

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Fenomena hubungan internasional sangat erat kaitannya dengan peran pemerintah suatu negara dalam merespon suatu kejadian atau masalah di negara lain. Ruang lingkup fenomena hubungan internasional ditanggapi oleh suatu negara dengan dua cara diplomasi yaitu bilateral dan multilateral. Fenomena atau kasus dalam hubungan internasional menjadi kewenangan pemerintah berkaitan dalam merespon masalah tersebut melalui perwakilannya di negara tempat kejadian masalah. Setiap negara memiliki kementerian yang memiliki wewenang untuk mengurus hubungan negaranya dengan pihak negara lain dan organisasi internasional. Salah satu kewenangan kementerian luar negeri adalah melindungi warga negaranya yang ada di luar negeri.¹

Indonesia merupakan salah satu negara yang mengirimkan tenaga kerjanya ke luar negeri dalam jumlah yang besar. Besarnya jumlah tenaga kerja, tingginya jumlah pengangguran, serta minimnya lapangan kerja yang tersedia di Indonesia menjadi faktor pendukung peningkatan jumlah TKI yang bekerja ke luar negeri. Hal ini menjadi alternatif bagi Indonesia untuk mengurangi persoalan yang berkaitan dengan

1

<http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/9672/bab%20i.pdf?sequence=2&isAllowed=y> diakses pada 8 April 2017

ketenagakerjaan di dalam negeri. Pengiriman tenaga kerja ke luar negeri ini juga menjadi salah satu sumber devisa yang potensial bagi pertumbuhan perekonomian Indonesia.

Indonesia merupakan negara yang berkembang dari berbagai segi lini ekonomi, politik, hukum dan budaya. Hal ini membuat masyarakat Indonesia untuk berusaha dan berjuang untuk meningkatkan taraf hidup mereka masing-masing. Hal tersebut mendorong mereka untuk bersedia bekerja dimanapun untuk meningkatkan kondisi ekonomi suatu keluarga. Banyak mereka yang bersedia berpisah dengan keluarga hanya untuk mencari uang untuk memenuhi kebutuhan mereka. Mulai dari menjadi pembantu rumah tangga dipertanian sampai menjadi tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Menjadi pembantu di perkotaan, agaknya tidak akan lama berpisah dengan keluarga karena ketika ada waktu luang bisa pulang kampung dan langsung bertemu dengan keluarga. Mereka yang mengorbankan waktu untuk menjadi tenaga kerja Indonesia (TKI) di luar negeri, minimal 5 tahun baru bisa kembali ke Indonesia dan bertemu dengan keluarganya masing-masing. Kadang ada juga sampai 15 tahun baru bisa kembali ke Indonesia bertemu dengan sanak saudara.

Fenomena TKI yang dikirim ke luar negeri tentunya menimbulkan keuntungan sendiri bagi pemerintah. Dengan adanya tenaga kerja yang bekerja ke luar negeri tentu dapat menghasilkan devisa bagi negara. Namun tidak sedikit dari para pekerja tersebut mendapat kekerasan atau perlakuan kurang layak dari majikan. Hal ini mendorong pemerintah untuk lebih melindungi TKI yang bekerja di luar negeri karena undang-undang saja sebenarnya tidaklah menjamin perlindungan TKI karena

perbedaan budaya serta hukum yang berlaku di Indonesia dan di negara tujuan TKI, Arab Saudi khususnya.

Sejarah pengiriman TKI ternyata panjang sekali. Dimulai pada 1890-an, jauh sebelum republik ini merdeka. Data Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI), pada awalnya pengiriman TKI dilakukan oleh pemerintah Hindia Belanda dengan cara mengirim buruh kontrak ke negara Suriname, Amerika Selatan yang saat itu merupakan jajahan Belanda.

Saat itu TKI dikirim karena Suriname kekurangan tenaga kerja untuk mengurus perkebunan karena budak asal Afrika yang bekerja di perkebunan Suriname dibebaskan pertengahan 1863 sebagai bentuk pelaksanaan dari politik penghapusan perbudakan. Gelombang pertama TKI yang dikirim tiba di Suriname 9 Agustus 1890 dengan jumlah 94 orang. Mulai saat itu pemerintah Hindia Belanda secara reguler mengirimkan TKI ke Suriname. Pengiriman TKI ke Suriname oleh pemerintah Hindia Belanda berakhir pada 1939 dengan jumlah total mencapai 32.986 orang. Ironisnya, pengiriman TKI ini berlanjut setelah Indonesia merdeka.²

Namun era ini tujuan pengiriman TKI menyebar, mulai beralih ke Arab Saudi dan Malaysia. Arab Saudi menjadi tujuan pengiriman TKI karena ada hubungan religius yang erat antara Indonesia dengan Arab Saudi yaitu melalui jalur ibadah haji. Pada saat orang Indonesia melaksanakan ibadah haji mereka berinteraksi dengan warga lokal Arab Saudi, bahkan ada yang kemudian menikah, menetap dan membuka usaha di sana. Lambat

² <http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/berita-foto-mainmenu-31/4054-sejarah-penempatan-tki-hingga-bnp2tki.html>, diakses pada 08 April 2017

laun hubungan semakin erat sampai kemudian hari ada yang mengajak saudaranya ke Arab Saudi untuk bekerja.

Untuk program penempatan TKI ke Arab Saudi secara resmi dimulai pada tahun 1975. Hal ini disebabkan adanya peristiwa "oil boom" pada tahun 1974 di negara Arab Saudi, sehingga kebutuhan tenaga kerja di Arab Saudi meningkat. Ironisnya, pengiriman TKI tetap berlanjut setelah Indonesia merdeka baik yang legal maupun ilegal itupun tanpa diimbangi skill yang mumpuni dan bekal ilmu yang kurang.

Hambatan dan permasalahan yang dihadapi oleh kementerian luar negeri khususnya direktorat perlindungan WNI dan Badan Hukum Indonesia dalam menangani bantuan perlindungan adalah tidak adanya data yang valid yang dimiliki oleh kementerian luar negeri. Masih banyak TKI ilegal yang berangkat ke Arab Saudi tidak sesuai prosedur. Dan justru, banyak TKI yang berkerja di sektor informal seperti pembantu rumah tangga. Namun, pekerja sektor informal bisa menjadi tenaga kerja formal jika diberikan pelatihan hingga memiliki keterampilan khusus. Pekerja sektor informal sendiri tidak memiliki deskripsi kerja yang pasti. Artinya, pekerja tersebut bisa disuruh berkerja apa saja oleh majikannya, seperti mengurus rumah tangga, mengurus kebun kurma, hingga bahkan memandikan unta sesuai apa yang disuruh oleh majikannya.

Selain itu, hambatan lainnya adalah banyaknya TKI yang memakai visa liburan atau umrah guna mencari pekerjaan di Arab Saudi. Di Arab Saudi sendiri masih banyak warga Indonesia yang *overstay* atau yang tinggal melewati batas izin dan biasanya tidak terdaftar pada umumnya tidak memiliki dokumen karena ditahan oleh majikan lama setelah berganti majikan atau kabur dari

majikan sebelumnya. Dengan begitu, penangan dan pemberian perlindungan dari kementerian luar negeri akan memakan waktu yang cukup lama dan menjadi kurang kondusif.

Kesadaran hak bekerja di luar negeri tersebut harus diimbangi dengan pemahaman tentang profesi dan keterampilan yang akan digeluti di negara tujuannya bekerja agar memperoleh pekerjaan yang layak di Arab Saudi. Selain itu, penguasaan bahasa negara tujuan juga penting untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan kerja agar lebih mempermudah pekerja berkomunikasi dengan orang asli Arab Saudi. Ini adalah sebagai *self defence capacity* bagi TKI itu sendiri.

Faktor penyebab banyaknya jumlah TKI yang bekerja di Arab Saudi, sama seperti faktor yang mendorong TKI untuk bekerja di luar negeri lainnya, yaitu selain dikarenakan adanya disparitas antara permintaan dan penawaran di satu pihak di mana yang mencari pekerjaan cukup banyak, sehingga menyebabkan keterbatasan lapangan kerja di dalam negeri, terdorong pula dengan adanya gaji yang relatif lebih besar dibanding bekerja di dalam negeri, selain itu TKI memiliki alasan lain dalam memilih Arab Saudi sebagai negara tujuan, yaitu agar dapat melaksanakan ibadah umroh atau pun naik haji.³ Dengan adanya faktor-faktor pendorong seperti itu, maka timbul keinginan TKI untuk mencoba mengadu nasib di Arab Saudi agar dapat memperoleh penghidupan yang lebih baik.

Upaya perlindungan yang cukup besar sangat diperlukan pada saat para TKI bekerja di Arab Saudi

³ Tobing, M. 1990. "Perjalanan Nasib TKI-TKW antara Rantai Kemiskinan dan Nasib Perempuan", Jakarta: PT Gramedia Utama

karena menurut Dekrit Kerajaan Nomor M/51 tahun 2005 bagian VI yang merupakan dasar hukum ketenagakerjaan Arab Saudi, hukum di Arab Saudi masih belum mengatur mengenai perlindungan tenaga kerja di sektor informal meskipun Kerajaan Arab telah memiliki berbagai ketentuan hukum di bidang ketenagakerjaan, termasuk di dalamnya mengenai pekerja migran. Aturan ketenagakerjaan di Arab Saudi juga tidak mengatur mengenai perlindungan terhadap Tenaga Kerja Indonesia Wanita (TKW) karena wanita tidak dikategorikan sebagai pekerja.⁴

Indonesia memiliki beberapa tatanan hukum terkait penanganan permasalahan Tenaga Kerja Indonesia berupa Undang-Undang nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Namun sepertinya perbedaan hukum antara Indonesia dan Arab Saudi yang membuat penanganan permasalahan yang dihadapi TKI di Arab Saudi terkesan sangat lamban. Pemerintah Indonesia kurang bisa bekerja sama dengan pemerintah Arab Saudi dalam penanganan permasalahan TKI di Arab Saudi. Indonesia tidak bisa terlalu banyak ikut campur karena penanganan hukum Arab Saudi sangat bergantung pada proses pengadilan pada hukum Islam dan status TKI masih sering dipandang sebagai budak. Seperti contoh kasus Yanti Iriyanti yang luput dari pengamatan pemerintah Indonesia. Pada tahun 2008, TKI legal asal Cianjur ini dijatuhi hukuman pancung di Arab Saudi tanpa pemberitahuan kepada pihak keluarga dan pemerintah Indonesia. Ini mencoreng muka pemerintahan Indonesia seperti tidak dihargai dan tidak

⁴ T, Soelaiman. 2002. “Solusi Upaya Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri”, Jakarta: Jurnal Hukum dan Pembangunan, Juli – September Vol 32

dianggap karena tidak melakukan pemberitahuan atau diskusi terlebih dahulu.

Melihat banyaknya kasus yang menjerat TKI di Arab Saudi, mendorong pemerintah Indonesia untuk mengeluarkan kebijakan yang lebih tegas terhadap pengiriman TKI ke Arab Saudi, yaitu dengan mengeluarkan kebijakan moratorium dianggap menjadi langkah cepat dalam menyelesaikan kasus TKI dan kekerasan yang terjadi. Dalam hal ini, penyelesaian kasus yang ada memiliki tahapan yang sudah secara tegas menjadi hak yang seharusnya diterima oleh para TKI. Dengan diberlakukannya moratorium ini, maka berarti Indonesia berhenti mengirimkan TKI ke Arab Saudi. Moratorium ini diberlakukan dipicu oleh kasus hukuman mati terhadap Ruyati binti Satubi, TKW yang dihukum pancung karena dakwaan membunuh majikannya di Arab Saudi. Moratorium ini berlaku mulai 1 Agustus 2011 hingga batas waktu yang tidak ditentukan.

