

BAB II

KERANGKA NORMATIF PERLINDUNGAN PEKERJA MIGRAN PEREMPUAN DAN KONTEKS REGULASI MALAYSIA

2.1. Migrasi Tenaga Kerja Indonesia ke Malaysia

Indonesia merupakan salah satu negara pengirim pekerja migran terbesar di Asia Tenggara. Perubahan terminologi dari Tenaga Kerja Indonesia (TKI) menjadi Pekerja Migran Indonesia (PMI) melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tidak hanya menunjukkan perubahan nomenklatur, tetapi juga mencerminkan pergeseran paradigma kebijakan dari orientasi penempatan tenaga kerja menuju perlindungan pekerja migran secara menyeluruh. Pergeseran tersebut menempatkan perlindungan hak pekerja migran sebagai bagian integral dari tata kelola migrasi tenaga kerja Indonesia, mulai dari tahap pra-penempatan, masa bekerja di luar negeri, hingga kepulangan ke tanah air. Dengan demikian, peningkatan jumlah pekerja migran perlu dipahami bersamaan dengan kebutuhan untuk memastikan adanya perlindungan yang memadai selama proses migrasi berlangsung.

Malaysia merupakan salah satu negara tujuan utama bagi pekerja migran Indonesia. Kedekatan geografis, kemiripan bahasa dan budaya, serta hubungan ekonomi yang telah berlangsung lama menjadikan Malaysia sebagai salah satu koridor migrasi tenaga kerja terbesar di kawasan Asia Tenggara (Castles, de Haas, & Miller, 2014; Hugo, 2005). Data Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia menunjukkan bahwa sepanjang periode 2017-2024 Malaysia secara konsisten berada di antara negara tujuan penempatan PMI, dengan total penempatan

441.519 pekerja migran. Tingginya arus migrasi tersebut menunjukkan bahwa dinamika perlindungan pekerja migran di Malaysia memiliki relevansi yang signifikan bagi Indonesia sebagai negara pengirim.

Karakteristik migrasi tenaga kerja Indonesia ke Malaysia juga menunjukkan adanya konsentrasi pekerja pada sektor-sektor tertentu, terutama sektor domestik. Data Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia memperlihatkan bahwa pekerja migran perempuan mendominasi penempatan pada sektor ini. Selama periode 2017-2024, jumlah pekerja migran perempuan Indonesia yang bekerja sebagai pekerja domestik mencapai 53.417 orang, sedangkan pekerja laki-laki hanya 403 orang. Komposisi tersebut menunjukkan bahwa pekerjaan domestik di Malaysia masih sangat bergantung pada tenaga kerja perempuan migran sehingga kelompok ini menjadi salah satu fokus utama dalam berbagai instrumen perlindungan pekerja migran di tingkat internasional maupun regional.

Dominasi perempuan dalam sektor domestik tidak dapat dilepaskan dari karakteristik pasar kerja yang menempatkan pekerjaan perawatan (*care work*) dan pekerjaan rumah tangga sebagai sektor yang banyak menyerap tenaga kerja perempuan (Piper, 2008). Di sisi lain, meningkatnya partisipasi perempuan Malaysia dalam pasar kerja formal turut mendorong meningkatnya permintaan terhadap pekerja domestik migran untuk memenuhi kebutuhan pekerjaan reproduktif di tingkat rumah tangga (Spitzer et al., 2022). Kondisi tersebut membentuk pola migrasi yang relatif stabil dan terus berlanjut selama beberapa dekade.

Meskipun demikian, tingginya arus migrasi tidak selalu diikuti oleh tingkat perlindungan yang memadai. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa pekerja migran Indonesia di sektor domestik masih menghadapi persoalan seperti jam kerja yang panjang, keterbatasan hari istirahat, keterlambatan pembayaran upah, hingga berbagai bentuk eksploitasi ketenagakerjaan (ILO, 2020; Spitzer et al., 2022). Temuan-temuan tersebut menunjukkan bahwa pekerja migran perempuan di sektor domestik merupakan kelompok yang menghadapi risiko perlindungan yang lebih tinggi dibandingkan pekerja pada sektor formal lainnya. Oleh karena itu, sebelum membahas kerangka normatif perlindungan pekerja migran pada tingkat internasional, regional, dan nasional, penting untuk memahami terlebih dahulu karakteristik kerentanan yang melekat pada pekerja migran perempuan di sektor domestik sebagai kelompok yang menjadi fokus penelitian ini.

2.2. Karakteristik Kerentanan Pekerja Migran Perempuan di Sektor Domestik sebagai Kelompok yang Memerlukan Perlindungan Khusus

Pekerja migran perempuan di sektor domestik merupakan salah satu kelompok pekerja yang secara konsisten diidentifikasi sebagai kelompok dengan tingkat kerentanan yang tinggi dalam sistem migrasi tenaga kerja internasional. Berbagai organisasi internasional, termasuk International Labour Organization (ILO), International Organization for Migration (IOM), dan United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women), menunjukkan bahwa pekerja domestik migran menghadapi risiko pelanggaran hak

yang lebih besar dibandingkan pekerja pada sektor formal. Kerentanan tersebut tidak semata-mata disebabkan oleh status mereka sebagai pekerja migran ataupun karena mayoritas pekerja domestik merupakan perempuan, tetapi merupakan hasil interaksi antara karakteristik pekerjaan domestik, posisi hukum sebagai pekerja migran di negara tujuan, serta berbagai bentuk ketidaksetaraan berbasis gender yang masih melekat pada sektor pekerjaan domestik. Oleh karena itu, memahami karakteristik kerentanan kelompok ini menjadi penting sebagai dasar untuk menjelaskan mengapa pekerja migran perempuan memerlukan standar perlindungan hukum yang lebih spesifik dibandingkan pekerjaan pada sektor lainnya.

International Labour Organization melalui ILO Convention No. 189 concerning Decent Work for Domestic Workers mendefinisikan pekerja domestik sebagai setiap orang yang melakukan pekerjaan di dalam atau untuk satu atau beberapa rumah tangga dalam suatu hubungan kerja. Pengakuan ini menegaskan bahwa pekerjaan domestik merupakan bentuk hubungan kerja yang menghasilkan nilai ekonomi dan oleh karena itu pekerjanya berhak memperoleh perlindungan yang setara dengan pekerja di sektor lainnya. Namun demikian, karakteristik pekerjaan domestik memiliki perbedaan mendasar dibandingkan hubungan kerja formal. Aktivitas kerja dilakukan di lingkungan rumah tangga yang bersifat privat, hubungan kerja berlangsung secara personal antara pekerja dan pemberi kerja, serta pengawasan negara terhadap kondisi kerja menjadi lebih terbatas karena tempat kerja berada di dalam ranah privat keluarga (ILO, 2021).

