

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang. Dapat dikatakan demikian karena terbukti masih banyak permasalahan-permasalahan seperti tingginya tingkat pengangguran, tingginya pertumbuhan penduduk, produktivitas rendah, dan tingkat kemiskinan yang tinggi. Kemiskinan di Indonesia semakin meningkat akibat adanya krisis yang menimpa Indonesia di tahun 1997. Pada saat itu juga terjadi penurunan jumlah buruh/karyawan sebesar 1,47 juta orang pada periode tahun 1997-1998. Kemudian penurunan juga semakin bertambah pada periode tahun 2000-2003, yaitu sejumlah 5,7 juta buruh/karyawan, terutama di sektor pertanian.¹

Permasalahan tersebut yang kemudian mendorong meningkatnya pengangguran hingga saat ini dan didominasi dari daerah pedesaan. Penyebabnya adalah karena pendidikan yang rendah dan terbatasnya persediaan lapangan pekerjaan. Selain itu perkembangan globalisasi juga menyebabkan kemiskinan semakin meningkat. Walaupun pemerintah membuat berbagai program untuk memudahkan masyarakat yang kurang mampu, namun pada kenyataannya kondisi perekonomian mereka tidak bisa mengikuti harga-harga yang semakin tinggi.

Fenomena-fenomena tersebut yang melatar belakangi banyak warga negara Indonesia (WNI) kemudian mencari pekerjaan dengan penghasilan yang tinggi. Salah satunya adalah dengan bekerja di luar negeri atau menjadi Tenaga Kerja Indonesia (TKI). Harapan mereka dengan bekerja di luar negeri adalah mendapat pendapatan yang tinggi, sehingga bisa menunjang biaya hidup dan memperbaiki taraf hidup keluarganya. Seperti yang disampaikan staf khusus BNP2TKI Deddi Noor Cahyanto, selain belum maksimalnya pelayanan

¹ Triaswati, Ninasapti, 2005, *Pemerintahan SBY-JK dan Penciptaan Lapangan Kerja dalam Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius (Anggota IKAPI).

prosedur pengurusan jasa TKI, banyak WNI yang beranggapan jika melalui prosedur resmi tidak mudah. Akhirnya mereka memilih jalur ilegal.² Namun ternyata kebanyakan TKI yang melalui jalur ilegal bermasalah karena bermodal pendidikan yang pas-pasan, keahlian seadanya, terbatasnya pengetahuan umum, dan kurangnya pembekalan dari agen-agen ilegal. Padahal pemerintah Indonesia membuka jalur pengiriman tenaga kerja ke luar negeri melalui prosedur yang legal.

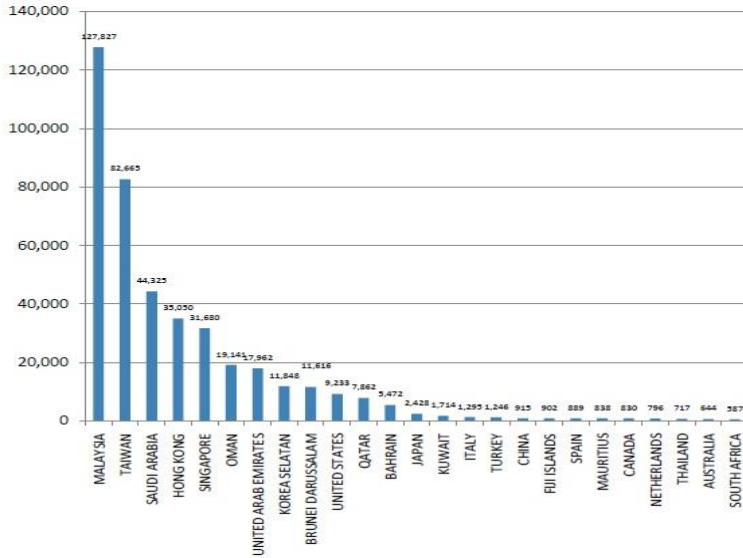
Meskipun jumlahnya tidak selalu signifikan, namun minat WNI untuk menjadi TKI masih cukup tinggi. Apalagi semakin terbatasnya lapangan pekerjaan dan masih ada agen-agen ilegal yang menawarkan bekerja di luar negeri dengan persyaratan yang cukup mudah. Hal demikian masih terjadi hingga saat ini, di mana pada tahun 2017 jumlah TKI yang bekerja di luar negeri sebanyak 261.820 orang, dengan pembagian laki-laki sebanyak 78.259 dan perempuan sebanyak 183.561.³

Negara-negara yang menjadi tujuan para TKI sangat beragam, terutama di kawasan Asia Timur dan kawasan Timur Tengah, salah satunya adalah Arab Saudi. Disamping karena sudah banyak TKI yang terdahulu bekerja di sana, tawaran bekerja di Arab Saudi dengan gaji yang tinggi dan persyaratannya tidak rumit membuat banyak WNI yang memilih negara ini.⁴ Mereka tidak terlalu mementingkan bahwa komunikasi menggunakan bahasa asing dan perbedaan kebudayaan di sana. Dari grafik di bawah ini, terbukti bahwa hingga tahun 2014 Arab Saudi masih menempati di posisi tiga besar setelah Malaysia dan Taiwan.

² Mengapa TKI Ilegal Marak? Ini Alasan BNP2TKI, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/16/11/07/og9ltk408-mengapa-tki-ilegal-marak-ini-alasan-bnp2tki>, diakses pada Senin, 5 Maret 2018.

