



Universitas Katolik Parahyangan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

Terakreditasi A
SK BAN-PT NO: 451/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014

Implementasi Program *Combating Forced Labour and Trafficking of Indonesian Migrant Workers* oleh ILO Sebagai Upaya Meningkatkan Perlindungan Terhadap Pekerja Domestik Perempuan Indonesia di Malaysia

Skripsi

Oleh

Anindya Amanda
2013330177

Bandung
2017



Universitas Katolik Parahyangan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

Terakreditasi A
SK BAN-PT NO: 451/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014

Implementasi Program *Combating Forced Labour and Trafficking of Indonesian Migrant Workers* oleh ILO Sebagai Upaya Meningkatkan Perlindungan Terhadap Pekerja Domestik Perempuan Indonesia di Malaysia

Skripsi

Oleh
Anindya Amanda
2013330177

Pembimbing
Sylvia Yazid, Ph.D

Bandung
2017

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional



Tanda Pengesahan Skripsi



Nama : Anindya Amanda
Nomor Pokok : 2013330177
Judul : Implementasi Program *Combating Forced Labour and Trafficking of Indonesian Migrant Workers* oleh ILO sebagai Upaya Meningkatkan Perlindungan terhadap Pekerja Domestik Indonesia di Malaysia

Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana
Pada Jumat, 21 Juli 2017
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

Ketua sidang merangkap anggota

Yulius Purwadi Hermawan, Drs, M.A., Ph.D.

:

Sekretaris

Sylvia Yazid, S.IP., MPPM., Ph.D.

:

Anggota

Ratih Indraswari, S.IP., M.A.

:

Mengesahkan,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Dr. Pius Sugeng Prasetyo, M.Si



Pernyataan

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : Anindya Amanda

NPM : 2013330177

Jurusan/Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional

Judul : Implementasi program *Combating Forced Labour and Trafficking of Indonesian Migrant Workers* oleh ILO sebagai Upaya Meningkatkan Perlindungan terhadap Pekerja Domestik Indonesia di Malaysia

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya tulis ilmiah sendiri dan bukanlah merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik oleh pihak lain. Adapun karya atau pendapat pihak lain yang dikutip, ditulis sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan bersedia menerima konsekuensi apapun sesuai aturan yang berlaku apabila dikemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Bandung, 17 Juli 2017



Anindya Amanda

Abstrak

Nama : Anindya Amanda
NPM : 2013330177
Judul : Implementasi program *Combating Forced Labour and Trafficking of Indonesian Migrant Workers* oleh ILO sebagai Upaya Meningkatkan Perlindungan terhadap Pekerja Domestik Indonesia di Malaysia.

Pekerja domestik migran telah menjadi salah satu pahlawan devisa negara yang cukup diandalkan oleh pemerintah untuk pemasukan negara. Meskipun demikian, perlindungan terhadap pekerja domestik migran masih sering terbengkalai. Pekerja domestik merupakan kelompok pekerja yang paling rentan terhadap kasus-kasus seperti kekerasan fisik, mental, seksual, eksploitasi, sampai ke praktik kerja paksa dan perdagangan manusia. Tempat bekerja mereka yaitu di rumah privat yang merupakan ranah pribadi membuat sulitnya untuk dijangkau, ditambah lagi dengan belum adanya peraturan yang memadai mengenai perlindungan pekerja domestik migran, telah menaruh mereka pada posisi yang sangat rentan.

Melihat ketidakmampuan negara dalam memberikan perlindungan terhadap para pekerja domestik migran, muncul organisasi internasional yang bergerak dibidang ketenagakerjaan yaitu *International Labour Organization (ILO)*, dan menimbulkan pertanyaan penelitian “bagaimana implementasi program *Combating Forced Labour and Trafficking of Indonesian Migrant Workers* oleh ILO sebagai upaya meningkatkan perlindungan terhadap pekerja domestik migran Indonesia di Malaysia?”. Untuk melihat keterlibatan Organisasi Internasional dalam menangani sebuah isu, penulis menggunakan teori Liberal Institusionalisme. Kemudian, untuk melihat bagaimana implementasi program dari organisasi tersebut terlaksana, penulis menggunakan konsep *Evaluation Development Assistance* dari *Organization for Economic Cooperation and Development* dengan melihat relevansi program dengan prioritas, efektivitas, efisiensi, dampak, serta keberlanjutan program. Dengan melihat aspek-aspek tersebut, dapat dilihat implementasi dari program ini telah mencapai hasil yang telah ditetapkan dan berjalan dengan efektif sesuai dengan pencapaian tujuannya.

Kata kunci: pekerja migran domestik, perlindungan, ILO, kerja paksa, perdagangan manusia, implementasi

Abstract

Name : Anindya Amanda
NPM : 2013330177
Title : Implementation of ILO's Combating Forced Labour and Trafficking of Indonesian Migrant Workers Program as an Effort to Improve the Protection of Indonesian Domestic Workers in Malaysia.

Domestic migrant workers have become one of the country's foreign exchange heroes who are relied upon by the government for state income. Nevertheless, the protection of migrant domestic workers is still often neglected. Domestic workers are the most vulnerable groups of workers to cases such as physical, mental, and sexual violations, exploitation, forced labor and human trafficking. Their workplaces in the private homes make them difficult to reach, coupled with the lack of adequate regulations on the protection of migrant domestic workers, have put them in a very vulnerable position.

Considering the inability of the government to provide protection for its migrant domestic workers, an international organization which focuses on labour issues, International Labour Organization (ILO) performs its function to help the government to tackle the issue. Then the research question arise "how did ILO implement the Combating Forced Labor and Trafficking of Indonesian Migrant Workers program as an effort to protect Indonesian migrant domestic workers in Malaysia?". To analyze the involvement of International Organization in addressing an issue, the author uses the Liberal Institutionalism theory. Then, to analyze how the program is being implemented, the author uses the Evaluation Development Assistance concept of the Organization for Economic Cooperation and Development by analyzing the relevance of the program with priority, effectiveness, efficiency, impact, and program sustainability. By analyzing these aspects, it can be seen that the implementation of this program has achieved the planned results and has been done effectively in accordance with the achievement of its objectives.

Keywords: domestic migrant workers, protection, ILO, forced labor, human trafficking, implementation

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa karena atas berkat dan karunia-Nya, penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “Implementasi Program *Combating Forced Labour and Trafficking of Indonesian Migrant Workers* oleh ILO sebagai Upaya Meningkatkan Perlindungan terhadap Pekerja Domestik Indonesia di Malaysia” dengan tepat waktu. Penyusunan skripsi ini merupakan syarat kelulusan program Strata 1 Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung. Topik penelitian mengenai pekerja domestik migran ini dipilih sebagai salah satu bentuk kekhawatiran dan keprihatinan penulis atas kasus-kasus yang menimpa para pekerja domestik migran Indonesia. Permasalahan mengenai pekerja domestik migran telah berlangsung sejak lama dan seringkali masih luput dari perhatian pemerintah. Maka dari itu, melalui penelitian ini penulis ingin menyampaikan permasalahan mengenai pekerja domestik migran, serta peran organisasi internasional dalam menangani kasus ini kepada para pembaca.

Penulis menyadari bahwa masih terdapat banyak kekurangan dalam skripsi ini baik secara teknis maupun substansi. Maka dari itu penulis mengharapkan kritik dan saran untuk dapat menyempurnakan penelitian ini serta diharapkan nantinya dapat memberikan manfaat yang besar kepada para pembaca. Akhir kata, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya

kepada seluruh pihak yang telah terlibat dalam proses penyusunan skripsi ini, yaitu:

Kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas izin, berkat, dan karunia-Nya, penulis telah diberikan kekuatan serta keyakinan dalam mengerjakan skripsi ini dan juga dalam menjalani perkuliahan selama 4 tahun ini.

