

PERLINDUNGAN HAK DAN PEMENUHAN AKSES ATAS KESEHATAN BAGI TENAGA KERJA INDONESIA DI MALAYSIA

Aktieva Tri Tjitrawati*

Bagian Hukum Internasional, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya
Jalan Darmawangsa Selatan, Surabaya, Jawa Timur, 60222

Abstract

Millions of Indonesian migrants are working in Malaysia, many of them are illegal and not covered by health insurance. They are very susceptible to diseases related to poor quality of life and less accessibility to health care. The State sovereignty of Malaysia confines Indonesia to provide health protection, as it has been provided by all the citizens in Indonesia through the mechanism of JKN. Protection of the right to health as a part of human rights is used as a starting point to imposition obligations of the sending and the receiving State, to improve the health of migrant workers.

Keywords: protection, health, migrant workers.

Intisari

Jutaan buruh migran Indonesia tinggal di Malaysia dengan kondisi sebagian ilegal dan tidak tercakup oleh asuransi kesehatan. Mereka sangat rentan terhadap penyakit akibat buruknya kualitas hidup dan lemahnya akses terhadap sarana kesehatan. Kedaulatan Malaysia menghalangi Pemerintah Indonesia memberikan perlindungan kesehatan kepada mereka, sebagaimana yang diterima oleh semua warga di Indonesia melalui mekanisme JKN. Perlindungan hak atas kesehatan sebagai bagian dari HAM dalam penelitian ini digunakan sebagai titik awal pengenaan kewajiban negara, baik negara pengirim maupun negara penerima, untuk bekerja sama dalam meningkatkan derajat kesehatan pekerja migran.

Kata kunci: perlindungan, kesehatan, TKI.

Pokok Muatan

A. Pendahuluan	55
B. Pembahasan	56
1. Akibat Lemahnya Perlindungan Hak dan Akses atas Kesehatan Bagi TKI Ilegal di Malaysia ..	56
2. Pengaturan dan Pelaksanaan Perlindungan Hak Pekerja Migran di Malaysia	58
3. Kewajiban Negara untuk melindungi Hak setiap Orang atas Kesehatan yang layak	59
4. Perbedaan Kepentingan Negara Penerima dan Negara Pengirim Pekerja Migran dalam Pembentukan Perjanjian Internasional Perlindungan Pekerja Migran	63
5. Perlindungan Kesehatan bagi Pekerja Migran melalui Perjanjian Bilateral dan Regional dalam Kerangka ASEAN	64
C. Penutup	66

* Alamat korespondensi : evatjitrawati@yahoo.com.

A. Pendahuluan

Jutaan tenaga kerja asal Indonesia terpaksa bekerja di luar negeri, baik secara legal maupun ilegal, sebagai akibat Negara tidak dapat memenuhi kebutuhan mereka akan pekerjaan. Malaysia dan Arab Saudi merupakan negara tujuan utama para pekerja migran tersebut, mereka menjalankan pekerjaan yang bersifat *low-skill* dan *un-skill* yang berkategori *dirty*, *difficult* dan *danger* di bidang pertanian, konstruksi dan rumah tangga sehingga tidak diinginkan oleh masyarakat lokal. Di Malaysia, sekitar 1 juta WNI menjadi pekerja ilegal yang bekerja di bidang-bidang tersebut.¹ Jumlah tersebut hanya perkiraan, mengingat keberangkatan ke dan kepulangan dari negara tujuan tidak tercatat dalam dokumen ketenagakerjaan di negara pengirim maupun di negara penerima. Laporan dari *the Mahidol Migration Centre, Institute for Population and Social Research, Mahidol University, Thailand* menyatakan bahwa kondisi kerja dan jaminan kesehatan pekerja migran Indonesia tersebut, sangat rendah dan tidak manusiawi.²

Tabel 1.

**Penempatan Tenaga Kerja Indonesia
Berdokumen Tahun 2011-2016**

No.	Tahun	Jumlah
	2011	586.802
	2012	494.609
	2013	512.168
	2014	429.872
	2015	275.736
	2016	234.451

Sumber: BNP2TKI, 2017.

Berada di sektor pekerjaan yang *low-skill* dan *unskill* menyebabkan TKI di luar negeri rentan terhadap penyakit akibat buruknya sanitasi dan kondisi lingkungan bekerja, beratnya pekerjaan, gizi buruk serta tidak adanya jaminan perlindungan

kesehatan. Hidup mereka juga tidak terjamin ketika kehilangan penghasilan akibat sakit, cacat, bersalin, kecelakaan kerja, pengangguran, usia tua atau kematian anggota keluarga, sementara mereka juga tidak memiliki atau kurang akses atas sarana kesehatan. Kerentanan terhadap penyakit juga disebabkan oleh kemiskinan, lemahnya dukungan keluarga terhadap anak-anak dan manula, serta marginalisasi kaum miskin. Bagi pekerja migran hal ini diperburuk oleh tidak diimplementasikannya sebagian besar ketentuan hukum dan kebijakan mengenai jaminan sosial yang ditujukan untuk memberikan perlindungan bagi mereka, baik oleh Pemerintah Indonesia sendiri maupun oleh negara penerima.³

Tabel 2.

**Penempatan Tenaga Kerja Indonesia
Berdokumen Berdasarkan Kategori Pekerjaan
Tahun 2011-2016**

No	Tahun	Jumlah	Formal	%	Informal	%
	2011	586.802	266.191	45	320.611	55
	2012	494.609	258.411	52	236.198	48
	2013	512.168	285.297	56	226.871	44
	2014	429.872	247.610	58	182.262	42
	2015	275.736	152.394	55	123.342	45
	2016	234.451	125.176	53	109.275	47

Sumber: BNP2TKI, 2017.

Terpenuhinya hak atas kesehatan bagi setiap Warga Negara Indonesia (WNI) merupakan amanat konstitusi yang harus dilaksanakan oleh negara. Negara telah berupaya untuk memenuhi kewajiban ini melalui penyelenggaraan sistem JKN, dimana melalui mekanisme asuransi sosial Pemerintah membantu pembayaran premi bagi mereka yang termasuk dalam kategori miskin agar mereka mendapatkan akses terhadap kesehatan. Melalui JKN, setiap WNI diberikan jaminan akan layanan kesehatan melalui sistem asuransi. Sayangnya,

¹ BNP2TKI, "Kepala BNP2TKI Desak TKI Manfaatkan Program Pemutihan Malaysia", <http://www.bnp2tki.go.id>, diakses pada 23 Januari 2017.

² Andi Hall, *et al.*, *Migrant Workers' Rights to Social Protection in ASEAN: Case Studies of Indonesia, Philippines, Singapore and Thailand*, Research Paper, Migrant Forum in Asia and Friedrich-Ebert-Stiftung, Mahidol University, Thailand, 2011, hlm. 51.

³ *Ibid.*

sistem ini masih belum diberlakukan bagi TKI yang bekerja di luar negeri mengingat pemberlakuan perlindungan kesehatan bagi warga di luar negeri harus menyertakan negara dimana tenaga kerja tersebut berada. Ketiadaan jaminan kesehatan bagi para TKI ini merupakan ketidakadilan, sebab, mereka adalah pahlawan devisa yang menyumbangkan remitansi yang sangat besar bagi negara. Data dari BNP2TKI menunjukkan bahwa remitansi tenaga kerja Indonesia per 25 Agustus 2016 saja telah mencapai 62 Trilyun Rupiah, jumlah yang sangat signifikan bagi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.⁴

Tabel 3.

