

MEKANISME PENEGAKAN HAK DAN PENCARIAN KOMPENSASI PROGRAM ASURANSI BURUH MIGRAN

Oleh: Linda Ikawati

Dosen Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Syariah dan Hukum UNSIQ
Email: linda_imoet_bgt87@yahoo.co.id

Abstrak

Program Asuransi Pekerja Migran Indonesia adalah skema khusus yang dibentuk berdasarkan UU No. 39 Tahun 2004 sebagai: Suatu bentuk perlindungan bagi TKI dalam bentuk santunan berupa uang sebagai akibat risiko yang dialami TKI sebelum, selama dan sesudah bekerja di luar negeri. Menurut UU No. 39 Tahun 2004 Tentang Ketenagakerjaan, semua buruh migran diwajibkan untuk berpartisipasi dalam program ini, sehingga dapat mengurangi resiko di kalangan para buruh migran saat bepergian ke luar negeri, mirip dengan asuransi kesehatan atau program jaminan sosial. Perlindungan buruh migran melalui asuransi dimulai pada tahun 1998 melalui sebuah yayasan yang dijalankan oleh agen tenaga kerja, dan skema yang ada saat ini didirikan pada tahun 2006. Perundang-undangan asuransi nasional juga menetapkan kerangka kerja bagi industri asuransi secara keseluruhan, yang kemungkinan mencakup asuransi buruh migran, dengan pengawasan dari Menteri Keuangan. Hubungan antara Program Asuransi TKI dan kerangka peraturan asuransi umum semakin banyak memperoleh perhatian, dan dilaporkan menjadi dasar keputusan Mahkamah Agung pada bulan Juli 2013.

Kata kunci: *Asuransi, Tenaga Kerja, Peraturan, Migran, Luar Negeri.*

A. Pendahuluan

Migrasi tenaga kerja global telah meningkat secara eksponensial selama dua puluh tahun terakhir. Saat ini, sekitar 90 juta buruh migran telah memberikan layanan penting dalam pekerjaan rumah tangga, perawatan, konstruksi, pertanian, perikanan, manufaktur dan bidang jasa (Auwal, 2000:87). Sebagian para buruh migran ini berangkat melalui jalur resmi pemerintah, sebagian diantaranya berangkat tanpa melalui persyaratan imigrasi dan perijinan kerja (misalnya jalur ilegal), dan beberapa diantaranya berangkat melalui perubahan status karena

kondisi pekerjaan atau visa mereka yang berubah. Di seluruh dunia, lembaga komersial swasta, perantara swasta, dan para pelaku usaha di negara asal dan negara tujuan melakukan sebagian besar perekrutan dan penempatan para buruh migran yang bergaji rendah.

Di Negara Indonesia selama satu dekade terakhir, pemerintah telah berupaya secara aktif untuk mengatur perekrutan dan penempatan pekerja di luar negeri serta telah mengembangkan proses dan program yang memungkinkan para buruh migran untuk mengakses keadilan di Indonesia. Selama ini,

pemerintah Indonesia telah memperluas tanggungjawab perlindungan bagi buruh migran, termasuk yang disediakan melalui konsulat. Selanjutnya, upaya reformasi hukum di dalam negeri sedang berlangsung dan pada tahun 2012 Indonesia melakukan langkah yang bersejarah dengan meratifikasi Konvensi PBB tentang Buruh Migran (Konvensi Internasional 18 Desember 1990).

Meskipun telah ada upaya yang menjanjikan ini, tantangan yang signifikan masih tetap ada. Sebagian besar buruh migran dan masyarakat sipil yang berpartisipasi dalam studi ini menyatakan rasa frustrasi, kecewa, dan umumnya memiliki pandangan bahwa sebagian besar buruh migran tidak dapat mengakses keadilan di Indonesia.

Sangat ironis sekali jika kita melihat yuridis konstitusional hak para pekerja untuk mendapatkan pekerjaan yang layak telah dijamin dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, yang menyebutkan bahwa *Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan* (Undang-Undang 1945, 2011:44), berkaitan dengan pengiriman tenaga ke luar negeri, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan BAB VI Pasal 31 menyebutkan bahwa *Setiap tenaga kerja mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk memilih, mendapatkan,*

atau pindah pekerjaan dan memperoleh penghasilan yang layak di dalam atau di luar negeri (Undang-Undang No. 13 Tahun 2003).

Memahami bahwa hukum tidak sebatas perangkat norma atau sejumlah kaidah, tetapi hukum merupakan fakta sosial yang empiris. Hukum selain dikonsepsikan sebagai *law as what it is in the books*, hukum juga dikonsepsikan secara empiris sebagai *law as what is (functioning) in society* (Soetandyo Wignjosebroto, 2003:3). Melihat kasus yang dialami oleh buruh migran Indonesia belum mendapatkan perlindungan dan keadilan, UU No. 39 belum berpihak pada migran Indonesia. Akses buruh migran terhadap keadilan di Negara asal menjumpai sejumlah hambatan sistemik yang menghalangi kebanyakan buruh migran untuk memperoleh ganti rugi penuh atas kerugian yang telah mereka alami sebelum, selama dan setelah bekerja di luar negeri, terutama persoalan asuransi.

Program Asuransi memerlukan reformasi struktural dan reformasi praktis yang signifikan agar dapat menjadi mekanisme ganti rugi yang bermakna bagi pekerja migran bergaji rendah sebagaimana yang dikehendaki. Program ini harus dimulai dengan melakukan pengkajian operasi yang ada saat ini secara menyeluruh berdasarkan kualitas

data terhadap kondisi klaim yang dibayarkan dan yang ditolak, interpretasi klaim dan alasan penolakan klaim, waktu pemrosesan yang relevan, serta seluruh aspek-aspek lainnya dari proses penentuan klaim.