³ Subbid Pengolahan Data, Bidang Pengolahan dan Penyajian Data (PUSLITFO BNP2TKI).

⁴ Mengapa mereka memilih Arab Saudi & 'janji manis' PJTKI, <https://pjtkidantki.wordpress.com/2011/06/29/mengapa-mereka-memilih-arab-saudi-janji-manis-pjtki/>, diakses Senin, 5 Maret 2018.



Gambar 1.1: Gambar Grafik Penempatan TKI di Luar Negeri
 Sumber: Subbid Pengolahan Data, Bidang Pengolahan & Penyajian Data (PUSLITFO BNP2TKI)⁵

Angka yang tidak sedikit tersebut menunjukkan bahwa TKI tidak hanya sekedar orang-orang yang mengejar kepentingan ekonomi belaka, maupun TKI merupakan salah satu sumber devisa yang menguntungkan negara. Lebih dari itu, TKI menjadi salah satu jembatan yang menghubungkan diplomasi antara negara Indonesia dengan negara-negara di tempat TKI tersebut bekerja, salah satunya adalah hubungan diplomasi antara Indonesia dan Arab Saudi.

Meskipun hubungan Indonesia dan Arab Saudi sudah terjalin sejak 1948, bukan berarti kedua negara ini terlepas dari permasalahan. Permasalahan yang timbul selalu berdampak buruk kepada kebanyakan TKI. Ditemukan ribuan kasus TKI

⁵ Subbid Pengolahan Data, Bidang Pengolahan & Penyajian Data (PUSLITFO BNP2TKI)

bermasalah yang ada di Arab Saudi, terlebih TKI perempuan atau Tenaga Kerja Wanita (TKW) yang kemudian berakhir hukum pancung.

Hukum pancung atau dalam Islam, *qishash*, adalah hukuman yang diberikan kepada individu atau pelaku dengan kadar yang serupa dengan kejahatan yang dilakukan. Sebagai contohnya ketika seseorang membunuh, maka dalam Islam si pelaku juga harus dibunuh. Pelaku akan mendapatkan hukuman tersebut jika keluarga korban tidak memaafkan. Hal tersebut telah ditetapkan oleh Allah SWT sebagai *hifzh an-nafs* atau menjaga jiwa. Sebagaimana dalam firman-Nya: “*Dan dalam qishaash itu ada (jaminan kelangsungan) hidup bagimu, Hai orang-orang yang berakal, supaya kamu bertakwa*” (QS. Al Baqarah : 179). Dengan diterapkannya hukum ini diharapkan dapat membuat sadar siapapun agar tidak dengan mudahnya membunuh orang lain. Selain karena sebagai tebusannya adalah nyawa si pelaku, namun dalam pelaksanaan hukum pancung juga diselenggarakan di tempat terbuka dan disaksikan oleh banyak orang.

Beberapa TKI yang bermasalah dan kemudian berakhir hukum pancung adalah: (1) Ruyati, TKI legal asal Bekasi dan dihukum pancung pada 17 Juni 2011 karena terbukti membunuh majikannya dengan alasan membela diri di Mekkah, Arab Saudi.⁶ (2) Satinah, TKI asal Semarang yang terancam hukuman mati karena membunuh majikannya di Arab Saudi. Agar bisa terbebas dari hukuman mati, Satinah diminta untuk membayar uang denda (*diyath*) sebesar Rp. 21 miliar.⁷ (3) Kasus ini juga mengingatkan pada Darsem, TKI legal dari Subang yang juga dituduh membunuh majikan pada 2007 dan dijatuhi hukuman mati. Namun kemudian pada 2011, Darsem mendapat keputusan

⁶ Ruyati Dipancung, 26 TKI Lain di Ambang Ajal, <https://www.viva.co.id/indepth/fokus/227813-ruyati-dipancung-23-tki-lainnya-terancam>, diakses Senin, 5 Maret 2018.

⁷ Bebas dari Hukuman Mati, TKI Satinah Tiba di Tanah Air Hari Ini, <https://nasional.kompas.com/read/2015/09/02/11595281/Bebas.dari.Hukuman.Mati.TKI.Satinah.Tiba.di.Tanah.Air.Hari.Ini>, diakses Kamis, 3 Mei 2018.

pemaafan dengan syarat harus membayar kompensasi senilai dua juta riyal atau sekitar Rp 4,7 miliar.⁸ (4) Tuti Tursilawati, TKI asal Cikeusik, Majalengka, Jawa Barat juga mengalami kasus serupa, yaitu terancam hukuman pancung setelah dituduh membunuh majikannya pada 11 Mei 2010. Ia melakukan ini untuk melindungi diri dari pelecehan seksual yang dilakukan oleh majikannya tersebut.⁹ (5) Kasus yang baru saja terjadi adalah Zaini, TKI yang bekerja sebagai sopir di Arab Saudi. Ia dituduh membunuh majikannya pada tahun 2004 dan dijatuhi hukuman pancung pada 2018.¹⁰

Kasus tersebut timbul dengan berbagai latar belakang permasalahan. Kebanyakan dari mereka merasa terpaksa untuk membunuh karena melindungi diri. Baik melindungi diri karena menjadi korban pelecehan seksual atau korban kekerasan karena adanya *miscommunication* antara TKI dan majikan. Permasalahan kompleks ini disebabkan beberapa hal yang dalam penanganannya tidak semudah membalikan telapak tangan.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan salah satu TKI di Arab Saudi asal Klaten, Warni menyebutkan bahwa hampir kebanyakan laki-laki di Arab Saudi mudah tergoda pada saat melihat perempuan Indonesia. Ia juga menyebutkan meski para TKI sudah berusaha untuk menutup auratnya menggunakan pakaian serba tertutup. Bahkan sebagian dari mereka menggunakan cadar atau menutupi muka dengan kain tipis. Namun ketika mereka berada di dalam rumah dan berhadapan dengan majikannya, tentunya tidak memungkinkan untuk menggunakan pakaian tertutup seperti pada saat keluar rumah.