Kepada kedua orangtua penulis, Ayah dan Ibu yang senantiasa memberikan dukungan, semangat, dan doa yang selalu menyertai tiap langkah perjalanan penulis dalam menjalani hidup sampai kapanpun, yang menjadi motivasi penulis untuk menyelesaikan studi dan skripsi ini dengan baik. Juga kepada Nina yang senantiasa memberikan dukungan dan menyertai penulis dalam doanya untuk kelancaran setiap tahap kehidupan penulis.

Kepada Mbak Sylvia Yazid, Ph.D selaku dosen pembimbing yang senantiasa memberikan arahan dan saran dalam proses penyusunan skripsi ini sampai akhirnya penulis dapat menyelesaikannya tepat waktu. Terima kasih Mbak atas segala bantuannya dan waktu yang diberikan ditengah berbagai kesibukan yang dimiliki. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada Mas Nurindro, Mas Purwadi, Mbak Ratih, dan Mbak Nophie yang telah memberikan saran dan masukan dalam penyusunan skripsi ini.

To the First Secretary of the Royal Norwegian Embassy in Indonesia, Hana Ryba Cervenka, thank you very much for your kindness and for giving me the documents that are needed for this research. Without your help I will not be able to finish this research. I wish you success for your future endeavors.

Kepada seluruh teman-teman penulis yang turut memberikan doa dan dukungan dalam menyelesaikan skripsi ini, serta membuat kehidupan kuliah menjadi lebih bermakna. Terima kasih atas segala cerita dan kenangan yang telah dibuat selama menjalani kehidupan kuliah, yang baik maupun yang buruk. Untuk membantu penulis dalam memaknai arti pertemanan dan berkontribusi dalam pengembangan diri penulis.

Bandung, 27 Juli 2017

Anindya Amanda

DAFTAR ISI

Abstrak	i
<i>Abstract</i>	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	V
DAFTAR GAMBAR	ix
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR SINGKATAN	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Identifikasi Masalah.....	6
1.2.1 Deskripsi Masalah.....	6
1.2.2 Pembatasan Masalah	11
1.2.3 Pertanyaan Riset	12
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	12
1.3.1 Tujuan Penelitian	12
1.3.2 Kegunaan Penelitian	12
1.4 Kajian Literatur	13
1.5 Kerangka Pemikiran	16
1.6 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data	24
1.7 Sistematika Pembahasan.....	25
BAB II ILO SEBAGAI ORGANISASI INTERNASIONAL PERBURUHAN... 27	
2.1 Gambaran Umum ILO	27
2.1.1 Latar Belakang Terbentuknya ILO.....	27

2.1.2 Tujuan, Fungsi, dan Misi ILO	32
2.1.3 Struktur dan Keanggotaan ILO.....	37
2.2 Bidang Pekerjaan yang Ditangani oleh ILO	44
2.3 ILO dan Pekerja Domestik.....	45
2.4 ILO di Indonesia.....	47
BAB III KONDISI PEKERJA DOMESTIK PEREMPUAN INDONESIA	52
3.1 Gambaran Umum Pekerja Domestik Migran.....	52
3.1.1 Motivasi Tenaga Kerja Melakukan Migrasi.....	54
3.1.2 Jumlah Pekerja Domestik Migran.....	55
3.1.3 Lingkup Pekerjaan Pekerja Domestik	58
3.2 Masalah yang dialami Pekerja Domestik Migran Indonesia.....	60
3.2.1 Jam kerja, hari libur, gaji yang tidak dibayar	61
3.2.2 Pelecehan dan Kekerasan secara Fisik serta Seksual terhadap Pekerja	64
3.2.3 Pembatasan Kebebasan Bergerak dan Berkomunikasi	65
3.2.4 Perdagangan Manusia	67
3.3 Upaya Perlindungan oleh Pemerintah.....	69
3.3.1 Upaya Perlindungan oleh Pemerintah Indonesia.....	70
3.3.1.1 Undang-undang Perlindungan Tenaga Kerja	70
3.3.1.2 Upaya Perlindungan Lainnya oleh Pemerintah Indonesia	73
3.3.2 Undang-undang Perlindungan Tenaga Kerja Malaysia	75
BAB IV IMPLEMENTASI PROGRAM <i>COMBATING FORCED LABOUR</i> <i>AND TRAFFICKING OF INDONESIAN MIGRANT WORKERS</i> OLEH ILO	79
4.1 Relevansi Program terhadap Kebutuhan dan Prioritas Aktor-aktor yang Ada Didalamnya.....	84
4.2 Efektivitas Pencapaian Tujuan Program	88

4.2.1 Memperkuat kerangka kebijakan dan peraturan dan mekanisme pelaksanaan perlindungan pekerja rumah tangga terhadap perdagangan manusia dan kerja paksa	88
4.2.2 Meningkatkan kesadaran para pemangku kepentingan pengambil keputusan, pekerja migran dan keluarga mereka, serta masyarakat.....	93
4.2.3 Memperkuat penjangkauan, pengorganisasian, bantuan, reintegrasi dan layanan pemberdayaan ekonomi untuk pekerja rumah tangga migran dan keluarga mereka	96
4.2.4 Memperkuat Kapasitas Pemangku Kepentingan Utama	100
4.2.5 Meningkatkan pengumpulan data dan dokumentasi, serta sistem penyebaran.....	105
4.3 Efisiensi Penggunaan Metode dan Pendanaan	106
4.4 Dampak yang Dihasilkan dari Implementasi Program terhadap Kelompok Sasaran	108
4.5 Keberlanjutan Program	110
 BAB V KESIMPULAN	 116
 DAFTAR PUSTAKA	 121

DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1 Estimasi Jumlah Pekerja Migran di dunia	55
--	----

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Jumlah Pekerja Migran Indonesia.....	57
Tabel 3.2 Negara Tujuan Pekerja Migran Indonesia di Asia Pasifik.....	58
Tabel 4.1 Daftar Kegiatan Program.....	80
Tabel 4.2 Jumlah TKI Bermasalah di Malaysia	86

DAFTAR SINGKATAN

Apindo	Asosiasi Pengusaha Indonesia
BNP2TKI	Badan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
CFLTIMW	<i>Combating Forced Labour and Trafficking of Indonesian Migrant Workers</i>
DWCP	<i>Decent Work Country Programmes</i>
ILO	<i>International Labour Organization</i>
IOM	<i>International Organization for Migration</i>
KBRI	Kedutaan Besar Republik Indonesia
KSBSI	Konfederasi Serikat Buruh Sejahtera Indonesia
KSPI	Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia
KSPSI	Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
OECD	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>
PBB	Persatuan Bangsa-Bangsa
PPTKIS	Perusahaan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta
SDGs	<i>Sustainable Development Goals</i>
TKI	Tenaga Kerja Indonesia
UU	Undang-undang
WNI	Warga Negara Indonesia
WTO	<i>World Trade Organization</i>

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Setiap individu memiliki hak asasi manusia yang telah diperolehnya sejak lahir.¹ Hak dasar setiap manusia merupakan aspek penting yang harus diperhatikan pemenuhannya. Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagai Majelis Umum telah menekankan pentingnya pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia yang dituangkan dalam *Universal Declaration on Human Rights*, yang diadopsi pada 10 Desember 1948. Dalam pasal 1 dan 2 deklarasi ini, disebutkan bahwa:

“All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.”

“Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Furthermore, no distinction shall be made on the basis of the political, jurisdictional or international status of the country or territory to which a person belongs, whether it be independent, trust, non-self-governing or under any other limitation of sovereignty.”²

Deklarasi ini mengatur mengenai hak-hak yang dimiliki setiap manusia dan wajib dilindungi.³ Hak-hak yang dimiliki oleh manusia tersebut berlaku secara universal dan tidak dibedakan berdasarkan kewarganegaraan,

¹ United Nations, *The Universal Declaration of Human Rights* <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> diakses pada 21 September 2016

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

jeniskelamin, warna kulit, bahasa, etnis, ataupun status lainnya.⁴ Hak asasi manusia bersifat mutlak dan tidak bisa diganggu pemenuhannya. Satu-satunya hal yang dapat membatasi hak asasi manusia seseorang adalah hak asasi manusia orang lain. Maka dari itu, hak asasi manusia merupakan aspek yang sangat penting untuk diperhatikan, karena menyangkut kebebasan yang dimiliki setiap individu dalam hidupnya.

Setiap individu adalah warga negara dari sebuah negara. Salah satu kewajiban utama dari sebuah negara berdaulat adalah melindungi keamanan warga negaranya dari ancaman apapun.⁵ Ancaman yang dimaksud disini termasuk ancaman terhadap hak asasi manusia warga negaranya. Negara memiliki peran yang penting dalam mempromosikan dan melindungi pemenuhan hak asasi manusia warga negaranya. Hal ini telah disebutkan dalam *Vienna World Convention 1993 on Human Rights*. Dalam deklarasi ini disebutkan bahwa pemenuhan hak asasi manusia setiap warga negara merupakan kewajiban dari pemerintah negaranya. Negara harus dapat memastikan bahwa setiap warga negara telah mendapatkan hak-hak dasarnya secara penuh sebagai manusia.⁶

Dalam *Universal Declaration on Human Rights* pasal 23, disebutkan bahwa setiap orang memiliki hak untuk bekerja dan kebebasan dalam memilih pekerjaannya, karena setiap orang memiliki hak untuk terhindar dari pengangguran. Kemudian, dalam pasal 24 disebutkan bahwa setiap pekerja

⁴ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *What Are Human Rights?* <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx> diakses pada 21 September 2016

⁵ Rev. John A. Ryan, *The Proper Functions of State*, <https://www3.nd.edu/~maritain/jmc/etext/sac010.htm> diakses pada 21 September 2016

⁶ *Ibid.*

memiliki hak atas istirahat dan libur. Selain itu juga setiap pekerja berhak memiliki pembatasan jam kerja, libur berkala, dan menerima upah.⁷ Hal ini dilakukan untuk menghindari terjadinya eksploitasi terhadap pekerja.

Untuk menangani masalah perlindungan tenaga kerja, PBB memiliki sebuah badan yang secara khusus bergerak dalam bidang ketenagakerjaan, yaitu *International Labour Organization* (ILO). ILO memiliki otoritas untuk bekerja sama dengan pemerintah, pengusaha, dan pekerja dalam mengatur standar tenaga kerja, serta mengatur mengenai perlindungan terhadap pekerja.⁸

ILO telah membuat sejumlah deklarasi yang mengatur mengenai hak-hak pekerja. Deklarasi tersebut diantaranya adalah *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* yang mengatur mengenai prinsip-prinsip serta hak fundamental pekerja.⁹ Selain itu, ILO juga telah mengeluarkan resolusi mengenai kesetaraan gender dimana laki-laki dan perempuan memiliki kesempatan dan hak yang sama dalam pekerjaan. Hal tersebut diatur dalam *Declaration on Gender Equality* yang dirancang pada tahun 1975.¹⁰

Deklarasi ini dibuat atas dasar Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang menekankan bahwa setiap manusia memiliki kesempatan yang sama dalam

⁷ United Nations, *Op Cit.*

⁸ International Labour Organizations, *About the ILO* <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--en/index.htm> diakses pada 1 Oktober 2016

⁹ International Labour Organization, *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up - adopted by the International Labour Conference at its Eighty-sixth Session, Geneva, 18 June 1998*, http://www.ilo.org/declaration/info/publications/WCMS_467653/lang--en/index.htm diakses pada 1 Oktober 2016

¹⁰ International Labour Organization, *Declaration on Equality of Opportunity and Treatment for Women Workers*, [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604\(1975-58-series-A\)96-100.pdf#page=2](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604(1975-58-series-A)96-100.pdf#page=2) diakses pada 1 Oktober 2016

mendapatkan kesempatan bekerja, tidak dibedakan berdasarkan jenis kelamin.¹¹ Perempuan juga memiliki peran yang tak kalah penting dari laki-laki dalam urusan perekonomian dalam keluarga. Dulu, urusan perempuan hanyalah sebatas urusan domestik keluarganya saja.¹² Perempuan seringkali tidak mendapatkan kebebasan untuk menentukan pilihannya sendiri apakah ia ingin bekerja diluar rumah atau hanya mengurus urusan rumahnya saja. Namun, perempuan dewasa ini dapat membuktikan bahwa kemampuannya bukan hanya sebatas pada urusan domestik saja. Perempuan juga dapat memegang tanggung jawab ekonomi dalam keluarganya sebagai pencari nafkah.

Seiring dengan berkembangnya globalisasi, banyak bermunculan gerakan-gerakan yang menuntut kesetaraan atas perlakuan terhadap perempuan dan laki-laki. Hal ini membuat peran perempuan dalam dunia pekerjaan semakin meningkat. Dari yang hanya terbatas pada pekerjaan-pekerjaan yang disebut “pekerjaan perempuan”, sekarang ini perempuan dapat menempati posisi yang sejajar maupun diatas laki-laki dalam dunia kerja. Di beberapa negara maju dan berkembang, seperti Jepang, Belanda, Kolombia, dan El Salvador, presentase perempuan yang menempati posisi tinggi di pekerjaan cenderung selalu meningkat dengan pesat. Namun, di beberapa negara lainnya peningkatan ini masih sangat lambat.¹³

Tidak semua perempuan memiliki keterampilan khusus yang memadai. Terutama perempuan di negara-negara berkembang. Mereka memiliki hambatan

¹¹ *Ibid.*

¹² Hilary M. Lips, *A New Psychology of Women: Gender, Culture and Ethnicity*. (New York: McGraw-Hill, 2003) hal. 250

¹³ *Ibid.* hal. 253

yang cukup penting, yaitu keterbatasan ekonomi yang membuat mereka tidak dapat menempuh pendidikan yang tinggi. Maka dari itu, para perempuan ini harus mencari cara agar tetap dapat mendapatkan penghasilan dengan kemampuannya yang sangat terbatas. Dalam hal ini, mereka akan mengandalkan kemampuannya dalam menangani urusan domestik untuk mencari nafkah agar kebutuhan akan keluarganya dapat terpenuhi.