Data Remitansi Tenaga Kerja Indonesia Tahun 2010-2016

No.	Tahun	Remitansi (Dalam Milyard Dollar)
	2010	6,74
	2011	6,73
	2012	6,99
	2013	7,40
	2014	8,43
	2015	9,42
	2016 (s/d April)	2,30

Sumber : BNPTKI, 2017.

Ketentuan hukum nasional di beberapa negara yang mengatur tentang jaminan sosial secara otomatis mengecualikan para pekerja migran dari pemberian jaminan tersebut mengingat bahwa mereka bukan warga negara. Adanya persyaratan-persyaratan lamanya bertempat tinggal dan dokumen tertentu juga menjadi hambatan bagi negara penerima memberikan jaminan sosial kepada para pekerja migran walaupun kepada mereka dapat diberikan hak-hak individu yang lain.⁵ Perjanjian internasional antara Indonesia dan negara penerima TKI seharusnya bisa digunakan sebagai sarana

untuk membuka pintu agar Pemerintah Indonesia dapat mengulurkan tangan bagi rakyatnya yang sedang bekerja di luar negeri untuk menjamin harkat, martabat dan kesejahteraan mereka sebagai warga negara.

Fenomena-fenomena yang telah diuraikan di atas melahirkan permasalahan-permasalahan yuridis sebagai berikut: (1) Apa saja akibat lemahnya perlindungan hak dan akses atas kesehatan bagi TKI ilegal di Malaysia?; (2) Bagaimana pengaturan perlindungan hak bagi pekerja migran yang saat ini berlaku di Malaysia (*the existing law*)?; (3) Bagaimana penormaan kewajiban negara untuk melindungi hak setiap orang atas kesehatan yang layak dalam hukum internasional?; dan (4) Apa saja perbedaan kepentingan negara penerima dan negara pengirim pekerja migran yang mempengaruhi penormaan dalam pembentukan perjanjian internasional perlindungan pekerja migran?; dan (5) Bagaimana konsep perlindungan bagi pekerja migran melalui perjanjian bilateral dan regional dalam kerangka ASEAN.

B. Pembahasan

1. Akibat Lemahnya Perlindungan Hak dan Akses atas Kesehatan Bagi TKI Ilegal di Malaysia

Tingginya tingkat pembangunan dan perekonomian Malaysia tidak memungkinkan semua unit-unit pembangunan dan perekonomian dilaksanakan sendiri oleh warganegaranya. Untuk menjalankan roda pembangunan dan perekonomian, Malaysia menerima migran dari negara lain dalam jumlah yang sangat besar, yaitu sekitar 2,2 juta migran atau hampir 14, 75% dari jumlah populasi. Dari jumlah tersebut, sekitar 50% nya merupakan pekerja migran tidak terdaftar.⁶

Sebagian besar tenaga kerja Indonesia memasuki wilayah Malaysia secara ilegal, situasi

⁴ BNP2TKI, "Remitansi TKI mencapai 62 Triliun", www.bnp2tki.go.id/read/11560/BNP2TKI:-Remitansi-TKI-Mencapai-Rp-62Triliun, diakses pada 25 Januari 2017.

⁵ Brian Opeskin, *et al.*, 2012, *Foundations of International Migration Law*, Cambridge University Press, New York, hlm. 124.

⁶ World Bank, "Malaysia Economic Monitor December 2015: Immigrant Labour", <http://www.worldbank.org/en/country/malaysia/publication/malaysia-economic-monitor-december-2015-immigrant-labour>, diakses Tanggal 25 Januari 2017.

yang menyebabkan semakin buruknya kondisi kesehatan mereka. Perjalanan yang sangat panjang, melelahkan dan sangat membahayakan untuk menghindari pemeriksaan aparat keamanan Malaysia, tentunya sangat menurunkan derajat kesehatan para pencari kerja ilegal tersebut.⁷ Penelitian yang dilakukan oleh Amnesty Internasional menunjukkan bahwa terjadi penurunan drastis derajat kesehatan para pekerja migran bahkan ketika para pekerja ini baru melakukan proses penerimaan di Malaysia. Para pekerja yang ketika berangkat kondisi kesehatan mereka sangat prima, mengingat bahwa mereka yang berangkat mencari pekerjaan di luar negeri umumnya adalah mereka yang berusia muda dan sehat, namun ketika mereka mencapai Malaysia terjadi penurunan kesehatan yang sangat signifikan. Penurunan derajat kesehatan ini sebenarnya tidak hanya dialami oleh para calon pekerja migran ilegal saja, namun juga dialami oleh calon pekerja yang melakukan proses seleksi secara legal. Panjang, lama dan melelahkannya proses pemeriksaan imigrasi dan proses penerimaan menyebabkan sebagian besar pekerja migran sangat menurun derajat kesehatannya ketika memasuki Malaysia.⁸

Penurunan derajat kesehatan para pekerja migran berlanjut bahkan sampai ketika mereka telah bekerja di bidang pekerjaan yang didapatkan. Merujuk pada laporan resmi yang dibuat oleh aparat Pemerintah Malaysia pada Tahun 2014, ILO menyatakan tingkat kecelakaan kerja, bahkan yang menimbulkan kematian, di sektor-sektor konstruksi, manufaktur dan pertanian masih sangat tinggi. Sektor-sektor ini merupakan sektor yang paling banyak menyerap pekerja migran. ILO meyakini bahwa angka yang disampaikan oleh Pemerintah Malaysia tersebut masih belum menggambarkan jumlah kecelakaan dan kematian akibat kerja yang

seseungguhnya. Kecelakaan kerja dan kematian akibat pekerjaan, terutama yang dialami oleh para pekerja ilegal, seringkali tidak dilaporkan oleh para majikan kepada aparat yang berwenang. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari tanggung jawab hukum dan tanggung jawab finansial yang akan dihadapi oleh para majikan jika melaporkan kecelakaan atau kematian akibat kerja tersebut kepada aparat.⁹

Banyaknya kecelakaan kerja merupakan akibat dari buruknya sistem keselamatan kerja di tempat-tempat pekerjaan mereka. Laporan Amnesty Internasional menunjukkan bahwa angka kecelakaan kerja per tahun di Malaysia sangat tinggi. Kecelakaan ini banyak dialami oleh para pekerja konstruksi dan industri kecil. Dalam banyak kasus, ketika seorang pekerja migran, terutama yang ilegal, mengalami kecelakaan kerja, majikan tidak membawa korban ke pusat-pusat kesehatan. Hal ini dilatarbelakangi oleh adanya ancaman tuntutan hukum terhadap para majikan yang memperkerjakan pekerja ilegal. Korban biasanya diurus dan diobati sekedarnya oleh sesama pekerja migran yang berasal dari daerah asal yang sama. Jika pengobatan tersebut tidak menunjukkan hasil atau derita korban semakin parah, rekan-rekan pekerja migran tersebut patungan untuk membeayai kepulangannya kembali ke tanah air. Penanganan yang buruk paska kecelakaan kerja tersebut, seringkali menyebabkan kematian atau cacat seumur hidup bagi pekerja migran yang bersangkutan.¹⁰

Menurunnya derajat kesehatan pekerja migran ilegal juga terjadi akibat tidak disediakannya akses para pekerja ilegal tersebut terhadap sarana-sarana kesehatan. Undang-undang di Malaysia mewajibkan dokter dan penyedia sarana kesehatan lain untuk melaporkan orang asing yang tidak memiliki dokumen legal yang meminta bantuan

⁷ Jaime Calderon, *et al.*, "Asian Labour Migrants And Health: Exploring Policy Routes", IOM Issue In Brief, International Organization for Migration, Issue no. 2, Juni 2012, hlm. 3.