⁸ Darsem Kembali ke Keluarga, http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2011/07/110713_darsemfree, diakses Selasa, 6 Maret 2018.

⁹ TKI Tuti Tursilawati Segera Dieksekusi? Ini Kata Kemlu, <https://news.detik.com/berita/2891083/tki-tuti-tursilawati-segera-dieksekusi-ini-kata-kemlu>, diakses Kamis, 3 Mei 2018.

¹⁰ Kronologi Kasus TKI Zaini hingga Dieksekusi Mati di Arab Saudi, <https://news.detik.com/berita/d-3924173/kronologi-kasus-tki-zaini-hingga-dieksekusi-mati-di-arab-saudi>, diakses Kamis, 26 April 2018.

Permasalahan lainnya kemudian timbul ketika terdapat *miscommunication* antara TKI dan majikan. Kebanyakan TKI dikirimkan ke Arab Saudi melalui agen pengiriman ilegal. Resikonya, kebanyakan dari mereka tidak dibekali pengetahuan Bahasa Arab dengan baik. Jikapun diberi pelatihan, mereka hanya diberikan pembekalan sebatas kata kunci Bahasa Arab tentang benda-benda dapur, atau benda-benda umum lainnya. Ketika mereka sampai di Arab Saudi, mereka hanya berbekalkan kosa kata yang mereka ketahui dan berkomunikasi menggunakan bahasa tubuh. Sebagian dari mereka juga tidak dibekali *softskill* terkait pekerjaan rumah tangga. Meskipun dalam parakteknanya hampir semua pekerjaan rumah tangga sama, namun mereka harus dibekali kembali. Karena ketika majikan tidak merasa puas dengan kinerja TKI, hal ini dapat menjadi pemicu timbulnya konflik.

Karakter majikan di Arab Saudi bermacam-macam. Ada yang baik, ada juga yang bersikap terlalu protektif kepada TKI. Sebagai contohnya, ada majikan di Arab Saudi yang melarang TKI untuk menggunakan telepon, bahkan telepon genggam pribadinya disita. Selain itu tidak semua majikan menaruh kepercayaan kepada TKI 100%. Sebagai contohnya adalah ketika majikan pergi meninggalkan TKI di rumahnya, mereka sebelum pergi memindah telpon rumahnya ke dalam kamar, kemudian kamar tersebut dikunci.

Dari fenomena tersebut dapat disimpulkan bahwa TKI tidak dapat meminta pertolongan kepada siapapun ketika kondisinya terancam. Bangunan tempat tinggal di Arab Saudi hampir kebanyakan dikelilingi tembok tinggi. Bahkan tidak dapat melihat rumah tetangga sebelahnyanya. Tidak mudah bagi para TKI untuk berteriak minta tolong dalam kondisi terancam. Jika pun mereka berteriak minta tolong dan terdengar sampai rumah sebelahnyanya, mereka tidak ada yang peduli.¹¹ Kemudian salah satu cara untuk melindungi diri adalah dengan memberikan perlawanan. Namun ketika memberikan perlawanan, kebanyakan dari mereka hilang kendali. Sehingga kemudian ada yang melukai, bahkan sampai membunuh majikan. Apapun alasannya

¹¹ Wawancara dengan TKW Klaten, Warni

TKW melukai atau membunuh majikan, ketika mereka berada di Arab Saudi yang menerapkan Hukum Islam, maka mereka akan menerima hukuman setimpal dengan apa yang didapatkan si korban.

Nasib sebagian TKI kurang beruntung. Padahal TKI merupakan aset nasional yang mendatangkan devisa negara. Perjalanan mereka dari perekrutan, pengiriman, penempatan, hingga pemulangan selalu menjadi sumber rezeki bagi banyak pihak. Hanya saja terdapat beberapa kendala di luar dugaan para TKI tersebut. Belum lagi ancaman hilangnya nyawa akibat penyiksaan atau nasib mereka yang berakhir pada hukum pancung yang sebenarnya tidak ternilai dibandingkan dengan hasil kerja mereka. Akan tetapi, nyaris tidak ada satu pihak pun yang secara serius dan konsisten menangani persoalan yang dihadapi TKI.¹²

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menjabat sebagai Presiden Republik Indonesia selama dua periode, yaitu pada tahun 2004-2009, kemudian dilanjutkan di periode selanjutnya, 2009-2014. Sepanjang pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ada beberapa TKI yang divonis hukum pancung. Kemudian pada saat Presiden Joko Widodo menjabat masih terdapat TKI yang menunggu dieksekusi, setelah pada bulan Maret 2018 TKI Zaini dihukum pancung. Menurut data dari Kementerian Luar Negeri, sejak 2011 hingga awal 2014 terdapat 249 WNI yang terancam hukuman mati di berbagai negara, termasuk di Arab Saudi.¹³ Menurut data lembaga *Human Rights Watch*, hingga akhir 2015 terdapat lebih dari 150 orang yang dieksekusi di Arab Saudi. Lembaga ini mencatat kasus ini merupakan kasus tertinggi sejak 20 tahun terakhir. Data lainnya menunjukkan pada Juli 2017 hingga Februari 2018 terdapat 138 orang yang dieksekusi.