Hal tersebut melatar belakangi mengapa banyak perempuan Indonesia memilih untuk menjadi pekerja domestik bagi orang lain. Para pekerja ini banyaknya berasal dari kota-kota kecil di Indonesia, dimana terdapat sedikit lapangan pekerjaan. Dengan keadaan yang menuntut mereka untuk mencari nafkah, mereka kemudian memilih meninggalkan tempat tinggalnya dan keluarga mereka untuk dapat bekerja dan menghasilkan uang sehingga ia dapat menghidupkan keluarganya di kampung halamannya. Selain itu, dengan mendengar banyaknya pekerja terdahulu yang telah menjalani pengalaman baik bekerja sebagai pekerja domestik di luar negeri, tentu mereka tertarik untuk menjalaninya.¹⁴

Permintaan akan pekerja domestik biasanya datang dari negara-negara maju kepada negara-negara yang berkembang. Dengan tingkat pendidikan perempuan di negaranya yang cukup tinggi, para perempuan di negara-negara maju tersebut harus melanjutkan bidang karirnya sehingga mereka membutuhkan bantuan untuk mengurus urusan rumah dan keluarganya. Sedangkan, negara

¹⁴ Dewi Anggraeni. *Dreamseekers: Indonesian Women as Domestic Workers in Asia*. (Jakarta: PT Equinox Publishing Indonesia, 2006) hal. 7

berkembang cenderung memiliki tingkat pengangguran yang cukup tinggi.¹⁵ Hal inilah yang membuat mengapa kebanyakan permintaan akan pekerja domestik berasal dari negara-negara maju kepada negara-negara berkembang.

Para perempuan ini memiliki pengetahuan mengenai pekerjaannya yang sangat minim.¹⁶ Dengan ekspektasi bahwa mereka akan mendapatkan gaji yang dapat dibilang mencukupi, para pekerja tentunya sangat tertarik untuk mendaftarkan dirinya ke agen penyaluran tenaga kerja Indonesia ke luar negeri. Namun, tidak ada yang dapat menjamin bahwa seluruh gambaran yang mereka miliki mengenai bekerja di luar negeri dapat terealisasikan sesuai dengan ekspektasi.

1.2 Identifikasi Masalah

1.2.1 Deskripsi Masalah

Perlindungan terhadap hak asasi manusia khususnya hak untuk para pekerja domestik migran masih menjadi suatu masalah yang sulit untuk diatasi oleh pemerintah Indonesia. Negara seharusnya memiliki tanggung jawab utama untuk memenuhi hak asasi manusia setiap warga negaranya. Namun, masih sering terjadi pelanggaran terhadap hak asasi manusia baik di Indonesia maupun terhadap para pekerja Indonesia diluar negeri. Masalah yang sering terjadi kepada pekerja domestik Indonesia yaitu berupa kekerasan fisik, mental, dan seksual yang

¹⁵ Hilary M. Lips, *Op Cit.*

¹⁶ *Ibid.*

dilakukan oleh majikan atau agen yang menyalurkan mereka. Hal ini seringkali masih luput dari perhatian pemerintah Indonesia.¹⁷

Menurut badan yang menangani segala urusan penempatan serta perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri, yaitu Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2PTKI), Pada tahun 2008, terdapat 644.731 pekerja migran Indonesia. Dan semenjak itu sampai tahun 2012 terjadi penurunan jumlah menjadi 494.609 pekerja, kemudian angka itu naik ditahun 2013 dengan 512.168 pekerja migran Indonesia yang tersebar di 145 negara di dunia. Pekerja domestik menjadi bidang pekerjaan dengan angka paling tinggi dalam distribusi tenaga kerja migran Indonesia. Penempatan pekerja migran Indonesia paling banyak di Malaysia dibandingkan dengan negara-negara Asia lainnya. Di tahun 2006 tercatat sebanyak 219.658 orang dan angka tersebut meningkat di tahun 2007 dengan jumlah 222.203. Kemudian di tahun 2008 jumlahnya menurun seiring dengan adanya pemberlakuan moratorium oleh pemerintah Indonesia pada tahun 2009. Namun jumlah pekerja migran Indonesia di Malaysia meningkat kembali di tahun 2011 dengan 133.906 pekerja dan 134.088 di tahun 2012.¹⁸ Para pekerja migran Indonesia menjadikan Malaysia sebagai salah satu tujuan utamanya karena adanya kemiripan etnis, bahasa, dan budaya dengan Indonesia sehingga para pekerja dapat beradaptasi lebih mudah dengan lingkungan barunya.

¹⁷ Human Rights Watch, *Help Wanted: Abuses against Female Migrant Domestic Workers in Indonesia and Malaysia*, <https://www.hrw.org/report/2004/07/21/help-wanted/abuses-against-female-migrant-domestic-workers-indonesia-and-malaysia> diakses pada 1 Oktober 2016

¹⁸ Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, *Data Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia tahun 2013*, http://www.bnp2tki.go.id/uploads/data/data_22-06-2015_022721_Data_P2TKI_Tahun_2013.pdf diakses pada 9 Mei 2017

Dari data banyaknya pekerja domestik migran yang bekerja di Malaysia, pengalaman yang dialami oleh setiap pekerja berbeda-beda. Ada yang mengalami pengalaman yang mengesankan, namun ada juga yang mengalami pengalaman yang buruk. Berdasarkan data, pada tahun 2010 terdapat sebanyak 60.399 TKI yang bermasalah, tahun 2011 dengan jumlah 44.432 pekerja, dan tahun 2012 terdapat 31.528 TKI yang bermasalah.¹⁹ Menurut petugas imigrasi Malaysia, 57.000 pekerja rumah tangga di Malaysia meninggalkan tempat kerjanya sebelum kontrak kerjanya usai. Salah satu penyebab utama para pekerja tersebut meninggalkan majikannya adalah karena terjadinya kekerasan dan eksploitasi oleh majikan terhadap para pekerja domestik.²⁰

Kasus-kasus kekerasan dan eksploitasi terhadap pekerja domestik biasanya terjadi karena terdapat ketidakpuasan para majikan terhadap pekerjaan para pekerjanya. Ketika permintaan para majikan tidak dapat terpenuhi oleh para pekerja, para majikan merasa sangat rugi karena mereka sudah mengeluarkan biaya yang cukup besar untuk mempekerjakan mereka. Namun, para pekerja tidak bekerja sesuai dengan standar yang dimiliki oleh para majikan. Hal inilah yang biasanya menjadi faktor pemicu mengapa para majikan cenderung memperlakukan para pekerja secara tidak manusiawi.²¹

Namun, sebenarnya hal itu bukanlah alasan yang dapat digunakan untuk memperlakukan para pekerja secara tidak manusiawi. Para pekerja, sama halnya dengan manusia lainnya memiliki hak-hak asasi yang tidak boleh dilanggar. Sebagai contoh, di Malaysia seringkali terjadi kasus terhadap pekerja migran dari

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Human Rights Watch, *Op Cit.* hal. 15

²¹ Dewi Anggraeni, *Op Cit.* Hal. 139

Indonesia. Para pekerja rumah tangga asal Indonesia ini rata-rata bekerja enam belas sampai delapan belas jam perhari. Merekapun harus menjalaninya selama tujuh hari dalam seminggu tanpa hari libur sekalipun. Pekerjaan mereka mencakup membersihkan rumah, memasak sampai menjaga anak-anak.²² Semua itu mereka lakukan tanpa ada jeda untuk beristirahat bahkan untuk makan.