Atas dasar alasan ini, saat sekarang ada kebutuhan yang mendesak untuk melakukan pengkajian atas akses buruh migran terhadap keadilan di negara asal mereka serta untuk mengidentifikasi langkah-langkah bagi upaya perbaikan seiring dengan upaya untuk memperkuat akses terhadap keadilan di negara tujuan.

B. Metode Penelitian

Temuan penelitian ini didasarkan pada penelitian lapangan di Indonesia, serta hasil analisa hukum, peraturan, literatur akademik dan sumber-sumber sekunder lainnya dalam bahasa Inggris maupun bahasa Indonesia. Penelitian lapangan berlangsung antara bulan September dan Oktober 2016. Kegiatan dimulai dengan sebuah diskusi di Lembaga Kita Institute pada bulan September 2016 tentang jalur utama dan hambatan yang dihadapi para buruh migran dalam mengakses keadilan. Dua puluh tiga orang telah ikut berpartisipasi, termasuk para ahli hukum dan hak-hak perempuan (LBH UNSIQ), organisasi mahasiswa PMII HMI UNSIQ, dan pengacara swasta.

Diskusi di bulan September ini kemudian dilanjutkan dengan wawancara mendalam dan diskusi kelompok terarah (FGD) bersama buruh migran perempuan yang telah kembali serta keluarganya, pakar dan pemangku kepentingan juga diwawancarai tentang struktur, operasi dan efektivitas dari mekanisme khusus untuk memperoleh keadilan. Mereka yang terlibat ini mencakup para pejabat dinas pemerintah Wonosobo, buruh migran serta perwakilan organisasi masyarakat sipil dari organisasi advokasi di tingkat nasional hingga kelompok kecil di tingkat lokal yang memberikan bantuan penanganan kasus kepada para pekerja.

FGD digunakan untuk memperoleh pandangan dari para buruh migran dan keluarga mereka tentang upaya mereka mencari keadilan, serta persepsi mereka terhadap sistem yang ada. Diskusi tersebut memiliki konteks yang sangat luas, dan data yang dikumpulkan lebih bersifat kualitatif (pengalaman pribadi, pendapat).

FGD diadakan pada lima lokasi di Wonosobo Jawa Tengah, yang merupakan daerah pengirim buruh migran dari buruh migran yang berangkat ke luar negeri setiap tahunnya. Desa-desa dipilih berdasarkan Kecamatan yang dikenal oleh organisasi setempat sebagai basis desa yang banyak mengirim buruh

migran khususnya ke Hongkong. Para peserta FGD (diskusi kelompok terarah) merupakan:

- a. Mantan buruh migran yang mengalami masalah selama proses migrasi (atau saat mengajukan aplikasi migrasi) ke Hongkong untuk bekerja, termasuk sebelum, selama atau setelah bekerja di luar negeri dan yang telah kembali sejak tahun 2009; atau
- b. Anggota keluarga buruh migran yang memenuhi kriteria di atas atau yang masih di luar negeri pada saat diselenggarakan FGD.

Organisasi masyarakat sipil (OMS) setempat di Kabupaten memainkan peran sentral, termasuk dalam membantu mengidentifikasi peserta yang sesuai dan mengundang mereka untuk terlibat dalam FGD. Banyak mantan buruh migran yang agak enggan untuk bergabung dengan kelompok terarah dan berbagi tentang detail pengalaman mereka dengan orang lain, organisasi masyarakat sipil ini berperan dalam meyakinkan mereka agar merasa aman dalam lingkungan ini. Pada banyak kasus, OMS telah membantu buruh migran perempuan dan laki-laki ini, dan kemudian para buruh migran tersebut merekomendasikan warga lain untuk bergabung (metode *snowball sampling*). Dengan rekomendasi dari organisasi ini, diskusi kelompok terarah atau FGD juga menyertakan anggota

keluarga buruh migran; dalam banyak kasus, para anggota keluarganya yang telah menggunakan berbagai mekanisme di Indonesia atas nama buruh migran di luar negeri, atau yang telah memberikan bantuan kepada para buruh migran setelah para buruh migran tersebut kembali pulang.

Penelitian ini bersifat kualitatif sehingga banyak ulasan yang diberikan secara rinci dan banyak membahas tentang pengalaman, walaupun tidak berarti mewakili seluruh buruh migran atau peserta lainnya. Penelitian ini juga mengambil pendekatan yang luas tentang akses terhadap keadilan, mengamati seluruh mekanisme dan pengguna sistem. Meskipun hal ini memberikan manfaat dalam mengidentifikasi masalah-masalah dan hambatan kunci, penelitian rinci lebih lanjut tentang mekanisme tertentu akan sangat bermanfaat. Sementara itu, karena keterbatasan waktu dan ruang, studi ini tidak dapat melakukan investigasi terhadap pengalaman kelompok-kelompok migran tertentu seperti buruh migran perempuan atau buruh migran ilegal serta dampak gender dan status pengalaman maupun kemampuan buruh migran untuk melakukan akses terhadap keadilan. Sasaran penelitian tersebut akan menjadi studi lanjut yang bermanfaat.

C. Temuan dan Pembahasan

1. Program Asuransi Buruh Migran

Program Asuransi Pekerja Migran Indonesia adalah skema khusus yang dibentuk berdasarkan UU No. 39 Tahun 2004 sebagai: Suatu bentuk perlindungan bagi TKI dalam bentuk santunan berupa uang sebagai akibat risiko yang dialami TKI sebelum, selama dan sesudah bekerja di luar negeri (Perkemenakertrans No. 7 Tahun 2010, Pasal 1).

Program Asuransi didirikan dan diawasi oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, dan berfungsi sebagai strategi utama Kementerian untuk memberikan ganti rugi dan melindungi kesejahteraan finansial buruh migran Indonesia (Erman Suparno, 27 Maret 2008). Skema ini memiliki cakupan yang luas, dan jika berfungsi secara efektif dapat memberikan ganti rugi keuangan yang cukup berarti atas banyak masalah yang biasa dialami oleh buruh migran.

