

BAB III

KEBIJAKAN MORATORIUM TENAGA KERJA INDONESIA KE ARAB SAUDI TAHUN 2011

Permasalahan TKI di luar negeri sudah terjadi selama bertahun-tahun, tetapi sampai saat ini tidak ada solusi nyata agar hak dari para TKI di luar negeri dapat dijamin. Perlakuan yang melanggar hak asasi manusia ini pada umumnya terjadi pada TKI yang bekerja di sektor informal, yang pada umumnya bekerja sebagai Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT), supir, tukang kebun, pramuniaga, dan sebagainya. Tidak dapat dipungkiri bahwa keterbatasan keahlian, minimnya kemampuan bahasa lokal, serta tidak pahamnya terhadap aturan dan budaya di Arab Saudi sering menjadi kendala yang sangat besar bagi para TKI. Tidak hanya itu saja, pengiriman TKI secara tidak resmi ini menjadi salah satu pendorong perlakuan yang tidak manusiawi terhadap TKI, dimana pada umumnya ketidak lengkapan dokumen yang sering menjadi masalah di kemudian hari.

Banyaknya kasus TKI di Arab Saudi seharusnya menjadi alasan kuat bagi pemerintah Indonesia untuk memahami apa yang terjadi pada TKI di Arab Saudi serta perlindungan seperti apa yang diberikan oleh Arab Saudi terhadap TKI yang kemudian menjadi tugas dan tanggung jawab Indonesia untuk melindungi warga negaranya sehingga para TKI dapat bekerja dengan rasa aman dan nyaman, terutama yang sedang bekerja mencari nafkah untuk mencapai kehidupan yang layak yang belum bisa terpenuhi di dalam negeri.

A. Kebijakan Moratorium TKI

Moratorium pengiriman TKI ke Timur Tengah berawal dari desakan publik Indonesia yang marah karena adanya kasus eksekusi hukuman pancung terhadap Ruyati TKI asal Bekasi atas dakwaan pembunuhan terhadap majikannya. Kasus Ruyati tidak saja menyadarkan para pejabat pemerintah Indonesia bahwa TKI di Arab Saudi dalam keadaan terancam jika tidak diberikan perlindungan, juga telah menampar pemerintah Indonesia karena eksekusi terhadap Ruyati tidak ada komunikasi terlebih dahulu dengan pemerintah Indonesia. Selain Ruyati, ada 26 tenaga kerja Indonesia yang saat ini tengah menunggu eksekusi mati di Arab Saudi. Para TKI harus menghadapi pengadilan yang membahayakan jiwa mereka atas perbuatan yang mayoritas atas dasar membela diri dari kejahatan majikan. Hal ini menggambarkan juga posisi tawar Indonesia yang berada di bawah, sedangkan Arab Saudi berada di atas sehingga keberadaan TKI di Arab Saudi terkesan kurang mendapat perlindungan dari negara.²³

Kasus Ruyati ini secara tidak langsung mempengaruhi pemerintah Indonesia untuk segera melakukan tindakan tegas untuk memperketat pengiriman TKI ke Timur Tengah. Pemerintah Indonesia kemudian mengeluarkan kebijakan moratorium yang merupakan salah satu upaya dari pemerintah Indonesia untuk menekan angka TKI yang bermasalah di Timur Tengah, khususnya Arab Saudi. Moratorium adalah salah satu kebijakan Luar Negeri Indonesia pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang mulai diterapkan pada 23 Juni 2011. Kebijakan ini menyatakan untuk memberhentikan

²³ <https://www.kemlu.go.id/jeddah/Majalah/SI-edisi-juli-2012.pdf> diakses pada 26 November 2017

sementara atau menunda penempatan TKI yang bekerja disektor informal ke 21 negara di Timur Tengah. Kebijakan moratorium ke Timur Tengah bukan menjadi kebijakan pertama yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia, pengeluaran moratorium pernah dilakukan oleh pemerintah Indonesia pada negara lain seperti Malaysia pada 25 juni 2009, Yordania pada 29 Juli 2010, dan Kuwait pada 1 September 2009.

Kebijakan moratorium TKI untuk sementara ke Arab Saudi sejak tanggal 1 Agustus 2011 ditetapkan setelah media massa secara gencar meliput berita tentang TKI Ruyati yang dieksekusi mati oleh pemerintah Arab Saudi. Pemerintah Indonesia baru mengetahui pemancungan Ruyati sehari setelah prosesi itu dilakukan. Akibat pemberitaan tersebut, publik di Indonesia bereaksi keras. Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Luar Negeri melayangkan protes kepada Pemerintah Kerajaan Arab Saudi dan mengeluarkan kebijakan moratorium di atas yang kemudian direspon kembali oleh pihak pemerintah Arab Saudi dengan mengeluarkan keputusan penghentian penerbitan visa untuk tenaga kerja informal bagi Indonesia dan Filipina sejak tanggal 2 Juli 2011.

