

BAB II

PEKERJA MIGRAN INDONESIA DI QATAR

2.1. Gambaran Negara Qatar dan Indonesia

Secara geografis, Qatar menempati wilayah semenanjung seluas 11.581 km² yang menjorok ke Teluk Persia di sisi timur Jazirah Arab. Sebagai bagian dari blok *Gulf Cooperation Council* (GCC), Qatar menjalankan sistem politik monarki absolut yang dipimpin oleh dinasti Al-Thani. Dalam model pemerintahan ini, seluruh regulasi negara, termasuk aturan ketenagakerjaan, bersifat sangat sentralistik di bawah otoritas penuh Emir (Rakhmat, 2023). Dominasi kekuasaan tersebut menyebabkan setiap pembaruan kebijakan sangat bergantung pada kebijakan politik elit penguasa, yang secara tidak langsung menutup ruang gerak bagi organisasi buruh maupun masyarakat sipil lokal untuk melakukan advokasi hak pekerja secara independen.

Indonesia sendiri secara geografis merupakan negara kepulauan yang terletak di antara Benua Asia dan Australia serta diapit oleh Samudra Hindia dan Samudra Pasifik. Luas wilayah Indonesia berdasarkan akumulasi luas provinsi pada tahun 2021 mencapai sekitar 1,9 juta km², yang menunjukkan karakter Indonesia sebagai negara dengan bentang wilayah yang luas dan tersebar (Badan Pusat Statistik, 2021). Dari sisi sosial budaya, Indonesia dikenal sebagai masyarakat yang sangat majemuk, dengan keberagaman etnis, agama, bahasa, ras, dan golongan yang membentuk corak plural dalam kehidupan nasional (Wasino, 2013).

Kemajemukan tersebut kemudian menjadi bagian penting dalam pembentukan identitas kebangsaan Indonesia, yang tidak dibangun di atas satu garis keturunan politik atau tradisi kekuasaan tertentu, melainkan pada persatuan dalam keberagaman (Wasino, 2013). Dalam sistem politiknya, Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, dengan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan menurut Undang-Undang Dasar 1945 (Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2002). Oleh karena itu, berbeda dengan Qatar yang bercorak monarki hereditas dan relatif lebih tradisional konservatif, Indonesia dapat dipahami sebagai negara republik demokratis dengan karakter sosial yang plural dan majemuk.

Qatar disini dapat dipahami sebagai negara monarki hereditas yang identitas politik dan sosialnya sangat terkait dengan afiliasi Arab Islam, keluarga, serta tradisi nasional. Hal ini terlihat jelas dalam Konstitusi Permanen Qatar yang menegaskan bahwa Qatar adalah negara Arab yang berdaulat, agama negaranya adalah Islam, syariah merupakan sumber utama legislasi, dan pemerintahan diwariskan dalam keluarga Al Thani (Government Communications Office, 2024). Dalam pasal-pasal sosial konstitusi tersebut, keluarga disebut sebagai dasar masyarakat, sementara negara diberi tanggung jawab untuk menjaga agama, moral, warisan budaya, dan tradisi nasional. Karena itu, ketika Qatar digambarkan memiliki corak yang relatif lebih tradisional dan konservatif, deskripsi tersebut bukan sekadar label umum, tetapi dapat dijelaskan dari fondasi konstitusional dan cara negara membangun identitas sosial politiknya sendiri (Government Communications Office, 2024).

Karakter tersebut juga diperkuat oleh kajian akademik tentang pembentukan negara Qatar modern. Parvez menunjukkan bahwa proses *nation-building* di Qatar dibangun melalui pertemuan antara tradisi, identitas lokal, dan modernitas yang diarahkan oleh negara, sehingga identitas nasional Qatar tidak berkembang dengan meninggalkan tradisi, melainkan justru melalui pemanfaatan tradisi sebagai bagian dari modernitas politiknya (Parvez, 2024). Mitchell dan Al-Hammadi menjelaskan bahwa identitas nasional Qatar setelah periode tahun 2017 semakin ditekankan melalui narasi persatuan, warisan budaya, dan representasi nilai-nilai khas masyarakat Qatar, yang menunjukkan bahwa unsur tradisi tetap memainkan peran penting dalam pembentukan identitas kebangsaan di tengah modernisasi negara (Mitchell & Al-Hammadi, 2020). Dengan demikian, corak monarki Qatar tidak hanya tampak dalam bentuk pemerintahannya, tetapi juga dalam hubungan erat antara negara, identitas nasional, agama, dan tradisi sosial yang dipelihara secara institusional (Parvez, 2024), (Mitchell & Al-Hammadi, 2020).

Berbeda dengan Qatar, Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik dengan dasar demokrasi konstitusional. UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik, kedaulatan berada di tangan rakyat, dan Indonesia adalah negara hukum, sehingga legitimasi politiknya tidak diwariskan dalam satu dinasti atau keluarga penguasa, melainkan dibangun melalui prinsip kedaulatan rakyat dan mekanisme konstitusional (Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2002). Dalam kerangka ini, Indonesia lebih tepat dipahami sebagai negara republik demokratis yang bertumpu pada representasi politik, perwakilan, dan pengaturan kekuasaan melalui konstitusi.