Menurut UU No. 39 Tahun 2004, semua buruh migran diwajibkan untuk berpartisipasi dalam program ini, sehingga dapat mengurangi resiko di kalangan para buruh migran saat bepergian ke luar negeri, mirip dengan asuransi kesehatan atau program jaminan sosial. Perlindungan buruh migran melalui asuransi dimulai pada tahun 1998 melalui sebuah yayasan yang dijalankan

oleh agen tenaga kerja, dan skema yang ada saat ini didirikan pada tahun 2006 (SK Menteri Tenaga Kerja. Kep-92/Men/1998).

Meskipun pengacara, kelompok masyarakat sipil dan para buruh migran meyakini bahwa buruh migran harus diasuransikan, mereka menunjukkan sikap frustrasi dan sinis terhadap program khusus ini. Banyak diantara mereka yang menggambarkan bahwa program ini pada dasarnya hanya pemerasan, dimana buruh migran diharuskan membayar uang kepada perusahaan asuransi untuk memperoleh persetujuan untuk bepergian, tetapi tidak menerima manfaat nyata sebagai imbalan karena mereka jarang menerima pembayaran atas kerugian yang dialami. Bank Dunia di Indonesia juga bersikap kritis terhadap skema ini, mereka mengidentifikasi adanya masalah baik dalam struktur maupun pelaksanaannya (Bank Dunia. 2010:43).

Pada saat dipublikasikannya studi ini, nasib Program Asuransi Buruh migran masih belum jelas. Pada tanggal 16 Juli 2013, Mahkamah Agung dilaporkan membatalkan pemberlakuan peraturan utama skema tersebut karena tidak konsisten dengan undang-undang lebih tinggi, yaitu tentang Perasuransian yang lebih luas dan perundang-undangan anti monopoli, namun keputusannya

masih belum dipublikasikan (Herman Sina. 2013:12).

Selanjutnya, pada tanggal 15 Juli 2013, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Indonesia membekukan operasi konsorsium perusahaan asuransi yang ditunjuk untuk menyediakan asuransi terhadap TKI dalam program tersebut. Perlu dicatat bahwa, “beberapa hal yang perlu diperbaiki dari skema asuransi TKI yang ada saat ini”, dan mengumumkan bahwa beberapa anggota konsorsium akan diaudit (Friska Yolanda: 15 Juli 2013). Pada tanggal 30 Juli 2013, Menteri Tenaga Kerja menunjuk tiga konsorsium baru yang terdiri dari 32 perusahaan asuransi, yang semuanya belum pernah berpartisipasi dalam skema sebelumnya (Tempo: 1 Agustus 2013). Namun, pembatalan regulasi 2010 oleh Mahkamah Agung menimbulkan pertanyaan terhadap validitas penunjukan dan keberlanjutan operasi program tersebut.

Meskipun adanya ketidakjelasan ini, analisa Program Asuransi berdasarkan penelitian yang dilakukan pada tahun 2016 masih dipandang relevan terhadap setiap upaya untuk melakukan reformasi program. Pengkajian struktur dan operasi program menunjukkan adanya masalah sistemik dengan program yang berjalan di luar jangkauan anggota konsorsium spesifik. Hal ini mencakup adanya

kesenjangan yang tidak pantas dalam polis asuransi, kegagalan perekrut untuk menginformasikan dengan baik kepada para buruh migran tentang tanggungan asuransi mereka dan prosedur untuk mengajukan klaim serta perlunya kejelasan prosedural, transparansi dan akuntabilitas yang lebih tinggi dalam proses pengajuan klaim.

Dalam melakukan reformasi program menggunakan istilah “Proteksi” atau “Konsorsium Proteksi” mengacu pada konsorsium asuransi spesifik sebelumnya. Jika pembahasan mengacu pada peran dan fungsi umum dari konsorsium yang ditunjuk untuk menyediakan asuransi terhadap buruh migran, maka menggunakan istilah “konsorsium”, hal ini mengacu pada Peraturan No. 7 Tahun 2010 yang menetapkan bentuk Program Asuransi.

2. Kerangka Kerja Hukum dan Lembaga Hukum Bagi Asuransi

a. Pemberian Ijin dan Regulasi bagi Perusahaan Penyedia Asuransi

UU No. 39 Tahun 2004 mewajibkan pembelian asuransi yang menyeluruh sebelum keberangkatan. UU tersebut membebaskan tanggungjawab kepada pelaksana penempatan TKI untuk mengikutsertakan TKI dalam program asuransi (Pasal 68 ayat 1), meskipun

peraturan membolehkan pelaksana penempatan buruh migran untuk menarik biaya asuransi dari pekerja sebagai komponen biaya penempatan (Permenakertrans No. 14 Tahun 2010: Pasal 45). Jenis program asuransi yang harus diikuti oleh TKI diatur oleh Peraturan Menteri (Pasal 68 ayat 2). Berbeda dengan sebagian besar mekanisme non-litigasi yang belum

diatur, Menteri Tenaga Kerja telah mengadopsi berbagai peraturan menteri yang mengatur program asuransi (lihat Tabel 1, dibawah ini). Peraturan telah membentuk skema perijinan untuk perusahaan asuransi yang menyediakan asuransi bagi buruh migran, dan telah menetapkan pertanggung jawaban asuransi dan persyaratan klaim.

Tabel: 1 Undang-Undang dan Peraturan Asuransi Buruh Migran

Undang-Undang / Peraturan	Isi
UU No. 39 Tahun 2004	Terfokus pada perekrutan, penempatan dan perlindungan buruh migran Indonesia; menetapkan persyaratan asuransi serta tanggung Kemenaker dan agen tenaga kerja. Permenakertrans.
23 Tahun 2006	Peraturan awal yang mengatur asuransi bagi buruh migran; kemudian diubah dengan adanya Peraturan berikutnya. Permenakertrans
7 Tahun 2010	Peraturan tentang sistem asuransi bagi buruh migran yang ada saat ini. Dilaporkan dibatalkan oleh keputusan Mahkamah Agung tanggal 16 Juli 2013 Permenakertrans
14 Tahun 2010	Peraturan tentang proses perekrutan dan pelatihan bagi buruh migran yang ada saat ini, termasuk kewajiban untuk mengikuti asuransi. Permenakertrans
1 Tahun 2012	Perubahan persyaratan pembuktian dalam Peraturan No. 7 Tahun 2010 untuk klaim asuransi. Berpotensi dibatalkan oleh keputusan Mahkamah Agung tanggal 16 Juli 2013.