Kebijakan moratorium TKI Timur Tengah tersebut bersifat sementara sampai sistem perlindungan TKI diperbaiki dan adanya nota kesepahaman, yaitu MoU tentang perlindungan TKI ditandatangani oleh pemerintah Arab Saudi. Dengan dikeluarkannya moratorium kepada TKI terlihat efektif dengan adanya tindakan bahwa pemerintah Arab Saudi bersedia untuk melakukan perundingan mengenai perlindungan TKI di Arab Saudi, setelah selama 40 tahun tidak pernah bersedia melakukan

diplomasi perundingan yang terkait dengan perlindungan TKI yang bekerja di Arab Saudi.²⁴

Pada akhirnya kebijakan moratorium penghentian pengiriman TKI ke Timur Tengah akhirnya dipermanenkan melalui Surat Keputusan Menteri Tenaga Kerja yang ditandatangani pada 4 Mei 2015. Di dalam surat itu, pemerintah melarang pengiriman TKI secara permanen ke 21 negara Timur Tengah, yakni Aljazair, Arab Saudi, Bahrain, Irak, Iran, Kuwait, Lebanon, Libya, Maroko, Mauritania, Mesir, Oman, Pakistan, Palestina, Qatar, Sudan Selatan, Suriah, Tunisia, UEA, Yaman, dan Jordania.²⁵

Pemerintah Indonesia mengeluarkan peraturan yang menghentikan secara permanen penempatan tenaga kerja Indonesia sektor rumah tangga ke 21 negara Timur Tengah. Namun, kebijakan ini hanya berlaku pada penempatan baru. Sementara TKI yang sudah terlebih dulu bekerja di sana tidak akan dilakukan pemulangan. Adapun TKI yang ingin memperpanjang kontrak bekerja di Arab Saudi tetap diperbolehkan sepanjang sesuai prosedur. Sementara untuk yang telah selesai kontrak kerjanya diminta untuk segera kembali ke Tanah Air. Pemerintah Indonesia tetap akan memfasilitasi bagi TKI yang akan memperpanjang masa kerjanya di Timur Tengah.

²⁴

<http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/11/06/22/ln6v2v-menakertrans-hentikan-pengiriman-tki-ke-arab-saudi> diakses pada 27 November 2017

²⁵ <https://www.kemlu.go.id/tripoli/id/berita-agenda/info-penting/Documents/Kepmenaker%20RI%20Nomo2%20260%20Tahun%202015.pdf> diakses 27 November 2017

Kesulitan TKI di Arab Saudi yang menghadapi permasalahan yang melibatkan sistem hukum pidana Arab Saudi yaitu ketidakadilan perlakuan dari pihak Arab Saudi, terlambatnya akses untuk mendapat bantuan penerjemah, bantuan hukum, bahkan akses untuk menghubungi konsulat negara asal pekerja migran juga menjadi alasan pemerintah harus mengeluarkan kebijakan moratorium. Tidak hanya itu, majikan pekerja migran juga menutupi kesalahan mereka dengan menggugat balik gugatan palsu seperti tuduhan pencurian atau penggunaan ilmu hitam menjadi senjata dari majikan agar terhindar dari permasalahan hukum. Pekerja migran yang menjadi korban pemerkosaan atau tindak pelecehan sosial juga harus memberikan bukti menurut standar bukti hukum syariah yang berlaku di Arab Saudi sehingga justru pekerja migran yang menjadi korban dapat diadili dengan tuduhan tindak asusila atau perzinaan. Hukuman untuk jenis kejahatan seperti ini meliputi hukuman penjara, cambuk, dalam beberapa kasus, bisa hukuman mati. Banyak pekerja rumah tangga migran tidak diberi kesempatan untuk memperoleh bantuan resmi mengingat pihak majikan mempunyai kemampuan untuk memulangkan pekerja secara sewenang-wenang.²⁶

Konsulat Indonesia yang berada di Arab Saudi sering mengeluhkan ketiadaan prosedur atau sistem Arab Saudi yang dapat meringankan posisi pekerja migran. Seperti, tidak adanya prosedur untuk menangani kasus-kasus penganiayaan terhadap pekerja rumah tangga di Arab Saudi. Disinilah, perwakilan dari negara pengirim pekerja migran berperan penting untuk membela hak warga negaranya dan menyediakan layanan seperti tempat

²⁶ Human Rights Watch. 2008. *'Seolah Saya bukan Manusia'*, hlmn 5-6

penampungan, bantuan hukum, dan bantuan menuntun upah yang belum dibayar oleh majikan.²⁷

Melihat banyaknya kasus kekerasan pada TKI serta lemahnya jaminan perlindungan bagi TKI informal di Arab Saudi, menggerakkan pemerintah Indonesia untuk lebih tegas mengambil sikap kepada Arab Saudi. Salah satunya adalah dengan mengeluarkan kebijakan soft moratorium. Langkah dikeluarkannya soft moratorium meliputi dua hal yaitu, regulasi dan sosialisasi. Langkah pemerintah Indonesia dengan mengeluarkan kebijakan moratorium sebenarnya sudah mendapatkan tekanan dari beberapa pihak yang ada di Indonesia dan dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Keputusan dalam mengeluarkan moratorium tersebut bisa dilihat dari faktor internal, yaitu tekanan dari masyarakat, khususnya organisasi-organisasi masyarakat, khususnya Migrant Care dan Komisi IX DPR RI. Sedangkan, faktor eksternal dipengaruhi belum adanya keputusan yang terjadi antara Indonesia dengan Arab Saudi terkait dengan perlindungan TKI di Arab Saudi, maka diperlukan MoU yang secara khusus melindungi TKI yang bekerja di Arab Saudi.²⁸ Tentu dengan adanya kebijakan moratorium akan sangat berpengaruh dalam beberapa aspek terutama bagi tenaga kerja Indonesia yang ingin berkerja di Timur Tengah.