Karakteristik tersebut menyebabkan pekerja domestik menghadapi berbagai risiko yang tidak selalu dijumpai pada sektor formal. Dalam praktiknya, sebagian besar pekerja domestik migran bekerja dengan sistem live-in, yaitu tinggal di rumah pemberi kerja selama masa kontrak. Pengaturan ini menciptakan tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap pemberi kerja, tidak hanya dalam hubungan kerja tetapi juga dalam pemenuhan kebutuhan sehari-hari seperti tempat tinggal, konsumsi, dan akses komunikasi. Akibatnya, batas antara waktu kerja dan waktu istirahat menjadi kabur sehingga pekerja berpotensi mengalami jam kerja yang panjang, pembatasan hari libur, serta penugasan di luar ruang lingkup pekerjaan yang disepakati. ILO (2021) menegaskan bahwa kondisi tersebut merupakan salah satu faktor yang menyebabkan pekerja domestik menjadi kelompok yang lebih rentan terhadap eksploitasi dibandingkan pekerja pada sektor formal (ILO, 2021).

Selain itu, ruang kerja yang berada di lingkungan rumah tangga juga membatasi efektivitas mekanisme inspeksi ketenagakerjaan. Berbeda dengan perusahaan atau industri yang dapat diawasi secara rutin oleh otoritas ketenagakerjaan, rumah tangga tidak mudah dijangkau oleh mekanisme pengawasan negara karena berkaitan dengan perlindungan terhadap privasi tempat tinggal. Akibatnya, berbagai pelanggaran hak pekerja seperti keterlambatan pembayaran upah, pembatasan waktu istirahat, penyitaan dokumen perjalanan, hingga kekerasan fisik maupun psikologis sering kali sulit teridentifikasi ataupun dilaporkan kepada otoritas yang berwenang. Kondisi inilah yang menyebabkan pekerjaan domestik secara internasional dipandang sebagai sektor yang

memerlukan pendekatan perlindungan yang lebih spesifik dibandingkan sektor pekerjaan lainnya.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa karakteristik pekerjaan domestik telah menciptakan kerentanan yang bersifat struktural bahkan sebelum mempertimbangkan status pekerja sebagai migran. Namun, ketika pekerjaan domestik dilakukan oleh individu yang bekerja di luar negara asalnya, tingkat kerentanan tersebut menjadi semakin kompleks. Status sebagai pekerja migran menempatkan pekerja domestik pada posisi yang menghadapi tantangan tambahan, baik dari aspek hukum, sosial, maupun ekonomi, yang pada akhirnya dapat memperbesar risiko terjadinya pelanggaran hak-hak ketenagakerjaan.

Sebagai pekerja migran, pekerja domestik harus beradaptasi dengan sistem hukum, bahasa, budaya, dan mekanisme ketenagakerjaan yang berbeda dari negara asalnya. Dalam banyak kasus, keterbatasan penguasaan bahasa negara tujuan serta minimnya pemahaman mengenai hak-hak ketenagakerjaan menyebabkan pekerja migran mengalami kesulitan untuk mengakses informasi, memperoleh bantuan hukum, maupun menggunakan mekanisme pengaduan ketika terjadi pelanggaran hak. Situasi tersebut diperparah oleh ketergantungan pekerja terhadap pemberi kerja maupun agen perekrutan, terutama pada tahap awal penempatan, sehingga posisi tawar pekerja menjadi relatif lebih lemah dibandingkan pemberi kerja (IOM, 2024).

Selain hambatan administratif dan hukum, proses migrasi juga sering kali diwarnai oleh praktik perekrutan yang tidak adil. International Labour Organization (2022) mengidentifikasi bahwa sebagian pekerja migran masih

dibebani biaya perekrutan yang tinggi sehingga memasuki hubungan kerja dalam kondisi memiliki utang (*debt bondage*) (ILO, 2021). Kondisi ini mendorong pekerja untuk tetap bertahan dalam hubungan kerja yang eksploitatif karena khawatir kehilangan kemampuan untuk melunasi utang yang telah dikeluarkan selama proses migrasi. Dalam beberapa kasus, praktik tersebut disertai dengan penyitaan paspor atau dokumen perjalanan oleh pemberi kerja maupun agen perekrutan yang semakin membatasi kebebasan pekerja untuk berpindah pekerjaan atau kembali ke negara asalnya.

Kerentanan pekerja migran juga berkaitan dengan keterikatan status keimigrasian terhadap hubungan kerja. Di sejumlah negara tujuan, izin kerja pekerja migran masih bergantung pada pemberi kerja tertentu sehingga berakhirnya hubungan kerja dapat berdampak pada hilangnya hak tinggal secara legal di negara tujuan. Situasi tersebut menciptakan ketergantungan yang tinggi terhadap pemberi kerja dan berpotensi mengurangi keberanian pekerja untuk melaporkan pelanggaran hak karena adanya kekhawatiran kehilangan pekerjaan maupun status keimigrasian. Akibatnya, berbagai bentuk eksploitasi seperti jam kerja yang berlebihan, keterlambatan pembayaran upah, pembatasan kebebasan bergerak, maupun perlakuan yang tidak manusiawi sering kali tidak dilaporkan kepada otoritas yang berwenang (ILO, 2021).

Kerentanan tersebut menjadi semakin kompleks karena sektor pekerjaan domestik secara global didominasi oleh perempuan. Menurut International Labour Organization (2021), sekitar tiga perempat pekerja domestik di dunia merupakan perempuan. Dominasi tersebut menunjukkan bahwa pekerjaan domestik masih

sangat dipengaruhi oleh pembagian kerja berbasis gender (*gender division of labour*) yang menempatkan pekerjaan perawatan (*care work*) dan pekerjaan rumah tangga sebagai tanggung jawab yang secara sosial dilekatkan kepada perempuan. Akibatnya, pekerjaan domestik kerap dipersepsikan sebagai perpanjangan dari peran domestik perempuan di dalam keluarga sehingga keberadaannya sering kali kurang memperoleh pengakuan sebagai pekerjaan yang memiliki nilai ekonomi setara dengan sektor formal lainnya.