Perundang-undangan asuransi nasional juga menetapkan kerangka kerja bagi industri asuransi secara keseluruhan, yang kemungkinan mencakup asuransi buruh migran,

dengan pengawasan dari Menteri Keuangan (UU No. 2 Tahun 1992). Hubungan antara Program Asuransi TKI dan kerangka peraturan asuransi umum semakin banyak memperoleh

perhatian, dan dilaporkan menjadi dasar keputusan Mahkamah Agung pada bulan Juli 2013.

b. Konsorsium Asuransi

Asuransi buruh migran disediakan oleh konsorsium asuransi tunggal yang ditunjuk oleh Menteri Tenaga Kerja. Pada tahun 2010, Menteri Tenaga Kerja menunjuk Konsorsium Proteksi sebagai satu-satunya penyedia asuransi bagi buruh migran untuk selama periode empat tahun (Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 209, 2010). Konsorsium Proteksi terdiri dari kumpulan sepuluh perusahaan asuransi: tiga perusahaan asuransi jiwa dan tujuh perusahaan asuransi umum (Mahkamah Agung Republik Indonesia, Keputusan No. 61 P/HUM/2010).

Proteksi berkantor pusat di Jakarta, namun memiliki cabang di kota-kota besar di seluruh Indonesia. Berdasarkan Peraturan No. 7 Tahun 2010, Proteksi wajib memberikan pelayanan asuransi bagi buruh migran, termasuk pendaftaran kepesertaan asuransi, perpanjangan kepesertaan, penyerahan kartu peserta asuransi (KPA) dan pembayaran klaim (Permenakertrans No. 7 Tahun 2010, Pasal 14). Antara bulan Oktober 2010

dan Februari 2012, BNP2TKI melaporkan bahwa 1.028.243 orang telah membeli polis asuransi dari Konsorsium Proteksi (Komisi IX, DPR RI, 2013).

Untuk sejumlah alasan, termasuk tingkat pembayaran yang rendah, keberadaan Konsorsium ini telah menjadi kontroversi di Indonesia. Pada tahun 2012, Komisi IX DPR membentuk panitia kerja untuk meninjau Konsorsium Proteksi, dan menemukan bahwa Konsorsium “telah gagal menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara asuransi dalam memberikan jaminan perlindungan terhadap TKI yang bekerja di luar negeri atas resiko yang timbul sejak pra, masa dan pasca penempatan” (Arif Minardi, 19 Juni 2012).

Melihat kenyataan tersebut komite panitia kerja merekomendasikan agar konsorsium dibubarkan dan diganti dengan konsorsium “yang lebih berkompeten” dalam waktu tiga bulan. Kemenaker menolak rekomendasi ini, mengingatkan bahwa Proteksi sudah dua kali diberikan sanksi. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Indonesia telah membekukan operasi Proteksi pada bulan Juli 2013 dan digantikan dengan tiga konsorsium baru (Christine Novita Nabebam. 2011:12).

c. Polis Asuransi Standar

Di bawah polis asuransi Konsorsium Proteksi TKI standar, pertanggungungan yang sama disediakan bagi semua buruh migran, terlepas apakah mereka bepergian untuk bekerja atau faktor resiko individu (C. Siahaan, 2012:32). Polis ini didasarkan pada persyaratan Peraturan No. 7 Tahun 2010 yang menetapkan premi yang dapat dikenakan oleh konsorsium, resiko yang harus ditanggung, jumlah pertanggungungan untuk resiko yang berbeda, serta durasi pertanggungungan (*The Jakarta Post*, 2013:42). Pertanggungungan asuransi dibagi menjadi tiga periode, masing-masing dengan premi terpisah: prakeberangkatan (Rp 50.000), selama penempatan (Rp 300.000) serta pasca-penempatan dan kembali (Rp 50.000). Total premi untuk ketiga periode bagi semua buruh migran adalah Rp 400.000 (sekitar AS \$40). Polis ini memiliki manfaat kepraktisan (polis standar tunggal) dan luas pertanggungungan (menggabungkan kehidupan, kesehatan, pekerjaan dan asuransi umum). Namun polis tersebut memiliki beberapa kekurangan yang signifikan yang telah menjadi bahan kritik dari banyak pihak.

Kritik utama adalah bahwa klaim yang lebih kompleks tidak akan

dibayarkan, sebagian karena terlalu luasnya cakupan dan tidak jelasnya pertanggungungan di bawah polis. Bank Dunia dan Korporasi Keuangan Internasional di Indonesia melakukan analisa terhadap sejumlah data yang terbatas dari Konsorsium sejak tahun 2010. Karena kurangnya data publik yang terpercaya, tidak jelas apakah premi yang ada saat ini merupakan mekanisme ganti rugi yang efektif untuk pelanggaran kontrak lain seperti upah yang tidak dibayar, perubahan jenis pekerjaan yang bertentangan dengan keinginan buruh migran, atau pelanggaran kondisi tenaga kerja lainnya seperti jam kerja yang berlebihan atau kondisi kerja yang tidak aman.

Masih belum jelas juga apakah klaim tersebut bersifat efektif untuk kecelakaan dan cedera yang dialami buruh migran saat bekerja di luar negeri. Yang jelas adalah bahwa klaim kerugian yang serius seperti kekerasan fisik atau kekerasan seksual tidak dibayar (*World Bank and IFC Review of Migrant Worker Insurance*, 2012:5). Biro Perasuransian Bapepam-LK telah mengkritik lingkup pertanggungungan dan menyarankan bahwa kerugian tersebut semestinya ditanggung oleh pemerintah, dan kerugian tersebut tidak sesuai untuk skema asuransi.