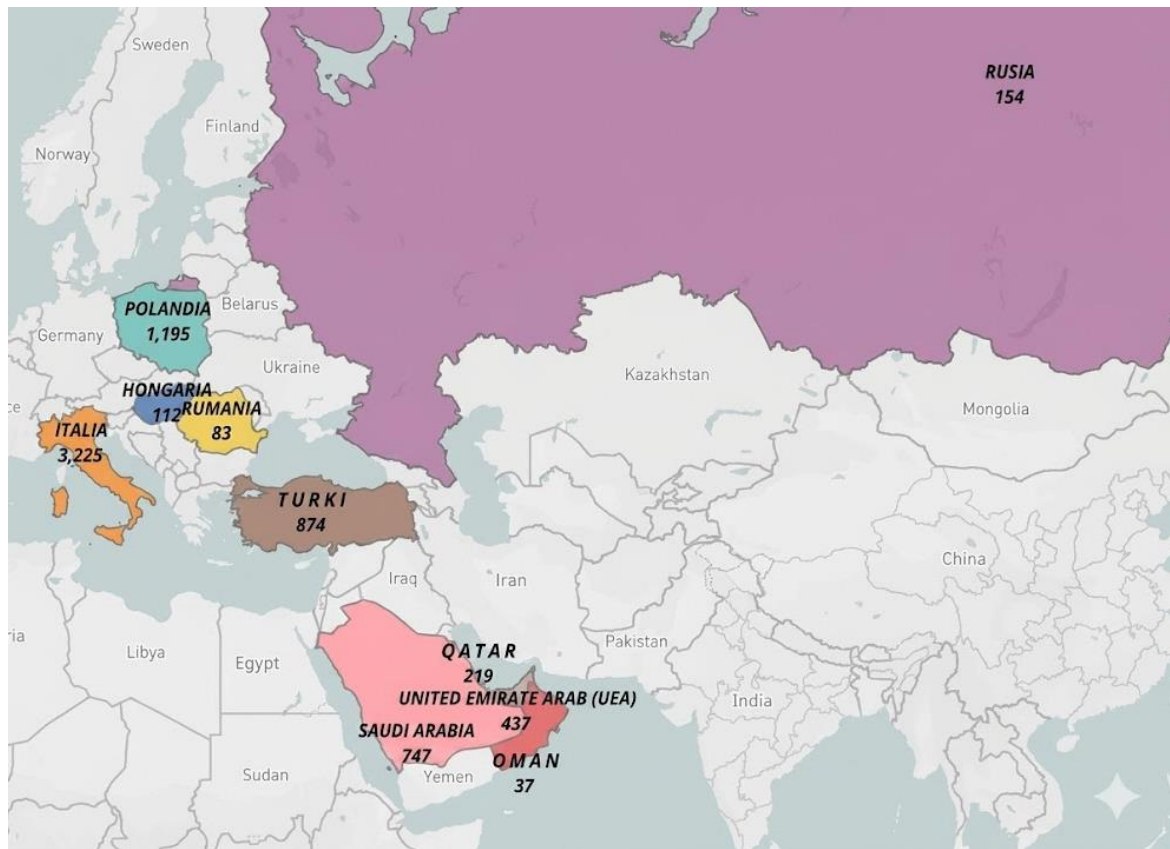
Oleh karena itu, jika Qatar membangun legitimasi negara melalui monarki hereditas yang dekat dengan identitas Arab Islam dan tradisi nasional, maka Indonesia membangun legitimasi politiknya melalui republik, konstitusi, dan prinsip kedaulatan rakyat (Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2002).

Meskipun memiliki corak negara yang berbeda, Qatar dan Indonesia tetap memiliki titik temu yang memungkinkan terbentuknya kerja sama bilateral. Keduanya sama-sama merupakan negara berdaulat yang memiliki dasar konstitusional yang jelas, sama-sama menempatkan stabilitas nasional dan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan negara, dan sama-sama bergerak dalam kerangka hubungan internasional yang membutuhkan kerja sama dengan negara lain (Government Communications Office, 2024), (Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2002). Namun, perbedaan corak politik dan sosial keduanya membuat posisi mereka dalam migrasi tenaga kerja menjadi tidak sama. Qatar berkembang sebagai receiving state karena struktur demografi dan ekonominya sangat bergantung pada tenaga kerja asing, sedangkan Indonesia menempati posisi sebagai sending state karena memiliki arus tenaga kerja yang terus bergerak ke luar negeri, termasuk ke kawasan Timur Tengah. Dalam hal ini, perbedaan antara monarki hereditas yang relatif lebih tradisional dan republik demokratis justru membentuk hubungan yang saling melengkapi yaitu Qatar membutuhkan tenaga kerja migran untuk menopang pasar kerjanya, sementara Indonesia memiliki kepentingan dalam penempatan sekaligus perlindungan warga negaranya di luar negeri (Mitchell & Al-Hammadi, 2020), (Government Communications Office, 2024).

Qatar sebagai monarki hereditas dengan identitas sosial-politik Arab-Islam yang relatif lebih tradisional dan konservatif menghadirkan pasar kerja yang sangat bergantung pada pekerja asing, sedangkan Indonesia sebagai republik demokratis memiliki posisi strategis sebagai negara pengirim pekerja migran. Dari titik ini menjadikan pembahasan mengenai pekerja migran Indonesia di Qatar menjadi relevan, karena arus migrasi tenaga kerja antara kedua negara dibentuk oleh kombinasi antara kebutuhan ekonomi, struktur demografi, serta perbedaan corak politik dan sosial dari masing-masing negara (Parvez, 2024), (Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2002).

2.2. Pekerja Migran Indonesia di Qatar

Qatar merupakan salah satu negara tujuan penempatan pekerja migran Indonesia di kawasan Timur Tengah, meskipun jumlah penempatannya tidak sebesar negara tujuan utama lain seperti Hong Kong, Taiwan, atau Malaysia. Berdasarkan data penempatan PMI berdasarkan negara tujuan.



Gambar 2.1. Persebaran Pekerja Migran Indonesia Tahun 2021

Sumber: Data Pekerja Migran Indonesia Periode Tahun 2021, BP2MI.

Jumlah penempatan ke Qatar pada periode 2019 sampai 2021 menunjukkan pola yang fluktuatif, yaitu 217 orang pada 2019, turun menjadi 43 orang pada 2020, lalu naik kembali menjadi 219 orang pada 2021. Pada periode setelahnya, jumlah penempatan ke Qatar meningkat cukup tajam menjadi 848 orang pada 2022, kemudian turun menjadi 307 orang pada 2023, dan kembali naik menjadi 783 orang pada 2024. Sementara itu, pada tahun 2025 data menunjukkan angka 336 orang. Pola ini menunjukkan bahwa Qatar memang bukan tujuan penempatan terbesar

bagi PMI, tetapi tetap menjadi salah satu negara tujuan yang stabil dan relevan dalam pembahasan perlindungan pekerja migran Indonesia.

NO	NEGARA	2019	2020	2021
1	Hongkong	71.779	53.178	52.278
2	Taiwan	79.573	34.287	7.789
3	Italia	1.349	411	3.225
4	Singapura	19.356	4.481	3.217
5	Polandia	430	837	1.195
6	Turki	730	47	874
7	Saudi Arabia	7.018	1.926	747
8	Malaysia	79.659	14.742	563
9	Maldivest	292	73	449
10	United Emirate Arab	578	117	437
11	Jepang	486	753	359
12	Papua New Guinea	1.034	105	259
13	Qatar	217	43	219
14	Korea Selatan	6.207	641	174
15	Rusia	126	16	154
16	Zambia	89	95	144
17	Hongaria	56	33	112

NO	NEGARA	2019	2020	2021
18	Rumania	34	34	83
19	Oman	471	65	37
20	Sri Langka	42	14	36
21	Yordania	48	2	33
22	Cyprus	27	3	25
23	Seychelles	41	2	25
24	Gabon	96	16	22
25	Albania	4	3	11
26	Lainnya	7.747	1.512	157
TOTAL		277.489	113.436	72.624

Tabel 2.1. Data Negara Penempatan PMI Tahun 2019-2021

Sumber: Data Pekerja Migran Indonesia Periode Tahun 2021, BP2MI.