Kasus-kasus ini terjadi karena kurangnya perlindungan atas para pekerja domestik migran. Hal ini belum menjadi perhatian utama karena pekerja rumah tangga atau pekerja domestik dianggap bukan sebuah “pekerjaan formal” dimana diperlukan perlindungan terhadap para pekerjanya. Undang-undang di seluruh dunia mengenai perlindungan tenaga kerja pada umumnya menyisihkan pekerja domestik dari kategori pekerja. Undang-undang ketenagakerjaan Malaysia 1955 dalam pasal yang mengatur mengenai pemberian santunan kehamilan, hari libur, jam kerja, dan santunan pemutusan hubungan kerja mengesampingkan para pekerja domestik dalam pasal ini.²³

Masalah lain yang mengakibatkan terjadinya kasus ini adalah banyaknya pekerja domestik Indonesia yang berangkat dengan dokumen palsu atau secara ilegal. Mereka memilih untuk berangkat secara ilegal karena migrasi melalui agen tenaga kerja resmi biasanya memakan waktu yang lama dan harus melalui birokrasi yang sangat berbelit-belit. Maka dari itu, sebagian pekerja migran memilih untuk melalui jalur yang lebih mudah meskipun memiliki resiko yang lebih besar. Apabila mereka masuk ke negara tujuan secara ilegal, maka sulit

²² Human Rights Watch, *Op Cit.*

²³ *Ibid.* hal. 14

untuk dilakukan pemantauan serta perlindungan oleh otoritas karena mereka tidak secara resmi tercatat.²⁴

Persoalan mengenai perlindungan terhadap pekerja domestik migran merupakan sebuah persoalan yang sangat penting karena menyangkut hak asasi manusia seseorang dan harus ditemukan penyelesaiannya. Negara seringkali masih lalai dalam menangani kasus ini. Karena ketidakmampuan negara untuk mengatasi persoalan ini dan melakukan perlindungan terhadap pekerja domestik migran secara menyeluruh, maka organisasi internasional hadir untuk membantu negara dalam menangani kasus ini.

Beberapa Organisasi Internasional sudah melakukan usaha untuk melaporkan kejadian-kejadian terhadap para pekerja domestik agar mendapatkan perhatian khusus oleh pemerintah. Organisasi-organisasi tersebut adalah *International Labor Rights Forum*, *The International Centre for Trade Union Rights*, dan *International Labour Organization*. Salah satu usaha yang dilakukan adalah dengan dibuatnya suatu program oleh *International Labour Organization* (ILO) dimana tujuannya adalah untuk melindungi para pekerja domestik migran Indonesia. Program ini bernama *Combating Forced Labour and Trafficking of Indonesian Migrant Workers*.²⁵

Program ini memiliki tujuan untuk pemberantasan eksploitasi pekerja migran Indonesia di negara-negara penerima utama di Asia yaitu Malaysia, Singapore, dan Hongkong dengan cara pendekatan terpadu yang diterapkan secara

²⁴ *Ibid.* hal. 13

²⁵ International Labour Organization, *Combating Forced Labour and Trafficking of Indonesian Migrant Workers*, http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/WCMS_090982/lang-en/index.htm diakses pada 4 September 2016

komprehensif dalam mengatasi penyebab dan dampak dari eksploitasi terhadap pekerja rumah tangga. Dalam menjalankan program ini, ILO bekerjasama dengan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, Departemen Luar Negeri, dan lembaga-lembaga lainnya yang terkait dengan isu perlindungan pekerja.²⁶

1.2.2 Pembatasan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut, penulis membatasi masalah dalam penelitian ini pada pembahasan mengenai implementasi program *Combating Forced Labour and Trafficking of Indonesian Migrant Workers* oleh ILO yang menjadi salah satu upaya dalam meningkatkan perlindungan terhadap pekerja domestik Indonesia di Malaysia dengan pembatasan waktu antara tahun 2008 sampai dengan tahun 2012. Pembatasan waktu tersebut dipilih karena fase kedua dari program ini dilakukan pada tahun 2008-2012.

Untuk pembatasan subjek, penulis membatasi pada pekerja domestik Indonesia yang bekerja di Malaysia saja. Penulis memilih pekerja Indonesia yang bekerja di Malaysia karena jumlah pekerja domestik migran Indonesia di Malaysia merupakan yang terbesar dibandingkan dengan di negara-negara tujuan program lainnya yaitu Singapura dan Hongkong, dan di Asia Pasifik.²⁷

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Badan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, *Op Cit.*

1.2.3 Pertanyaan Riset

Dalam penelitian ini muncul pertanyaan penelitian: Bagaimana Implementasi dari program *Combating Forced Labour and Trafficking of Indonesian Migrant Workers* yang dilakukan oleh ILO sebagai upaya meningkatkan perlindungan terhadap pekerja domestik Indonesia di Malaysia?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk melihat bagaimana implementasi program *Combating Forced Labour and Trafficking of Indonesian Migrant Workers* dilakukan oleh ILO sebagai upaya meningkatkan perlindungan terhadap pekerja domestik migran Indonesia khususnya di Malaysia.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah untuk memberikan serta menambah informasi dan wawasan bagi para pembaca, yaitu para mahasiswa yang menekuni bidang organisasi internasional atau masyarakat umum mengenai penerapan program organisasi internasional dalam menangani isu permasalahan yang dihadapi oleh para pekerja domestik migran Indonesia. Dengan membaca penelitian ini diharapkan para pembaca dapat melihat bahwa permasalahan ini masih sering terjadi. Pembaca juga dapat mengetahui bagaimana negara bekerjasama dengan organisasi internasional dalam menangani kasus ini. Kemudian dengan melihat keterlibatan ILO dalam permasalahan ini pembaca diharapkan dapat mendapatkan informasi mengenai ILO itu sendiri serta peran

yang dilakukan ILO dalam meningkatkan perlindungan terhadap pekerja domestik Indonesia.

1.4 Kajian Literatur

Kajian terdahulu dilakukan untuk melihat penelitian-penelitian sebelumnya yang telah dilakukan terkait dengan topik penelitian ini. Dengan melihat kajian terdahulu, penulis dapat memperdalam fokus penelitian dan membahas bagian yang belum dibahas dalam kajian-kajian sebelumnya. Terdapat tiga kajian terdahulu yang membahas mengenai perlindungan terhadap pekerja domestik migran yang memiliki fokus berbeda-beda.

Kajian yang pertama ditulis oleh Martin Oelz dalam *International Labour Review* pada tahun 2014.²⁸ Dalam kajian ini disebutkan bahwa dibentuknya Konvensi ILO No. 189 dan Rekomendasi No. 201 mengenai pekerja domestik merupakan sebuah langkah besar dalam hal perlindungan terhadap pekerja domestik. Meskipun sebelumnya sudah terdapat perlindungan terhadap hak buruh, namun para pekerja domestik seringkali dikecualikan. Adanya konvensi ini menekankan bahwa pekerjaan yang layak bagi para pekerja domestik merupakan persoalan keadilan sosial dan hak asasi manusia yang penting untuk dilindungi. Konvensi ini memiliki peran yang sangat penting terhadap pembentukan hukum nasional terkait perlindungan pekerja domestik di negara-negara yang meratifikasi konvensi ini. Selain itu, konvensi ini juga membuka jendela peluang bagi

²⁸ Martin Oelz, "The ILO's Domestic Workers Convention and Recommendation: A Window of Opportunity for Social Justice", *International Labour Review* 153(2014), <http://search.proquest.com/docview/1552397369/fulltextPDF/5020673468641AAPQ/1?accountid=31495> diakses pada 19 Oktober 2016

terciptanya kondisi pekerjaan yang layak serta pemberdayaan bagi para pekerja domestik.