¹² Wawa, Jannes Eudes, 2005, *Ironi Pahlawan Devisa: Kisah Tenaga Kerja Indonesia dalam Laporan Jurnalistik*. Jakarta, Penerbit Buku Kompas.

¹³ TKI Satinah menunggu hukuman mati di Saudi, http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2014/02/140211_nasib_tki_satinah_mati, diakses Jum'at, 27 April 2018.

Angka yang cukup banyak tersebut tentunya membuat masyarakat mendesak pemerintah agar segera menyelesaikan permasalahan tersebut. Apalagi TKI yang juga menjadi pahlawan devisa negara harus mengorbankan dirinya. Preseiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo mempunyai caranya masing-masing untuk menyelesaikan permasalahan ini, meskipun strategi yang ditempuh antara kedua presiden hampir sama. Di antaranya adalah membentuk undang-undang perlindungan TKI dan kemudian direvisi pada era Presiden Joko Widodo, memberlakukan kebijakan moratorium, dan melakukan langkah diplomasi.

Langkah diplomasi setiap pemimpin berbeda-beda. Karakter pemimpin dan sistem pemerintahannya tentunya berpengaruh pada kelangsungan dan kedekatan antara pemimpin kedua negara. Apalagi dalam melakukan diplomasi perlu adanya inovasi karena setiap negara ada polanya sendiri. Inovasi ini bisa berpengaruh terhadap keberhasilan negosiasi antar negara. Selain itu dalam menempatkan duta besar dan pejabat publik harus sesuai dengan kapaistas, integritas, dan kredibilitasnya. Sehingga tidak diremehkan dengan negara lain.¹⁴

Berdasarkan permasalahan yang sudah penulis jabarkan sebelumnya, maka dalam penulisan skripsi ini penulis ingin mengambil judul **“Langkah Diplomasi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo dalam Menangani Permasalahan Hukuman Pancung yang Menimpa para TKI di Arab Saudi”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang sudah diuraikan sebelumnya, pokok permasalahan yang ingin dibahas dalam penelitian ini adalah:

“Bagaimana Langkah Diplomasi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo dalam

¹⁴ Pemerintah Menyederhanakan Masalah TKI, <https://www.viva.co.id/indepth/wawancara/232386-pemerintah-menyederhanakan-masalah-tki>, diakses Rabu, 22 Agustus 2018.

Menangani Permasalahan Hukuman Pancung yang Menimpa para TKI di Arab Saudi?"

C. Kerangka Teori

Dalam mendeskripsikan dan menganalisa suatu permasalahan yang sering dihadapi dalam konteks hubungan internasional, maka diperlukan konsep atau teori yang memiliki keterkaitan kuat dalam permasalahan tersebut. Sesuai dengan permasalahan yang telah digambarkan sebelumnya, maka penulis akan menganalisa berdasarkan dua konsep yang akan digunakan.

1. Konsep Diplomasi

Diplomasi merupakan salah satu instrument penting dalam pelaksanaan kepentingan nasional suatu negara. diplomasi merupakan alat utama dalam pencapaian kepentingan nasional yang berkaitan dengan aktor lainnya, baik negara maupun organisasi internasional. Melalui hubungan antar negara, diplomasi dapat dilakukan sejak tingkat paling awal sebuah negara yang hendak melakukan hubungan dengan pihak lainnya, hingga hubungan kedua pihak ini dapat berkembang. Selain itu, diplomasi juga bisa digunakan sebagai salah satu alat untuk membangun citra sebuah negara.

Diplomasi terus mengalami perkembangan seiring dengan banyaknya saling ketergantungan antara suatu negara dengan negara lain. Dalam kegiatan diplomasi salah satu proses yang sering dilakukan adalah menggunakan cara negosiasi, disamping bentuk kegiatan diplomasi lainnya, seperti pertemuan, kunjungan, dan perjanjian-perjanjian. Dapat disimpulkan, negosiasi merupakan salah satu teknik dalam diplomasi untuk menyelesaikan konflik secara damai dan memajukan kepentingan nasional suatu negara. Baik diplomasi yang sifatnya dua negara (*bilateral*) maupun banyak negara (*multilateral*). Diplomasi biasanya dilakukan secara resmi antar pemerintah negara, namun bisa juga secara tidak resmi melalui antar lembaga informal atau antar penduduk atau antar komunitas dari berbagai negara yang berbeda.

Terdapat dua jenis diplomasi yang dapat diterapkan untuk bernegosiasi, yaitu diplomasi tradisional dan diplomasi modern atau publik. Kedua diplomasi tersebut tetap merupakan seni dalam bernegosiasi untuk mencapai kepentingan tertentu. Hanya saja aktor yang terlibat dalam proses negosiasi tersebut berbeda. Dalam diplomasi tradisional, aktor yang terlibat dalam bernegosiasi dan mengambil keputusan adalah hanya antar pemimpin kedua negara atau sekelompok negara. Sedangkan dalam praktik diplomasi modern, pihak lain seperti aktor *intergovernmental organization*, *non-governmental organization*, MNC, pemerintah daerah, dan masyarakat.