Sebelum membahas dampak yang terjadi pasca moratorium, penulis akan sedikit menjelaskan mengenai

²⁷ Raharjo, ST. 2015. *“Assessment dan Wawancara dalam Praktik Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial”*, Edisi Revisi Buku, Bandung: Unpad Press

²⁸ Juandea, Nissa. 2014. *“Dampak Penerapan Kebijakan Moratorium Bagi TKI ke Arab Saudi oleh Pemerintah Indonesia”*, dalam eJournal Hubungan Internasional Vol 2

beberapa faktor pendorong dikeluarkannya kebijakan moratorium pengiriman tenaga kerja Indonesia ke Timur Tengah khususnya Arab Saudi, yaitu :

B. Faktor Pendorong Kebijakan Moratorium

1. Diskriminasi terhadap Tenaga Kerja Indonesia

Banyaknya kasus penyiksaan terhadap Tenaga Kerja Asing juga menjadi salah satu faktor rendahnya tingkat keamanan manusia di Arab Saudi. Kasus kekerasan yang dilakukan majikan terhadap tenaga kerja Indonesia di Arab Saudi terhadap yang kasusnya paling tinggi yaitu kasus penganiayaan yang dilakukan majikannya terhadap pekerja rumah tangga yang mana dapat menyebabkan kematian, korban kerja paksa dan korban perdagangan manusia.

Sebelum pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan moratorium, keadaan TKI di Arab Saudi cenderung kurang diperhatikan. Mulai dari jam kerjanya, perlakuan majikan, upah hingga hak dasarnya sebagai manusia terabaikan. Jam kerja yang tercatat di kontrak tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, banyak kasus yang tercatat bahwa para PLRT bekerja lebih dari jam kerjanya yang tertulis di kontrak, ditambah lagi dengan pekerjaan tambahan yang juga tidak sesuai dengan kontrak, misalnya di kontrak tertulis dan disetujui bahwa pekerja tersebut sebagai baby sitter, namun setelah masuk masa bekerja, dia harus melaksanakan seluruh pekerjaan rumah dengan upah baby sitter, yang kemudian hal tersebut mau tidak mau memakan jam kerja yang semakin banyak dan memungkinkan pekerja melakukan kesalahan dalam bekerja karena tidak sesuai dengan jenis pekerjaan yang dia sanggupi di kontrak kerja sebelumnya.

NO	JENIS MASALAH	2016	2017										
		Jan-Okto	Januari	Februari	Maret	April	Mei	Juni	Juli	Agust	Sept	Okto	Total
1	Pemutusan hubungan kerja sebelum masa perjanjian kerja berakhir	647	24	47	12	18	44	31	1	16	2	13	208
2	Gaji tidak dibayar	396	58	31	48	19	36	18	35	26	16	50	337
3	TKI Ingin Dipulangkan	291	32	62	61	48	26	17	37	28	20	37	368
4	Sakit	262	27	27	29	19	23	22	20	19	6	24	216
5	Overstay	190	13	76	40	5	11	13	20	15	12	13	218
6	Putus Hubungan Komunikasi	208	14	19	23	23	6	7	15	22	13	11	153
7	TKI gagal berangkat	120	48	32	17	27	26	7	21	27	14	13	232
8	TKI tidak berdokumen	100	3	10	17	2	2	3	22	6	12	112	189
9	Pekerjaan tidak sesuai PK	160	11	15	29	5	22	10	6	12	4	7	121
10	Potongan gaji melebihi ketentuan	98	6	1	6	8	7	6	6	25	29	15	109
11	Illegal Rekrut calon TKI	97	14	9	3	7	5	2	1	2	2	8	53
12	Tidak dipulangkan meski kontrak kerja selesai	108	9	3	3	3	2	2	5	3	6	6	42
13	Tindak kekerasan dari majikan	63	10	5	8	5	2	5	2	11	7	5	60
14	Perdagangan orang	49	2	9	22	4	20	5	4	2	0	3	71
15	TKI mengalami kecelakaan	68	10	5	4	4	3	10	6	2	0	0	44
16	Penahanan paspor atau dokumen lainnya oleh PPTKIS	42	6	9	9	5	2	1	7	3	18	4	64
17	TKI dalam tahanan/proses tahanan	52	0	3	7	9	5	3	6	3	14	3	53
18	Melarikan diri dari rumah majikan	37	3	5	4	10	3	1	8	4	4	4	46
19	TKI tidak punya ongkos pulang	29	8	13	16	0	2	2	2	2	2	0	47
20	Penipuan peluang kerja	27	3	10	1	3	4	2	1	2	6	6	38
21	Unfit	43	1	4	2	1	0	1	0	0	0	0	9
22	Pemalsuan dokumen (KTP, Ijazah, Umur, Ijin orang tua	22	2	3	3	2	0	0	3	0	4	6	23
23	Utang piutang antara CTKI dan PPTKIS	12	4	6	2	2	1	0	1	2	10	2	30
24	Gaji di bawah standar	22	0	0	3	1	0	5	0	1	4	3	17
25	TKI tidak harmonis dengan pengguna	21	1	3	6	2	0	1	0	2	0	2	17
26	Lainnya	917	86	121	140	73	116	54	60	86	62	119	917
	TOTAL	4.081	395	528	515	305	368	228	289	321	267	466	3.682

Tabel 3.1 Jumlah Pengaduan berdasarkan Jenis Masalah

Berdasarkan jenis masalah pengaduan bahwa kasus terbanyak pada tahun 2017 dari 3.682 pengaduan kepada pemerintah Indonesia adalah pengaduan TKI ingin dipulangkan sebanyak 368 pengaduan. Dari banyaknya pengaduan TKI tersebut, pemerintah seharusnya lebih memperhatikan alasan-alasan kenapa para pekerja migran ingin dipulangkan sementara masih pekerja migran mempunyai tanggung jawab kontrak kerja di negara tujuan TKI. Kemudian, gaji tidak dibayar sebanyak 337 laporan. Berbeda dengan kasus terbanyak TKI 2016 ialah pemutusan hubungan kerja sebelum kontrak kerja berakhir yaitu 647 laporan pada tahun 2016. Selain itu, BNP2TKI juga mencatat adanya pengaduan atas TKI

meninggal, tidak punya ongkos pulang, mendapat tindakan kekerasan dari majikan dan sebagainya.²⁹