Akhirnya, polis asuransi standar berisi sejumlah pengecualian penting untuk pertanggung jawaban seperti kondisi awal untuk pertanggung jawaban kesehatan, perang, dan kerugian akibat pekerja migran yang terkena tuntutan pidana. Polis ini juga mengecualikan pertanggung jawaban jika di negara tujuan pekerja melakukan pekerjaan yang berbeda dari apa yang tertuang dalam Perjanjian Penempatan, tanpa memperhitungkan bahwa praktek yang sering terjadi ini jarang akibat dari kesalahan pekerja. Selanjutnya, buruh migran tidak memperoleh pertanggung jawaban asuransi atas kehilangan pekerjaan jika mereka meninggalkan majikan mereka, terlepas dari alasan apapun yang diberikan atas kepergiannya. Hal ini akan menjadi masalah yang problematis karena meninggalkan pekerjaan seringkali sebagai satu-satunya pilihan yang harus buruh lakukan untuk menghindarkan diri dari situasi pelecehan, terutama dalam konteks pekerjaan rumah tangga.

Meskipun hal ini mungkin merupakan pengecualian standar untuk kontrak asuransi kerja, kontrak tersebut tidak mengakui keadaan tertentu dari buruh migran sehingga kemungkinan memperoleh pengecualian pertanggung jawaban justru

pada saat para buruh migran sangat membutuhkannya, membiarkan mereka tanpa kompensasi atas kerugian yang signifikan. Meskipun begitu, peraturan memberikan keleluasaan kepada pihak asuransi, “dalam rangka menjalankan fungsi sosial”, untuk memberikan kompensasi kepada TKI/calon TKI yang tidak tercakup dalam jenis polis asuransi (Permenakertrans No. 1 Tahun 2012:Pasal 1 ayat 3). Tidak ada panduan tentang kapan dan bagaimana keleluasaan ini dilaksanakan; kelihatannya justru seluruhnya dilaksanakan secara *ad hoc* dan tidak transparan dengan dalih “amal” yang sebagian besar dari jumlah tersebut adalah klaim buruh migran yang dimana jika tidak, klaim tersebut akan ditolak. Problem struktural ini masih diperparah oleh masalah sistemik dalam pelaksanaan Program Asuransi Buruh Migran.

3. Pembelian Asuransi dan Prosedur Pengajuan Klaim

Selain adanya kekurangan struktural dari Program Asuransi Buruh Migran, mekanisme ada membuat para buruh migran mengalami kesulitan untuk mengajukan klaim dan mendapatkan kompensasi. Menggarisbawahi sulitnya akses sistem saat ini terutama rumitnya

prosedur untuk pengajuan klaim, dan menyatakan kekecewaan yang mendalam dengan jumlah klaim yang disetujui dan jumlah uang yang dibayarkan.

a. Memperoleh asuransi

Berdasarkan UU No. 39 Tahun 2004, kewajiban untuk mengikutsertakan calon buruh migran dalam program asuransi bersandar secara eksklusif pada kantor pusat PPTKIS yang menempatkan pekerja (Pasal 68). Asuransi merupakan prasyarat untuk mendapatkan KTKLN (Pasal 63), dan harus diperoleh sebelum buruh migran berangkat ke luar negeri. Penempatan buruh migran di luar negeri tanpa perlindungan asuransi merupakan tindak pidana dengan hukuman yang berat (Pasal 103).

Berdasarkan Permenakertrans No. 7 Tahun 2010, PPTKIS diwajibkan untuk membayar premi atas nama buruh migran. Asuransi untuk pra penempatan harus dibayar sebelum buruh migran menandatangani perjanjian penempatan dengan PPTKIS tersebut, dan asuransi untuk pertanggungjawaban selama masa kerja dan pasca kerja harus dibayar sebagai bagian dari persiapan pra keberangkatan. PPTKIS kemudian dapat memperoleh kembali biaya premi dari buruh migran.

Setelah pembayaran premi, konsorsium harus menerbitkan bukti pembayaran kepada PPTKIS, dan salinan polis asuransi atas nama calon buruh migran/buruh migran, serta Kartu Peserta Asuransi ('KPA') untuk kemudian diberikan kepada pekerja. Perusahaan asuransi juga harus memberikan salinan polis asuransi kepada Direktur Jenderal Kemenaker, Kepala Dinas Tenaga Kerja Provinsi, Kepala Dinas Kabupaten/Kota, dan Pimpinan PPTKIS.

Kementerian Tenaga Kerja dapat memberikan sanksi administratif kepada Konsorsium jika tidak membuat serta memberikan KPA dan polis asuransi kepada buruh migran, dan salinan dokumen tersebut ke kantor dinas pemerintah yang relevan lainnya. Sanksi termasuk peringatan tertulis, penghentian sementara beberapa fungsi dan akhirnya penghapusan lisensi untuk berpartisipasi dalam program ini. Kementerian tidak harus mempublikasikan rincian sanksi atau tindakan perbaikan yang diambil oleh Konsorsium sebagai respon. Selain itu, tidak jelas kondisi bagaimana yang dapat memicu sanksi, dan hukum tidak menyediakan mekanisme yang dapat dilalui pekerja migran untuk mengajukan keluhan kepada

Kementerian tentang belum diterimanya KPA atau polis mereka.