Kondisi tersebut menyebabkan pekerja migran perempuan tidak hanya menghadapi risiko yang berasal dari karakteristik pekerjaan domestik dan status sebagai pekerja migran, tetapi juga berbagai bentuk diskriminasi berbasis gender. Berbagai laporan International Labour Organization, UN Women, dan Komite CEDAW menunjukkan bahwa pekerja migran perempuan di sektor domestik memiliki risiko yang lebih tinggi mengalami pelecehan seksual, kekerasan berbasis gender, intimidasi psikologis, pembatasan terhadap kesehatan reproduksi, serta perlakuan diskriminatif dibandingkan pekerja laki-laki maupun pekerja pada sektor formal lainnya. Bentuk-bentuk pelanggaran tersebut sering kali terjadi secara bersamaan dengan pelanggaran hak ketenagakerjaan seperti upah yang tidak dibayarkan, jam kerja yang berlebihan, maupun pembatasan kebebasan bergerak sehingga memperburuk kondisi pekerja migran perempuan.

Dengan demikian, pekerja migran perempuan di sektor domestik menghadapi apa yang oleh berbagai organisasi internasional disebut sebagai *multiple vulnerabilities*, yaitu kerentanan yang muncul akibat interaksi berbagai faktor yang saling memperkuat. Kerentanan tersebut berasal dari karakteristik

pekerjaan domestik yang dilakukan di ruang privat, status sebagai pekerja migran yang bergantung pada sistem hukum negara tujuan, serta ketidaksetaraan berbasis gender yang masih memengaruhi relasi kerja di sektor domestik. Ketiga faktor tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan membentuk suatu kondisi yang meningkatkan risiko eksploitasi, diskriminasi, dan pelanggaran hak asasi pekerja migran perempuan secara lebih besar dibandingkan kelompok pekerja lainnya.

Berdasarkan karakteristik tersebut, pekerja migran perempuan di sektor domestik memerlukan bentuk perlindungan yang tidak hanya mengatur hubungan kerja secara umum, tetapi juga memberikan jaminan terhadap hak-hak yang secara khusus berkaitan dengan kondisi kerja mereka sebagai pekerja domestik migran. Perlindungan tersebut mencakup pengakuan terhadap status pekerja domestik sebagai pekerja, jaminan atas kondisi kerja yang layak, perlindungan dari segala bentuk kekerasan dan eksploitasi, akses terhadap mekanisme pengaduan, serta kepastian hukum selama proses migrasi berlangsung. Oleh karena itu, komunitas internasional kemudian mengembangkan berbagai instrumen yang menetapkan standar minimum perlindungan bagi pekerja domestik migran sebagai acuan bagi negara-negara dalam menyusun kebijakannya.

Dalam penelitian ini, standar perlindungan tersebut menjadi penting karena digunakan sebagai tolok ukur untuk menilai sejauh mana Malaysia mengimplementasikan komitmen perlindungan terhadap pekerja migran perempuan sebagaimana diamanatkan dalam *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Oleh karena itu, pembahasan selanjutnya akan menguraikan berbagai instrumen internasional yang membentuk

standar perlindungan pekerja migran perempuan di sektor domestik sebagai dasar normatif dalam penelitian ini.

2.3. Standar Perlindungan Internasional bagi Pekerja Migran Perempuan di Sektor Domestik

Karakteristik kerentanan yang dihadapi pekerja migran perempuan di sektor domestik sebagaimana telah diuraikan pada subbab sebelumnya menunjukkan bahwa perlindungan ketenagakerjaan secara umum belum sepenuhnya mampu menjawab kompleksitas permasalahan yang mereka hadapi (ILO, 2020, hlm. 6–7). Pekerjaan domestik yang dilakukan di ruang privat, status sebagai pekerja migran yang berada di luar negara asal, serta berbagai bentuk kerentanan berbasis gender menyebabkan kelompok ini memerlukan standar perlindungan yang lebih spesifik dibandingkan pekerja pada sektor lainnya (Aun & Pereira, 2023, hlm. 11). Menyadari kondisi tersebut, komunitas internasional mengembangkan berbagai instrumen hukum internasional yang bertujuan menetapkan standar minimum perlindungan bagi pekerja domestik migran sebagai acuan bagi negara-negara dalam menyusun regulasi nasional dan kebijakan ketenagakerjaan (ILO, 2011; UN General Assembly, 1990).

Salah satu organisasi internasional yang memiliki peran sentral dalam penyusunan standar perlindungan ketenagakerjaan adalah International Labour Organization (ILO). Sebagai badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa yang berfokus pada isu ketenagakerjaan, ILO mengembangkan berbagai konvensi dan rekomendasi internasional yang menjadi rujukan bagi negara anggota dalam

mewujudkan prinsip decent work atau pekerjaan yang layak. Dalam konteks pekerja perempuan di sektor domestik, standar-standar yang dikembangkan ILO tidak hanya mengatur hak-hak dasar pekerja, tetapi juga memberikan perhatian terhadap karakteristik khusus pekerjaan domestik yang selama bertahun-tahun berada di luar cakupan perlindungan hukum ketenagakerjaan di banyak negara.

Instrumen internasional yang paling komprehensif dalam mengatur perlindungan pekerja domestik adalah ILO Convention No. 189 concerning Decent Work for Domestic Workers yang diadopsi pada tahun 2011. Konvensi ini lahir sebagai respons atas kenyataan bahwa jutaan pekerja domestik di berbagai negara masih mengalami diskriminasi, eksploitasi, jam kerja yang berlebihan, upah yang tidak layak, serta minimnya pengakuan terhadap status mereka sebagai pekerja. Melalui konvensi ini, ILO menegaskan bahwa pekerja domestik memiliki kedudukan yang sama dengan pekerja pada sektor lainnya sehingga berhak memperoleh kondisi kerja yang adil, aman, dan bermartabat.

ILO Convention No. 189 menetapkan berbagai standar minimum yang harus dipenuhi oleh negara dalam memberikan perlindungan kepada pekerja domestik. Standar tersebut meliputi pengakuan terhadap pekerja domestik sebagai pekerja yang memiliki hubungan kerja, hak atas kondisi kerja yang layak, jam kerja yang wajar, waktu istirahat mingguan, pembayaran upah secara tepat waktu, perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja, kebebasan berserikat, akses terhadap jaminan sosial, serta perlindungan dari segala bentuk kekerasan, pelecehan, dan kerja paksa. Selain itu, konvensi ini juga menekankan pentingnya pemberian informasi yang jelas mengenai syarat dan ketentuan kerja melalui

perjanjian kerja yang dapat dipahami oleh pekerja sebelum penempatan berlangsung. Dengan demikian, ILO Convention No. 189 tidak hanya memberikan pengakuan hukum terhadap pekerja domestik, tetapi juga menetapkan standar minimum yang menjadi acuan internasional dalam penyusunan kebijakan nasional.