Banyaknya kasus yang menimpa tenaga kerja Indonesia di Arab Saudi menjadi salah satu pertimbangan bagi pemerintah Indonesia dalam mengeluarkan kebijakan moratorium karena pemerintah Arab Saudi sendiri tidak terlalu serius dalam melakukan perlindungan terhadap buruh migran asing yang bekerja di Arab Saudi.

Penempatan TKI ke luar negeri mempunyai efek negatif dengan adanya kasus kekerasan fisik maupun psikis yang menimpa TKI baik sebelum bekerja, selama bekerja, maupun pada saat pulang ke negara asal. Munculnya berbagai permasalahan tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri semakin menambah beban persoalan ketenagakerjaan Indonesia. Antara lain mengenai ketidakadilan dalam perlakuan pengiriman tenaga kerja oleh perusahaan penerah jasa tenaga kerja Indonesia, penempatan tenaga kerja yang tidak sesuai dengan kontrak kerja yang disepakati, standar gaji yang rendah, kekerasan oleh pengguna tenaga kerja, tidak diberi makan selama sehari-hari, pelecehan seksual terhadap tenaga kerja, tenaga kerja yang ilegal (*illegal worker*) maupun *overstay*.

2. Sistem Budaya Kafala

Sistem perburuhan migran di Arab Saudi menggunakan sistem Kafala atau Penjamin (*sponsorship*). Sistem kafalah menjadi salah satu alasan sulitnya

²⁹ [http://www.bnp2tki.go.id/uploads/data/data_10-11-2017_015327_Laporan_Pengolahan_Data_BNP2TKI_2017_\(s.d_Oktober_\).pdf](http://www.bnp2tki.go.id/uploads/data/data_10-11-2017_015327_Laporan_Pengolahan_Data_BNP2TKI_2017_(s.d_Oktober_).pdf) diakses pada 18 Desember 2017

pemerintah Indonesia melakukan perlindungan terhadap TKI di Arab Sudi. Sistem Kafala adalah sistem dimana majikan akan menjadikan pekerja sebagai bagian dari properti mereka, dimana privasinya tidak boleh diganggu atau campur tangan pihak luar. Sistem kafala ini menyebabkan pihak konsulat Indonesia tidak bisa mendatangi atau menemui TKI yang bekerja di Arab Saudi walaupun hanya sekedar untuk memastikan, hanya bisa menghubungi TKI tersebut melalui *contact* yang diberikan yang belum tentu diberikan nomer yang benar.

Kerajaan Arab Saudi telah melembagakan kebijakan untuk meningkatkan komponen angkatan kerja Arab Saudi yang sampai saat ini belum berhasil. Kebijakan saudisasi ini berusaha untuk membatasi dan mengontrol jumlah dan distribusi pekerja asing diberbagai sektor ekonomi. Salah satu strategi utama Arab Saudi adalah sistem kafala, atau sistem penjamin visa dengan sponsor, dimana visa dan status hukum pekerja asing di Arab Saudi tergantung pada majikannya. Sistem ini menciptakan ketimpangan kekuasaan yang besar antara majikan dengan pekerja dan menghasilkan pembatasan hak pekerja migran yang besar.

Tugas kafala (*sponsorship*) di Arab Saudi yaitu memiliki tanggung jawab atas biaya perekrutan, pemeriksaan kesehatan lengkap, dan kepemilikan *iqama* atau kartu identitas warga negara Arab Saudi. Pekerja harus memperoleh persetujuan sponsor jika ingin pindah kerja atau bahkan meninggalkan negara harus memperoleh persetujuan sponsor untuk mendapatkan visa keluar. Dalam sistem kafala ini, majikan diasumsikan bertanggung jawab penuh serta memiliki kekuasaan yang luar biasa terhadap pekerja migran yang mereka pekerjakan karena sponsor harus memberikan jaminan yang jelas sebelum buruh migran masuk ke Arab Saudi,

pindah pekerjaan, atau meninggalkan negara tersebut. Bisa atau tidaknya pekerja migran masuk maupun keluar dari Arab Saudi tergantung kepada si sponsor pekerja migran.

Namun sepertinya dengan adanya sistem kafala disalah gunakan oleh majikan yang menjadi sponsor. Majikan berlaku sewenang-wenang dan mengeksploitasi pekerja migran dan menganggap pekerja migran adalah budak. Majikan memaksa pekerja rumah tangga untuk terus bekerja diluar jam kontrak kerja yang telah disepakati serta dapat menghalangi pekerja migran untuk kembali ke negara asal jika belum mendapatkan izin dari sponsor. Sistem kafala ini memberi majikan kendali yang sangat kuat terhadap pekerja. *Human Rights Watch* telah mengidentifikasi beberapa kasus dimana pekerja tidak dapat melarikan diri dari kondisi penganiayaan atau bahkan kembali ke negara asal mereka ketika kontrak kerja telah habis karena majikan tidak memberi izin kepada mereka untuk meninggalkan negara tersebut.³⁰

Sistem kafala yang ketat di Arab Saudi menjadi penyimpangan besar yang terjadi pada buruh migran khususnya pada sektor domestik. Sistem ini sangat mengantungkan pekerja migran oleh ketentuan majikan dan menjadikan majikan sebagai penguasa penuh karena majikan berperan sebagai sponsor visa dan bisa sewaktu-waktu mencabut sponsor terhadap buruh migran asing. Hal ini lah yang menjadi pemicu eksploitasi dan penganiayaan karena majikan merasa mempunyai kekuasaan penuh atas buruh migran yang disponsorinya.