Dokumen ini mencakup kuitansi biaya medis seperti tagihan biaya rumah sakit, perjanjian kerja, atau surat dari kedutaan yang mendukung dasar dari gugatan. Bukti kerugian yang terjadi di luar negeri memerlukan dokumentasi dari luar negeri, yang jauh lebih mudah memperolehnya ketika masih berada di luar negeri daripada setelah kembali pulang.

b. Sengketa Atas Keputusan Klaim

Jika klaim ditolak atau buruh migran tidak merasa puas dengan pembayaran, buruh migran tersebut dapat mengajukan keluhan ke Kemenakertrans (di tingkat lokal atau nasional) atau BNP2TKI, dan meminta fasilitasi penyelesaian pembayaran klaim. Peraturan No. 7 Tahun 2010 tidak mengatur rincian tentang proses ini (Bambang Sarjito, 2012:45).

Polis asuransi standar memiliki klausul penyelesaian konflik tersendiri yang tidak konsisten dengan peraturan yang ada. Penyelesaian ini memberikan pilihan kepada tertanggung (buruh migran) memilih dari (1) penyelesaian sengketa melalui arbitrase di depan Majelis Arbitrase; atau (2) mengajukan klaim di pengadilan negeri. Tidak satu

pun dari peserta yang diwawancarai dalam penelitian ini yang tahu tentang kasus yang dibawa ke arbitrase, atau diajukan ke pengadilan, dan mereka pesimis terhadap prospek keberhasilannya.

4. Persepsi Tingkat Efektifitas

a. Kesadaran Terhadap Program

Meskipun Program Asuransi TKI merupakan program yang diwajibkan bagi buruh migran, kesadaran atas program di kalangan peserta diskusi kelompok terarah masih sangat rendah. Hampir tidak ada peserta yang menyebutkan pertanggung jawaban asuransi ketika ditanya tentang dokumen atau langkah-langkah yang mereka ambil untuk mengupayakan ganti rugi. Ketika ditanyakan secara langsung kepada lima peserta, mereka hanya mengatakan bahwa mereka tidak diasuransikan dan tidak menerima kartu asuransi.

Meskipun sampel ini tidak representatif, dan para pekerja berangkat ke luar negeri pada waktu yang berbeda, laporan ini menunjukkan kurangnya kesadaran dan pemahaman umum tentang program asuransi di kalangan buruh migran. Seorang mantan broker asuransi yang diwawancarai untuk penelitian ini menyalahkan kurangnya

kesadaran buruh migran, mereka mengatakan bahwa buruh migran hanya akan mencampakkan polis asuransi yang mereka terima di lantai, tidak memahami apa kegunaannya. Pada akhirnya perusahaannya menghentikan pemberian polis asuransi untuk menghemat kertas (Wawancara Agen dan mantan broker asuransi, Muryanti, 2016).

Ahli kriminalogi Apple dan Robert mengaitkan kurangnya kesadaran tersebut dengan itikad buruk transaksi. Itikad buruk berdampak pada rendahnya kesadaran, dapat disimpulkan rendahnya kesadaran buruh migran dengan kegagalan agen untuk menginformasikan para buruh migran tentang isi dan pentingnya polis asuransi sehingga buruh migran tidak berkeinginan menyimpan salinannya. Kurangnya informasi berarti buruh migran seringkali tidak tahu perlunya mengumpulkan dokumen bukti sebelum kembali ke tanah air, atau untuk mengajukan klaim dalam jangka waktu 12 bulan setelah kembali pulang (Apple, dan Robert, 1995:34).

1) Aksesibilitas

Buruh migran menghadapi hambatan besar untuk memproses klaim asuransi, meskipun aksesibilitas pertanggungansian asuransi itu sendiri diatur oleh PPTKIS. Data empiris

menegaskan bahwa jumlah klaim yang diajukan sangat rendah dibandingkan dengan jumlah buruh migran yang kemungkinan memiliki klaim yang valid. Panitia kerja DPR menyebutkan bahwa menurut BNP2TKI, pada rentang tahun 2010-2011, sejumlah 113.910 pekerja yang kembali melaporkan mengalami masalah saat diwawancarai di bandara, tetapi hanya 15.874 (atau 14 persen) dari para buruh migran yang mengajukan klaim asuransi. Mengingat luasnya permasalahan, kemungkinan akan banyak buruh migran yang kembali dengan klaim yang sah yang sama sekali tidak melaporkan masalah mereka (Komisi IX DPR RI 2013).

Sebagaimana yang disebutkan di atas, rintangan terbesar yang dihadapi oleh buruh migran adalah kurangnya kesadaran dan pemahaman tentang asuransi dan prosedur atas klaim yang terkait. Rintangan utama kedua adalah faktor geografi. Proteksi berbasis di Jakarta, dan meskipun dilaporkan memiliki perwakilan di seluruh negeri, sejumlah orang yang diwawancarai meragukan bahwa kantor-kantor ini secara efektif dapat menerima dan memproses klaim. Selanjutnya, Konsorsium tidak memiliki perwakilan di negara-negara tujuan utama, sehingga buruh migran tidak

dapat mengajukan klaim mereka di luar negeri (Hamim, A. dan R. Rosenberg, 2003:195-215).

Dikombinasikan dengan batas waktu satu tahun untuk pengajuan klaim, hal ini tidak termasuk sejumlah besar pekerja yang mengakses manfaat asuransi yang semestinya berhak menerimanya. Proteksi memiliki konter di bandara bagi para buruh migran untuk mengajukan klaim segera setelah kembali, meskipun pengajuan di bandara tidak diperlukan. Hal ini dapat sedikit memperbaiki kondisi buruh migran sehingga dapat kembali ke tanah air dalam waktu satu tahun sejak terjadinya kerugian, akan tetapi hal tersebut sia-sia saja bagi mereka yang mengalami kerugian atau kehilangan pada bagian awal dari periode waktu mereka di luar negeri.