⁸ UNDP, 2015, *The Right To Health Right To Health For Low-Skilled Labour Migrants in ASEAN Countries*, UNDP, Bangkok, hlm. 28-30.

⁹ Benjamin Harkins, "Migration policy in Malaysia / Tripartite Action to Enhance the Contribution of Labour Migration to Growth and Development in ASEAN (TRIANGLE II Project)", *ILO Regional Office for Asia and the Pacific Review*, 2016.

¹⁰ Amnesty International, 2010, *Trapped the Exploitation of Migrant Workers In Malaysia*, Amnesty International Publishing, London, hlm. 10-29.

pelayanan kesehatan kepada mereka agar aparat berwenang di Malaysia dapat melakukan penahanan dan deportasi. Undang-undang ini sangat efektif mencegah para pekerja ilegal mendapatkan akses terhadap sarana-sarana kesehatan, sehingga ketika para pekerja migran ilegal mengalami masalah kesehatan mereka tidak segera mendatangi fasilitas-fasilitas kesehatan yang tersedia. Kondisi ini menyebabkan penyakit yang diderita semakin parah bahkan menyebabkan kematian sebagaimana yang dialami oleh Diman.

Diman adalah seorang TKI ilegal yang bekerja di perkebunan sayur di Serawak. Ketika Diman sakit akibat HIV-AIDS, ia tidak berani mendatangi sarana kesehatan di Serawak karena takut dilaporkan kepada aparat. Diman yang sakitnya semakin parah harus diboyong ratusan kilometer untuk kembali ke wilayah Indonesia untuk mendapatkan pelayanan kesehatan di RSUD Pontianak dengan fasilitas BPJS.¹¹ Buruknya status kesehatan pekerja migran di Malaysia merupakan salah satu akibat dari kelemahan pengaturan perlindungan hak-hak pekerja migran yang sangat diskriminatif dan sewenang-wenang. Menganggap pekerja migran sebagai solusi jangka pendek atas kelangkaan sumber daya manusia di sektor agraris, manufaktur dan konstruksi, merupakan kesalahan paradigmatik yang menyebabkan berbagai peraturan perundangan yang mengatur pekerja migran sangat berantakan.¹²

2. Pengaturan dan Pelaksanaan Perlindungan Hak Pekerja Migran di Malaysia

Pasal 8 Konstitusi Federal Malaysia menyatakan bahwa Negara menjamin perlindungan bagi setiap orang diperlakukan sama di depan hukum dan mendapatkan perlindungan yang sama oleh hukum (*"All Persons are equal before the law and is entitled to equal protection of the law"*). Melalui rumusan demikian Konstitusi ingin menegaskan bahwa hukum di Malaysia tidak akan membedakan perlakuan dan perlindungan hukum terhadap warga

negaranya sendiri dibandingkan dengan orang asing, termasuk terhadap para pekerja migran, baik yang legal maupun ilegal. Perlakuan yang setara bagi orang asing juga dijamin di dalam Employment Act dan Workman Compensation's Act. Di samping itu, keikutsertaan Malaysia dalam konvensi-konvensi perlindungan HAM seharusnya juga menjadi dasar pelaksanaan kewajiban Pemerintah Malaysia untuk memperlakukan orang asing dan pekerja asing setara dengan warga negaranya sendiri.

Berdasarkan hasil penelusuran terhadap peraturan perundangan Malaysia mengenai ketenagakerjaan, kesehatan dan dan imigrasi, disimpulkan bahwa Malaysia belum memiliki lembaga, aturan dan kebijakan mengenai rekrutmen, pendaftaran, penempatan, perlakuan dan pemulangan pekerja migran secara komprehensif. Para pekerja migran berada dalam kewenangan berbagai kementerian, dan dalam satu kementerian bisa saja ditempatkan dalam berbagai Departemen di Kementreian tertentu. Misalnya, Mengenai pembayaran gaji, jaminan atas kelayakan pekerjaan dan kelayakan kondisi hidup pekerja migran, diatur oleh Employment Act dan the Workman Compensation's Act dibawah pengawasan Departemen Tenaga Kerja, sementara mengenai hubungan kerja antara majikan dan pekerja diatur di dalam The Industrial Relations Act, sementara serikat pekerja diatur oleh The Trade Union Act. Implementasi the Industrial Relations Act dan the Trade Union Act pelaksanaannya di bawah pengawasan Kementreian Sumber Daya Manusia.

Buruknya pengaturan penerimaan, penempatan dan pemulangan pekerja migran diperburuk lagi dengan penyerahan kewenangan penegakan hukum terhadap pekerja migran yang seharusnya dilakukan oleh Kepolisian dan Imigrasi kepada suatu organisasi kemasyarakatan RELA. RELA merupakan aparat sukarela dan paruh waktu, yang sekalipun tidak terlatih dengan baik, namun dilengkapi dengan persenjataan mematikan. Pem-

¹¹ Liputan 6, "TKI di Duga Idap HIVAsal Jakarta kini di Rawat di Pontianak", <http://news.liputan6.com/read/2117740>, diakses 5 Mei 2016 .

¹² Evelyn Devadason, "Policy chaos over migrant workers in Malaysia". <http://www.eastasiaforum.org/2011/01/11/policy-chaos-over-migrant-workers-in-malaysia/>, diakses 5 Mei 2016 .

berian kewenangan penegakan hukum pada suatu lembaga yang tidak resmi seperti ini menyebabkan sering terjadinya berbagai kasus pelanggaran HAM yang serius terhadap para pekerja migran, menyebabkan terjadinya kematian yang tidak perlu bagi pekerja migran.¹³

Dari beberapa Undang-undang dan kebijakan tersebut di atas sekilas tergambar adanya berbagai peraturan perundangan yang memberikan perlindungan bagi pekerja migran, diantaranya adalah adanya standar gaji minimum bagi pekerja di sektor-sektor tertentu. Namun demikian, dalam pelaksanaannya, berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Malaysia yang bersifat diskriminatif. Ketidakkonsistenan antara peraturan perundangan, kebijakan dan implementasinya ini dalam pandangan Devadason dan Chan, antara lain, disebabkan oleh tidak komprehensifnya pengambilan keputusan mengenai pekerja migran sebagai bagian integral dari strategi pertumbuhan ekonomi nasional.¹⁴ Hal ini memicu pula perbedaan pendapat di kalangan *stakeholder* tentang masih perlu tidaknya penggunaan pekerja migran di berbagai sektor ekonomi Malaysia.¹⁵

Dikeluarkannya Minimum Wages Order 2012 memang dimaksudkan untuk menjamin hak-hak pekerja Malaysia, termasuk pekerja migran, atas upah minimum yang layak. Namun penerbitan Undang-undang ini kemudian diikuti dengan dikeluarkannya Keputusan Kabinet pada tanggal 30 Januari 2013 yang memberikan kewenangan kepada para majikan untuk meminta ganti kepada pekerjanya atas retribusi yang dikenakan terhadap pekerja asing. Pengalihan beban retribusi terhadap pekerja asing ini akan menyebabkan terjadinya diskriminasi, mengingat pekerja migran akan menerima upah yang lebih sedikit dibandingkan

pekerja lokal untuk pekerjaan yang setara. Kebijakan ini didasarkan atas pertimbangan untuk mendorong agar para majikan lebih memilih pekerja warga negara Malaysia dibandingkan dengan pekerja asing.¹⁶