NO	NEGARA	2022	2023	2024	JUMLAH
1	Hongkong	60.065	88.167	99.773	248.005
2	Taiwan	53.471	83.142	84.581	221.194
3	Malaysia	43.125	72.257	51.723	167.105
4	Jepang	5.832	9.673	12.720	28.225
5	Singapura	6.619	7.883	10.819	25.321
6	Korea Selatan	11.571	12.582	10.750	34.903
7	Saudi Arabia	4.675	6.290	7.759	18.724

NO	NEGARA	2022	2023	2024	JUMLAH
8	Italia	3.583	3.520	3.535	10.638
9	Brunei Darussalam	513	2.870	3.183	6.566
10	Turki	1.489	2.290	2.630	6.409
11	Polandia	1.897	1.524	1.320	4.741
12	Uni Emirat Arab	548	976	1.244	2.768
13	Zambia	110	289	857	1.256
14	Qatar	848	307	783	1.938
15	Kuwait	718	427	640	1.785
16	Maladewa	1.164	718	591	2.473
17	Papua New Guinea	549	634	456	1.639
18	Hungaria	178	447	427	1.052
19	Slovakia	30	401	404	835
20	Rumania	288	221	377	886
21	Kroasia	0	29	323	352
22	Selandia Baru	185	335	291	811
23	Pulau Solomon	418	374	223	1.015
24	Bulgaria	29	177	192	398

NO	NEGARA	2022	2023	2024	JUMLAH
25	Persemakmuran Dominika	0	45	191	236
26	Lainnya	2.812	1.530	1.642	5.984
Jumlah		200.717	297.108	297.434	795.259

Tabel 2.2. Data Negara Penempatan PMI Tahun 2022-2024

Sumber: Data Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia Tahun 2024, Pusat Data dan Informasi Kementerian Perlindungan Pekerja Migran Indonesia/Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia.

Diperhatikan dari pergerakannya, penurunan tajam pada 2020 kemungkinan besar berkaitan dengan pembatasan mobilitas internasional pada masa pandemi, sedangkan kenaikan pada 2022 dan 2024 menunjukkan bahwa penempatan ke Qatar kembali aktif setelah situasi global dan pasar kerja luar negeri mulai pulih. Dengan demikian, meskipun secara kuantitas Qatar tidak menempati posisi teratas, keberadaan penempatan PMI yang terus muncul dari tahun ke tahun menunjukkan bahwa negara ini tetap menjadi salah satu ruang kerja yang penting untuk diperhatikan dalam konteks perlindungan tenaga kerja migran Indonesia.

Dalam melihat profil pekerjaan PMI, data penempatan berdasarkan jabatan dari sumber BP2MI dan KP2MI memperlihatkan bahwa jenis pekerjaan yang paling dominan pada periode 2022–2024 masih didominasi oleh pekerjaan berbasis

layanan rumah tangga dan perawatan. Lima jabatan dengan penempatan tertinggi pada periode tersebut adalah house maid, caregiver, worker, plantation worker, dan domestic worker. Dari lima jabatan tersebut, kategori house maid menempati posisi tertinggi dengan 60.564 orang pada 2022, 88.612 orang pada 2023, dan 100.096 orang pada 2024. Setelah itu disusul caregiver dengan 23.098 orang pada 2022, 54.637 orang pada 2023, dan 52.029 orang pada 2024. Sementara itu, kategori domestic worker juga menunjukkan kecenderungan naik, dari 6.362 orang pada 2022 menjadi 7.799 orang pada 2023 dan 10.714 orang pada 2024.

NO	JABATAN	2019	2020	2021
1	House Maid	82.218	55.195	52.475
2	Caregiver	55.125	23.452	5.403
3	Domestic Worker	18.585	4.291	2.925
4	Worker	22.069	9.318	2.379
5	Spa Therapist	1.084	226	1.384
6	Waiter	917	211	707
7	Room Attendant - Maids	211	53	544
8	Plantation Worker	23.170	4.842	533
9	Bar Worker	156	36	395
10	Bus Boy	139	44	368
11	Kitchen Steward	109	17	323
12	Cooks	275	70	302
13	Care Worker	309	354	295
14	Operator	6.577	1.227	257
15	Restaurant Worker	583	187	199
16	Production Worker	0	26	197
17	Buffet	102	23	190
18	Fisherman	2.874	988	184
19	Other Workers Doing Simple Job Industry	0	14	180
20	Factory Worker	207	209	136
21	Bartender	65	9	130
22	Terapis	393	42	127
23	Waitress	264	70	126
24	Poultry Worker	76	19	119
25	Laundry Attendant	89	18	115
26	Lainnya	61.892	12.495	2.631
TOTAL		277.489	113.436	72.624

Tabel 2.3. Data Penempatan PMI Berdasarkan Pekerjaan Tahun 2019-2021

Sumber: Data Pekerja Migran Indonesia Periode Tahun 2021, BP2MI.

NO	JABATAN	2022	2023	2024	JUMLAH
1	House Maid	60.564	88.612	100.096	249.272
2	Caregiver	23.098	54.637	52.029	129.764
3	Worker	24.629	22.345	22.527	69.501
4	Plantation Worker	15.328	25.162	20.665	61.155
5	Domestic Worker	6.362	7.799	10.714	24.875
6	Construction Worker	4.417	13.185	8.699	26.301
7	Operator Production	18.896	16.091	8.443	43.430
8	Manufacturing Worker	135	4.784	6.700	11.619
9	Housekeeper and Family Cook	703	3.263	4.728	8.694
10	Fisherman	6.263	5.958	4.135	16.356
11	Elderly Caretaker (Informal)	217	2.010	3.833	6.060
12	Baby Sitter (Informal)	121	1.585	3.675	5.381

NO	JABATAN	2022	2023	2024	JUMLAH
13	General Worker	988	3.208	2.095	6.291
14	Harvester	1.592	3.908	1.952	6.642
15	Spa Therapist	2.488	3.048	1.918	7.454
16	Ships Engineers	0	28	1.721	1.749
17	Care Worker	1.222	1.585	1.562	4.369
18	Nursing Home	1.079	1.397	1.467	3.943
19	Operator	9.450	4.726	1.233	15.409
20	Agricultur	0	25	1.203	1.228
21	Agricultural Labour	685	2.725	1.152	4.562
22	Waiter	1.185	613	1.069	2.867
23	Agriculture Farming	817	1.108	1.043	2.968
24	Female Caregiver	279	427	934	1.640
25	Office and Facility Cleaning Worker	0	26	742	768
26	Lainnya	20.199	29.663	33.099	82.961

NO	JABATAN	2022	2023	2024	JUMLAH
	Jumlah	200.717	297.108	297.434	795.259

Tabel 2.4. Data Penempatan PMI Berdasarkan Pekerjaan Tahun 2022-2024

Sumber: Data Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia Tahun 2024, Pusat Data dan Informasi Kementerian Perlindungan Pekerja Migran Indonesia/Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia.

Pola tersebut menunjukkan bahwa sektor kerja domestik dan kerja berbasis pelayanan masih menjadi salah satu bentuk pekerjaan yang paling menonjol dalam penempatan PMI. Dalam konteks Qatar, kecenderungan ini relevan karena pasar kerja migran di negara tersebut juga banyak bertumpu pada sektor jasa, pelayanan, dan pekerjaan yang menempatkan pekerja migran pada relasi kerja yang sangat bergantung pada pemberi kerja.

Kategori pekerja rumah tangga atau domestic worker/house maid perlu diberi perhatian khusus. Pekerja rumah tangga memiliki karakter yang berbeda dibanding pekerja di sektor formal yang bekerja di ruang publik atau perusahaan. Mereka bekerja di ruang privat rumah tangga, sehingga pengawasan eksternal lebih terbatas, akses terhadap bantuan tidak selalu mudah, dan relasi kuasa dengan majikan cenderung lebih timpang. Posisi ini membuat pekerja rumah tangga menjadi salah satu kelompok yang paling rentan ketika bicara soal pelanggaran hak, pembatasan komunikasi, jam kerja yang panjang, ataupun kesulitan mengakses mekanisme pengaduan. Karena itu, pembahasan tentang PMI di Qatar tidak cukup

hanya menjelaskan jumlah dan persebaran kerja, tetapi juga perlu menunjukkan bahwa jenis pekerjaan tertentu terutama pekerjaan domestik membawa tingkat kerentanan yang lebih tinggi dibanding sektor lainnya.

Jika diperhatikan sebagai satu pola, data penempatan PMI ke Qatar dan data jabatan tersebut menunjukkan dua hal. Pertama, Qatar memang bukan tujuan dengan volume penempatan terbesar, tetapi penempatannya tetap berlangsung secara berkelanjutan dan bahkan kembali meningkat setelah pandemi. Kedua, dalam konteks profil kerja PMI, pekerjaan berbasis layanan dan domestik masih sangat penting untuk dibahas karena kategori inilah yang paling dekat dengan isu kerentanan dan kebutuhan perlindungan. Dari titik ini, pembahasan kemudian perlu diarahkan ke subbab berikutnya, yaitu mengenai masalah dan hambatan dalam kerja sama mewujudkan perlindungan, sebab persoalan PMI di Qatar tidak hanya terkait jumlah penempatan, tetapi juga menyangkut struktur kerja, budaya kerja, dan mekanisme perlindungan yang tersedia.

Dalam konteks PMI, kerentanan tersebut dapat dianalisis melalui pendekatan keamanan manusia. Safitri dan Wibisono (2023) menekankan bahwa ancaman terhadap pekerja migran tidak hanya berbentuk kerugian ekonomi, tetapi juga mencakup aspek kesehatan, psikologis, dan perlindungan hukum. Selama pandemi, laporan berbagai organisasi internasional menunjukkan adanya kepadatan hunian di kamp pekerja migran yang berpotensi memperburuk risiko kesehatan, sehingga memperlihatkan bahwa dimensi hak atas kesehatan juga menjadi isu penting dalam perlindungan pekerja migran.

Peran Pekerja Migran Indonesia (PMI) di Qatar memegang pengaruh vital dalam konstelasi hubungan bilateral sekaligus menjadi pilar pemenuhan kebutuhan tenaga kerja pada berbagai bidang strategis. Secara fungsional, posisi tawar tenaga kerja Indonesia telah bertransformasi dari yang sebelumnya terkonsentrasi pada sektor domestik menjadi lebih bervariasi ke ranah formal dan semi-profesional. Fenomena ini mengindikasikan bahwa kapasitas pekerja Indonesia kini tidak lagi sekadar dipandang sebagai penopang urusan rumah tangga, melainkan telah menjadi bagian esensial dalam sektor retail, perhotelan, industri ekstraktif (minyak dan gas), hingga layanan transportasi udara (Rakhmat, 2023). Evolusi ini merefleksikan adanya pengakuan pasar tenaga kerja Qatar terhadap peningkatan kompetensi PMI di tengah kompetisi yang intens dengan tenaga kerja dari kawasan Asia lainnya.

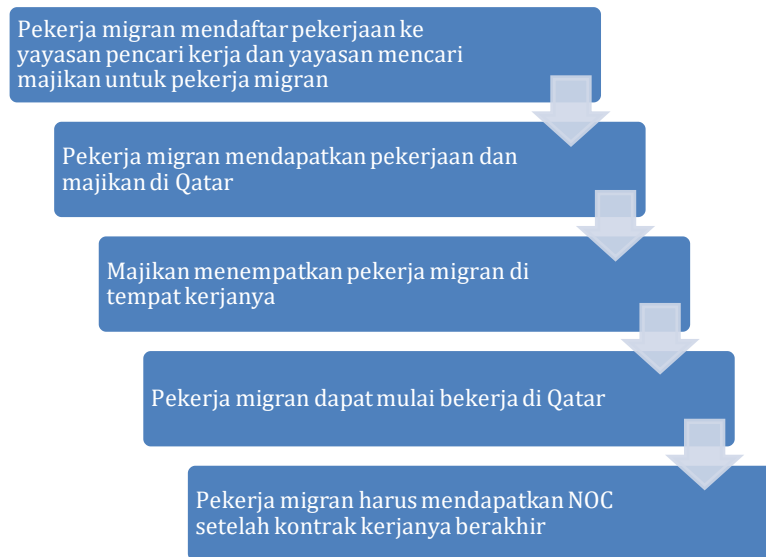
Namun, apabila ditinjau secara struktural, kedudukan PMI masih terjebak dalam tingkatan yang rawan akibat keterikatan yuridis pada skema pensponsoran. Kendati mereka menyumbangkan devisa besar bagi tanah air dan berperan nyata dalam akselerasi pembangunan fisik di Qatar, posisi tawar PMI sering kali tergerus saat berhadapan dengan aturan domestik yang bersifat mengekang. Sebagaimana hasil telaah (Safitri & Wibisono, 2023), jaminan keamanan manusia bagi PMI masih dihantui oleh ketidakpastian perlindungan kerja, di mana status mereka kerap kali dianggap sebagai subjek sementara (*transient*) yang ruang gerak sipilnya dikendalikan oleh kekuatan majikan. Situasi ini melahirkan sebuah kontradiksi: kehadiran mereka sangat diperlukan secara ekonomi, namun hak otonomi mereka sangat dibatasi secara legal.

Di sisi lain, kedudukan PMI di Qatar juga sangat bergantung pada kebijakan perlindungan yang dijalankan oleh otoritas Indonesia melalui jalur diplomasi. Langkah untuk memprioritaskan penempatan pada sektor formal merupakan bagian dari taktik mitigasi guna menekan angka kekerasan serta eksploitasi yang rawan terjadi di sektor informal. Walaupun demikian, kendala komunikasi serta disparitas budaya tetap menjadi faktor yang menuntut kemampuan adaptasi tinggi dari para pekerja agar terhindar dari jeratan problematika hukum (Kaur, 2004). Dalam kerangka ini, keberadaan PMI di Qatar membutuhkan pemantauan yang berkesinambungan, tidak terbatas pada pengawasan diplomatik saja, melainkan juga memerlukan penguatan melalui parameter perlindungan global demi memastikan kontribusi profesional mereka sejalan dengan pemenuhan hak asasi manusia yang mendasar.

2.3. Masalah dalam kerja sama mewujudkan perlindungan

Kerangka yuridis utama yang mengelola relasi industrial antara tenaga kerja mancanegara dengan pihak pemberi kerja di Qatar bersandar pada sistem *Kafala*. Secara kebahasaan, terminologi ini berakar dari tradisi Islam yang menekankan pada prinsip perlindungan atau penjaminan; akan tetapi, dalam ekosistem modern, konsep tersebut telah mengalami pergeseran makna menjadi mekanisme birokrasi yang memberikan otoritas administratif mutlak kepada majikan (*kafil*) terhadap buruh migran (Jureidini & Hassan, 2019). Sebagai sebuah tatanan struktural, *Kafala* memberikan legalitas atas ketergantungan hukum para pekerja terhadap sponsor mereka, di mana aspek-aspek vital seperti hak menetap, validitas izin kerja, hingga

status legalitas individu di Qatar sepenuhnya berada di bawah kendali pihak sponsor.



Gambar 2.2. Birokrasi Penerapan Sistem Kafala

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Dalam tataran operasional, anatomi *Kafala* memicu ketimpangan relasi kuasa yang sangat kontras melalui serangkaian instrumen regulasi yang bersifat mengikat. Salah satu elemen paling fundamental dalam sistem ini adalah syarat mutlak bagi pekerja untuk memperoleh persetujuan tertulis dari pemilik usaha apabila hendak melakukan transisi pekerjaan atau keluar dari teritorial negara (*exit permit*). Aturan ini secara sistemis mengekang fleksibilitas tenaga kerja dan mengkondisikan para buruh migran agar tidak memiliki kedaulatan atas keputusan profesional mereka sendiri (Malit & Naufal, 2016). Menjelang Piala Dunia 2022, percepatan pembangunan infrastruktur dan sektor perhotelan meningkatkan kebutuhan tenaga

kerja. Dalam konteks tersebut, International Trade Union Confederation (2020) menyatakan bahwa meskipun aturan exit permit dan NOC telah dihapuskan secara formal, sebagian pekerja masih menghadapi hambatan administratif ketika hendak berpindah kerja. Praktik penyitaan paspor, meskipun secara hukum dilarang, masih ditemukan sebagai instrumen kontrol terhadap mobilitas pekerja. Laporan Human Rights Watch juga menunjukkan bahwa mekanisme “absconding” atau tuduhan kabur dari majikan tetap digunakan sebagai tekanan terhadap pekerja yang mencoba meninggalkan pekerjaan bermasalah.

Memasuki periode pasca-Piala Dunia (2023–2024), fokus persoalan bergeser pada konsistensi penegakan regulasi. Laporan ILO (2024) menunjukkan adanya peningkatan jumlah pekerja yang berhasil berpindah kerja secara legal, namun juga mengakui masih terdapat hambatan administratif dalam pembaruan dokumen residensi bagi sebagian pekerja migran. Bagi PMI, persoalan dokumen tinggal sangat krusial karena status residensi menentukan akses terhadap layanan kesehatan, bantuan hukum, dan perlindungan konsuler.

Jika ditelaah dari sudut pandang keamanan manusia, skema *Kafala* diidentifikasi sebagai akar dari kerentanan struktural yang dihadapi oleh Pekerja Migran Indonesia (PMI). Kendati otoritas Qatar telah mempublikasikan sejumlah agenda pembaruan regulasi ketenagakerjaan menjelang perhelatan akbar tahun 2022, sisa-sisa dari mekanisme *Kafala* tradisional nyatanya masih berakar kuat dalam implementasi sehari-hari (Safitri & Wibisono, 2023). Hal ini berdampak pada pengabaian hak-hak fundamental pekerja, seperti perlindungan atas dokumen

identitas pribadi dan kemerdekaan untuk berpindah tempat, yang sering kali dikesampingkan demi prioritas kontrol imigrasi serta stabilitas ekonomi makro. Dengan demikian, *Kafala* tidak dapat dipandang sekadar sebagai prosedur birokrasi biasa, melainkan sebuah konstruksi sistemik yang memosisikan PMI pada derajat tawar yang sangat rendah di bawah supremasi hukum nasional Qatar.

Metamorfosis sejarah ini secara fundamental telah mengubah wajah *kafala* dari sebuah lembaga perlindungan sosial menjadi struktur kontrol yang asimetris dan restriktif. Dalam praktik kontemporer, sistem ini melahirkan ketergantungan hukum yang ekstrem, di mana seluruh hak sipil dan status legal pekerja migran berada di bawah kendali penuh majikan. Sebagai aktor penjamin, majikan memegang hegemoni administratif yang luas, mulai dari otoritas pengurusan dokumen tinggal hingga hak prerogatif dalam menyetujui atau menolak perpindahan lapangan kerja (Zainnuddin & Ghazali, 2025). Keterikatan yuridis yang kaku inilah yang kerap memojokkan pekerja pada posisi rentan sebab kegagalan administratif dari pihak majikan dapat secara otomatis mendegradasi status pekerja menjadi ilegal, yang pada akhirnya memicu isolasi sosial serta membuka celah lebar bagi praktik eksploitasi dan pelanggaran keamanan manusia (Safitri & Wibisono, 2023).

Salah satu pilar utama dalam mekanisme ini adalah pengelolaan izin residensi atau *Iqama*. Di bawah aturan ini, kewajiban untuk memperbarui izin tinggal berada di tangan majikan secara eksklusif. Ketidakpatuhan atau kelalaian majikan dalam prosedur ini secara otomatis akan mendegradasi status pekerja

menjadi ilegal, yang berujung pada ancaman penahanan administratif hingga deportasi, sekalipun kesalahan tersebut murni berasal dari pihak sponsor (Safitri & Wibisono, 2023). Kondisi kerentanan hukum ini sering kali diperparah oleh tindakan koersif berupa penyitaan paspor oleh majikan, sebuah praktik ilegal yang secara *de facto* berfungsi sebagai instrumen kontrol fisik agar pekerja tidak memiliki mobilitas untuk meninggalkan lingkungan kerja (Ganji, 2016).

Selanjutnya, mekanisme kontrol mobilitas buruh dijalankan melalui persyaratan Izin Keluar (*Exit Permit*) serta Surat Bebas Keberatan atau *No Objection Certificate* (NOC). Secara historis, seorang migran tidak dimungkinkan untuk melakukan perpindahan lapangan kerja tanpa adanya persetujuan tertulis dari sponsor awal, yang pada dasarnya mengunci posisi pekerja pada satu kontrak kerja meskipun terjadi praktik eksploitasi (Zainnuddin & Ghazali, 2025). Kendati reformasi hukum terbaru telah berupaya membatalkan syarat NOC secara formal, realitas di lapangan menunjukkan adanya taktik "balas dendam" dari pemberi kerja melalui pelaporan tuduhan palsu terkait "pelarian" (*absconding*). Laporan semacam ini berfungsi sebagai senjata administratif yang efektif untuk menjegal niat pekerja yang ingin berpindah kerja atau menuntut hak-haknya (Alkhayareen, 2023).

Aspek krusial lainnya menyangkut mekanisme perlindungan pendapatan. Meskipun pemerintah Qatar telah menginisiasi *Wage Protection System* (WPS) sebagai sistem pemantauan gaji berbasis perbankan, instrumen ini masih menyisakan celah yang lebar. Laporan evaluasi terbaru mencatat bahwa perusahaan masih kerap melakukan manipulasi data pembayaran atau menangguhkan gaji

secara sepihak meskipun sistem elektronik telah menunjukkan status terbayar (ILO, 2023). Terlebih lagi, akses terhadap keadilan melalui komite penyelesaian sengketa perburuhan masih sering terkendala oleh proses birokrasi yang lamban dan melelahkan secara finansial bagi pekerja (ILO, 2024). Pada sektor domestik, mekanisme ini mencapai level yang paling restriktif karena minimnya inspeksi pemerintah di ranah privat, yang menyebabkan pelanggaran terhadap hak waktu istirahat dan privasi pekerja sering kali luput dari pengawasan hukum (Alkhayareen, 2023).

Data pengaduan WNI/PMI di Qatar menunjukkan bahwa isu perlindungan tetap perlu mendapat perhatian meskipun jumlah penempatan ke Qatar tidak terlalu besar dibanding negara tujuan utama lainnya. Jumlah pengaduan terkait Qatar tercatat sebanyak 15 kasus puncaknya pada 2022 (KP2MI, 2024), menurun menjadi 5 kasus pada 2023 (BP2MI, 2023) , meningkat menjadi 11 kasus pada 2024 (BP2MI, 2024) , dan kembali naik menjadi 14 kasus pada 2025 (BP2MI, 2025).

		BULAN KE												
NO	NEGA RA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	TOTA L
1	Albania	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2
2	Australi a	2	2	2	0	0	2	0	2	2	2	0	3	17
3	Bahrain	1	0	0	0	0	2	2	2	0	2	2	0	11
4	Brazil	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
5	Brunei Darussa lam	2	2	1	0	2	0	2	1	1	13	2	0	26
6	Bulgari a	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	0	0	9
7	Cambo dia	5	1	6	3	7	4	1	2	2	4	3	1	39
8	Canada	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	4
9	China	1	2	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	8
10	Fiji Islands	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	4
11	France	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
12	Gabon	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
13	German y	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

		BULAN KE												
NO	NEGA RA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	TOTA L
14	Guyana	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
15	Hong Kong	50	25	13	3	13	13	11	9	21	50	6	3	217
16	Iraq	3	3	1	1	3	3	2	2	4	4	0	0	26
17	Italy	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
18	Japan	1	0	1	0	2	0	3	0	2	0	0	1	10
19	Korea Selatan	2	4	8	3	4	2	1	11	8	11	21	1	76
20	Kuwait	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	2
21	Lainny a	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	2	0	5
22	Laos	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
23	LIBERI A	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
24	Libya	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	3
25	Malaysi a	23	28	14	14	33	25	61	36	31	66	29	20	380
26	Mesir	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	3
27	Mozam bique	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

		BULAN KE												
NO	NEGA RA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	TOTA L
28	Myanm ar	0	3	1	2	27	0	3	1	13	2	0	0	52
29	New Zealand	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
30	Oman	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3
31	Papua New Guinea	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2
32	Peru	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
33	Philippi nes	1	0	0	0	5	0	0	0	0	1	0	0	7
34	Poland	3	7	3	5	2	0	3	7	4	0	5	0	39
35	Portuga l	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
36	Qatar	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	5
37	Romani a	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
38	Saudi Arabia	39	37	45	35	65	40	54	45	49	35	22	32	498
39	Senegal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1

		BULAN KE												
NO	NEGA RA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	TOTA L
40	Serbia and Monten egro	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	3
41	Singap ore	1	1	3	3	5	1	7	10	5	1	3	1	41

Tabel 2.5. Data Pengaduan Pekerja Migran Indonesia Tahun 2023

Sumber: Rekapitulasi Data Pengaduan Pekerja Migran Indonesia Tahun 2023

Berdasarkan Negara, BP2MI.

		BULAN KE												
NO	NEGA RA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	TOTA L
1	ALJAZ AIR	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	3
2	ARGE NTINA	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	3

		BULAN KE												
NO	NEGA RA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	TOTA L
3	AUST RALIA	0	0	0	1	2	0	0	0	3	3	0	2	11
4	BAHA MAS	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
5	BAHR AIN	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3
6	BRUN EI DARU SSALA M	1	1	2	0	1	0	2	1	1	4	3	1	17
7	CAMB ODIA	4	7	6	8	11	5	8	5	13	0	3	1	71
8	CANA DA	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	4
9	CHINA	13	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	17
10	CONG O	0	2	0	0	5	3	0	2	6	4	1	1	24
11	CROA TIA	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1

		BULAN KE												
NO	NEGA RA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	TOTA L
	(HRVA TSKA)													
12	CZEC H RE PUB LIC	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
13	ETHIO PIA	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
14	FARO E ISLAN DS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
15	FIJI ISLAN DS	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	1	0	5
16	GABO N	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
17	GERM ANY	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1

		BULAN KE												
NO	NEGA RA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	TOTA L
18	HONG KONG	6	5	3	10	13	7	6	5	8	4	0	5	72
19	HUNG ARY	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	4
20	IRAQ	2	1	0	0	8	0	1	1	2	4	0	4	23
21	JAPAN	1	1	0	1	2	1	2	0	2	1	0	4	15
22	KORE A SELAT AN	4	7	6	8	3	5	8	8	1	4	6	1	61
23	KUWA IT	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	3
24	Lainny a	1	2	1	6	0	0	0	0	0	0	0	1	11
25	LAOS	1	2	0	1	6	0	0	0	0	0	1	0	11
26	LIBYA	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	4
27	MACA O SAR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
28	MALA WI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1

		BULAN KE												
NO	NEGA RA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	TOTA L
29	MALA YSIA	37	22	53	45	11 0	16	26	24	30	15	15	31	424
30	MALD IVES	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
31	MAUR ITIUS	0	0	1	0	0	0	0	0	2	4	3	1	11
32	MESIR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
33	MYAN MAR	1	1	0	0	0	0	0	1	3	11	5	7	29
34	OMAN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2
35	PERU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
36	PHILIP PINES	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
37	POLA ND	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	16	21
38	PORT UGAL	2	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2	7
39	QATA R	0	0	1	1	1	2	0	1	2	1	1	1	11

		BULAN KE												
NO	NEGA RA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	TOTA L
40	ROMA NIA	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
41	SAMO A	1	0	1	0	2	1	1	1	1	3	1	1	13
42	SAUDI ARABI A	21	16	16	11	21	16	13	16	15	14	9	18	186
43	SENEG AL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
44	SINGA PORE	5	1	4	4	3	2	1	4	9	5	3	5	46
45	SLOV AKIA	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	2	0	7

Tabel 2.6. Data Pengaduan Pekerja Migran Indonesia Tahun 2024

Sumber: Rekapitulasi Data Pengaduan Pekerja Migran Indonesia Tahun
2024 Berdasarkan Negara, BP2MI.

		BULAN KE												
NO	NEGA RA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	TOTA L
1	MALAY SIA	43	59	40	42	86	21	177	34	35	201	49	69	856
2	SAUDI ARABIA	31	25	41	23	19	28	37	25	30	29	36	39	363
3	CAMBO DIA	2	10	11	32	84	32	28	24	46	15	15	23	322
4	TAIWA N	17	16	15	15	21	11	62	25	23	19	30	18	272
5	TURKE Y	1	0	1	0	0	5	11	12	67	11	12	15	135
6	HONG KONG	5	3	1	0	0	1	13	3	14	11	40	1	92
7	UNITED ARAB EMIRAT ES	3	3	1	2	4	9	10	4	10	11	8	13	78
8	KOREA SELATA N	2	4	1	0	27	1	3	6	1	0	3	3	51
9	MYANM AR	2	17	9	1	7	1	3	6	1	13	1	2	63
10	SINGAP ORE	4	3	6	9	5	5	6	13	4	5	3	3	66

		BULAN KE												
NO	NEGA RA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	TOTA L
11	POLAN D	2	6	9	1	7	5	15	5	1	5	0	2	58
12	JAPAN	2	3	0	4	6	5	0	2	8	0	6	3	39
13	OMAN	0	0	1	1	1	1	3	4	2	4	5	12	34
14	IRAQ	0	0	3	6	1	0	2	1	4	8	1	3	29
15	BRUNEI DARUS SALAM	3	0	2	4	3	1	4	1	1	3	0	3	25
16	MARSH ALL ISLAND S	0	0	3	14	0	0	25	0	0	1	3	0	46
17	SERBIA AND MONTE NEGRO	0	0	0	3	14	0	0	25	0	0	1	2	45
18	SLOVA KIA	0	1	1	1	6	3	3	0	1	1	0	3	20
19	ARMEN IA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	0	0	16
20	CHINA	0	1	0	0	2	1	2	4	4	1	2	1	18
21	Lainnya	0	2	0	1	3	1	4	1	1	4	1	1	19

		BULAN KE												
NO	NEGA RA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	TOTA L
22	CONGO (DR KONGO)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	0	0	14
23	LAOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	9	0	11
24	NEW ZEALA ND	0	0	1	0	0	1	0	0	11	0	1	0	14
25	QATAR	0	1	0	1	2	1	2	0	1	0	3	0	11
26	ROMAN IA	0	2	0	0	0	0	0	0	3	0	0	5	10
27	THAILA ND	0	0	3	0	3	2	0	0	0	0	0	3	11
28	HUNGA RY	0	0	0	3	0	3	2	0	0	0	0	1	9
29	KUWAI T	0	1	4	0	1	0	0	0	1	0	2	0	9
30	LITHUA NIA	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
31	AUSTR ALIA	0	0	0	0	6	0	1	0	0	0	0	0	8
32	SOLOM ON	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8

		BULAN KE												
NO	NEGA RA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	TOTA L
33	SYRIA	5	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	8
34	DOMINI CAN REPUBLIC	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	7
35	EQUAT ORIAL GUINEA	0	0	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	7
36	CONGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
37	PORTUGAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
38	LIBYA	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
39	MACAOSAR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6

Tabel 2.7. Data Pengaduan Pekerja Migran Indonesia Tahun 2025

Sumber: Rekapitulasi Data Pengaduan Pekerja Migran Indonesia Tahun
2025 Berdasarkan Negara, BP2MI.

NO	NEGARA	2022	2023	2024	JUMLAH
1	Malaysia	451	379	424	1254
2	Taiwan	197	367	270	834

NO	NEGARA	2022	2023	2024	JUMLAH
3	Saudi Arabia	475	498	186	1159
4	Hong Kong	117	216	72	405
5	Cambodia	36	39	71	146
6	Korea Selatan	72	76	61	209
7	Singapore	60	41	46	147
8	United Arab Emirates	112	43	42	197
9	Myanmar	7	52	29	88
10	Congo	1	0	24	25
11	Iraq	34	26	23	83
12	Poland	93	39	21	153
13	China	16	8	17	41
14	Brunei Darussalam	23	26	17	66
15	Japan	51	10	15	76
16	Mauritius	53	0	15	68
17	Samoa	0	0	13	13
18	Australia	11	17	11	39
19	Laos	3	7	11	21
20	Qatar	15	5	11	31
21	United Kingdom	8	33	9	50
22	Turkey	11	6	8	25

NO	NEGARA	2022	2023	2024	JUMLAH
23	Slovakia	2	6	7	15
24	Portugal	1	2	7	10
25	Syria	10	10	6	26
26	Lainnya	128	89	84	301
Jumlah		1987	1995	1500	5482

Tabel 2.8. Data Pengaduan Pekerja Migran Indonesia Tahun 2022-2024

Sumber: Data Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia Tahun 2024, Pusat Data dan Informasi Kementerian Perlindungan Pekerja Migran Indonesia/Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia.

Kenaikan ini memang tidak bisa langsung dibaca sebagai bukti bahwa kondisi di Qatar memburuk secara mutlak, karena angka pengaduan juga dapat dipengaruhi oleh faktor lain seperti meningkatnya kesadaran untuk melapor, perbaikan akses kanal pengaduan, atau bertambahnya jumlah penempatan pada periode tertentu. Namun demikian, tren tersebut tetap menunjukkan bahwa isu perlindungan pekerja migran Indonesia di Qatar bukan persoalan yang bisa diabaikan.

Dalam konteks ini peran data pengaduan tersebut penting karena memberi gambaran nyata bahwa keberadaan hambatan perlindungan bukan hanya bersifat teoritis, tetapi juga tampak dalam realitas penanganan kasus. Dengan kata lain, pembahasan mengenai kerja sama perlindungan Indonesia dan Qatar tidak bisa

berhenti pada aspek formal atau kebijakan, tetapi perlu dikaitkan dengan fakta bahwa masih ada WNI/PMI di Qatar yang mengalami persoalan dan membutuhkan mekanisme penanganan.

2.4. ILO

International Labour Organization (ILO) atau Organisasi Perburuhan Internasional merupakan badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang didirikan pada tahun 1919 melalui Perjanjian Versailles setelah berakhirnya Perang Dunia I. Berbeda dengan organisasi internasional lainnya, ILO memiliki struktur unik yang dikenal sebagai sistem tripartit, di mana perwakilan pemerintah, pengusaha, dan pekerja memiliki suara yang sama dalam merumuskan kebijakan (ILO, 2021). Keunikan struktur ini memungkinkan ILO menjadi wadah diplomasi multilateral yang menjembatani kepentingan ekonomi pemberi kerja dengan hak-hak dasar buruh secara global.

ILO terdiri atas tiga organ utama, yaitu International Labour Conference, Governing Body, dan International Labour Office. International Labour Conference merupakan forum umum yang mempertemukan delegasi dari negara-negara anggota untuk membahas, menetapkan, dan mengadopsi standar ketenagakerjaan internasional. Governing Body berfungsi sebagai badan eksekutif yang menentukan agenda dan arah kebijakan organisasi, sedangkan International Labour Office bertindak sebagai sekretariat permanen yang menjalankan fungsi administratif dan operasional ILO (ILO, 2021). Markas besar ILO berlokasi di Jenewa, Swiss, dan hingga saat ini memiliki 187 negara anggota, termasuk Indonesia dan Qatar.

Fokus utama ILO adalah mempromosikan keadilan sosial dan pengakuan internasional terhadap hak-hak asasi manusia di dunia kerja. Hal ini diwujudkan melalui penetapan standar ketenagakerjaan internasional (*International Labour Standards*) yang tertuang dalam bentuk Konvensi dan Rekomendasi. Dalam konteks perlindungan pekerja migran, ILO berpijak pada agenda Decent Work (Kerja Layak) yang mencakup empat pilar strategis: penghormatan terhadap standar hak kerja, penciptaan lapangan kerja, perlindungan sosial, dan dialog sosial. Sebagai organisasi yang berperan dalam tata kelola migrasi global, ILO berfungsi sebagai penyusun norma (*standard setter*) dan penyedia bantuan teknis bagi negara anggota untuk memperbaiki sistem ketenagakerjaan nasional agar selaras dengan norma hak asasi manusia internasional.

Sebagai organisasi internasional penyusun norma (*standard setter*), ILO memiliki instrumen hukum berupa konvensi yang menjadi acuan bagi negara anggota dalam menyusun kebijakan ketenagakerjaan. Dalam isu pekerja migran, terdapat dua konvensi utama yang menjadi pilar perlindungan internasional, yaitu Konvensi ILO No. 97 mengenai Migrasi untuk Pekerjaan (1949) dan Konvensi ILO No. 143 mengenai Pekerja Migran (Ketentuan Tambahan, 1975). Konvensi No. 97 menekankan pada prinsip *non-diskriminasi* dan kesetaraan perlakuan antara pekerja migran dengan pekerja domestik dalam hal upah dan kondisi kerja. Sementara itu, Konvensi No. 143 berfokus pada pemberantasan migrasi dalam kondisi kasar dan perlindungan hak asasi bagi pekerja migran yang tidak terdokumentasi (ILO, 2021).

Indonesia telah menunjukkan kemajuan dengan meratifikasi delapan Konvensi Inti (*Fundamental Conventions*) ILO yang mencakup isu kerja paksa, kebebasan berserikat, dan diskriminasi. Namun, untuk konvensi spesifik pekerja migran (No. 97 dan No. 143), Indonesia terpantau belum melakukan ratifikasi. Hal ini seringkali disebabkan oleh kekhawatiran pemerintah akan adanya beban kewajiban internasional yang melampaui kapasitas pengawasan domestik terhadap jutaan PMI di luar negeri (Safitri & Wibisono, 2023).

Di sisi lain, Qatar, sebagai negara tujuan (*host country*), memiliki sejarah ratifikasi yang lebih terbatas karena struktur hukumnya yang berbasis pada sistem *Kafala*. Hingga tahun 2024, Qatar baru meratifikasi lima dari sepuluh Konvensi Inti ILO. Qatar telah meratifikasi Konvensi No. 29 tentang Kerja Paksa dan Konvensi No. 111 tentang Diskriminasi, yang menjadi pintu masuk bagi ILO untuk menginisiasi kerjasama teknik (*Technical Cooperation*) guna mereformasi sistem perburuhan di Qatar menjelang dan sesudah Piala Dunia 2022 (ILO, 2022).