Data statistik yang dikutip dari kelompok kerja DPR mengungkapkan bahwa bahkan dengan fasilitas ini, hanya 14 persen buruh migran yang mempunyai masalah mengajukan klaim. Pada bulan Juni 2012, Asosiasi Advokat Indonesia (AAI) dan BNP2TKI meluncurkan proyek bersama selama tiga bulan (Juni hingga September 2012) untuk memberikan bantuan hukum kepada buruh migran yang ingin mengajukan klaim asuransi

di bandara. Ketua AAI melaporkan bahwa pengacara mendampingi 5.889 pekerja selama wawancara dengan petugas yang menangani klaim asuransi di Terminal 4, dan sejumlah 2.750 orang (47 persen) memperoleh pembayaran ganti rugi (Direktorat Perlindungan WNI, 2013:4)

Hal ini secara signifikan tidak lebih besar daripada proporsi keberhasilan klaim yang dilaporkan secara lebih umum oleh Proteksi. Namun demikian, sepertinya terdapat lebih banyak klaim yang diajukan daripada jika dilakukan dengan keberadaan pengacara, dan karenanya pembayaran ganti ruginya lebih besar. Perlu dilakukan lebih banyak lagi penelitian untuk menentukan dampak bantuan hukum pada kemampuan buruh migran untuk mengakses kompensasi melalui program asuransi. Selain hambatan dalam pengajuan klaim, buruh migran dan keluarga mereka juga menghadapi hambatan karena harus melakukan perjalanan ke Jakarta untuk menegosiasikan penolakan klaim.

2) Keadilan dan Transparansi Prosedur

Peserta penelitian sangat kritis terhadap prosedur klaim asuransi. Hampir semua OMS yang menangani kasus, yang membantu buruh migran

untuk menyerahkan klaim asuransi menjelaskan bahwa sebenarnya proses tersebut tidak harus rumit, mereka mengamati bahwa jarang sekali buruh migran yang bisa memenuhi persyaratan klaim. Sebagai contoh, banyak buruh migran yang tidak bisa mengajukan klaim karena mereka tidak memiliki KPA asli mereka, karena mereka tidak pernah menerima atau karena mereka harus meninggalkannya ketika mereka melarikan diri dari rumah majikan mereka. Peraturan yang ada tidak mensyaratkan penggantian KPA yang hilang (Data Lembaga Kita Institute Wonosobo, 2016: 9).

Organisasi juga mengeluhkan kurangnya transparansi dalam proses klaim asuransi. Buruh migran seringkali tidak dapat menetapkan status klaim mereka, atau jangka waktu kapan akan diputuskan, sehingga sulit bagi mereka untuk membuat keputusan finansial dan keputusan penting lainnya yang terkait dengan masa depan mereka. Pada penolakan klaim, terdapat kekurangan transparansi dan proses hukum, tanpa ada alasan yang diberikan kepada buruh migran.

5. Temuan Penelitian

Menurut Organisasi Masyarakat sipil (Lembaga Kita Institute Wonosobo) yang

menangani kasus dan para pengacara, karena perlunya pembuktian dan tantangan lainnya, hampir semua klaim yang diajukan ditolak mentah mentah atau tidak dibayarkan secara penuh. Data dari BNP2TKI mengungkapkan bahwa pada tahun 2010 dan 2011 hampir separuh dari klaim (masing-masing sebesar 45 persen dan 48 persen) ditolak. Kelompok masyarakat sipil menerangkan bahwa kadang-kadang hal ini disebabkan karena tidak lengkapnya dokumen, tetapi di lain waktu tuntutan tersebut ditolak begitu saja. Konsorsium menjelaskan bahwa klaim biasanya ditolak karena pekerja dipulangkan akibat kesehatan fisik atau mental yang buruk, karena pekerja tidak memiliki keterampilan yang dibutuhkan, atau karena buruh migran menginginkan dirinya kembali pulang, tidak satupun hal tersebut yang bertanggung oleh polis asuransi. Karena peraturan tidak mensyaratkan adanya alasan yang harus diberikan kepada penggugat ketika klaim ditolak, dan karena tidak ada data yang tersedia untuk publik tentang jenis klaim yang dibuat, sangat sulit untuk menilai tingkat akurasi dari penjelasan ini.

Data tentang jumlah yang dibayarkan, termasuk apakah klaim yang diterima dibayar penuh atau sebagian, juga tersedia dengan kondisi yang sama. Namun, persepsi di kalangan OMS adalah bahwa penggugat jarang

memperoleh pembayaran klaim dalam jumlah penuh karena mengalami kesulitan dokumentasi.

Salah seorang buruh migran yang kembali, misalnya, telah mengajukan klaim atas upah yang belum dibayar sebesar Rp 15 juta (\$ 1.560), tetapi hanya menerima Rp 3 juta (US \$ 312) dari Konsorsium. Konsorsium menetapkan bahwa karena buruh migran tidak memiliki bukti upah yang belum dibayar, maka Konsorsium hanya memberikan kompensasi untuk klaim terminasi dini dengan pembayaran yang lebih kecil (Wawancara Masitoh buruh migran Tempuran Duwur Sapuran Wonosobo). Pembayaran dalam kasus seperti itu sering digambarkan sebagai "pembayaran *ex gratia*" atau "kasus amal", dimana perusahaan asuransi menyatakan bahwa klaim penuh adalah tidak sah, tetapi akan membayar sejumlah uang sebagai bentuk amal.

Perwakilan buruh migran merasa frustrasi dengan praktek ini karena mereka yakin bahwa hal tersebut digunakan untuk menghentikan buruh migran agar tidak menentang penolakan seluruh klaim mereka. Dalam beberapa kasus, penundaan dalam menilai klaim asuransi membuat terhalangnya keadilan. Memang, peserta melaporkan pernah ada kasus dimana pemerintah dilaporkan melangkah masuk untuk memberikan

bantuan jika klaim asuransi ditunda atau ditolak.

D. Simpulan

Program Asuransi TKI merupakan skema yang secara unik dikelola oleh sektor swasta dimana setiap buruh migran harus memperoleh perlindungan asuransi sebagai syarat untuk melakukan migrasi ke luar negeri. Polis asuransi standar mencakup tanggungan kerugian yang dialami selama proses migrasi. Program ini mencatat tingkat pembayaran yang rendah dan menuai banyak kritik dari berbagai pihak. Masyarakat sipil dan profesional dari kalangan hukum meragukan kemampuan program ini untuk memastikan kompensasi bagi buruh migran dan menganggap program tersebut bersifat memeras. Bank Dunia berpendapat bahwa peraturan yang terkait dengan program tersebut tidak efektif, sementara salah satu Komisi DPR RI menyarankan pembubaran konsorsium asuransi.

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Indonesia telah memerintahkan konsorsium tersebut untuk berhenti menjual asuransi kepada buruh migran karena adanya penggelapan dana oleh pialang konsorsium. Selain itu, Mahkamah Agung telah menyatakan bahwa peraturan pelaksanaan sudah tidak

berlaku lagi. Pada bulan Juli 2013, Kementerian Tenaga Kerja telah menetapkan 3 konsorsium baru. Kesadaran dan pemahaman tentang cakupan pertanggung jawaban asuransi bagi peserta dari buruh migran yang kembali ke tanah air sangat rendah. Sebagian

besar tidak tahu jika mereka terlindungi oleh asuransi, sementara yang lain mempunyai pemahaman yang terbatas tentang cara kerja skema asuransi mereka.

DAFTAR PUSTAKA

- Apple, J. dan Robert Deyling. 1995. *A Primer on the Civil Law System*, Washington, D.C.: Federal Judicial Center.
- Auwal, M. A. 2000. *Ending the Exploitation of Migrant Workers in the Gulf (Menghapus Eksploitasi Buruh Migran di Kawasan Teluk)*, Fletcher Forum of World Affairs. Jakarta: Gramedia.
- Bank Dunia. 2010. *Enhancing Access to Finance for Indonesia Overseas Migrant Workers: Evidence from a Survey of Three Provinces (Meningkatkan Akses Terhadap Keuangan Bagi Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri: Bukti dari Survei di Tiga Provinsi)*, Jakarta: Bank Dunia.
- Direktorat Perlindungan WNI. 2011. *TKI, Antara Aset dan Pencitraan Negara*, Tabloid Diplomas, 15 September – 14 Oktober 2013.
- Hamim, A. dan R. Rosenberg. 2003. Review of Indonesian Legislation [Kajian Tentang Legislasi Indonesia]. Dalam *Trafficking of Women and Children in Indonesia [Perdagangan Perempuan dan Anak-Anak di Indonesia]*, 195–215. Indonesia: International Catholic Migration Commission Indonesia.
- Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 209 Tahun 2010 tentang Penunjukan Satu Konsorsium Asuransi Proteksi (209/MEN/IX/2010), 6 September 2010.
- Komisi IX, DPR RI. (2013) Rekomendasi Panitia Kerja Konsorsium Asuransi TKI, 17 April 2013.
- Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya, terbuka untuk penandatanganan ratifikasi 18 Desember 1990, (mulai diberlakukan 1 Juli 2003), International Labour Organization. Migrant Workers.
- Lembaga Kita Institute Wonosobo. 2016. *Kajian Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 Tentang PPTKILN*.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Himsatakiv. Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi*, Keputusan No. 61 P/HUM/ 2010.
- Mahkamah Konstitusi. 2011. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Minardi, Arif. 2012. Anggota Komisi IX DPR, dalam forum rapat dengar pendapat Komisi, Jakarta, 19 Juni 2012, dikutip dari siaran pers BNP2TKI. BNP2TKI (2012).

- Nabebam, Christine Novita. 2011. *Asosiasi Broker Asuransi Indonesia Memaklumi Soal Komisi Broker Asuransi TKI Hingga 50% Dari Premi*, Kontan News, 20 September 2011.
- Perkemenakertrans No. 7 Tahun 2010 tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia.
- Permenakertrans No. 14 Tahun 2010 Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri.
- Permenakertrans No. 1 Tahun 2012 Perubahan Atas Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor Per.07/MEN/V/2010 tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia.
- SK Menteri Tenaga Kerja. Kep-92/Men/1998 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri Melalui Asuransi.
- Sarjito, Bambang. 2012. *Pialang Asuransi TKI Untuk Periode 2006–2010*. Paper. Jakarta, 27 Juni 2012.
- Siahaan, C. 2012. *Kemenkeu Evaluasi Peran Broker di Asuransi TKI*. Inilah news, 10 September 2012.
- Sina, Herman. 2013. *MA Batalkan Permenakertrans Tentang Asuransi TKI*. Jurnas, 1 Agustus.
- Suparno, Erman. Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia. 2008. *Kebijakan dan Strategi Penempatan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, 27 Maret 2008*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- The Jakarta Post. 2013. *Misappropriation in workers' insurance funds [Penyalahgunaan dana asuransi pekerja]*. The Jakarta Post, 16 Juli 2013.
- Tempo. 2013. *Ini Daftar Asuransi TKI pada Konsorsium Baru*. Tempo Bisnis, 1 Agustus.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
- Undang-Undang No. 2 Tahun 1992 tentang *Usaha Perasuransian*, diratifikasi pada tanggal 11 Februari 1992, Bab 10: Pembinaan dan Pengawasan.
- Wawancara Muryanti agen dan mantan broker asuransi. 2016.
- Wawancara Muryanti Buruh Migran Indonesia Tempuran Duwur Sapuran Wonosobo. 2016.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, 2003. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: ELSAM dan HUMA.
- World Bank and IFC (International Finance Corporation) Review of Migrant Worker Insurance, Indonesia. 2012. *Improving IOMW's Protection Scheme: Review on [sic] Asuransi TKI [Memperbaiki Skema Proteksi TKILN: Kajian terhadap Asuransi TKI]*", Paparan pada Seminar Nasional tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia, Jakarta, 25 Juni 2012.
- Yolandha, Friska. 2013. *OJK Bekukan Konsorsium Asuransi TKI*. Republika Online. 15 Juli.