Guna mendukung implementasi konvensi tersebut, ILO juga mengadopsi Recommendation No. 201 concerning Decent Work for Domestic Workers. Berbeda dengan konvensi yang bersifat mengikat bagi negara yang meratifikasinya, rekomendasi berfungsi memberikan pedoman implementasi yang lebih rinci mengenai langkah-langkah yang dapat dilakukan negara dalam menjamin perlindungan pekerja domestik. Recommendation No. 201 antara lain mendorong negara untuk memperkuat mekanisme pengawasan ketenagakerjaan, meningkatkan akses pekerja domestik terhadap mekanisme pengaduan, memastikan perlindungan terhadap pekerja migran domestik selama proses perekrutan dan penempatan, serta memperluas akses terhadap layanan hukum dan jaminan sosial. Oleh karena itu, Recommendation No. 201 berfungsi sebagai pelengkap ILO Convention No. 189 dalam menjabarkan praktik-praktik yang dapat diterapkan untuk mewujudkan pekerjaan yang layak bagi pekerja domestik.

Selain ILO Convention No. 189 dan Recommendation No. 201, perlindungan terhadap pekerja migran perempuan di sektor domestik juga didukung oleh sejumlah instrumen ketenagakerjaan internasional lainnya. ILO Convention No. 29 tentang Forced Labour dan ILO Convention No. 105 tentang Abolition of Forced Labour menegaskan larangan terhadap segala bentuk kerja

paksa, termasuk praktik penyitaan dokumen perjalanan, pembatasan kebebasan bergerak, maupun kerja yang dilakukan di bawah ancaman hukuman. Selanjutnya, ILO Convention No. 111 concerning Discrimination (Employment and Occupation) mengatur prinsip non-diskriminasi dalam hubungan kerja, sedangkan ILO Convention No. 190 concerning Violence and Harassment memberikan standar internasional mengenai pencegahan dan penanganan kekerasan serta pelecehan di dunia kerja. Meskipun tidak secara khusus ditujukan bagi pekerja domestik migran, substansi berbagai konvensi tersebut memperkuat perlindungan terhadap hak-hak pekerja migran perempuan yang rentan mengalami eksploitasi, diskriminasi, maupun kekerasan selama bekerja.

Dalam penelitian ini, berbagai instrumen ILO tersebut tidak digunakan untuk menilai kepatuhan Malaysia terhadap kewajiban ratifikasi konvensi internasional. Sebaliknya, instrumen-instrumen tersebut digunakan sebagai landasan normatif untuk memahami standar perlindungan yang secara internasional diakui bagi pekerja migran perempuan di sektor domestik. Standar tersebut kemudian menjadi rujukan dalam memahami substansi perlindungan yang diadopsi dalam *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*, yang selanjutnya dianalisis implementasinya oleh Malaysia menggunakan kerangka kepatuhan Ronald B. Mitchell pada Bab III.

2.4. Kerangka Normatif ASEAN dalam Perlindungan Pekerja Migran

Sebagai instrumen regional yang menjadi fokus penelitian ini, *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*

tidak dapat dipahami secara terpisah dari karakteristik tata kelola ASEAN. Berbeda dengan organisasi regional lain yang banyak mengandalkan instrumen yang mengikat secara hukum, kerja sama ASEAN berkembang melalui pendekatan *soft law* yang menekankan konsensus, fleksibilitas, dan penghormatan terhadap kedaulatan negara anggota. Oleh karena itu, sebelum membahas substansi *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*, penting untuk memahami karakter normatif *soft law* dalam ASEAN beserta implikasinya terhadap implementasi perlindungan pekerja migran.

ASEAN dibangun di atas prinsip *non-interference* yang menekankan penghormatan terhadap kedaulatan negara anggota dan secara historis membatasi campur tangan dalam urusan domestik masing-masing negara. Menurut Amitav Acharya (2001), prinsip ini tidak hanya berfungsi sebagai norma prosedural, tetapi juga telah menjadi bagian dari identitas institusional ASEAN yang terbentuk dari pengalaman negara-negara Asia Tenggara menghadapi kolonialisme dan intervensi asing (Acharya, 2001). Karakteristik tersebut kemudian melahirkan apa yang disebut oleh Anja Jetschke dan Phil Murray (2012) sebagai *institutional stickiness*, yaitu kecenderungan suatu institusi untuk mempertahankan desain dan prinsip dasarnya meskipun menghadapi tuntutan atau tantangan baru (Murray, 2012). Dalam konteks perlindungan pekerja migran, kondisi ini menyebabkan penguatan norma perlindungan tidak selalu diikuti oleh penguatan mekanisme akuntabilitas. Hal tersebut terjadi karena mekanisme akuntabilitas yang lebih kuat berpotensi dipandang sebagai bentuk campur tangan terhadap urusan domestik

negara anggota, sesuatu yang selama ini berupaya dihindari oleh ASEAN melalui penerapan prinsip *non-interference*.

Abbott dan Snidal (2000) menawarkan kerangka yang relevan untuk memahami mengapa negara-negara memilih instrumen *soft law* dalam situasi semacam ini. Menurut mereka, *soft law* memberikan fleksibilitas yang memungkinkan negara untuk menyepakati norma tertentu tanpa harus terikat pada kewajiban hukum yang mungkin sulit dipenuhi secara konsisten. Dengan kata lain, *soft law* menjadi jalan tengah antara aspirasi normatif yang ingin dicapai dan keterbatasan kepentingan maupun kapasitas domestik yang dimiliki negara. Dalam konteks ASEAN, penggunaan *soft law* tidak semata-mata mencerminkan kelemahan institusional, tetapi juga merupakan pilihan yang memungkinkan negara-negara anggota dengan kepentingan yang beragam, termasuk antara negara pengirim dan negara penerima pekerja migran, untuk mencapai kesepakatan mengenai standar perlindungan bersama. Namun, karakteristik tersebut juga memiliki konsekuensi penting. Karena tidak disertai mekanisme penegakan yang kuat, kesenjangan antara komitmen normatif dan implementasi di lapangan cenderung lebih mudah terjadi. Dengan demikian, perbedaan antara apa yang disepakati dan apa yang benar-benar dilaksanakan tidak selalu menunjukkan kurangnya komitmen negara, tetapi juga mencerminkan desain kelembagaan ASEAN yang memang memberikan ruang fleksibilitas yang besar bagi negara anggota dalam menjalankan kewajibannya (Abbot & Snidal, 2000).

Karakteristik *soft law* yang dibentuk oleh prinsip *non-interference* dan kebutuhan akan fleksibilitas antarnegara anggota tersebut tercermin dalam

perkembangan instrumen perlindungan pekerja migran di ASEAN. Alih-alih membangun rezim yang mengikat secara hukum, ASEAN memilih pendekatan bertahap melalui berbagai deklarasi dan konsensus yang menegaskan komitmen normatif negara anggota tanpa disertai mekanisme penegakan yang kuat. Salah satu tonggak awal dalam perkembangan kerangka normatif tersebut adalah *Cebu Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* yang diadopsi pada tahun 2007. Deklarasi ini menjadi pondasi penting bagi pembentukan norma perlindungan pekerja migran di kawasan dan sekaligus menunjukkan bagaimana ASEAN berupaya menyeimbangkan antara tujuan perlindungan hak-hak pekerja migran dengan prinsip penghormatan terhadap kedaulatan negara anggota.

2.4.1. Cebu Declaration sebagai Dasar Normatif Perlindungan Pekerja Migran di ASEAN

Dalam kerangka kerja sama regional, perlindungan pekerja migran di ASEAN diwujudkan melalui berbagai instrumen normatif yang menjadi landasan bagi negara-negara anggota. Salah satu tonggak awal yang penting adalah *ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* yang diadopsi pada ASEAN Summit ke-12 di Cebu, Filipina pada 13 Januari 2007. Deklarasi ini mencerminkan komitmen awal negara-negara ASEAN dalam memajukan perlindungan hak-hak pekerja migran, baik di negara pengirim maupun negara penerima.

Gambar 1.1 Penandatanganan Cebu Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers pada KTT ASEAN ke-12 di Cebu, Filipina Tahun 2007



Sumber: Young Diplomats, 2007

Secara substantif, deklarasi ini memuat prinsip-prinsip dasar yang menekankan pentingnya perlindungan terhadap pekerja migran, termasuk jaminan atas kondisi kerja yang layak, pembayaran upah yang adil, serta akses terhadap perlindungan hukum dan kesejahteraan dasar. Selain itu, deklarasi ini juga memberikan mandat kepada negara-negara anggota untuk meningkatkan kerja sama dalam menangani isu-isu yang berkaitan dengan migrasi tenaga kerja, termasuk melalui penguatan mekanisme perlindungan dan pertukaran informasi antarnegara (ASEAN Declaration and Promotion of the Rights of Migrant Workers, 2007). Meskipun demikian, perlu dicatat bahwa Cebu Declaration bersifat non-binding atau tidak mengikat secara hukum. Sebagai sebuah instrumen *soft law*, deklarasi ini hanya mencerminkan komitmen politik dari negara-negara anggota tanpa disertai mekanisme penegakan yang dapat memaksa

kepatuhan. Kondisi ini menjadikan implementasinya sangat bergantung pada kemauan politik masing-masing negara anggota, bukan pada kewajiban hukum yang dapat dituntut secara formal (Jetschke & Murray, 2012).

Selain itu, cakupan Cebu Declaration juga memiliki keterbatasan substantif yang penting untuk dicatat. Pengaturan dalam deklarasi ini lebih bersifat umum dan belum secara komprehensif menjangkau kelompok tenaga kerja tidak terampil yang justru mendominasi arus migrasi di kawasan, termasuk pekerja migran perempuan di sektor domestik. Isu tenaga kerja tidak terampil cenderung dipandang sebagai isu sensitif dalam konteks ASEAN sehingga lebih sering diserahkan pada mekanisme bilateral antarnegara daripada diatur secara kolektif di tingkat regional (Jetschke & Murray, 2012).

Dengan demikian, meskipun Cebu Declaration telah menjadi dasar normatif penting dalam perlindungan pekerja migran di ASEAN, deklarasi ini lebih berfungsi sebagai pijakan awal dalam membangun komitmen regional daripada sebagai instrumen perlindungan yang operasional. Sebagai tindak lanjut, ASEAN membentuk *ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers (ACMW)* yang diinisiasi pada 2007 dan mulai beroperasi pada 2008, serta ASEAN Forum on Migrant Labour (AFML) sebagai forum dialog tahunan yang melibatkan pemerintah, organisasi internasional, serikat pekerja, dan masyarakat sipil

(ASEAN Secretariat, 2008). Kedua mekanisme ini berperan penting dalam mendorong koordinasi dan pertukaran praktik terbaik antarnegara anggota, namun sebagaimana karakteristik soft governance ASEAN, keduanya tidak memiliki kewenangan penegakan yang mengikat (Acharya, 2001). Keterbatasan inilah yang kemudian mendorong lahirnya *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* pada 2017 sebagai instrumen yang lebih komprehensif sebagaimana akan dibahas dalam subbab berikutnya.

2.4.2. ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers

ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers diadopsi pada KTT ASEAN ke-31 di Manila pada tahun 2017, sebagai perkembangan dari Cebu Declaration 2007. Kehadiran instrumen ini menandai upaya ASEAN untuk memperkuat kerangka perlindungan melalui pengaturan yang lebih komprehensif, meskipun tetap berada dalam karakteristik soft law yang tidak mengikat secara hukum (Piper & Rother, 2012). Secara konseptual, *ASEAN Consensus* mencerminkan sifat kerangka perlindungan pekerja migran di ASEAN yang bersifat evolutif, norma diperkuat secara bertahap sesuai dengan dinamika kepentingan negara anggota.

Gambar 1.2 Penandatanganan ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers di Philippine International Convention Center (PICC) Manila, Filipina Tahun 2017



Sumber: Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2017

Secara substantif, *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* mengatur kewajiban negara pengirim dan negara penerima secara menyeluruh di seluruh fase migrasi, mulai dari pra-keberangkatan, masa kerja, hingga pemulangan. Kewajiban negara pengirim mencakup tiga kluster utama: pertama, persiapan pekerja migran sebelum berangkat yang meliputi program orientasi pra-keberangkatan, standardisasi biaya pengurusan dokumen, serta pemastian bahwa kontrak kerja disampaikan secara transparan dalam bahasa yang dipahami oleh pekerja; kedua, perlindungan selama masa penempatan berlangsung; dan ketiga, dukungan reintegrasi setelah pekerja kembali ke tanah air, termasuk program penempatan kerja yang mempertimbangkan keterampilan yang diperoleh di luar negeri. Di

samping itu, negara pengirim juga didorong untuk mengembangkan alternatif penghidupan domestik agar migrasi tidak menjadi satu-satunya pilihan yang tersedia bagi warganya.

Sementara itu, kewajiban negara penerima dirancang lebih luas mengingat posisinya yang bersinggungan langsung dengan kehidupan pekerja migran sehari-hari. Kewajiban tersebut meliputi perlindungan hak dasar dan martabat pekerja dari segala bentuk eksploitasi dan kekerasan, pengaturan kondisi kerja melalui kontrak yang memuat ketentuan upah, keselamatan kerja, dan mekanisme penyelesaian sengketa secara jelas, serta penjaminan akses terhadap layanan kesehatan dan bantuan hukum, termasuk layanan penerjemah ketika diperlukan. Negara penerima juga berkewajiban mencegah praktik penyitaan paspor oleh pemberi kerja maupun pembebanan biaya rekrutmen yang berlebihan. Yang menarik, instrumen ini turut mencakup dimensi sosial berupa dorongan kepada negara penerima untuk menciptakan kondisi yang memungkinkan pekerja migran berintegrasi dengan masyarakat lokal, sebuah aspek yang tidak lazim dijumpai dalam instrumen migrasi ketenagakerjaan pada umumnya.

Meskipun *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* telah mengatur kewajiban kedua jenis negara secara relatif komprehensif, efektivitas implementasinya masih menghadapi keterbatasan struktural yang signifikan. Sifatnya yang non-binding serta ketergantungannya pada hukum dan kebijakan nasional masing-masing negara menyebabkan tidak adanya mekanisme penegakan

yang dapat memastikan kepatuhan secara konsisten di seluruh negara anggota. Prinsip *non-interference* yang menjadi fondasi kerja sama ASEAN juga turut membatasi ruang pengawasan terhadap implementasi di tingkat domestik. Kondisi ini berimplikasi pada potensi kesenjangan antara komitmen normatif yang telah disepakati di tingkat regional dengan praktik perlindungan yang diterima oleh pekerja migran di lapangan. Oleh karena itu, menjadi relevan untuk menganalisis lebih lanjut sejauh mana negara anggota, khususnya Malaysia sebagai negara penerima utama pekerja migran Indonesia, mengimplementasikan kewajiban-kewajiban tersebut dalam kerangka perlindungan pekerja migran perempuan di sektor domestik.

Dalam penelitian ini, *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* diposisikan sebagai kerangka normatif regional yang menjadi acuan untuk menilai implementasi perlindungan pekerja migran perempuan di Malaysia. Meskipun tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum sebagaimana konvensi internasional, *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* memuat komitmen politik yang merefleksikan standar perlindungan yang telah disepakati oleh negara-negara anggota ASEAN. Oleh karena itu, penelitian ini tidak berfokus pada status ratifikasi suatu instrumen internasional, melainkan pada bagaimana komitmen tersebut diterjemahkan ke dalam kebijakan dan praktik nasional Malaysia. Pembahasan mengenai kerangka hukum nasional Malaysia

sebagai bentuk implementasi komitmen tersebut akan diuraikan pada subbab berikutnya.

2.5. Kerangka Hukum Ketenagakerjaan Malaysia dan Posisi Pekerja Domestik Migran

2.5.1. Employment Act 1995, First Schedule, dan Pengecualian Pekerja Domestik Migran

Sebagai salah satu negara tujuan utama pekerja migran Indonesia, Malaysia memiliki kerangka hukum ketenagakerjaan yang menjadi dasar pengaturan hubungan antara pemberi kerja dan pekerja, termasuk pekerja migran. Instrumen utama yang mengatur hubungan kerja tersebut adalah *Employment Act 1955 (Act 265)* yang hingga kini tetap menjadi fondasi utama hukum ketenagakerjaan di sektor swasta Malaysia. Meskipun telah mengalami beberapa kali perubahan, termasuk melalui *Employment (Amendment) Act 2022*, struktur dasar *Employment Act 1955* tetap dipertahankan sebagai kerangka utama pengaturan hak dan kewajiban dalam hubungan kerja. Oleh karena itu, pemahaman terhadap *Employment Act 1955* menjadi penting karena berbagai reformasi ketenagakerjaan yang dianalisis dalam penelitian ini pada dasarnya merupakan perubahan atas undang-undang tersebut (Attorney General's Chambers of Malaysia, 2022, hlm. 3).

Salah satu karakteristik utama *Employment Act 1955* adalah keberadaan *First Schedule*, yaitu lampiran yang menentukan ruang

lingkup penerapan berbagai ketentuan dalam undang-undang tersebut terhadap kelompok pekerja tertentu. Melalui First Schedule, pekerja domestik (*domestic servants* yang kemudian diubah menjadi *domestic employees* melalui *Employment (Amendment) Act 2022*) ditempatkan dalam kategori yang memperoleh perlindungan ketenagakerjaan yang berbeda dibandingkan pekerja sektor formal lainnya. Dengan demikian, meskipun pekerja domestik secara hukum tetap diakui sebagai pekerja, tidak seluruh ketentuan dalam *Employment Act* berlaku secara penuh bagi kelompok ini (Jabatan Tenaga Kerja Semenanjung Malaysia, 2023, First Schedule, hlm. 67–68).

Pengecualian tersebut menyebabkan pekerja domestik tidak memperoleh sejumlah hak ketenagakerjaan mendasar yang secara umum diberikan kepada pekerja sektor lain. Beberapa ketentuan yang dikecualikan meliputi pengaturan mengenai jam kerja normal, pembayaran kerja lembur, hari istirahat mingguan, hari libur umum tertentu, cuti tahunan, serta sebagian ketentuan mengenai cuti sakit dan perlindungan ketenagakerjaan lainnya sebagaimana diatur dalam bagian-bagian tertentu *Employment Act 1955* (Jabatan Tenaga Kerja Semenanjung Malaysia, 2023, First Schedule, hlm. 67–68). Meskipun *Employment (Amendment) Act 2022* memperkenalkan berbagai reformasi progresif, seperti kriminalisasi kerja paksa melalui Section 90B, perluasan cuti melahirkan, serta perlindungan terhadap diskriminasi, perubahan tersebut tidak

menghapus keberadaan *First Schedule* sebagai dasar pengecualian pekerja domestik dari sejumlah hak ketenagakerjaan dasar.