Kajian kedua tentang konvensi ILO mengenai pekerja rumah tangga ditulis oleh Einat Albin dan Virginia Mantouvalou dalam *Industrial Law Journal* pada tahun 2012.²⁹ Dalam kajian ini disebutkan bahwa pada Juni 2011, ILO mengadopsi Konvensi No. 189 dan melengkapi Rekomendasi No. 201 mengenai syarat dan kondisi kerja bagi pekerja rumah tangga. Hal ini merupakan sebuah langkah besar yang sangat berarti bagi para pekerja rumah tangga dimana sudah terdapat regulasi yang mengatur mengenai pemenuhan hak-hak untuk para pekerja rumah tangga dan membuat mereka menjadi perhatian, bukan hanya menjadi bayangan dalam pasar tenaga kerja. Namun, masih terdapat kerancuan didalam konvensi ini, dimana konvensi yang dikatakan bersifat universal memiliki beberapa ketentuan lanjutan yang menyebutkan terdapat pengecualian bagi beberapa pekerja yang memiliki masalah khusus. Maka dari itu, hal ini menjadi masalah dimana sebuah konvensi yang ditujukan secara khusus untuk suatu kelompok tertentu tidak sesuai dengan sifat universalitas yang telah ditentukan, namun memiliki pengecualian untuk kategori tertentu. Meskipun demikian, konvensi ini dapat menjadi fondasi baik untuk memunculkan hal-hal baik lainnya mengenai pengaturan tenaga kerja.

Dua kajian diatas telah membahas mengenai salah satu upaya yang dilakukan oleh ILO dalam menangani perlindungan terhadap pekerja domestik, yaitu dengan membuat aturan. Namun, peraturan hanya menjadi pedoman dan

²⁹ Einat Albin dan Virginia Mantouvalou, *The ILO Convention on Domestic Workers: From the Shadows to the Light*, <http://ilj.oxfordjournals.org/content/41/1/67.extract>

tentunya masih dibutuhkan upaya-upaya lain yang harus dilakukan dalam menangani perlindungan terhadap pekerja domestik. Selain adanya peraturan berupa konvensi yang berfungsi untuk mengatur, perlu juga adanya peningkatan kesadaran publik dan para pekerja domestik itu sendiri bahwa mereka memiliki hak-hak dan kebebasan yang harus mereka dapatkan. Maka dari itu, dalam penelitian ini penulis akan lebih fokus membahas mengenai upaya yang dilakukan oleh ILO melalui programnya, dimana dalam program ini mereka akan berhubungan secara langsung dengan pemerintah, para pekerja domestik, pemangku kepentingan, dan masyarakat yang merupakan aktor-aktor penting dalam penanganan isu ini.

Kajian selanjutnya adalah sebuah artikel dari *International Journal of Arts & Sciences* yang ditulis oleh Wa Ode Nirmala Ningrum pada tahun 2011.³⁰ Kajian ini membahas mengenai masalah yang dihadapi oleh para pekerja migran perempuan Indonesia serta usaha pemberdayaan yang mereka lakukan. Dalam kajian ini disebutkan bahwa Indonesia menjadi salah satu negara penyalur tenaga kerja perempuan terbesar di Asia Tenggara. Besarnya permintaan dari negara-negara maju akan pekerja domestik menjadi suatu kesempatan bagi Indonesia untuk mengurangi tingkat pengangguran. Namun, para pekerja perempuan Indonesia diluar khususnya para pekerja domestik rentan menjadi korban kekerasan dan eksploitasi. Para pekerja tidak dapat terlepas dari pekerjaan ini karena tuntutan ekonomi. Salah satu usaha pemberdayaan yang dilakukan para

³⁰ Wa Ode Nirmala Ningrum, *Problem Faced by Indonesian Female Migrant Workers and the Empowerment Through Writings (Organisations): A Case Study of Indonesian Female Migrant Workers in Hongkong*, <http://search.proquest.com/docview/927581424/fulltextPDF/EB702A8E68234DD7PQ/1?accountid=31495>

pekerja perempuan khususnya di Hongkong adalah dengan membentuk klub menulis. Dengan menulis, para pekerja dapat menuangkan ide dan inspirasinya serta melepas penat ditengah tekanan dalam pekerjaannya.

Penelitian ini memiliki pembahasan yang kurang lebih sama dengan kajian terdahulu yang telah dipaparkan, yaitu mengenai upaya perlindungan terhadap pekerja domestik migran. Namun, dalam kajian terdahulu upaya pemberdayaan dilakukan oleh para pekerja domestik migran. Sedangkan penelitian ini melihat peran dari aktor lain dalam melakukan upaya pemberdayaan terhadap pekerja domestik migran, yaitu ILO sebagai organisasi ketenagakerjaan internasional yang memiliki skala dan ruang lingkup lebih besar serta memiliki kekuatan untuk mempengaruhi bukan hanya sesama pekerja namun juga lembaga-lembaga lainnya serta pemerintah dalam membentuk kebijakan-kebijakannya terutama dalam kasus ini mengenai masalah perlindungan tenaga kerja migran domestik.

1.5 Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini, penulis berfokus pada Organisasi Internasional yang merupakan salah satu aktor dalam Hubungan Internasional. Dalam dunia internasional, tidak ada satu negarapun yang mampu berdiri sendiri tanpa bantuan dari negara lainnya. Setiap negara pasti memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing yang membuat mereka membutuhkan kerjasama dengan negara lainnya. Maka dari itu ada yang disebut dengan *International Organizations* atau *Intergovernmental Organizations* (IOs). Kerjasama yang dilakukan didalamnya dapat berbentuk kerjasama bilateral, atau kerjasama antara dua pemerintah negara,

atau multilateral, yaitu kerjasama antara tiga atau lebih negara. Kerjasama yang dilakukan dalam OI ini berada pada bidang yang sangat beragam, seperti ekonomi, politik, dan isu-isu sosial lainnya.³¹

Dalam ilmu hubungan internasional, konsep kerjasama dijelaskan dalam teori Liberalisme. Berbeda dengan Realisme yang mengatakan bahwa negara merupakan entitas tertinggi dan menciptakan anarki dalam dunia internasional, Liberalisme menjelaskan bahwa untuk mencegah terjadinya perang dapat dilakukan dengan membatasi tindakan para negara dengan menggunakan hukum internasional dan pembentukan lembaga internasional. Adanya lembaga internasional akan meningkatkan rasa saling ketergantungan antar negara, memungkinkan untuk menyelesaikan sengketa melalui negosiasi dan mediasi, sehingga dapat mengurangi kemungkinan terjadinya perang.³²

Di dalam Liberalisme, terdapat satu perspektif yaitu Liberalisme Institusionalis. Dalam Liberalisme Institusionalis, potensi terjadinya kerjasama internasional sangat besar. Keinginan untuk bekerjasama ini muncul dari sebuah fakta bahwa negara-negara dalam sistem internasional terhubung melalui berbagai transaksi sosial dan ekonomi yang terjadi antar negara. Berbeda dengan realisme yang mengatakan bahwa negara fokus kepada keuntungan relatif, Liberalisme Institusionalis mengatakan bahwa dengan terjadinya interdependensi, negara

³¹ Paul R. Viotti, Mark V. Kauppi, *International Relations and World Politics: Security, Economy, Identity*, (New Jersey: Pearson Education, Inc, 2007) hal. 12

³² Thomas Diez, et al, *Key Concept in International Relations*, (London: Sage Publications, 2011) hal 131

mengejar keuntungan yang mutlak dan rasa keinginan untuk bekerja sama timbul karena adanya kepentingan yang sama.³³

Namun, Robert O. Keohane menjelaskan bahwa kepentingan yang sama tidak selalu diartikan menjadi kerjasama. Dalam sistem internasional yang bersifat anarki, menjadikan adanya sebuah kendala besar bagi kerjasama yang dilakukan oleh negara-negara, yaitu tidak adanya kewenangan untuk menegakkan aturan dan ketakutan akan terjadinya pengkhianatan oleh mitranya yang akan menyebabkan terjadinya masalah kolektif. Maka dari itu, institusi internasional seperti organisasi internasional sangat diperlukan untuk mengatur kerjasama yang dilakukan oleh negara-negara di dunia. Organisasi internasional ini diharapkan dapat memfasilitasi kerjasama dengan membentuk kerangka organisasi dengan aturan dan prosedur serta mekanisme dan sanksi kolektif.³⁴

Karns dan Mingst menyebutkan bahwa organisasi internasional memiliki enam fungsi utama.³⁵ Fungsi-fungsi tersebut adalah *Informational*, yaitu mengumpulkan informasi dan monitoring, *Forum*, yaitu menyediakan tempat untuk bertukar pendapat dan pembuatan keputusan, *Normative* yaitu mendefinisikan standar dari perilaku negara-negara anggotanya, *Rule-creating* yaitu membuat draft perjanjian yang mengikat, *Rule-supervisory* yaitu memonitor pelaksanaan peraturan, serta *Operational* yaitu mengalokasikan sumber daya untuk memberikan bantuan teknis.