Menurut Harold Nicolson, diplomasi adalah pengaturan dari hubungan internasional dengan menggunakan negosiasi; metode dari hubungan ini disesuaikan dan dikelola oleh Duta Besar dan utusannya; merupakan bisnis atau seni dari diplomasi.¹⁵ Diplomasi terbagi ke dalam beberapa kategori berdasarkan fungsinya¹⁶:

- a. Diplomasi Komersial, merupakan diplomasi borjuis atau diplomasi sipil yang didasarkan pada anggapan bahwa penyelesaian kompromis antara aktor yang berselisih melalui negosiasi pada umumnya lebih menguntungkan daripada penghancuran total terhadap musuh-musuhnya.
- b. Diplomasi Demokratis, sebutan bagi diplomasi Amerika Serikat (AS) yang baru pada abad ke-20 tahun 1919. Diplomasi ini berlangsung secara terbuka dan memperhatikan suara rakyat.
- c. Diplomasi Totaliter, merupakan diplomasi yang lebih menonjolkan peningkatan peran negara (pemujaan *patritism* dan loyalitas kepada negara, berapa pun harga

¹⁵ Derek Drinkwater, 2005. *Sir Harold Nicolson and International Relations: The Practitioner as Theorist*, New York, Oxford University Press Inc.

¹⁶ Mohammad Shoelhi, 2011. *DIPLOMASI: Praktek Komunikasi Internasional*, Bandung, Sembiosa Rekatama Media.

- pengorbanannya). Diplomasi ini marak pada Fasisme Italia, Fasisme Spanyol, dan Nazi Jerman.
- d. Diplomasi Preventif, biasanya dilakukan ketika masyarakat menghadapi suasana genting yang diperkirakan bisa memunculkan konflik besar atau pecah perang dengan pihak lainnya.
 - e. Diplomasi Provokatif, bertujuan untuk menyudutkan posisi suatu negara untuk menimbulkan sikap masyarakat internasional agar menentang politik suatu negara.
 - f. Diplomasi Perjuangan, diperlukan saat negara menghadapi situasi genting untuk mempertahankan posisinya dalam memperjuangkan hak-hak untuk mengatur urusan dalam negerinya dan menghindari campur tangan negara.
 - g. Diplomasi Multilajur (*Multitrack Diplomacy*), merupakan diplomasi total yang dilakukan sebuah negara dan penggunaan seluruh upaya aktor dalam pelaksanaan politik luar negeri.
 - h. Diplomasi Publik (*Softpower Diplomacy*), dalam diplomasi ini aktor yang berperan untuk mengambil keputusan tidak hanya pemimpin antar aktor saja, namun juga dapat dilakukan oleh organisasi internasional, para pemimpin politik, dan delegasi yang ditugaskan.

Berdasarkan fakta yang terjadi, kategori diplomasi yang akan digunakan untuk menjelaskan langkah kerja diplomasi pemerintah Indonesia dalam menyelesaikan permasalahan TKI yang terkena hukum Pancung adalah Diplomasi Publik. Pada dasarnya diplomasi ini tidak hanya dilakukan oleh para pemimpin masing-masing negara saja seperti yang diterapkan pada diplomasi tradisional. Diplomasi Publik juga dapat mendelegasikan petinggi negara lainnya atau delegasi yang ditugaskan untuk mengambil keputusan. Bahkan masyarakat juga mempunyai peran, dalam rangka untuk meminimalisir stigma buruk.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo menerapkan diplomasi ini dalam rangka untuk menjaga hubungan baik dengan Arab Saudi. Kedua presiden

pun juga melibatkan pejabat negara lainnya yang berkompeten dalam mengurus permasalahan TKI seperti Kementerian Ketenagakerjaan, Menteri Luar Negeri, Duta Besar, KBRI, KJRI, dan pihak-pihak lainnya. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga membentuk dan memerintahkan Satgas TKI untuk menyelesaikan masalah ini. Selain itu kedua presiden juga melibatkan LSM *Migrant CARE* sebagai pendamping pihak keluarga ketika menemui TKI yang tengah terjerat hukum di Arab Saudi maupun menemui dan memberikan pemahaman pasca TKI divonis hukum pancung.

Sebagai contohnya dalam menangani beberapa kasus yang menimpa TKI pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Ketika menangani kasus TKI Darsem Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak langsung melakukan langkah diplomasi dengan Raja Arab Saudi. Melalui pengacara yang ditunjuk pemerintah Indonesia kemudian mengajukan banding dan amnesti. Pendekatan kepada keluarga juga dilakukan melalui Komisi Jasa Baik untuk Perdamaian dan Pemberian Maaf Riyadh dan Gubernur Riyadh. Pada kasus yang menimpa TKI Ruyati, melalui KBRI pemerintah Indonesia mengirimkan nota diplomatik kepada Kementerian Luar Negari Arab Saudi untuk menolong Ruyati. Ada juga kasus Satinah yang diupayakan oleh pemerintah Indonesia pada saat pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Arab Saudi diperintahkan untuk menjadi mediator dengan keluarga korban. Pada kasus ini Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kemudian mengirimkan surat kepada Raja Arab Saudi.