Keberadaan *First Schedule* pada akhirnya membentuk suatu pola perlindungan yang bersifat dualistik dalam sistem hukum ketenagakerjaan Malaysia. Di satu sisi, pekerja sektor formal memperoleh perlindungan yang relatif lebih komprehensif melalui *Employment Act 1955*. Di sisi lain, pekerja domestik tetap berada di luar cakupan berbagai ketentuan pokok yang mengatur standar minimum hubungan kerja. Kondisi tersebut menyebabkan tingkat perlindungan hukum yang diterima pekerja domestik, termasuk pekerja migran perempuan Indonesia, menjadi lebih terbatas dibandingkan pekerja pada sektor formal lainnya. Oleh karena itu, keberadaan *First Schedule* menjadi konteks hukum yang penting untuk memahami berbagai reformasi ketenagakerjaan yang dilakukan Malaysia pada periode 2017–2024 sebelum dianalisis lebih lanjut dalam kerangka kepatuhan terhadap *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*.

2.5.2. Faktor-Faktor yang Mempertahankan Pengecualian Pekerja Domestik Migran dalam Employment Act

Perubahan melalui *Employment (Amendment) Act 2022* menunjukkan adanya upaya pemerintah Malaysia untuk memperkuat perlindungan ketenagakerjaan, termasuk melalui perluasan hak pekerja dan penguatan larangan kerja paksa. Namun demikian, reformasi tersebut tidak menghapus keberadaan *First Schedule* yang sejak *Employment Act*

1955 mengecualikan pekerja domestik dari sejumlah hak ketenagakerjaan dasar. Bertahannya ketentuan tersebut selama hampir tujuh dekade menunjukkan bahwa pengecualian terhadap pekerja domestik bukan semata-mata merupakan persoalan teknis legislasi, melainkan dipengaruhi oleh berbagai faktor historis, institusional, ekonomi, dan sosial yang saling berkaitan.

Salah satu faktor yang menjelaskan keberlangsungan *First Schedule* adalah *path dependency* dalam perkembangan hukum ketenagakerjaan Malaysia. Menurut Paul Pierson, institusi yang telah terbentuk sejak awal cenderung menghasilkan *increasing returns*, sehingga perubahan terhadap aturan yang telah mapan menjadi semakin sulit dilakukan karena aktor-aktor yang terlibat telah menyesuaikan kepentingan, praktik, dan ekspektasinya terhadap institusi tersebut (Pierson, 2000, hlm. 251–253). Dalam konteks Malaysia, *Employment Act 1955* disusun pada masa kolonial ketika regulasi ketenagakerjaan terutama ditujukan bagi sektor perkebunan, pertambangan, dan industri, sedangkan pekerjaan domestik masih dipandang sebagai bagian dari urusan rumah tangga (*private household*) sehingga tidak ditempatkan sebagai hubungan kerja formal yang memerlukan perlindungan ketenagakerjaan secara penuh. Warisan kelembagaan tersebut kemudian tetap dipertahankan dalam berbagai amandemen, termasuk pada reformasi tahun 2022.

Selain faktor historis, keberlanjutan pengecualian pekerja domestik juga dipengaruhi oleh cara negara memandang ruang domestik sebagai

ranah privat yang berbeda dengan tempat kerja formal. Pekerjaan domestik berlangsung di dalam rumah tangga sehingga hubungan antara pekerja dan pemberi kerja sering dipersepsikan sebagai hubungan personal, bukan hubungan industrial yang sepenuhnya tunduk pada regulasi negara. Bridget Anderson menjelaskan bahwa pekerjaan domestik secara historis ditempatkan dalam posisi yang ambigu karena dilakukan di ruang privat, sehingga negara cenderung membatasi intervensinya dibandingkan terhadap sektor ekonomi formal (Anderson, 2000, hlm. 3–8). Perspektif serupa juga dikemukakan oleh Rhacel Salazar Parreñas yang menunjukkan bahwa pekerjaan reproduktif di dalam rumah tangga sering kali diposisikan sebagai perpanjangan dari peran domestik perempuan sehingga kurang memperoleh pengakuan sebagai pekerjaan yang membutuhkan perlindungan hukum yang setara (Parreñas, 2001, hlm. 5–9). Cara pandang tersebut turut memengaruhi desain regulasi ketenagakerjaan Malaysia yang hingga kini masih membedakan perlindungan antara pekerja domestik dan pekerja sektor formal lainnya.

Di sisi lain, terdapat pula pertimbangan ekonomi dan politik yang turut memengaruhi keberlangsungan *First Schedule*. Malaysia merupakan salah satu negara yang sangat bergantung pada pekerja migran untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja domestik, terutama di kawasan perkotaan. Perlindungan hukum yang lebih luas bagi pekerja domestik berpotensi meningkatkan biaya yang harus ditanggung oleh rumah tangga sebagai pemberi kerja, baik dalam bentuk pembayaran lembur, pengaturan

jam kerja, maupun hak-hak ketenagakerjaan lainnya. Dalam kondisi demikian, reformasi yang menghapus seluruh pengecualian terhadap pekerja domestik berpotensi menimbulkan konsekuensi ekonomi dan politik yang lebih besar dibandingkan reformasi di sektor formal. Oleh karena itu, perubahan kebijakan cenderung dilakukan secara bertahap (*incremental*) tanpa mengubah struktur dasar *Employment Act*. Kecenderungan tersebut juga tercermin dalam evaluasi terhadap implementasi *National Action Plan on Forced Labour (NAPFL) 2021–2025*, yang menunjukkan bahwa pemerintah lebih banyak memperkuat mekanisme koordinasi, penegakan hukum, dan pencegahan kerja paksa daripada melakukan perubahan terhadap desain regulasi yang menjadi akar kerentanan pekerja migran.

Pilihan reformasi secara bertahap tersebut terlihat jelas dalam *Employment (Amendment) Act 2022*. Pemerintah memang memperkenalkan berbagai ketentuan baru, seperti definisi kerja paksa melalui Section 90B, peningkatan perlindungan cuti melahirkan, serta penguatan beberapa hak ketenagakerjaan lainnya. Akan tetapi, pemerintah tetap mempertahankan *First Schedule* sebagai dasar pengecualian pekerja domestik dari sejumlah ketentuan mengenai jam kerja, lembur, dan hari istirahat. Dengan demikian, reformasi tahun 2022 lebih mencerminkan upaya memperbaiki aspek-aspek tertentu dalam perlindungan pekerja tanpa mengubah struktur hukum yang telah lama menjadi fondasi pengaturan pekerja domestik di Malaysia.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa bertahannya *First Schedule* hingga periode penelitian tidak disebabkan oleh satu faktor tunggal, melainkan merupakan hasil interaksi antara warisan historis sistem hukum, cara pandang negara terhadap pekerjaan domestik sebagai aktivitas yang berlangsung di ruang privat, serta pertimbangan ekonomi dan politik dalam pengelolaan tenaga kerja migran. Kondisi ini menjadi konteks penting untuk memahami mengapa berbagai reformasi ketenagakerjaan yang dilakukan Malaysia setelah tahun 2017 belum sepenuhnya menghilangkan kesenjangan perlindungan hukum bagi pekerja migran perempuan di sektor domestik. Dengan demikian, pembahasan mengenai *output*, *outcome*, dan *impact* pada Bab III tidak dapat dilepaskan dari keberadaan struktur hukum yang telah mengakar tersebut.

2.5.3. Reformasi Kebijakan Malaysia Periode 2017–2024: NAPFL dan Employment (Amendment) Act 2022

Periode 2017–2024 ditandai oleh sejumlah reformasi kebijakan ketenagakerjaan di Malaysia yang secara normatif menunjukkan arah yang semakin selaras dengan prinsip-prinsip *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Dua instrumen yang paling relevan dalam konteks ini adalah *National Action Plan on Forced Labour* (NAPFL) 2021–2025 dan *Employment (Amendment) Act 2022*. Namun, reformasi tersebut tidak dapat dipahami semata-mata sebagai hasil internalisasi norma ASEAN. Sebaliknya, berbagai perubahan kebijakan tersebut juga muncul dalam konteks

meningkatnya tekanan internasional terhadap Malaysia terkait isu kerja paksa, perlindungan pekerja migran, dan praktik ketenagakerjaan yang dianggap tidak sejalan dengan standar internasional.

NAPFL 2021–2025 merupakan rencana aksi nasional pertama Malaysia yang secara khusus ditujukan untuk menghapuskan kerja paksa. Dokumen ini diluncurkan oleh Kementerian Sumber Daya Manusia di tengah meningkatnya sorotan internasional, termasuk penurunan posisi Malaysia dalam Trafficking in Persons (TIP) Report Amerika Serikat serta berbagai sanksi perdagangan terhadap produk Malaysia yang diduga diproduksi melalui praktik kerja paksa (USDL, 2022). NAPFL juga mengakui bahwa Employment Act 1955 pada saat itu belum mengatur isu kerja paksa secara langsung dan masih terbatas pada pengaturan sejumlah indikator yang berkaitan dengannya. Pengakuan tersebut kemudian menjadi dasar bagi penetapan reformasi Employment Act sebagai salah satu target utama yang harus diselesaikan pada tahun 2022 (Government of Malaysia, 2021). Secara substantif, NAPFL dibangun di atas empat pilar utama, yaitu *prevention*, *protection*, *prosecution*, dan *partnership*, yang diterjemahkan ke dalam tujuan strategis berupa peningkatan kesadaran publik, penguatan penegakan hukum, perbaikan tata kelola rekrutmen tenaga kerja, serta perluasan akses terhadap perlindungan dan pemulihan bagi korban. Tujuan-tujuan tersebut menunjukkan adanya keselarasan yang cukup kuat dengan prinsip-prinsip *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Namun

demikian, hubungan keduanya lebih tepat dipahami sebagai konvergensi normatif daripada hubungan kausal langsung, mengingat NAPFL tidak secara eksplisit menjadikan *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* sebagai dasar kebijakan, melainkan lebih banyak merujuk pada standar ILO dan tuntutan reputasional dari komunitas internasional.

Reformasi yang lebih signifikan kemudian diwujudkan melalui *Employment (Amendment) Act 2022* yang mulai berlaku pada 1 Januari 2023. Amandemen ini merupakan salah satu pembaruan hukum ketenagakerjaan paling komprehensif dalam sejarah Malaysia dan memperkenalkan berbagai ketentuan yang secara normatif memperkuat perlindungan pekerja. Beberapa perubahan penting meliputi pengurangan jam kerja mingguan dari 48 jam menjadi 45 jam, perluasan hak cuti melahirkan dari 60 hari menjadi 98 hari, pengenalan ketentuan mengenai kerja paksa melalui Sec 90B, penguatan perlindungan terhadap diskriminasi di tempat kerja, serta perubahan istilah *domestic servant* menjadi *domestic employee* yang secara simbolis menegaskan pengakuan pekerja domestik sebagai bagian dari hubungan kerja formal. Menurut Tan (2025), reformasi ini menunjukkan pergeseran yang semakin mendekati standar ketenagakerjaan internasional, termasuk prinsip-prinsip yang terkandung dalam *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*.

Meskipun demikian, reformasi tersebut masih menyisakan keterbatasan yang signifikan. Ketentuan dalam *First Schedule Employment Act 1955* yang mengecualikan pekerja domestik dari berbagai perlindungan dasar, seperti pengaturan jam kerja, hari istirahat, cuti tahunan, dan beberapa hak ketenagakerjaan lainnya, tidak mengalami perubahan. Akibatnya, perluasan perlindungan yang diperkenalkan melalui amandemen 2022 tidak sepenuhnya dapat dinikmati oleh kelompok pekerja yang justru paling rentan terhadap eksploitasi. Kondisi ini menciptakan apa yang dapat disebut sebagai dualisme perlindungan, yaitu situasi ketika reformasi progresif diperkenalkan pada tingkat normatif, tetapi struktur hukum yang menjadi sumber utama kerentanan pekerja domestik tetap dipertahankan. Temuan tersebut sejalan dengan analisis Whelan, Nordin, Ishak, dan Matwi (2016) yang menunjukkan bahwa sistem hukum Malaysia secara formal tidak membedakan pekerja migran dan pekerja lokal, tetapi secara struktural tetap mempertahankan berbagai pengecualian yang membatasi akses kelompok rentan terhadap perlindungan hukum yang tersedia. Dualisme inilah yang menjadi konteks penting untuk memahami mengapa berbagai reformasi kebijakan Malaysia selama periode 2017–2024, meskipun menunjukkan tingkat keselarasan normatif yang cukup tinggi dengan *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*, belum sepenuhnya menghasilkan perbaikan substantif dalam kondisi kerja pekerja migran Indonesia perempuan di sektor domestik. Isu tersebut akan dianalisis lebih

lanjut dalam BAB III sebagai bagian dari penilaian terhadap tingkat kepatuhan Malaysia terhadap *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*.