³³ *Ibid.* hal. 143

³⁴ Joshua S. Goldstein, John C. Pevehouse, *Op Cit.*

³⁵ Margaret P. Karns dan Karen A. Mingst, *International Organization: The Politics and Processes of Global Governance*, (Colorado: Lynne Rienner Publisher, 2010) hal. 7

Ketika organisasi internasional membuat sebuah kebijakan, hal yang sangat penting dan perlu dipikirkan apakah kebijakan ini nantinya akan dapat dijabarkan kedalam tindakan, atau disebut juga sebagai implementasi. Implementasi dapat diartikan sebagai pengaplikasian kebijakan ke dalam tindakan.³⁶ Suatu tindakan atau keputusan memiliki proses yang dimulai dari indentifikasi suatu masalah, pengoleksian informasi, formulasi pilihan, sampai pada akhirnya keputusan tersebut dicapai. Fase implementasi, yaitu pada saat tindakan dilakukan, merupakan sebuah konsekuensi dari mengambil suatu keputusan. Sebuah tindakan dapat diartikan sebagai aktivitas fisik dan bersifat konkrit.³⁷ Dalam meneliti bagaimana implementasi program ini dilakukan, penulis akan menggunakan kriteria evaluasi program yang dirancang oleh *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) dengan melihat aspek-aspek relevansi, efektivitas, efisiensi, dampak, dan keberlanjutan.³⁸

Analisis relevansi program terhadap kebutuhan dan prioritas digunakan untuk melihat apakah aktivitas yang dilakukan dalam program ini sesuai dengan prioritas dan kebutuhan kelompok target, penerima, dan donor. Kesesuaian tersebut dilihat dengan menggunakan indikator: sampai sejauh mana tujuan program tersebut masih berlaku, kesesuaian kegiatan dan keluaran program dengan keseluruhan tujuan dan pencapaian tujuannya, dan kesesuaian kegiatan dan keluaran program dengan dampak yang diinginkan. Analisa efektivitas

³⁶ Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, (New York: Palgrave Macmillan, 2003) hal. 127

³⁷ *Ibid.* hal. 128

³⁸ Organization for Economic Cooperation and Development, *DAC Criteria for Evaluating Development Assistance*, <http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm> diakses pada 10 Juli 2017

digunakan untuk melihat sejauh mana tujuan program telah dicapai. Dalam menganalisa efektivitas, akan dilihat sejauh mana tujuan telah dicapai dan apa faktor utama yang mempengaruhi pencapaian atau tidak tercapainya tujuan.³⁹

Sedangkan, analisa efisiensi digunakan untuk melihat apakah sumber daya digunakan dengan baik. Analisa efisiensi melihat apakah kegiatan yang dilakukan hemat biaya, tujuan tercapai tepat waktu, dan program diimplementasikan dengan cara yang paling efisien. Analisa dampak digunakan untuk melihat perubahan positif maupun negatif yang dihasilkan dari aktivitas program. Dampak yang diberikan oleh program dianalisis dengan melihat hasil dari program, perubahan yang terjadi akibat aktivitas pada penerima manfaat, dan melihat siapa orang yang merasakan dampak tersebut. Kemudian, analisa keberlanjutan dilakukan untuk melihat apakah manfaat dari aktivitas yang dilakukan akan berlanjut setelah program ini selesai. Dalam menganalisis keberlanjutan, akan dilihat sejauh mana manfaat dari program berlanjut sampai setelah program selesai, dan faktor utama yang mempengaruhi pencapaian atau tidak tercapainya keberlanjutan program.⁴⁰

Organisasi Internasional memiliki peran yang besar terhadap isu keamanan manusia. Keamanan manusia seperti yang dinyatakan oleh Komisi Keamanan Manusia PBB dalam laporan akhir *Human Security Now*, merupakan perlindungan terhadap inti penting dari kehidupan manusia dengan cara meningkatkan kebebasan manusia dan pemenuhan kebutuhan manusia. Keamanan manusia diartikan sebagai perlindungan terhadap kebebasan dasar, yaitu kebebasan yang menjadi esensi bagi kehidupan manusia. Keamanan manusia juga

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

diartikan sebagai perlindungan terhadap ancaman serta situasi kritis. Maka dari itu, dalam konsep keamanan manusia, individu merupakan fokus utamanya.⁴¹

ILO sebagai sebuah organisasi internasional yang menangani masalah ketenagakerjaan, memiliki tanggung jawab akan tercapainya keamanan manusia. Hal ini dinyatakan oleh Direktur Eksekutif ILO, yaitu Kari Tapiola dalam pidatonya di Jepang pada tahun 2005. Ia menyebutkan bahwa hubungan antara tugas ILO dengan keamanan manusia sangatlah jelas. Bahwa pembentukan ILO pada tahun 1919 adalah tentang keamanan manusia. ILO didirikan atas keyakinan bahwa kesenjangan, baik yang terjadi antara antar negara, atau didalam negara dapat mengakibatkan terjadinya konflik dan perang. ILO melakukan fungsinya dalam menangani keamanan manusia dengan fokus kepada perhatian terhadap hak asasi manusia di tempat kerja.⁴²

Konsep keamanan manusia mencakup *economic security*, *food security*, *enviromtmental security*, *health security*, *personal security*, *community security*, dan *political security*. Tipe keamanan manusia yang sesuai dengan penelitian ini adalah *economic security* yang berhubungan dengan pekerjaan, dimana isu-isu yang dibahas diantaranya adalah tingkat penghasilan, akses ke jaringan pengamanan sosial, kecukupan pendapatan, standar kehidupan, dan perlindungan terhadap pengangguran. Sedangkan, isu-isu yang dibahas dalam *personal security* diantaranya adalah pencegahan pelecehan dan kekerasan berbasis gender,

⁴¹ United Nations Trust Fund for Human Security, *Human Security in Theory and Practice*, http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/human_security_in_theory_and_practice_english.pdf diakses pada 10 Oktober 2016

⁴² Kari Tapiola, International Labour Office, *Human Security and the Role of ILO*, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/statement/wcms_099755.pdf diakses pada 10 Oktober 2016

pengecahan kekerasan dalam rumah tangga, dan akses terhadap informasi publik.⁴³

ILO memiliki fokus dalam pemenuhan hak asasi manusia di tempat kerja, atau dapat disebut juga hak asasi untuk para pekerja, dalam penelitian ini akan berfokus pada pekerja domestik migran. Pekerja migran dapat diartikan sebagai orang-orang yang meninggalkan rumahnya untuk mencari pekerjaan diluar kampung halaman atau negara asalnya. Ketika para pekerja migran sudah memasuki area kerjanya, mereka harus mematuhi undang-undang imigrasi di negara dimana mereka bekerja.⁴⁴

Sedangkan, pekerja domestik adalah pekerja di rumah pribadi orang lain untuk mengurus urusan-urusan domestik rumah tangga seperti membersihkan rumah, memasak, menjaga anak, mencuci dan menyetrika pakaian, menjaga rumah, dan pekerjaan-pekerjaan rumah lainnya. Para pekerja di bidang ini umumnya adalah perempuan.⁴⁵ Maka dapat disimpulkan bahwa pekerja domestik migran adalah orang-orang yang bekerja diluar kampung halaman atau negaranya dan bekerja di ranah rumah pribadi.