Diskriminasi juga terjadi dalam hal diwajibkannya pemeriksaan kesehatan rutin terhadap pekerja migran selama di Malaysia. Apabila terindikasi bahwa pekerja yang bersangkutan menderita penyakit HIV/AIDS, harus segera meninggalkan Malaysia dalam jangka waktu 3 bulan. Persyaratan pemeriksaan kesehatan rutin tersebut tidak dikenakan terhadap pekerja Malaysia. Apabila terjadi kecelakaan kerja, maka pekerja migran dirawat dengan biaya asuransi yang preminya dibayar sendiri oleh para pekerja melalui pemotongan gaji mereka. Asuransi yang sama juga menanggung risiko pemberian kompensasi terhadap risiko ganti rugi atas kematian atau kecelakaan dalam pekerjaan. Dari mekanisme sistem pembayaran asuransi ini menunjukkan bahwa majikan tidak bertanggung-jawab dan bertanggung-gugat atas terjadinya kecelakaan dan kematian akibat kerja terhadap buruh mereka.¹⁷

3. Kewajiban Negara untuk melindungi Hak setiap Orang atas Kesehatan yang layak

Banyaknya kasus pengabaian hak asasi manusia yang dilakukan terhadap pekerja migran merupakan refleksi dari persoalan akses para pekerja migran terhadap jaminan sosial dan perlindungan sosial secara lintas batas negara, termasuk di dalamnya perlindungan hak atas kesehatan. Hukum internasional menegaskan kewajiban negara untuk memenuhi hak tersebut dalam Pasal 22 Universal Declaration of Human Rights (UDHR) dengan menyatakan:

Everyone, as a member of society, has the

¹³ Philip S. Robertson Jr., "Migrant Workers in Malaysia—Issues, Concerns, and Points For Action", *Paper*, Fair Labor Association, October, 2008, hlm. 1.

¹⁴ Evelyn S. Devadason dan Chan Wai Meng, "Policies and Laws Regulating Migrant Workers in Malaysia: A Critical Appraisal", *Journal of Contemporary Asia*, January, 2014.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Clean Clothes Campaign (CCC), 2014, *Malaysia Submission On Migrant Workers for the 17th Session of the Universal Periodic Review*, Clean Clothes Campaign (CCC), Kuala Lumpur, hlm. 4.

¹⁷ Philip S. Robertson Jr., *Op. cit.*, hlm. 2-5.

*right to social security and is entitled to realization, through national effort and international co-operation and in accordance with the organization and resources of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality.*¹⁸

Kewajiban ini semakin dipertegas melalui Pasal 25 UDHR:

Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, (...) medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

Namun di banyak negara, pekerja migran, khususnya yang bekerja di sektor informal dan berketerampilan rendah tidak mendapatkan perlindungan sebagaimana mestinya. Di tingkat ASEAN, misalnya, pekerja informal jumlahnya sekitar 87% dari jumlah total pekerja migran. Negara pengirim biasanya adalah negara yang secara ekonomi dan sosial tidak mampu memberikan perlindungan sosial dan jaminan ke sejahteraan bagi masyarakatnya sendiri, sehingga banyak dari warganya terpaksa harus mencari penghidupan di luar negeri.¹⁹

Karakteristik lintas negara dalam permasalahan perlindungan sosial pekerja migran dapat menimbulkan hambatan yang diakibatkan oleh adanya perbedaan ketentuan hukum dan administrasi pemerintahan. Peraturan perundangan negara penerima biasanya membatasi penerima jaminan sosial hanya pada warga negaranya saja, atau jika pun memberikan jaminan sosial bagi pekerja migran, disertai persyaratan-persyaratan administrasi dan pembayaran premi dalam jumlah tertentu, serta syarat telah tinggal dalam jangka waktu tertentu. Sekalipun peraturan perundangan

negara penerima telah membuka akses terhadap perlindungan sosial bagi pekerja migran, namun seringkali masih terhadapat hambatan administrasi dalam pelaksanaannya, terutama berkaitan dengan persyaratan kelengkapan dokumen pekerja migran atau kesulitan mekanisme pembayaran premi dan penyerahan jaminan sosial bagi pekerja yang bersangkutan.²⁰

Pembicaraan jaminan sosial bagi pekerja migran seringkali dikaitkan dengan pekerja migran yang menderita akibat kecelakaan kerja, dan biasanya difokuskan pada hak-hak pekerja migran untuk memperoleh kompensasi kecelakaan, seperti yang terlihat di Singapura, Hong Kong, dan Malaysia. Padahal kompensasi bagi pekerja migran yang mengalami kecelakaan kerja hanyalah sebagian kecil dari persoalan ketidakmampuan sistem perlindungan hukum dan sosial setiap negara untuk memberikan keadilan bagi pekerja migran, baik yang legal maupun ilegal. Masalah ini juga menyangkut permasalahan tentang akses migran ke jaminan sosial secara menyeluruh dan dalam jangka panjang, termasuk permasalahan perlindungan sosial secara lintas batas negara bangsa.

Perlindungan sosial sebagai cara melakukan perlindungan jangka panjang bagi para migran sangat penting, termasuk jaminan hari tua untuk memastikan bahwa mereka mendapatkan keuntungan akses terhadap sistem perlindungan sosial negara asal mereka ketika mereka kembali setelah bertahun-tahun memberikan kontribusi ekonomi yang besar. Isu perlindungan sosial seharusnya juga menyangkut permasalahan jangka pendek, diantaranya mengenai hak atas akses ke perawatan kesehatan dasar dan asuransi kesehatan, dukungan untuk migran perempuan yang hamil, serta kompensasi bagi keluarga migran yang ditinggalkan.²¹

¹⁸ Pasal 22 Universal Declaration of Human Rights.

¹⁹ Guntur Sugiyarto dan Doreen Rannveig Mendoza, "A 'Freer' Flow Of Skilled Labour Within ASEAN: Aspirations, Opportunities, And Challenges In 2015 And Beyond", *MPI-IOM Journal*, Issue No. 11, December 2014, hlm. 1.

²⁰ Vijayakumari Kanapathy, "Towards an East Asian Cooperation Framework for Migrant Labour/Migrant Workers In Malaysia: An Overview", *Paper*, prepared for the Workshop on an East Asian Cooperation Framework for Migrant Labour, Kuala Lumpur, 6-7 December 2006.

²¹ Paola Pace, 2009, *Migration and the Right to Health: A Review of International Law*, IOM, Jenewa, hlm. 15.

Bagi para pekerja imigran yang bekerja di sektor informal, masalah perlindungan sosial menjadi lebih buruk lagi. Sektor pekerjaan informal biasanya tidak sepenuhnya tercakup oleh undang-undang ketenagakerjaan, sementara perlindungan sosial dan jaminan sosial berada dalam domain formal dimana biasanya para pekerja dibayar dengan baik dan aman. Permasalahan perlindungan sosial biasanya merupakan permasalahan negara yang memiliki perlindungan sosial yang lemah atau memiliki sistem keamanan dan organisasi yang lemah.²² Didasarkan pada prinsip-prinsip universal yang melandasi dan yang diakui oleh setiap negara, hukum hak asasi manusia (HAM) dan perlindungan terhadap HAM menjadi ketentuan yang mengikat negara untuk melaksanakan dalam lingkup yurisdiksi nasionalnya. Hukum HAM karenanya diarahkan dan ditujukan untuk memberikan perlakuan yang setara terhadap seluruh umat manusia. Dalam hukum ini nilai-nilai kemanusiaan menjadi nilai yang inheren, dengan demikian mengingat aspek kesehatan merupakan unsur yang penting bagi terwujudnya harkat kemanusiaan, maka apabila negara mempunyai kewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap HAM, termasuk di dalamnya memberikan hak-hak atas kesehatan yang layak. Hukum HAM karenanya memiliki posisi penting yaitu sebagai katalisator dalam rangka mencapai tujuan adanya kesetaraan kesehatan global, yaitu untuk “*to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*”.²³

Seperti halnya dengan negara-negara beradab lainnya di dunia, Malaysia menjadi pihak dalam berbagai perjanjian internasional mengenai perlindungan HAM seperti *The Universal Declaration of Human Rights*, *the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) dan *the International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), dimana di dalamnya memuat kewajiban-kewajiban negara untuk melindungi hak atas kesehatan bagi rakyatnya dan orang-orang

yang berada di dalam wilayah yurisdiksinya.

Berkaitan dengan kewajiban untuk memberikan perlindungan bagi pekerja migran, Malaysia telah terikat pada berbagai perjanjian internasional yang memberikan hak atas kesehatan bagi pekerja, diantaranya, antara lain: (a) The United Nations Convention on Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW); (b) the UN Convention on the Rights of the Child (CRC); (c) 5 perjanjian utama yang diselenggarakan oleh International Labor Organization; dan (d) the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers. Perjanjian-perjanjian tersebut menegaskan kewajiban negara untuk memberikan hak-hak dasar bagi siapa saja, termasuk wanita dan anak. Pengaturan mengenai perlindungan kesehatan dalam perjanjian-perjanjian tersebut ditempatkan dalam konteks perlindungan hak asasi manusia, baik dalam kerangka pencegahan diskriminasi terhadap perempuan, pencegahan pekerja anak, maupun perlindungan hak-hak pekerja. Sebagai negara pihak dalam perjanjian internasional, Malaysia wajib untuk mentaati dan melaksanakan ketentuan-ketentuan tersebut dalam wilayah yurisdiksinya. Pada dasarnya setiap negara penerima pekerja migran berkewajiban untuk melindungi dan menjamin diberikannya hak-hak dasar pekerja migran sebagai seorang manusia yang bermartabat serta menjamin kesejahteraannya. Negara wajib menyediakan akses atas sumber daya dan sarana-sarana pemecahan masalah, akses untuk mendapatkan keadilan serta akses terhadap pelayanan kesejahteraan sosial, termasuk di bidang kesehatan. Namun sayangnya, ketentuan-ketentuan hukum HAM biasanya memuat konsep-konsep yang terlalu abstrak, umum dan luas sehingga mudah disimpangi atau diinterpretasikan sesuai dengan kepentingan masing-masing negara, sehingga implementasi dan penegakan hukumnya cenderung lemah. Penegakan hukum HAM seringkali bergantung pada kehendak politik penguasa negara melalui pembentukan hukum nasional

²² Brenda Yeoh, “Transnational Domestic Workers and the Migration-Labour Regime in Asia”, <https://brendayeoh.wordpress.com/publications/journal-articles/>, diakses 10 Maret 2015.

²³ Lawrence D. Gostin, 2014, *Global Health Law*, Harvard University Press, Cambridge, hlm. 245.

atau kebijakan nasional berkaitan dengan perlindungan HAM.

Menelusuri berbagai peraturan perundangan dan kebijakan yang telah dikeluarkan mengenai pekerja migran, terlihat bahwa Pemerintah Malaysia menerapkan kebijakan yang berubah-ubah menyangkut perlindungan HAM bagi pekerja migran. Bahkan menurut Devadason dan Chan, kebijakan dan peraturan yang dikenakan terhadap para pekerja migran merupakan kebijakan yang diambil secara reaktif, menyelesaikan masalah-masalah sesaat, tidak ditempatkan dalam konteks kebijakan perlindungan pekerja migran.²⁴ Keengganan Malaysia untuk melindungi para pekerja migran, khususnya yang tidak berdokumen, terlihat pada upaya-upaya Malaysia untuk tidak memasukkan pekerja migran tidak berdokumen dan keluarga pekerja migran sebagai obyek pengaturan dalam The ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers 2007. Upaya Malaysia tersebut tidak diakomodasi dalam Deklarasi tersebut sehingga konsep-konsep perlindungan bagi perlindungan pekerja migran di ASEAN bersifat luas, termasuk perlindungan bagi pekerja migran yang tidak berdokumen serta perlindungan terhadap keluarga mereka. Perlindungan demikian, diantaranya, terumus dalam Prinsip dasar Deklarasi sebagai berikut: *“The receiving states and the sending states shall take into account the fundamental rights and dignity of migrant workers and family members already residing with them without undermining the application by the receiving states of their laws, regulations and policies.”* Dengan prinsip demikian, negara tuan rumah pekerja migran wajib menjamin kesejahteraan dan harkat martabat kemanusiaan pekerja migran, termasuk pekerja migran ilegal. Sekalipun tidak termuat secara tegas, negara penerima seharusnya berkewajiban untuk memberikan jaminan atas kesehatan, mengingat hak atas kesehatan merupakan turunan dari kewajiban

untuk melindungi hak-hak dasar pekerja migran sebagai manusia (*to protect the fundamental human rights, promote the welfare and uphold human dignity of migrant workers*).²⁵

Ketentuan-ketentuan hukum internasional yang mengikat Malaysia, baik yang bersifat multilateral maupun bilateral, umumnya masih bersifat soft law, sehingga kurang menegaskan kewajiban untuk memberikan perlindungan hak-hak dasar para pekerja migran serta mencegah pelanggaran, diskriminasi dan eksploitasi. Kelemahan ini mendorong beberapa negara ASEAN yang termasuk dalam kelompok negara pengirim pekerja migran, seperti Indonesia, Philipina, Myanmar, Kamboja dan Vietnam untuk membentuk perjanjian mengenai perlindungan bagi pekerja migran yang lebih tegas. Melalui perjanjian yang lebih kuat, seperti *treaty*, negara-negara penerima akan lebih bertanggung-jawab untuk menyelaraskan peraturan ketenagakerjaan nasional mereka dengan *treaty*, untuk memberikan perlindungan yang lebih baik kepada pekerja migran dan hak-hak keluarga mereka. Negara penerima akan lebih terikat untuk menyediakan kondisi kehidupan dan kondisi kerja yang layak, melalui peningkatan perlindungan sosial, keadilan dan kesempatan yang sama, sebagaimana yang ditegaskan dalam ketentuan-ketentuan internasional mengenai perlindungan HAM.

Masalah migrasi pekerja antar negara-negara ASEAN merupakan masalah krusial dikawasan ASEAN yang harus segera mendapatkan penanganan layak. Jutaan pekerja migran yang berasal dari negara-negara ASEAN yang bekerja di beberapa negara anggota ASEAN yang masih belum mendapatkan akses atas hak-hak dasar mereka sebagai manusia secara layak, akan menjadi halangan bagi tercapainya cita-cita masyarakat ASEAN yang sejahtera dan berkeadilan, sebagaimana yang ditegaskan dalam *ASEAN Charter* yang mulai berlaku sejak Januari 2015.

²⁴ Evelyn S. Devadason dan Chan Wai Meng, *Loc. cit.*

²⁵ The ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers 2007, General Principles, Par. 5.

4. Perbedaan Kepentingan Negara Penerima dan Negara Pengirim Pekerja Migran dalam Pembentukan Perjanjian Internasional Perlindungan Pekerja Migran

Berdasarkan prinsip *pacta sunt servanda* dan *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, suatu perjanjian hanya mengikat negara yang menjadi pihak dalam perjanjian tersebut. Oleh karena itu wajar jika negara hanya akan mengikatkan dirinya pada perjanjian-perjanjian internasional yang menguntungkan negara dan sesuai dengan kepentingan nasionalnya. Sebagai negara berdaulat, tidak ada kekuatan dan kekuasaan yang lebih tinggi yang dapat memaksakan suatu negara untuk mengikuti atau tidak mengikuti suatu perjanjian internasional. Disamping didorong oleh kepentingan nasionalnya, dalam mengikuti perjanjian internasional biasanya juga didorong oleh kepentingan negara untuk bisa diterima sebagai anggota masyarakat internasional oleh negara-negara lain, atau oleh kesadaran atas harkatnya sebagai suatu negara yang bermartabat dan berintegritas.

Hukum internasional mengenai perlindungan pekerja migran, sangat *complicated*, multidimensional dan berkelindan dari berbagai aspek hukum internasional, khususnya mengenai: kedaulatan negara, yurisdiksi, HAM, perlakuan terhadap orang asing dan perburuhan. Jika ketentuan hukum internasional tersebut mengenai perlindungan kesehatan terhadap pekerja migran, maka di dalamnya akan terkait pula dengan ketentuan-ketentuan hukum kesehatan global.

Kewajiban-kewajiban yang dikenakan terhadap negara untuk melindungi para pekerja migran yang berada di wilayahnya, sebenarnya tidak hanya didasarkan pada ketentuan yang lahir dari perjanjian saja. Sebagai bagian dari masyarakat internasional, negara juga wajib untuk mentaati ketentuan-ketentuan yang berasal dari sumber-sumber hukum internasional yang lain, seperti hukum kebiasaan internasional, prinsip-prinsip hukum umum, serta sumber-sumber hukum tambahan seperti keputusan pengadilan dan *legal doctrine*. Mengingat bahwa mengenai perlindungan terhadap pekerja migran

juga berkaitan dengan HAM, maka kewajiban negara tentunya tidak hanya lahir dari sumber hukum tersebut, namun juga berasal dari nilai-nilai dasar yang menjadi fundamen bagi keberadaan masyarakat internasional yang disebut dengan *jus cogens* yang melahirkan kewajiban-kewajiban dasar dalam masyarakat internasional (*obligatio erga omnes*). Nilai-nilai fundamental ini termuat secara jelas dalam berbagai perjanjian internasional yang dikeluarkan oleh International Labor Organization (ILO). Sejak didirikan di tahun 1919 ILO telah mengeluarkan lebih dari 150 *treaties* yang utamanya dimaksudkan untuk menetapkan standar-standar bagi pekerja, mengembangkan kebijakan dan menyusun program untuk mempromosikan pekerjaan yang layak bagi semua orang, laki-laki dan perempuan.

Berdasarkan studi yang dilakukan pada tahun 1970 oleh *Special Raporteur* Warzazi mengenai buruh ilegal dan perdagangan gelap manusia yang diminta oleh UNESCO, salah satu kesimpulannya menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan yang telah dikeluarkan oleh ILO tidak cukup memadai untuk melindungi hak-hak pekerja migran, sehingga diperlukan adanya *treaty* khusus yang mengatur perlindungan bagi para pekerja migran. Proses perumusan *treaty* untuk memberikan perlindungan bagi pekerja migran ini sangat sulit, akibat berhadapan-hadapannya kepentingan perlindungan hak-hak buruh migran beserta keluarganya dengan kepentingan negara penerima untuk kedaulatannya. Perbedaan tersebut menyebabkan sulit tercapainya kesepakatan dalam proses adopsi dalam penyusunan naskah *treaty* akibat sulitnya negara penerima umumnya masih berpegang teguh pada konsepsi sempit mengenai kepentingan nasional dan kedaulatan negara. Lamanya proses adopsi ini diikuti dengan lamanya proses ratifikasi. Mengingat syarat *entry into force* membutuhkan adanya duapuluh negara peratifikasi, maka baru pada Tahun 2003 The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families yang biasa disebut dengan Migrant Workers' Convention

(MWC) ini berlaku, setelah Guatemala sebagai negara kedupuluh yang melakukan ratifikasi. Perjanjian ini kurang berlaku efektif mengingat hampir tidak ada negara penerima pekerja migran yang mau menjadi negara peratifikasi, mengingat sejatinya negara penerima menjadi objek dari pengaturan *treaty* tersebut. Keikutsertaan terhadap *Treaty* dianggap akan menyebabkan berkurangnya hak-hak dan kedaulatan negara penerima untuk mengatur segala urusan di dalam yurisdiksi wilayah negaranya. *Malaysia* termasuk negara yang tidak menandatangani perjanjian ini.

Di sisi lain, bagi para penggiat hak-hak pekerja migran, MWC 2003 ini masih kurang memberikan perlindungan bagi pekerja migran, dengan masih besarnya pemberian kewenangan bagi negara penerima untuk menentukan hukum, regulasi dan standar perlakuan terhadap para pekerja migran. Pengakuan kedaulatan dan pemberian hak yang sangat besar bagi negara penerima untuk mengatur hak-hak pekerja migran, cenderung digunakan untuk meminimalisasi pemberian hak-hak pekerja migran demi kepentingan negara penerima.

5. Perlindungan Kesehatan bagi Pekerja Migran melalui Perjanjian Bilateral dan Regional dalam Kerangka ASEAN

Perbedaan-perbedaan yang melatarbelakangi pembentukan perjanjian internasional mengenai perlindungan hak-hak pekerja migran menyebabkan antara negara penerima dan negara pengirim negara migran tidak menjadi peserta pada perjanjian yang sama. Sesuai dengan prinsip *pacta sunt servanda*, maka bagi negara pengirim dan negara penerima tidak akan ada kewajiban yang lahir dari *treaty* yang tidak diikuti secara bersamaan. Misalnya, *Malaysia* sampai saat ini tidak menjadi peserta *The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (MWC)*, maka, sekalipun *Indonesia* menjadi pihak dalam perjanjian tersebut, maka perlindungan hak-hak pekerja migran *Indonesia* dan keluarganya di *Malaysia* tidak dapat didasarkan pada *treaty* tersebut.

Adanya kekosongan hukum akibat tidak

adanya perjanjian diantara para pihak seharusnya tidak menyebabkan negara penerima secara serta merta bisa meniadakan hak-hak dasar pekerja migran dalam memperlakukan pekerja migran, mengingat ada sumber-sumber hukum internasional lain yang bisa digunakan sebagai rujukan. Namun demikian negara penerima kewajiban biasanya menggunakan pendekatan positivistik untuk mencari dasar pengenaan kewajiban, sementara negara penerima hak cenderung menggunakan pendekatan yang meluas untuk mencari dasar pemberian hak. Oleh karena itu perlu dicarikan solusi agar ketentuan-ketentuan yang memberikan perlindungan bagi para pekerja migran dapat dilaksanakan oleh negara penerima dan negara pengirim.

Menyusun perlindungan hak pekerja migran dalam level hukum yang bersifat multilateral cenderung menghasilkan rumusan-rumusan yang bersifat kompromistis dan terlalu abstrak, sebagai perwujudan hasil pencarian titik temu dari proses negosiasi-negosiasi dan akomodasi dari berbagai kepentingan negara-negara dan kelompok-kelompok lain yang berbeda-beda. Dengan demikian persetujuan regional, atau bahkan bilateral, bisa digunakan sebagai pilihan tepat untuk memberikan perlindungan bagi hak-hak pekerja migran yang lebih kuat. Dalam situasi sekarang, masalah perlindungan bagi pekerja migran masih cenderung merupakan masalah yang bersifat lintas batas yang bersifat bilateral atau regional, sehingga penyelesaian masalah melalui pembentukan perjanjian bilateral dan regional akan menjadi pemecahan masalah yang efektif.

Pembentukan perjanjian bilateral dan regional bagi perlindungan hak-hak pekerja migran mensyaratkan adanya harmonisasi konsep-konsep yang termuat dalam peraturan-peraturannya, sehingga akan mudah tercapai kesepakatan negara-negara terhadap ketentuan-ketentuannya. Contohnya, sekalipun telah berusaha membatasi berlakunya *The ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers 2007* hanya bagi pekerja berdokumentasi saja, namun pada akhirnya *Malaysia* bersedia

untuk menandatangani deklarasi tersebut. Pada saat ini muncul keinginan dari negara-negara pengirim pekerja migran untuk memperkuat perjanjian dari Deklarasi menjadi yang lebih kuat dengan membentuk Konvensi. sebagai upaya untuk menegaskan kewajiban negara penerima agar memperlakukan pekerja migran sesuai dengan prinsip-prinsip perlindungan internasional. Upaya ini harus didahului dengan harmonisasi konsep-konsep pengaturan yang nantinya bisa diterima oleh parapihak, untuk menghindari penolakan-penolakan dan tidak diimplementasikannya perjanjian internasional tersebut dalam hukum nasional masing-masing negara. Mengenai subyek yang dilindungi, misalnya, masih terdapat kecenderungan dari negara penerima untuk membatasi dan mempersempit hanya pada pekerja migran yang berdokumen saja, tidak menjangkau pekerja migran yang tidak berdokumen terlebih lagi keluarga pekerja migran yang ikut ke negara penerima.

Dalam rangka menghadapi perkembangan masalah kerentanan sosial pekerja migran di kawasan ASEAN, dalam The ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2009–2015 disertakan pula konsep-konsep mengenai penyediaan pekerjaan yang layak, akses terhadap sarana kesehatan serta peningkatan derajat kesehatan bagi pekerja migran. Konsep-konsep yang sama juga termuat dalam Deklarasi Dhaka 2011, yang merekomendasi negara-negara penandatanganan untuk memastikan akses yang adil atas penyediaan sarana dan jasa kesehatan dan keselamatan bagi pekerja migran dalam peraturan perundangan maupun kebijakan-kebijakan Pemerintah.²⁶ Sekalipun tidak terlalu mengikat secara hukum, The ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers 2007, yang telah ditandatangani oleh seluruh negara anggota ASEAN, di dalamnya telah termuat konsep-konsep hukum yang mengenakan kewajiban, baik negara pengirim

maupun negara penerima, untuk meningkatkan perlindungan hak asasi manusia, kesejahteraan serta martabat pekerja migran. Di samping itu, dalam The ASEAN Declaration of Commitment: Getting to Zero New Infections, Zero Discrimination, Zero AIDS-Related Deaths, yang diadopsi oleh seluruh negara anggota ASEAN pada tahun 2011, dimuat pula komitmen untuk memperbaiki akses hambatan untuk pengobatan HIV untuk migran dan seluruh penduduk. Negara-negara ASEAN juga berkomitmen untuk mendukung kebijakan-kebijakan kesehatan pada tingkat global, seperti UN General Assembly's Political Declaration on HIV/AIDS 2011 dan the International Labour Organization (ILO) Recommendation 200: Recommendation Concerning HIV and AIDS and the World of Work. Kedua ketentuan tersebut mendorong negara-negara untuk memberikan akses bagi pekerja migran terhadap sarana pencegahan dan pengobatan penyakit HIV/AIDS tanpa diskriminasi.²⁷

Perjanjian-perjanjian tersebut bisa digunakan sebagai dasar untuk membentuk perjanjian regional ASEAN yang lebih kuat mengenai perlindungan kesehatan pekerja migran. Beberapa ahli seperti Guinto dan Van Minh mengusulkan penyelenggaraan perlindungan jaminan kesehatan dalam tingkat ASEAN, termasuk bagi tenaga kerja migran, dengan dasar kesamaan penerapan asuransi kesehatan secara universal di beberapa negara ASEAN.²⁸ Membentuk dan memberlakukan perjanjian internasional secara regional yang terkait secara langsung dengan kesejahteraan masyarakat di sepuluh negara, seperti asuransi kesehatan, membutuhkan kesiapan yang luar biasa. Beberapa negara ASEAN seperti Kamboja dan Myanmar masih belum menerapkan sistem asuransi ini serta belum memiliki infrastruktur keuangan dan kesehatan yang memadai dibandingkan dengan ketiga negara tersebut. Sementara Singapura

²⁶ UNDP, *Op. cit.*, hlm. 25.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Ramon Lorenzo Luis R. Guinto, *et al.*, "Asean Integration and Its Health Implications Universal Health Coverage in 'One ASEAN': Are Migrants Included?", dalam Hoang Van Minh, *et al.*, "Progress Toward Universal Health Coverage in ASEAN", *Global Health Action*, December 2014.

sistem asuransi kesehatan masyarakatnya sudah mencapai level yang sangat mapan, jauh melebihi negara-negara ASEAN yang lain. Oleh karenanya, sekalipun tidak berarti tidak mungkin dilaksanakan, namun penerapan sistem asuransi universal bagi ASEAN masih harus menempuh jalan yang sangat panjang. Dalam keadaan demikian membentuk perjanjian internasional bilateral antara Indonesia dan Malaysia untuk menerapkan sistem asuransi kesehatan universal di kedua negara merupakan pilihan yang realistis.

Membentuk perjanjian perlindungan kesehatan bilateral seharusnya ditujukan pada prinsip memberikan kesempatan bagi negara asal pekerja migran untuk memberikan jaminan kesehatan bagi warganya yang tidak bisa dipenuhi oleh negara penerima. Sebenarnya perlindungan secara umum melalui perjanjian bilateral, khususnya bagi pekerja domestik, telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dan Malaysia, diantaranya, melalui dengan MOU on the employment of domestic workers yang ditandatangani pada Tahun 2006 dan Protocol Amendment to the MOU 2006 yang ditandatangani Pada Tahun 2011, namun kedua perjanjian ini masih belum kuat dalam memberikan perlindungan kesehatan bagi TKI Indonesia di Malaysia. Terlebih lagi, perjanjian tersebut lebih diarahkan kepada Pemerintah Malaysia untuk melakukan tindakan mengatur dan mengawasi pengupahan dan pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan terhadap TKI di Malaysia. Di sisi lain, perjanjian perlindungan jaminan kesehatan bagi pekerja migran lebih cenderung untuk meminta negara penerima agar memperkenankan Pemerintah Indonesia untuk menjalankan sistem kesehatan nasional bagi warganya yang sedang bekerja di negara penerima, sebagaimana yang telah diberikan pada penyelenggaraan pendidikan nasional Indonesia di beberapa kota di Malaysia.

Ketentuan-ketentuan dalam perjanjian internasional hendaknya disusun dari konsep-konsep yang telah diterima dengan baik oleh negara-negara calon peserta, hal ini dimaksudkan untuk mengurangi tingkat penolakan dari negara-

negara tersebut, yang pada akhirnya akan memperlancar proses penyusunan, penerimaan dan pelaksanaan perjanjian tersebut. Rendahnya tingkat penolakan juga mempengaruhi implementasi perjanjian tersebut dalam hukum nasional negara-negara peserta. Perjanjian tersebut hendaknya juga didasarkan pada standar-standar perlindungan hak-hak pekerja maupun hak-hak atas kesehatan internasional yang berlaku, seperti Standar Perburuhan Internasional yang ditetapkan oleh ILO. Standar-standar tersebut berfungsi sebagai kerangka dasar untuk pembentukan hukum nasional, bilateral maupun regional mengenai perlindungan pekerja migran.

C. Penutup

Akibat lemahnya perlindungan hak dan akses atas kesehatan bagi TKI ilegal di Malaysia banyak TKI Indonesia, khususnya yang ilegal, memiliki derajat kesehatan yang rendah. Hukum nasional di Malaysia mengenai perlindungan hak pekerja migran ada hanya diberlakukan bagi pekerja migran yang berdokumen. Pekerja migran ilegal tidak dapat mengakses sarana kesehatan dengan adanya kewajiban bagi para dokter dan penyedia layanan kesehatan untuk melaporkan adanya pekerja migran yang berobat padanya. Dalam menghadapi permasalahan demikian, hukum internasional berada di persimpangan, di satu sisi hukum internasional sangat menghormati kedaulatan negara untuk menentukan siapa saja yang boleh berada di wilayah negaranya, sementara di sisi lain, negara berkewajiban untuk melindungi hak asasi setiap orang yang berada di wilayahnya, termasuk hak atas kesehatan. Saat ini Malaysia cenderung menegaskan kedaulatannya dibandingkan dengan menghormati hak atas kesehatan para pekerja migran, oleh karenanya, Indonesia harus aktif berusaha menegosiasikan kepentingan nasional dalam memberikan hak atas kesehatan bagi warganya dengan Pemerintah Malaysia dan negara-negara lain di ASEAN. Jika perjanjian pembentukan kerjasama regional ASEAN masih sulit untuk dilaksanakan, maka pembentukan

perjanjian bilateral dengan Pemerintah Malaysia sangat mungkin dilakukan. Pemerintah Indonesia harus bisa meyakinkan Pemerintah Malaysia bahwa memberikan kesempatan pada Pemerintah Indonesia untuk memberikan perlindungan

kesehatan warganya akan sangat membantu Pemerintah Malaysia untuk mengurangi beban dalam mengatasi masalah-masalah yang berkaitan dengan kesehatan pekerja migran.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Amnesty International, 2010, *Trapped the Exploitation of Migrant Workers In Malaysia*, Amnesty International Publishing, London.
- Clean Clothes Campaign (CCC), 2014, *Malaysia Submission On Migrant Workers for the 17th Session of the Universal Periodic Review*, Clean Clothes Campaign (CCC), Kuala Lumpur.
- Gostin, Lawrence D., 2014, *Global Health Law*, Harvard University Press, Cambridge.
- Opeskin, Brian, *et al.*, 2012, *Foundations of International Migration Law*, Cambridge University Press, New York.
- Pace, Paola, 2009, *Migration and the Right to Health: A Review of International Law*, IOM, Jenewa.
- UNDP, 2015, *The Right To Health Right To Health For Low-Skilled Labour Migrants in ASEAN Countries*, Bangkok.

B. Artikel Jurnal

- Calderon, Jaime, *et al.*, "Asian Labour Migrants And Health: Exploring Policy Routes", IOM Issue In Brief, International Organization for Migration, Issue No. 2, Juni 2012.
- Devadason, Evelyn S. dan Meng, Chan Wai, "Policies and Laws Regulating Migrant Workers in Malaysia: A Critical Appraisal", *Journal of Contemporary Asia*, January, 2014.
- Harkins, Benjamin, "Migration policy in Malaysia / Tripartite Action to Enhance the Contribution of Labour Migration to Growth and Development in ASEAN (TRIANGLE II Project)", *ILO Regional Office for Asia and*

the Pacific Review, 2016.

- Minh, Hoang Van, *et.al.*, "Progress Toward Universal Health Coverage in ASEAN", *Global Health Action*, December 2014.
- Sugiyarto, Guntur dan Mendoza, Dovelyn Rannveig, "A 'Freer' Flow Of Skilled Labour Within ASEAN: Aspirations, Opportunities, And Challenges In 2015 And Beyond", *MPI-IOM Journal*, Issue No. 11, December 2014.

C. Makalah

- Jr., Philip S. Robertson, "Migrant Workers in Malaysia—Issues, Concerns, and Points For Action", *Paper*, Fair Labor Association, October, 2008.
- Kanapathy, Vijayakumari, "Towards and East Asian Cooperation Framework for Migrant Labour Migrant Workers In Malaysia: An Overview", *Paper*, prepared for the Workshop on an East Asian Cooperation Framework for Migrant Labour, Kuala Lumpur, 6-7 December 2006.

D. Hasil Penelitian

- Hall, Andi, *et al.*, *Migrant Workers' Rights to Social Protection in ASEAN: Case Studies of Indonesia, Philippines, Singapore and Thailand*, Research Paper, Migrant Forum in Asia and Friedrich-Ebert-Stiftung, Mahidol University, Thailand.

E. Internet

- BNP2TKI, "Kepala BNP2TKI Desak TKI Manfaatkan Program Pemutihan Malaysia", <http://www.bnp2tki.go.id>, diakses pada 23

- Januari 2017.
- Devadason, Evelyn, "Policy chaos over migrant workers in Malaysia". <http://www.eastasiaforum.org/2011/01/11/policy-chaos-over-migrant-workers-in-malaysia/>, diakses 5 Mei 2016 .
- Liputan 6, "TKI di Duga Idap HIVAsal Jakarta kini di Rawat di Pontianak", <http://news.liputan6.com/read/2117740>, diakses 5 Mei 2016 .
- World Bank, "Malaysia Economic Monitor December 2015: Immigrant Labour", <http://www.worldbank.org/en/country/malaysia/publication/malaysia-economic-monitor-december-2015-immigrant-labour>, diakses Tanggal 25 Januari 2017.
- Yeoh, Brenda, "Transnational Domestic Workers and the Migration-Labour Regime in Asia", <https://brendayeoh.wordpress.com/publications/journal-articles/>, diakses 10 Maret 2015.

F. Lain-Lain

- The ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers 2007.