³⁰ <https://www.hrw.org/id/news/2009/01/12/235211> diakses 6 November 2017

Pada tahun 2017, Arab Saudi mengadakan program amnesti untuk TKI ilegal. Program amnesti 2017 berlangsung selama 3 bulan dari bulan Maret sampai Mei yang kemudian diperpanjang 30 hari sampai bulan Juni. Namun, program amnesti 2017 ini berbeda dengan amnesti 2013. Amnesti 2017 bukan untuk perbaikan status pekerja migran ilegal di Arab Saudi, amnesti ini hanya untuk pemulangan ke negara asal. Amnesti kali ini memberikan kesempatan bagi para pelanggar untuk pulang ke tanah airnya dengan dua keuntungan yaitu tanpa dikenai denda dan tanpa dikenai larangan masuk kembali ke Arab Saudi sehingga pekerja migran dapat kembali bekerja di Arab Saudi dengan legal atau resmi dari pemerintahan.³¹

Departemen Tenaga Kerja dan Pembangunan Sosial Arab Saudi rencananya akan mengerahkan sekitar 800 pegawai untuk memantau perusahaan dan individu yang mempekerjakan ekspatriat ilegal untuk menyerahkan mereka ke Kementerian Dalam Negeri Arab Saudi. Di bawah sistem ini, setiap pekerja migran yang tertangkap bekerja bukan pada sponsornya akan dikenakan denda sebesar SR 50.000, sementara untuk pengguna jasa akan dikenakan denda SR 100.000, serta dicegah melakukan perekrutan selama 5 tahun dan manager perusahaan akan dipenjara selama satu tahun enam bulan.³²

Selain itu, bagi sponsor yang mengizinkan pekerjajanya bekerja untuk orang lain selain sponsor itu sendiri akan dikenakan denda dan penjara atau manager perusahaan akan dideportasi jika ia bukan warga Saudi.

³¹ <https://www.kemlu.go.id/riyadh/id/berita-agenda/berita-perwakilan/Pages/76-Dari-1.801-WNIO-Ex-Amnesti-Dilepas-Dubes-RI-Riyadh.aspx> diakses pada 6 November 2017

³² Ibid

Jawazat (petugas imigrasi Arab Saudi) juga akan mengatur tindakan keras terhadap para pekerja serabutan yang berkeliaran di jalanan mencari pekerjaan.³³

Dengan diterapkannya sistem kafala yang ketat di Arab Saudi menjadi salah satu pertimbangan pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan moratorium dengan harapan sistem kafala di Arab Saudi agar lebih lunak lagi sehingga tidak memojokkan buruh migran asing yang bekerja di Arab Saudi.

3. Problem Ratifikasi Perlindungan Buruh Migran di Arab Saudi

Arab Saudi merupakan salah satu negara dengan tingkat keamanan yang rendah, ancaman yang datang dari struktur politik, sosial dan ekonomi yang tidak adil dari segi persaingan, lemahnya perlindungan terhadap perempuan karena adanya diskriminasi huku terhadap perempuan di Arab Saudi. Rendahnya tingkat keamanan di Arab Saudi juga mengacu pada degradasi lingkungan sekitar, diskriminasi, pengangguran, kemiskinan dan kelaparan.

Namun karena lemahnya perlindungan pemerintah Arab Saudi terhadap tenaga kerja asing yang mengalami penganiayaan melalui mekanisme penanganan yang buruk, hampir setiap tahun pemerintah Arab Saudi menerima laporan penganiayaan terhadap tenaga kerja asing yang dilakukan oleh majikan. Tanggapan pemerintah Arab Saudi terhadap tindakan eksploitasi ataupun kriminal tenaga kerja asing kurang begitu baik, sehingga tidak begitu memberikan pengaruh terhadap

³³ Ibid

kasus kekerasan yang terjadi. Selain itu adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak adil seperti petugas yang mengadili pekerja rumah tangga berdasarkan gugatan yang hanya diajukan majikan saja, sehingga pada akhirnya kasus pekerja rumah tangga hanya dipulangkan ke negara asal tanpa kejelasan mengenai hak-haknya sebagai pekerja rumah tangga.

Pada sisi hukum, Arab Saudi merupakan negara yang tidak memiliki aturan tertulis yang menjamin perlindungan terhadap pekerja rumah tangga karena di Arab Saudi pekerja rumah tangga dianggap bukanlah sebagai sebuah profesi. Lemahnya perlindungan pemerintah Arab Saudi terhadap imigran menjadikan Arab Saudi sebagai salah satu negara yang gagal mengatasi masalah perdagangan manusia. Arab Saudi belum mempunyai kebijakan mengenai pekerja rumah tangga secara menyeluruh. UU ketenaga kerjaan di Arab Saudi hanya berlaku untuk pekerja formal tidak untuk pekerja non-formal. Pekerja non-formal seperti pekerja rumah tangga di Arab Saudi pun tidak dianggap sebagai *citizenhip* dan tidak mendapatkan perlindungan hukum sesuai dengan hukum yang berlaku di Arab Saudi.

Istilah kewarganegaraan (*citizenship*) memiliki arti keanggotaan yang menunjukkan hubungan atau ikatan antara negara dengan warga negaranya. *Citizen* atau warga negara adalah rakyat yang menetap di suatu wilayah dan rakyat tertentu dalam hubungannya dengan negara. Dalam hubungan antara warga negara dan negara, warga negara mempunyai kewajiban-kewajiban terhadap negara dan sebaliknya warga negara juga mempunyai hak-hak yang harus diberikan dan dilindungi oleh negara, seperti halnya pekerja migran. Pekerja migran juga mendapat hak perlindungan dari negara asal maupun negara tujuan. Dalam hubungan internasional, di setiap

wilayah negara selalu ada warga negara dan orang asing yang semuanya disebut penduduk. Setiap warga negara adalah penduduk suatu negara, sedangkan setiap penduduk belum tentu warga negara.³⁴

Hukum perburuhan berdasarkan Dekrit Kerajaan No.M/51 tanggal 27 September 2005, menyebutkan adanya jaminan perlindungan untuk setiap tenaga kerja asing seperti perlindungan atas batas jam kerja, larangan pemotongan upah, penentuan hari libur ataupun mekanisme penyelesaian permasalahan. Namun pada hukum perburuhan di Arab Saudi tidak ada aturan tertulis terkait jaminan perlindungan terhadap pekerja rumah tangga atau tenaga kerja bidang informal.³⁵

Kendati hubungan kedua negara diterpa beberapa kasus yang kemudian menyebar menjadi persoalan politik seperti kasus pekerja migran Indonesia di Arab Saudi. Dari tahun ke tahun hubungan Indonesia dan Arab Saudi selalu mengalami peningkatan, baik di bidang ekonomi, politik, pendidikan, maupun budaya. Namun jika permasalahan TKI terus menerus dibiarkan tanpa ada tindakan yang serius dari kedua negara akan mengganggu hubungan bilateral antar negara. Layaknya nasib tenaga kerja di negara lain, tenaga kerja Indonesia di Arab Saudi itu pun kerap mengalami nasib buruk. Di Malaysia pun tidak lepas dari kasus penganiayaan, TKI di Malaysia disebut Indon, suatu sebutan yang sangat merendahkan bangsa Indonesia. Di Arab Saudi, para TKI dianggap

³⁴ http://alhada-fisip11.web.unair.ac.id/artikel_detail-63562-Makalah-Warga%20Negara%20dan%20Kewarganegaraan.html diakses pada 7 November 2017

³⁵ Human Rights Watch. “*Saya Bukan manusia*” diakses dari <http://www.hrw.org/id/node/80940/section/13> pada tanggal 7 November 2017

sebagai budak, bahkan dianggap sebagai tenaga kerja yang bisa diperlakukan apa saja dan kapan saja.

Meskipun pemerintah sudahantisipasi dengan adanya kasus TKI, tidak dapat dipungkiri jika masih ada saja TKI yang mendapat kekerasan dari majikannya. Pemerintah hanya mampu membantu secara teknis sesuai Undang-Undang yang berlaku di Indonesia. Hanya saja hukum-hukum yang ada di Indonesia tidak sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku di negara tujuan TKI. Seperti yang terlihat permasalahan TKI di Saudi Arabia yang banyak dilaporkan antaranya adalah gaji yang tidak dibayar. Beberapa kasus ditemui, seorang TKI mengalami transfer kepada beberapa majikan dalam durasi pendek karena majikan asal tidak mampu membayar gaji, tidak hanya itu, majikan asal melakukan transfer tanpa melalui proses resmi sehingga majikan baru tersebut tidak tercatat dalam laporan resmi pemerintah Indonesia. Selain itu, terdapat banyak kasus penyalahgunaan visa kerja dan perjanjian kerja sebagai cleaning service di perusahaan, hotel, rumah sakit, maupun sekolah untuk bekerja sebagai pembantu rumah tangga. Terjadi pula pembuatan perjanjian kerja ganda oleh perusahaan atau sponsor di Arab Saudi yang merugikan TKI. Lemahnya aturan hukum di negara setempat, menyebabkan TKI tidak dapat segera melapor kepada instansi terkait.

Lagi-lagi ini adalah tugas dari pemerintah Indonesia maupun Arab Saudi khususnya didalam departemen ketanagakerjaan dimana pengawasan terhadap tenaga kerja Indonesia adalah salah satu tugas dari pemerintah Indonesia, dibutuhkannya regulasi yang kuat dari pemerintah sehingga mampu menjamin keselamatan para tenaga kerja Indonesia di luar negeri.

C. Dampak dari Kebijakan Moratorium TKI ke Timur Tengah

Pasca dikeluarkannya kebijakan moratorium tentu membawa dampak positif dan negatif bagi negara pengirim, negara penerima, serta bagi pekerja migran itu sendiri. Penulis akan menjelaskan dampak positif dan negatif dari dikeluarkannya kebijakan moratorium, yaitu :

1. Dampak Positif

Sejak dilakukan moratorium, banyak berbagai kalangan melakukan protes dan kritik terhadap keputusan yang diambil pemerintah Indonesia. Namun, pemerintah Indonesia tetap teguh dalam kebijakan moratorium karena moratorium ini adalah upaya tegas yang dilakukan pemerintah Indonesia agar Arab Saudi merasa terdesak untuk meratifikasi konvensi migran dan memberikan perlindungan penuh terhadap TKI di Arab Saudi. Kebijakan moratorium membawa dampak positif bagi pemerintah Indonesia maupun pekerja migran itu sendiri.

Salah satunya adalah menurunnya job orders secara drastis, yaitu dari 1.000 permintaan perhari menjadi 5 permintaan saja perhari dalam kurun waktu Januari hingga Juni 2011. Selain itu, setelah diterbitkan nya moratorium adalah berkurangnya jumlah pasokan *domestic workers* di dalam Kerajaan Arab Saudi sempat membuat pemerintah Saudi berinisiatif membuka kerjasama bidang tenaga kerja dengan beberapa negara *supplier* buruh migran lain di Negara lain, namun berbagai kendala dan perbedaan yang ada nampaknya membuat upaya ini tidak terlalu berhasil. Masyarakat Arab Saudi tetap memilih untuk mempekerjakan buruh migran sektor informal dari Indonesia atau Filipina yang tergolong lebih cocok dengan mereka. Sebuah

laman Saudi bernama Al-Hayat merilis pernyataan bahwa :

“Saudi previously attempted to replace Indonesian and Filipino workers by signing new agreements with these countries [India, Sri Lanka, Vietnam, and Kenya], because their workers are less expensive and their representatives are perceived to be more complaisant. But Al-Hayat holds that Saudis are largely uninterested in recruiting Indian domestic workers, while the recruitment of Vietnamese workers has been difficult due to the absence of a Saudi embassy in Vietnam. Additionally, Saudi recruitment agencies refuse to offer the usual insurance for those interested in hiring domestic workers from Sri Lanka. Sponsors demand guaranteed 'replacement workers' to counteract the risk of losing costly recruitments expenses if workers abscond or underperform... And though their recruitment fees are relatively low, al-Hayat states that Saudis are wary of Kenyan workers because of "security concern".³⁶

Terjadinya kelangkaan pekerja migran di Arab Saudi karena adanya penurunan drastis TKI yang berangkat ke Arab Saudi disebabkan oleh moratorium. Dengan adanya kelangkaan TKI yang bekerja di Arab Saudi, maka memberikan keuntungan bagi para TKI yang telah bekerja di sana. Hal ini dikarenakan dengan diterapkannya moratorium oleh pemerintah Indonesia maka secara otomatis gaji para TKI tersebut dinaikkan oleh para pengguna jasa mereka dan para TKI tersebut juga dirayu serta diperpanjang kontrak kerjanya untuk tidak kembali ke Tanah Air.

Dengan dikeluarkannya moratorium juga, menjadikan pihak Arab Saudi meminta Indonesia melakukan perundingan dalam menangani permasalahan-

³⁶ Migrant rights, “Indonesia-Saudi Agreement Delayed”, diakses melalui (<http://www.migrant-rights.org/2014/04/indonesian-saudi-agreement-delayed/>) pada tanggal 6 Desember 2017

permasalahan TKI di Arab Saudi. Menjadi sebuah momentum bagi Indonesia untuk mempersiapkan Sumber Daya Manusia (SDM) yang lebih baik, serta Indonesia juga dapat memperbaiki kinerja TKI yang akan dikirim ke Arab Saudi sehingga kualitas TKI yang bekerja di Arab Saudi dapat ditingkatkan agar para TKI tersebut memiliki posisi tawar yang lebih baik dengan menjadi TKI sektor formal.

Dengan Arab Saudi melakukan perundingan Indonesia dapat mendesak Arab Saudi agar membuat perjanjian mengenai perlindungan TKI yang bekerja di Arab Saudi. Dengan adanya moratorium tenaga kerja Indonesia ini diharapkan pihak Arab Saudi menyetujui penandatanganan MoU dengan Indonesia mengenai jaminan perlindungan TKI di Arab Saudi, khususnya dalam hal ini para pekerja sektor informal yang kerap mendapatkan perlakuan yang tidak layak dari para majikannya. Kebijakan moratorium bertujuan untuk mengevaluasi sistem pendaftaran TKI, penempatan TKI dan perlindungan TKI di Arab Saudi sekaligus membenahi titik lemahnya dalam melakukan perlindungan. Kebijakan pengetatan pengiriman TKI ke Timur Tengah ini sesungguhnya merupakan bentuk soft moratorium atau moratorium lunak. Jika pengeluaran kebijakan moratorium sementara ini tak cukup efektif mereduksi masalah, pemerintah Indonesia akan mengambil kebijakan yang lebih ekstrem, yakni moratorium permanen atau *zero placement* (penempatan nol).

2. Dampak Negatif

Dikeluarkannya kebijakan moratorium tentunya mempunyai sisi baik dan buruk. Jika dilihat dari sisi buruk adanya moratorium adalah bertambahnya

pengangguran di Indonesia akibat calon TKI yang gagal berangkat bekerja ke Arab Saudi terpaksa harus mencari pekerjaan baru setelah dikeluarkannya moratorium. Selain itu, TKI yang bekerja di Arab Saudi yang sudah habis masa kontrak dan ingin memperpanjang kontrak secara ilegal. Ditambah lagi, berkurangnya devisa bagi Indonesia akibat berkurangnya TKI yang dikirim ke Arab Saudi setelah adanya moratorium.³⁷

Pengangguran di Indonesia makin meningkat pasca kebijakan moratorium, karena banyak warga Indonesia yang gagal diberangkatkan ke Arab Saudi karena kebijakan tersebut. Moratorium dipandang memberi dampak kontra produktif bagi masyarakat yang hendak mencari nafkah dengan bekerja di negeri orang. Moratorium juga dianggap melanggar hak asasi manusia untuk bekerja dan mencari penghidupan. Moratorium akhirnya dinilai mendatangkan kerugian bagi calon TKI karena menghambat peluang mencari nafkah sehingga menambah daftar banyaknya pengangguran di Indonesia. Instansi negara juga mengklaim bahwa moratorium TKI menghilangkan peluang devisa negara.

Sejak dikeluarkannya moratorium permanen pengiriman tenaga kerja Indonesia ke Timur Tengah sejak 2013 justru memperbanyak adanya TKI ilegal di Arab Saudi. Moratorium permanen ke Timur Tengah tidak menyurutkan sejumlah penyedia jasa TKI mencari cara mengirim tenaga kerja secara ilegal ke sejumlah negara Timur Tengah. Salah satunya dengan menggunakan visa umrah maupun visa wisata. Awalnya TKI akan diberangkatkan layaknya akan menjalankan ibadah umroh namun sesampainya di Arab Saudi TKI justru kabur dari rombongan umroh maupun menemui penyedia jasa TKI

³⁷ Ibid

yang sebelumnya sudah disiapkan di Indonesia dan tidak kembali lagi ke Indonesia untuk bekerja di Arab Saudi tanpa izin.

Selama tahun 2016, Bareskrim POLRI menerima laporan dari Kedutaan Besar RI di Riyadh, Arab Saudi yang melaporkan bahwa 286 warga Indonesia masuk wilayah Arab Saudi untuk beribadah umrah, tetapi tak kembali ke Tanah Air. Hasil penelusuran, 69 orang yang dipulangkan ke Indonesia adalah tenaga kerja Indonesia ilegal, terutama asisten rumah tangga di Arab Saudi. Penyidik Bareskrim juga mencegah keberangkatan tenaga kerja ilegal yang hendak masuk Arab Saudi memanfaatkan visa umrah untuk kemudian disalurkan menjadi tenaga kerja.³⁸

Hingga saat ini masih saja ada oknum Perusahaan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) yang nekat menempatkan TKI pada sektor informal di Timur Tengah. Salah satu modus yang digunakan PPTKIS nakal tersebut adalah pelanggaran terhadap perjanjian kerja atau kontrak kerja, yang dimana dalam kontrak kerja TKI dijanjikan untuk bekerja di sektor formal namun kenyataannya mereka bekerja pada sektor informal. Untuk itu, menaker meminta agar dilakukan pengetatan pemberian *endorsement demand letter* atau *job orders* kepada penerah jasa (Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta) PPTKIS yang akan melakukan penempatan TKI di kawasan Timur Tengah.

Selain itu, banyaknya TKI yang *overstayer* di Arab Saudi, yaitu TKI yang telah habis masa kontrak kerjanya di Arab Saudi lebih memilih untuk tidak pulang

38

<https://www.pressreader.com/indonesia/kompas/20170518/282162176146277> diakses 6 November 2017

ke Tanah Air dan memperpanjang kontrak kerja secara ilegal karena masih ingin bekerja di Arab Saudi namun terhalang oleh kebijakan moratorium. Mereka tetap nekat memperpanjang kontrak kerja secara ilegal karena diiming-imingi gaji yang lebih besar oleh majikan yang disebabkan oleh langkanya tenaga kerja sektor domestik asal Indonesia.

Setelah diberlakukannya moratorium 2011, berikut daftar kiriman uang dari TKI di Arab Saudi :

Tahun	Kiriman Uang TKI Arab Saudi
2011	USD 2,2 miliar
2012	USD 1,9 miliar
2013	USD 1,7 miliar
2014	USD 2,3 miliar
2015	USD 2,8 miliar
2016	USD 2,9 miliar
2017 / Semester I	USD 1,4 miliar

Tabel 3.2 Kiriman Uang TKI di Arab Saudi

Dapat dilihat pada tahun 2012 dan 2012 terjadi penurunan pengiriman uang dari TKI di Arab Saudi disebabkan karena adanya kebijakan moratorium. Namun, terdapat kenaikan pada tahun 2014 walaupun Indonesia belum mencabut moratorium secara resmi namun Indonesia sudah menandatangani perjanjian *Agreement The Placement and Protection of Indonesian Domestic Workers* pada Februari 2014, hal ini membuat Indonesia lengah dan menyebabkan banyaknya TKI ilegal yang dikirim ke Arab Saudi tanpa sepengetahuan pemerintah Indonesia secara resmi. Indonesia memang telah mengeluarkan moratorium TKI informal ke Arab Saudi

dan beberapa negara Timur Tengah, tetapi negara-negara tujuan itu masih dapat mengeluarkan visa kerja.

Dengan banyaknya impact dari dikeluarkannya moratorium dan minta warga negara Indonesia bekerja di Arab Saudi, mendorong pemerintah Indonesia untuk melakukan hal tegas lainnya tanpa harus memberhentikan pengiriman tenaga kerja ke Arab Saudi. Karena disayangkan dan sia-sia bagi upaya perlindungan TKI dari dalam negeri, dan upaya diplomasi perlindungan TKI di luar negeri, apabila moratorium di dalam negeri pun sekedar diratapi sebagai kerugian bagi pihak Indonesia. Moratorium seharusnya menjadi momentum bagi upaya mendorong diplomasi perlindungan TKI di luar negeri, dan upaya meningkatkan daya tawar TKI dari dalam negeri. Semua ini hanya dapat tercapai apabila ada perbaikan pada kualitas tenaga kerja Indonesia. Yang seharusnya dilakukan adalah moratorium dalam arti hentikan pengiriman tenaga kerja murah, bodoh, dan tak terlindungi.