Para pekerja domestik migran sangat rentan terhadap perlakuan buruk seperti kekerasan dan eksploitasi. Mereka seringkali menjadi korban eksploitasi dari atasannya dan perlindungannya belum terpenuhi dengan baik dilihat dari

⁴³ The Global Development Research Center, *Human Security: Indicators for Measurement*, <https://www.gdrc.org/sustdev/husec/z-indicators.html> diakses pada 11 Juli 2017

⁴⁴ International Labour Organization, *International Labour Standards on Migrant Workers' Rights*, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_146244.pdf diakses pada 25 September 2016

⁴⁵ International Labour Organization, *Who Are Domestic Workers?*, http://www.ilo.org/global/docs/WCMS_209773/lang--en/index.htm diakses pada 25 September 2016

kasus-kasusnya yang terus bertambah. Menurut Karl Marx, eksploitasi adalah penggunaan tenaga pekerja untuk menghasilkan nilai dan keuntungan yang lebih untuk pemiliknya.⁴⁶ Ia mengatakan bahwa sumber utama dari keuntungan yang berlebih adalah tenaga kerja yang tidak dibayar dan bentuk-bentuk kerja paksa lainnya.⁴⁷ Keuntungan lebih tersebut didapatkan oleh pengusaha dengan melakukan eksploitasi terhadap pekerjanya. Konsep kerja paksa dalam konvensi ILO mengenai kerja paksa diartikan sebagai semua pekerjaan atau layanan yang dituntut dari orang lain, dibawah ancaman penalti dimana orang tersebut tidak menawarkan dirinya secara sukarela.⁴⁸ Kerja paksa merupakan bentuk dari perbudakan yang merenggut hak-hak dari para pekerja.⁴⁹

Selain praktik kerja paksa, para pekerja domestik migran juga rentan terhadap praktik perdagangan manusia. Dalam Protokol untuk Mencegah, Menekan dan Menghukum Perdagangan Manusia, konsep perdagangan manusia diartikan sebagai perekrutan atau pengangkutan orang, melalui ancaman, penggunaan kekerasan atau bentuk pemaksaan lainnya seperti penipuan, penyalahgunaan kekuasaan, untuk tujuan eksploitasi. Eksploitasi setidaknya

⁴⁶ Open Yale Courses, *Marx's Theory of Class and Exploitation*,

<http://oyc.yale.edu/sociology/socy-151/lecture-13> diakses pada 20 Oktober 2016

⁴⁷ Gary Lapon, *What Do We Mean by Exploitation?*, <https://socialistworker.org/2011/09/28/what-do-we-mean-exploitation> diakses pada 20 Oktober 2016

⁴⁸ International Labour Organization, *C029 - Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)*, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312174:NO diakses pada 7 Juli 2017

⁴⁹ International Labour Organization, *The Meanings of Forced Labour*, http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/news/WCMS_237569/lang--en/index.htm, diakses pada 25 September 2016

mencakup eksploitasi pelacuran orang lain atau bentuk eksploitasi seksual lainnya, kerja atau layanan paksa, perbudakan, dan pengangkatan organ.⁵⁰

1.6 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis adalah metode penelitian kualitatif. Dalam metode kualitatif, penelitian dilakukan dengan cara mengumpulkan data observasi.⁵¹ Setelah data yang terkait dengan judul penelitian dikumpulkan, data-data tersebut kemudian dianalisis dan dijabarkan secara deskriptif dalam penelitian ini. Penulis mendeskripsikan implementasi program ILO dalam meningkatkan perlindungan terhadap pekerja domestik perempuan. Dengan menggunakan metode penelitian deskriptif, penelitian dijelaskan secara sistematis dan intuitif sehingga akan menghasilkan pengetahuan yang efisien dan koheren.

Dalam menyusun penelitian ini, penulis mengumpulkan data primer dan sekunder. Data primer tersebut diperoleh dari otoritas yang menangani kasus ketenagakerjaan, dalam kasus ini yaitu ILO berupa konvensi dan deklarasi. Kemudian, data primer juga didapatkan dari donor program yang diteliti, yaitu melalui Kedutaan Besar Negara Kerajaan Norwegia berupa laporan akhir dan evaluasi program. Penulis juga mendapatkan data primer lainnya dari Undang-Undang pemerintah Indonesia dan Malaysia mengenai tenaga kerja. Sebagai dua negara yang bersangkutan dalam penelitian ini. Data sekunder yang dibutuhkan

⁵⁰ United Nations Office on Drugs and Crime, *Human Trafficking*, <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html> diakses pada 8 Juli 2017

⁵¹ John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, (London: Sage Publications, 2003), hal 14

untuk penelitian ini dikumpulkan dengan cara studi literatur, yaitu dari buku, jurnal, dan sumber *online* yang relevan dengan topik penelitian ini.

1.7 Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan ditujukan untuk melihat bagaimana penulis mengorganisasikan pembahasan dalam penelitian ini. Penelitian ini dibagi menjadi lima bab.

Dalam bab pertama yaitu pendahuluan, terdapat latar belakang masalah, identifikasi masalah, kerangka pemikiran, serta metode penelitian. Dalam latar belakang masalah, penulis membahas mengenai hak asasi manusia secara general, perlindungan terhadap hak asasi manusia, serta keterlibatan perempuan dalam dunia kerja. Kemudian, dalam identifikasi masalah dibahas mengenai bagaimana isu pekerja domestik perempuan dan pemenuhan hak-haknya menjadi sebuah isu penting yang harus diperhatikan penanganannya oleh negara. Dalam identifikasi masalah juga dibahas mengenai masalah yang terjadi kepada para pekerja domestik perempuan Indonesia di Malaysia secara umum. Kemudian dalam kerangka pemikiran, penulis menjelaskan teori apa yang digunakan untuk menjelaskan fenomena ini serta konsep-konsep apa saja yang akan digunakan. Didalam metode penelitian dijelaskan bagaimana penulis mendapatkan informasi dan data untuk melakukan penelitian ini.

Pada bab kedua, penulis memaparkan mengenai ILO mulai dari latar belakang dan tujuan pembentukan ILO sampai ke struktur organisasi ILO. Tujuannya adalah untuk memberikan gambaran serta pemahaman yang lebih jelas

mengenai organisasi internasional yang menjadi aktor penting dalam penelitian ini.

Pada bab ketiga, penulis memaparkan mengenai permasalahan pekerja domestik perempuan Indonesia khususnya di Malaysia. Dalam bab ini dijelaskan secara lebih mendetail masalah apa saja yang dihadapi oleh mereka dalam pekerjaannya.

Pada bab keempat, penulis akan menjawab pertanyaan riset dari penelitian ini. Selain itu, dalam bab ini juga akan dipaparkan penjelasan mengenai program ILO, yaitu *Combating Forced Labour and Trafficking of Indonesian Migrant Workers*, serta melihat bagaimana implementasi dari program tersebut.

Dan yang terakhir, dalam bab lima penulis membuat kesimpulan dari pembahasan yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya.