekerja dan keluarga yang kehilangan tulang punggung mereka justru belum terlaksana.

Terlepas dari kelalaian yang dilakukan Pemerintah Qatar dan kerugian yang diderita para pekerja migran, tindakan pelanggaran perjanjian internasional yang dilakukan Qatar terhadap Konvensi ILO. Sebagai negara anggota yang

turut meratifikasi *Forced Labour Convention No. 29*, dan *Labour Inspection Convention No. 81* dan beberapa konvensi ILO lainnya, Qatar dinilai belum secara utuh mengadopsi prinsip-prinsip yang termuat dalam konvensi ILO dalam kebijakan nasionalnya. Hal ini, lantas membuat ILO memberikan peringatan pada Qatar yang disampaikan dalam forum *103rd Session of the International Labour Conference*.³¹

Melihat banyaknya pelanggaran hak dan kegagalan pemberian ganti rugi kepada para pekerja migran di Qatar yang menimbulkan kekecewaan dari Masyarakat internasional. Akan tetapi, langkah-langkah Qatar dalam memperbaiki Sistem Ketenagakerjaannya sebagai bentuk pertanggungjawaban yang memberikan dampak positif bagi para pekerja migran kedepannya. Qatar yang bekerjasama dengan ILO dalam mereformasi sistem ketenagakerjaan secara komprehensif dan ambisius dengan harapan langkah yang diambil telah memperbaiki kondisi kerja dan kehidupan ratusan ribu pekerja.

Perubahan sistem ketenagakerjaan yang terjadi di Qatar, menjadi bagian dari upaya Qatar untuk memenuhi standar hak asasi manusia dan meningkatkan kondisi pekerja

³¹ *Ibid.*

migran di Negara tersebut, terutama dalam rangka persiapan penyelenggaraan Piala Dunia FIFA 2022.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana yang telah di uraikan dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Upaya ILO dalam menjamin perlindungan pekerja migran di Qatar tertuang dalam konvensi-konvensi yang turut diratifikasi oleh Negara Qatar. ILO dalam memainkan perannya sebagai Organisasi Perburuhan Internasional memberikan berbagai teguran yang ditujukan kepada Qatar dan dengan tegas berdasarkan Pasal 26 Konstitusi ILO yang menyatakan ketidakpatuhan Qatar terhadap konvensi-konvensi yang telah diratifikasinya. Tuntutan ILO pada Qatar tertuang dalam konvensi No. 29 dan konvensi No 81, dengan menuntut Qatar untuk segera menghapuskan Sistem Kafala dan melakukan pengawasan ketenagakerjaan yang menjadi alasan utama terjadinya praktik kerja paksa di Negeranya.
2. Sistem kafala menjadi pintu utama yang memicu terjadinya kerja paksa yang dialami oleh para pekerja migran dalam proyek Pembangunan Infrastruktur Piala Dunia 2022. Pelanggaran hak-hak para pekerja

yang terus menerus mengundang berbagai organisasi internasional untuk melakukan desakan-desakan terhadap Qatar agar merubah sistem ketenagakerjaannya sesuai dengan standar internasional. Sebagai bentuk pertanggung jawaban yang diberikan kepada pekerja migran, Qatar yang berkomitmen dengan FIFA berjanji akan memberikan Dana Warisan dan Asuransi sebagai bentuk kompensasi terhadap kerugian yang dialami oleh pekerja migran dan Anggota Keluarga. Meskipun hal tersebut belum sepenuhnya berjalan dan mengalami keterlambatan. Akan tetapi, setidaknya Qatar telah berhasil dalam memperbarui sistem Ketenagakerjaannya yang dapat memberikan manfaat kedepannya terhadap para pekerja migran setelah berakhirnya Proyek Pembangunan Piala Dunia 2022.

SARAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dipaparkan dalam bab-bab sebelumnya, maka saran yang dikemukakan oleh penulis adalah:

1. Dalam hal keikutsertaan Qatar menjadi anggota ILO dan turut ikut meratifikasi beberapa konvensi mengenai ketenagakerjaan, diharapkan Qatar untuk mengimplementasikan isi-isi dari konvensi tersebut agar tidak lagi terulang adanya praktik kerja paksa di

negaranya. Hal ini bertujuan untuk melindungi hak-hak para pekerja migran yang bekerja di Qatar.

2. Mengenai langkah-langkah pertanggungjawaban Qatar terhadap pekerja migran pasca Final Piala Dunia, diharapkan untuk segera diselesaikan terkait Dana Warisan dan Asuransi yang seharusnya diberikan kepada pekerja migran. Terutama terhadap pekerja migran yang meninggal pada saat bekerja untuk diprioritaskan mengenai kompensasi yang perlu diberikan kepada anggota keluarganya. Selain itu, penulis berharap agar otoritas Pemerintah Qatar untuk melakukan penyelidikan terkait jumlah pekerja migran yang meninggal, alasan atas kematian para pekerja migran, serta mengusut kembali perusahaan-perusahaan yang sempat dan masih melakukan praktik kerja paksa terhadap pekerja migran.

DAFTAR BACAAN

Peraturan Perundang-undangan

Law No. 17 of 2020 Determining the National Minimum Wage for Workers and Domestic Workers

Law No. 18 of 2020 Termination of Employment

Law No.19 of 2020 Organizing the Entry and Exit of Expatriates and Their Residence

Law No. 4 of 2019 Entry and Exit of Expatriates in Qatar, Their Residence and Sponsorship

Konvensi *International Labour Organization* Nomor 29 Tahun 1930 Tentang Kerja Paksa

Konvensi *International Labour Organization* Nomor 81 Tahun 1947 Tentang Pengawasan Ketenagakerjaan Dalam Industri Dan Perdagangan

Konvensi *International Labour Organization* Nomor 97 Tahun 1949 Tentang Migrasi Tenaga Kerja

Konvensi *International Labour Organization* Nomor 143 tahun 1975 Tentang Konvensi Pekerja Migran (Ketentuan Tambahan)

Buku

Alan Boulton, 2016, *Hak-Hak Pekerja Migran* (Buku Pedoman), Organisasi Perburuhan Internasional, Jakarta.

Boer Mauna, *Hukum Internasional Pengertian Peranan dan Fungsi dalam era Dinamika Global*, Alumni, Bandung, 2015.
Hinca IP Pandjaitan XII, *Kedaulatan Negara vs Kedaulatan FIFA*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011.

Prihandono, I., & Sandra, R. 2018. *Kertas Kebijakan: Munuju Implementasi Prinsip-Prinsip Panduan PBB tentang Bisnis dan HAM di Indonesia*. Jakarta: INFID.

Jurnal

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.

Ganji, S. K. (2016). Leveraging (Mauna, 2005)g the World Cup: Mega Sporting Events, Human Rights Risk, and Worker Welfare. *Journal on Migration and Human Security*, Volume 4, Number 4.

Hapsari, D., Putranti, I. R., & Hanura, m., 2022, “Aktivisme Advokasi Amnesty International dalam Menghilangkan Praktik Perbudakan Modern di Qatar: Studi Kasus “*Hidden Crime*” dibalik Persiapan Piala Dunia 2022, *Journal of International Relations*, Vol. 8 No. 3.

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. Teseis. Tilburg: International and European Law. 2017.

Nguyen, N., 2021, “Reformasi Labor System Reform and the 2022 World Cup”, *Georgetown University Qatar: Center for International and Regional Studies*.

Website

Amnesty International, 2016, “The Ugly Side of The Beautiful Game”, (Cited 2016 Jan. 31) <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/MDE2235482016ENGLISH.pdf>

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)

International Trade Union Confederation, 2014, “The Case Against Qatar, *ITUC Special Report*, (Cited, 5 Dec 2023) available URL: <https://www.ituc->

[csi.org/IMG/pdf/the_case_against_qatar_en_web170314.pdf](https://www.csi.org/IMG/pdf/the_case_against_qatar_en_web170314.pdf)

Ministry of Administrative Development, Labour & Social Affairs, 2021, “The Ministry Announces the Implementation of the Minimum Wage as of 20 March”, (Cited, 7 Dec 2023), available URL: <https://www.adlsa.gov.qa/en>

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

Raquel, R. D., 2019, “Shared International Responsibility for Human Rights Violations: The 2022 World Cup in Qatar”, *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*, (Cited, 1 Dec 2023) available URL: <https://verfassungsblog.de/shared-international-responsibility-for-human-rights-violations-the-2022-world-cup-in-qatar/>