Pada saat Presiden Joko Widodo menjabat, langkah diplomasi yang dilakukan juga tidak jauh berbeda dengan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Presiden Joko Widodo kerap mengupayakan langkah pendekatan kepada keluarga korban melalui delegasi yang ditunjuk, seperti perwakilan dari KBRI dan perwakilan dari pemerintah Arab Saudi. Seperti menunjuk pengacara yang ditugaskan untuk mendampingi TKI bermasalah seperti Siti Zaenab, Karni, Zaini dan Tuti. Selain itu Presiden Joko Widodo selalu

mengupayakan mengirim surat kepada Raja Arab Saudi hingga berkomunikasi secara langsung pada saat Presiden Joko Widodo dan Raja Salman beretemu secara langsung. Selama beberapa kali pihak dari Kepala Perwakilan RI di Riyadh maupun Jeddah juga mengirimkan surat kepada pihak Arab Saudi, seperti yang terjadi pada saat menangani kasus Siti Zaenab.

Selain itu berbagai upaya juga dilakukan oleh Menteri Luar Negeri, Duta Besar, perwakilan dari KBRI dan KJRI di Arab Saudi. Pemerintah Indonesia kerap melakukan komunikasi dengan Arab Saudi untuk melakukan pendekatan kepada pihak keluarga, guna mendapatkan keringanan hukuman. Langkah ini diharapkan bisa mempengaruhi keputusan memberikan hukuman mati bagi TKI dan mempengaruhi Arab Saudi untuk melakukan pendekatan dengan pihak keluarga, sama halnya seperti yang pernah dilakukan oleh Presiden Abdurrahman Wahid pada saat langsung berkomunikasi kepada Raja Arab Saudi.¹⁷

2. Konsep Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri merupakan sarana negara untuk mencapai tujuan kepentingan nasionalnya di lingkungan eksternal. Kebijakan luar negeri adalah sikap yang teroganisasi melalui masyarakat nasionalnya dan berusaha untuk menguasai serta mengambil keuntungan dari lingkungan internasional.¹⁸

Kebijakan luar negeri merupakan strategi atau rencana tindakan yang dibentuk oleh para pembuat keputusan dalam sebuah negara. Tujuannya untuk menghadapi negara atau unit politik internasional lainnya. Kalevi Holsti menyebutkan bahwa tindakan tersebut dibagi ke dalam beberapa bentuk, yaitu:

¹⁷ Pemerintah Menyederhanakan Masalah TKI, <https://www.viva.co.id/indepth/wawancara/232386-pemerintah-menyederhanakan-masalah-tki>, diakses Rabu, 22 Agustus 2018.

¹⁸ Rosenau, J.N., 1976, *World Politic an Introduction*, New York, Free Press.

a. Persuasi

Persuasi merupakan tindakan pengaruh untuk membahas suatu usulan dengan pihak lain, dengan harapan mendapatkan tanggapan yang menguntungkan. Hal ini juga menggambarkan keadaan suatu negara yang melakukan hubungan diplomatik ke pihak luar, mengeluarkan doktrin, membuat aliansi, dan mencanangkan tujuan untuk jangka panjang maupun pendek.¹⁹ Tindakan Persuasi biasanya dilakukan oleh aktor karena ada kepentingan di baliknya, seperti meminta dukungan, mencari keuntungan, ingin memberikan hukuman, atau tujuan lainnya tanpa menyatakan secara eksplisit.

b. Tawaran imbalan

Tawaran imbalan merupakan sebuah situasi ketika sebuah aktor berjanji memberi atau melakukan sesuatu kepada aktor lainnya yang menguntungkan, jika aktor tersebut menyetujui dan bisa memenuhi keinginan aktor yang memberikan janji. Imbalannya dapat berupa apa saja yang relevan dalam konteks hubungan internasional. Tindakan ini sering dilakukan oleh aktor untuk mendapatkan dukungan diplomatik dari pihak lain, misalnya meningkatkan dana bantuan luar negeri, menurunkan harga barang impor dari negara lainnya, memberikan dukungan pada sebuah konferensi antar negara, atau bahkan menjanjikan untuk menghapuskan hukuman.

c. Pemberian imbalan

Pemberian imbalan dilakukan oleh sebuah aktor kepada aktor lainnya. Dalam beberapa kasus, aktor lain yang akan menerima imbalan bisa juga menekankan, agar aktor yang akan memberi imbalan memberikannya di awal. Hal ini sebagai jaminan bahwa aktor yang memberikan imbalan juga akan melakukan strateginya dengan baik. Contohnya, seringkali dalam perundingan

¹⁹ K.J. Holsti dan M. Tahir Azhary, 1988, *Politik Internasional Kerangka untuk Analisis Edisi Keempat*, Jakarta, Erlangga.

persenjataan tidak ada pihak satu pun yang mengambil langkah secara sepihak untuk menarik tentara atau pasukannya dari suatu daerah, sebelum pihak lainnya menunjukkan bukti kepatuhannya kepada perjanjian tersebut.

d. Ancaman hukuman

Ancaman hukuman biasanya diberikan kepada suatu negara atau aktor lainnya karena tidak mau melakukan bahkan tidak mematuhi perjanjian yang telah disepakati bersama-sama. Ancaman hukuman dapat dibagi menjadi 2 macam: (a) ancaman positif, misal sebuah negara mengancam negara lain untuk menaikkan harga, melakukan tindakan boikot atau embargo terhadap perdagangan negara, dan menggunakan kekuatan; (b) ancaman pencabutan hak, misal sebuah negara membatalkan bantuan luar negeri, memberikan hukuman karena pihak lain tidak bisa bekerjasama dengan baik, atau dengan cara lain menahan imbalan atau keuntungan lain yang telah dijanjikan.

e. Tindakan hukuman tanpa kekerasan

Tindakan ini biasa dilakukan dengan cara mengancam dan melakukan suatu tindakan ringan, dengan harapan bisa mengubah sikap yang dalam sebuah kasus tidak bisa diubah dengan cara lainnya. Tindakan ini kemungkinan bisa menimbulkan kerugian bagi kedua belah pihak, walaupun tidak membawa kepada kepadaan yang tidak diinginkan. Bentuk dari tindakan yang serupa dengan hukuman non-kekerasan adalah pemutusan hubungan diplomatik, menaikkan harga, menjalankan boikot dan embargo, menyandera, mengorganisasi blokadi, menutup perbatasan, atau keluar meninggalkan suatu konferensi diplomatik.

f. Kekerasan

Tindakan kekerasan atau sekedar paksaan sebuah strategi atau tindakan yang efisien, namun dalam banyak hal juga merupakan satu-satunya alat yang bisa berdampak pada hubungan atau mempengaruhi negara atau aktor lainnya. Langkah kekerasan ini digunakan pada

zaman dulu, ketika pemerintahan-pemerintahan belum memiliki variasi alat-alat kebijaksanaan luar negeri seperti yang ada pada saat ini. Tindakan ini dinilai tidak hanya ampuh, namun dalam banyak kesempatan kekuatan dan kekerasan merupakan satu-satunya instrumen untuk mempengaruhi.

Dalam konteks permasalahan skripsi ini, penulis mengerucutkan tindakan-tindakan tersebut ke dalam satu pengaruh:

a. Persuasi

Pada saat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menjabat, ia membentuk Satuan Tugas (satgas) TKI yang masa tugasnya berakhir pada Desember 2011. Kemudian melalui Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 2012 ia kembali memperpanjang masa jabatan satgas TKI. Para satgas kemudian diperintahkan ke Arab Saudi untuk memberikan perlindungan hukum terhadap TKI yang hampir dijatuhi hukuman. Selain itu, anggota Satgas juga diminta untuk melakukan negoisasi kepada keluarga/majikan untuk merundingkan kembali dan memberi maaf atau meminta Pemerintah Arab Saudi untuk membatalkan hukumannya.

Langkah selanjutnya Pemerintah Indonesia bersama Pemerintah Arab Saudi menggelar perundingan yang diselenggarakan di Jeddah pada tahun 2011 dan 2014 untuk membahas mengenai perlindungan TKI. Seperti yang sudah disampaikan sebelumnya, perundingan ini dilaksanakan guna membahas kesepakatan yang mencantumkan kewajiban masing-masing negara untuk melindungi TKI yang ada di Arab Saudi. Selain itu di dalam kesepakatan juga tercantum bahwa Arab Saudi akan melindungi dan memberikan bantuan kepada TKI yang terkena masalah. Permasalahan dalam hal ini adalah jika TKI belum dijatuhi hukuman mati. Artinya Arab Saudi hanya sebatas memberikan perlindungan seperti memfasilitasi

dokumen-dokumen yang dibutuhkan TKI selama di Arab Saudi.

Berbeda dengan cara yang ditempuh Presiden Jokowi, strategi untuk melakukan pendekatan dengan pemerintah Arab Saudi dengan cara saling berbalas kunjungan antara Presiden Joko Widodo dan Raja Salman bin Abdulaziz al-Saud. Presiden Joko Widodo dalam kunjungannya ke Arab Saudi tidak hanya membahas rencana kerjasama antara Indonesia dan Arab Saudi di bidang ekonomi saja. Presiden Joko Widodo langsung menyampaikan permohonan ampun kepada TKI yang akan dijatuhi hukuman pancung. Kemudian pada saat Raja Salman mengunjungi Indonesia, Presiden Joko Widodo juga kembali melakukan hal yang sama. Melalui langkah ini pemerintah Indonesia tentunya juga mempunyai harapan besar agar permasalahan ini dapat terselesaikan melalui strategi yang baik, demi tetap terjalinnya hubungan baik antara kedua negara ini.

D. Hipotesa

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah digambarkan dan kerangka teori yang penulis gunakan, maka dapat diambil hipotesa:

1. Sebagai landasan pemerintah Indonesia dalam penempatan dan perlindungan TKI, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyusun Undang-undang tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri. Sedangkan pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, undang-undang tersebut direvisi menjadi Undang-undang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia.
2. Dalam melaksanakan perlindungan dan pendampingan hukum terhadap TKI di Arab Saudi yang divonis hukum pancung, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono membentuk satgas yang ditugaskan ke Arab Saudi, sedangkan Presiden Joko Widodo tidak membentuk satgas.
3. Ketika melakukan proses negosiasi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak pernah membahas secara

langsung dengan Raja Arab Saudi dalam pertemuannya, namun lebih mengandalkan negosiasi satgas, menteri luar negeri, KBRI dan KJRI, serta pihak lainnya. Sedangkan jika Presiden Joko Widodo tidak hanya mengandalkan negosiasi yang dilakukan oleh menteri luar negeri, KBRI dan KJRI, serta pihak lainnya saja, namun dalam beberapa kesempatan ketika bertemu dengan Raja Arab Saudi, Presiden Joko Widodo berupaya untuk membahas permasalahan yang menimpa para TKI tersebut.

E. Metode Penelitian

Berdasarkan judul dan permasalahan yang akan dibahas, maka jenis penelitian yang diambil adalah deskriptif analitis. Menurut Sugiono, metode deskriptif analitis merupakan metode untuk mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap obyek yang diteliti melalui data sampel yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa melakukan analisis dan membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum.

Metode penelitian yang akan digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode kualitatif. Metode kualitatif merupakan metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat *postpositivistme*, dan digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah. Dengan menggunakannya metode ini, peneliti akan mencoba memahami sebuah peristiwa dan kaitannya pada situasi tertentu atau pendekatan fenomenologis.²⁰

Sehubungan untuk memenuhi data-data yang akan dicantumkan dalam penelitian ini, penulis juga akan menggunakan teknik kepustakaan dengan data sekunder yang tersusun dalam bentuk dokumen, baik dari buku teks, jurnal, surat kabar, serta data lainnya dari internet. Selain itu, untuk mendapatkan data yang lebih *valid* penulis juga akan melakukan wawancara dengan salah satu TKI yang bekerja di Arab Saudi dan berdomisili di Klaten.

²⁰ Sugiyono, 2009, *Metode Penelitian Bisnis (Pendekatan, Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D)*, Bandung, CV. Alfabeta.

F. Jangkauan Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini jangkauan penelitian akan dibatasi ruang lingkungannya agar ketika menguraikan permasalahan tidak terlalu luas. Hal ini dilakukan agar pembahasannya lebih terarah. Sebelum membahas langkah diplomasi yang ditempuh Presiden Susilo Bambang Yudhono dan Presiden Joko Widodo, pertama penelitian akan memulai pembahasan dari permasalahan hukum pancung yang menimpa TKI di Arab Saudi. Selanjutnya, penulis akan membahas bagaimana langkah diplomasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia pada tahun 2010-2014 dan pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo pada tahun 2014-2019.

TKI informal di Arab Saudi yang bermasalah jumlahnya cukup banyak. Meski demikian bukan berarti TKI formal juga tidak mendapatkan permasalahan. Namun pada penulisan skripsi ini, penulis hanya fokus pada permasalahan yang dihadapi oleh TKI informal.

Jangkauan penelitian ini juga tidak menutup kemungkinan untuk mengikutkan peristiwa-peristiwa lain yang mampu menudukung penulisan skripsi atau berkaitan dengan penelitian di luar jangkauan yang telah ditentukan.

G. Tujuan Penelitian

TKI di Arab Saudi yang terkena vonis atau terancam hukuman Pancung memang permasalahan yang pelik. Indonesia sering dikejutkan dengan informasi adanya TKI yang dihukum pancung di Arab Saudi. Bahkan, ada juga TKI yang dihukum pancung tanpa diketahui oleh Indonesia. Masih banyak TKI yang terancam hukuman mati atau menunggu dihukum mati. Data yang dimiliki oleh Indonesia pun tidak seutuhnya sesuai dengan jumlah WNI yang berada di Arab Saudi. Dapat dikatakan demikian karena terdapat WNI yang bekerja di Arab Saudi menggunakan agen pengiriman ilegal. Dalam melengkapi datanya kebanyakan menggunakan identitas palsu. Sehingga pemerintah Indonesia tidak dapat mengetahui jumlahnya secara pasti.

Di dalam UU No. 39 tahun 2004 disebutkan bahwa: *“negara wajib menjamin dan melindungi hak asasi warga negaranya yang bekerja baik di dalam maupun di luar negeri berdasarkan prinsip persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi, dan anti perdagangan manusia”*.²¹

Namun pada faktanya masih ada permasalahan yang timbul karena luputnya pengawasan pemerintah dan proses penyelesaian masalah yang tidak mudah.

Hal inilah yang mendasari penulis ingin meneliti bagaimana langkah diplomasi yang dilakukan pemerintah Indonesia pada rezim Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo. Selain itu, penulis juga ingin membandingkan bagaimana strategi yang dilakukan oleh kedua presiden ini. Dari topic ini penulis ingin mengetahui bagaimana gaya masing-masing presiden dalam menangani dan memerintahkan para pihak-pihak pemegang kekuasaan untuk menyelesaikan permasalahan ini.

H. Sistematikan Penulisan

Guna mempermudah dalam penulisan skripsi, penulis membuat sistematika penulisan ke dalam lima bagian:

Bab I : Bab ini merupakan pendahuluan dalam penulisan skripsi ini yang terdiri dari latar belakang permasalahan, perumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, metode penelitian, batasan masalah yang akan dibahas, tujuan penulisan penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II : Pada bab kedua penulis akan menggambarkan kondisi di Arab Saudi, mulai dari kondisi wilayahnya, jumlah dan macam-macam penduduknya. Selain itu dalam bab ini juga akan diuraikan bagaimana sistem pemerintahannya serta kebiasaan di Arab Saudi yang berkaitan dengan budaya hidupnya.

²¹ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2005 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.

Bab III : Penjelasan yang akan disampaikan pada Bab III adalah terkait **hubungan** Indonesia dengan Arab Saudi di bidang ketenagakerjaan dan permasalahan-permasalahan yang dihadapi.

Bab IV : Pada bab keempat akan menjelaskan bagaimana strategi **diplomasi** pemerintah Indonesia dalam menghadapi permasalahan hukum pancung yang menimpa TKI di Arab Saudi, baik pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono maupun era Presiden Joko Widodo.

Bab V : Bab kelima dalam penulisan ini akan menyampaikan kesimpulan dari keseluruhan isi penulisan skripsi.