Kebijakan moratorium TKI ke Timur Tengah berdampak pada pemerintah Indonesia mendapat protes dari banyak pihak menyusul banyaknya TKI ilegal yang ada di Arab Saudi dan pemerintah tidak dapat melindungi dengan maksimal karena TKI tersebut dikirim secara ilegal. Peran pemerintah disini adalah bagaimana melindungi TKI tanpa harus mengeluarkan kebijakan moratorium karena moratorium bukanlah sebuah solusi yang tepat untuk melindungi TKI di Arab Saudi. Harus ada ketegasan dan pemikiran yang sejalan dari pemerintah Indonesia dan pemerintah Arab Saudi agar buruh migran asing di Arab Saudi mendapat jaminan perlindungan.

Sebenarnya sudah banyak desakan untuk pemerintah Indonesia agar merevisi Undang-undang tentang ketenagakerjaan dan perlindungan tenaga kerja

Indonesia di luar negeri. Sebabnya, UU yang ada selama ini masih belum maksimal dalam memberikan perlindungan bagi TKI, terutama ketika sudah berhadapan dengan hukum. Masih banyak persoalan yang dihadapi TKI seperti diantaranya penempatan penampungan tidak manusiawi, ketidakjelasan waktu penempatan, dan jerat hutang bagi pekerja yang berangkat keluar negeri.

Undang-Undang No 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di luar negeri belum mengatur secara komprehensif aturan-aturan perlindungan memadai agar hak-hak bisa didapatkan TKI mulai dari sebelum penempatan, masa penempatan, hingga pasca penempatan. Hal ini dapat menyebabkan ketegangan antara pihak pemerintah dengan negara-negara tujuan TKI tersebut dan apabila didiamkan akan menimbulkan terganggunya hubungan bilateral antar kedua negara.

Bagi negara, manfaat yang diterima dari adanya pengiriman TKI ke Arab Saudi adalah perolehan imbalan dari hasil kerja para TKI dalam bentuk valuta asing yang menyebabkan peningkatan devisa. Menurut catatan Teknis Ketenagakerjaan KJRI Jeddah, WNI yang masuk sepanjang tahun 2016 untuk tujuan bekerja tercatat sebanyak 12.931 orang dengan nilai remitansi (pengiriman uang) dari Arab Saudi selama tahun 2016 mencapai US\$ 1.872.000 atau setara dengan Rp. 24.336.000.000.⁵ Tidak heran jika ungkapan pahlawan devisa relevan disematkan untuk para TKI. Selain penerimaan devisa, manfaat lain bagi negara ialah dapat mengurangi tekanan pengangguran di Indonesia.

⁵ <http://www.kemlu.go.id/jeddah/id/berita-agenda/berita-perwakilan/default.aspx> diakses pada 10 April 2017

B. Rumusan Masalah

Dari uraian diatas dapat ditarik menjadi pokok permasalahan yaitu :

Bagaimana upaya pemerintah Indonesia dalam mencabut moratorium tenaga kerja Indonesia ke Arab Saudi tahun 2011?

C. Kerangka Pemikiran

Sesuai dengan rumusan masalah tentang tercapainya kerjasama antara Indonesia dan Arab Saudi Mengenai Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Arab Saudi, maka penulis mencoba mengkaji permasalahan tersebut dengan menggunakan beberapa konsep yaitu, Diplomasi (*Diplomacy*).

Diplomasi merupakan suatu cara untuk mencapai kepentingan suatu aktor dengan cara damai sehingga perang dianggap sebagai cara terakhir untuk mengatasi suatu konflik. Diplomasi pada masa perang dunia merupakan dialog antar negara secara formal untuk menyelesaikan konflik yang terjadi. Akan tetapi, seiring dengan berkembangnya zaman dan globalisasi yang semakin membuat negara-negara di dunia terhubung dan ketergantungan satu sama lain, diplomasi pun juga mengalami perkembangan.

Diplomasi merupakan cakupan dari lima hal yang berbeda yaitu; politik luar negeri, negosiasi, mekanisme pelaksanaan negosiasi, cabang dinas luar negeri, dan interpretasi yang terakhir merupakan kualitas abstrak pemberian yang mencakup keahlian dalam pelaksanaan negosiasi internasional. Maksud dari negosiasi disini bukan berarti suatu usaha sedang dilakukan oleh dua pihak yang sedang bersengketa untuk mencapai kesepakatan oleh masing-masing pihak yang bersengketa,

akan tetapi maksud dari negosiasi disini juga bertujuan untuk memelihara hubungan-hubungan politik maupun nonpolitik yang akan meningkatkan nilai-nilai kepentingan bersama. Dan berbicara mengenai diplomasi tidak akan jauh-jauh dari kata negosiasi, karena negosiasi adalah bagian dari diplomasi.⁶

Jadi defenisi diplomasi adalah sebuah hubungan yang dilakukan antar negara yang dilakukan dengan cara negosiasi, dimana negosiasi tersebut bertujuan mengedepankan kepentingan suatu negara dengan cara-cara damai, dan apabila cara-cara damai tidak berhasil dalam memperoleh tujuan yang diinginkan, maka diplomasi mengizinkan penggunaan kekuatan untuk mencapai tujuannya.

Setiap negara pasti memiliki tujuan utama diplomasinya dan tujuan utama dari sebuah diplomasi bagi setiap negara adalah pengamanan kebebasan politik dan integritas teritorialnya. Salah satu tujuan pokok dari diplomasi yang bermanfaat adalah untuk mencegah suatu negara bergabung dengan negara lain untuk melawan negara tertentu. Semakin dinamisnya aktivitas hubungan internasional berpengaruh pada aktivitas diplomasi yang menunjukkan peningkatan peran yang signifikan juga. Aktivitas diplomasi yang dimaksud adalah proses politik untuk memelihara kebijakan luar negeri dalam mempengaruhi dan sikap kebijakan luar negeri lain.

Kini diplomasi tidak hanya menyangkut kegiatan politik saja tapi bersifat multi-dimensional yang menyangkut aspek sosial-budaya, ekonomi, hak asasi manusia, lingkungan hidup yang digunakan disituasi

⁶ Suryo Kusumo, Sumaryo. 2004. *“Praktik Diplomasi”*, Jakarta: STIH IBLAM

apapun dalam hubungan antar bangsa untuk menciptakan perdamaian dalam peraturan politik serta mencapai kepentingan nasional suatu negara. Oleh karena itu, pemerintah sekarang ini bukanlah aktor tunggal dalam menjalin hubungan internasional. Masyarakat, media, pebisnis juga dapat menjadi aktor yang dapat mempengaruhi hubungan negara dengan negara lain.⁷

Jika pada masa awal kemerdekaan, tujuan utama dari diplomasi Indonesia adalah mencari pengakuan kedaulatan dari dunia internasional. Pada masa kini, diplomasi Indonesia sudah mulai berkembang, tidak lagi hanya mencari pengakuan kedaulatan saja, namun sudah turut serta dalam penyelesaian masalah-masalah internasional yang lebih kompleks, seperti permasalahan terkait perlindungan tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri.

Mengenai efektifitas dan efisiensi dari moratorium tenaga kerja Indonesia ke Timur Tengah, tergantung pada kinerja pemerintah melalui diplomasi dan negosiasinya dengan negara bersangkutan yang dikenai penundaan pengiriman tenaga kerja. Diperlukan negosiasi yang kuat sehingga menaikan *bargaining position*, yaitu daya tawar yang berada pada posisi dimana kita mampu memenuhi kepentingan nasional melalui kerjasama internasional dengan kekuatan negosiasi yang cukup tinggi sehingga memiliki pengaruh yang cukup besar dalam kerjasama tersebut yang kemudian menghasilkan kerjasama yang bersifat *mutualism*.

Pada tahun 2011 Indonesia sudah mengambil langkah-langkah negosiasi untuk mendesak Arab Saudi

⁷ <http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/699/jbptunikompp-gdl-leonardoni-34920-9-unikom-1-i.pdf> diakses 10 Mei 2017

agar mau meratifikasi konvensi buruh migran mengenai perlindungan terhadap TKI yang ada di Arab Saudi agar moratorium tenaga kerja Indonesia ke Timur Tengah dapat dicabut. Dorongan meratifikasi perlindungan buruh migran tersebut dilakukan pemerintah Indonesia sebagai salah satu upaya untuk melindungi pekerja migran Indonesia.

D. Hipotesa

Upaya pemerintah Indonesia dalam melakukan perlindungan terhadap tenaga kerja Indonesia di Arab Saudi dengan cara :

1. Melakukan negosiasi secara intensif
2. Ratifikasi konvensi migran secara mutual

E. Jangkauan Penelitian

Untuk memudahkan penelitian, penelitian ini difokuskan terhadap bagaimana upaya pemerintah Indonesia melakukan perjanjian dengan Arab Saudi tentang perlindungan warga negara Indonesia yang berkerja di Arab Saudi pada tahun 2011 saat kebijakan moratorium dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia sampai sekarang 2017 pemerintah masih berupaya melakukan perlindungan terhadap tenaga kerja Indonesia di Arab Saudi tanpa harus melanjutkan kebijakan moratorium.

Penulis mungkin akan sedikit menyinggung masalah diluar fokus pembahasan masalah tersebut dengan tidak keluar dari topik pembicaraan, jika dianggap perlu dan masih ada hubungan yang relevan dengan penelitian ini.

F. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memahami dan mengetahui langkah – langkah apa yang sudah diambil Pemerintah Indonesia dalam melakukan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Arab Saudi.

G. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan metode deduktif, artinya dengan berdasarkan kerangka teori maupun pendekatan kemudian ditarik suatu hipotesa yang akan dibuktikan melalui data empiris.

Pengumpulan data penelitian ini akan dilaksanakan dengan studi pustaka. Penelitian ini didukung dari berbagai sumber seperti literatur, makalah ilmiah, jurnal, dan surat kabar. Sedangkan data lain yang diperoleh dari media elektronik yaitu internet yang relevan dengan analisa diatas.

H. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah penulisan skripsi berjudul “UPAYA PEMERINTAH INDONESIA UNTUK MENCABUT MORATORIUM TENAGA KERJA INDONESIA KE TIMUR TENGAH TAHUN 2011” maka sistematika penulisan akan dibagi menjadi lima bab yang akan diuraikan lebih dalam yang terdiri dari :

Bab I, pada Bab pertama akan memaparkan mengenai bab pendahuluan yang memuat latar belakang masalah yang berisikan asal muasal permasalahan agar kita memahaminya secara jelas. Kemudian, rumusan masalah yang berisi kesimpulan tentang permasalahan yang diangkat. Untuk membedah permasalahan yang telah

ditentukan sebelumnya maka diambil sebuah teori atau konsep yang akan disajikan dalam kerangka teori, sehingga dapat ditarik sebuah hipotesa. Selanjutnya metode penulisan agar dapat mengetahui bagaimana penulis mendapat data yang akan digunakan sebagai bahan dalam penulisan ini. Dan yang terakhir adalah sistematika penulisan.

Bab II, pada Bab kedua akan memaparkan tentang kebijakan penempatan TKI

Bab III, pada Bab ketiga menjelaskan kebijakan moratorium, faktor pendorong moratorium, dampak serta pasca moratorium

Bab IV, pada Bab keempat akan menjelaskan tentang upaya pemerintah Indonesia untuk mencabut moratorium TKI ke Arab Saudi

Bab V, pada Bab kelima merupakan akhir dari pembahasan yang akan memaparkan mengenai Kesimpulan dari apa yang telah dikaji dari bab-bab sebelumnya.