

BAB II

KERJASAMA KETENAGAKERJAAN INDONESIA DAN ARAB SAUDI

Terjadinya kerjasama ketenagakerjaan antar negara sesungguhnya dimotori oleh demam globalisasi. Tuntutan globalisasi yang mensyaratkan perkembangan di segala bidang yang diwarnai kompetisi tinggi memaksa negara untuk menggunakan berbagai solusi dan alternatif agar tetap bisa *survive* sekaligus bisa bersaing dalam percaturan dunia. Negara kemudian dipacu untuk mengeksploitasi dan memanfaatkan segala potensi yang dimilikinya demi mencapai cita-cita tersebut.

Upaya *survival* sekaligus *development* inilah yang kemudian semakin meningkatkan interdependensi antar negara. Negara kemudian akan saling bekerjasama untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan satu sama lain. Dalam pembahasan selanjutnya, penulis akan mencoba menjelaskan tentang aspek-aspek yang melatarbelakangi dan memotivasi kerjasama ketenagakerjaan antara Indonesia dan Arab Saudi.

A. 1. 1 Sejarah Ketenagakerjaan dan Migrasi Tenaga Kerja Indonesia

B.1.1.1 Masa Kolonial

a. Belanda

Pasca runtuhnya kesultanan Mataram pada abad ke-18, okupansi Belanda yang dimulai pada sekitar tahun 1600 an menjadi semakin kuat dengan mendirikan Perusahaan Dagang Hindia Belanda (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie/VOC*) di Jawa. Dominasi Belanda yang berlangsung selama tiga setengah abad atau sekitar 350 tahun tersebut telah dengan signifikan mengubah sistem sosial termasuk budaya ketenagakerjaan yang ada di Indonesia. Kehidupan sosial yang seolah terbagi ke dalam tiga kasta yakni pemerintah Belanda dan Eropa sebagai pemangku kekuasaan tertinggi dan pengelola perekonomian, priyayi atau aristokrat pribumi sebagai perantara petani dan sipil Eropa, serta para petani sebagai buruh dan budak, semakin memantapkan mentalitas ‘buruh’ di kalangan rakyat Indonesia. Dengan menonjolnya sistem ekonomi perbudakan, para penduduk dipaksa bekerja di sektor-sektor yang notabene *dirty* dan *dangerous* seperti menjadi petani kasar, buruh di perkebunan, tukang bangunan, dan pelayan di rumah-rumah para penjajah.

Tak hanya di Nusantara, pemerintah Belanda pun mengirim dan mempekerjakan para penduduk pribumi ke beberapa wilayah di luar negeri, seperti New Caledonia dan Suriname, yang juga merupakan wilayah koloni Belanda. Namun bukan diprakarsai oleh kesadaran pribadi untuk memperbaiki kondisi ekonomi keluarga, migrasi tenaga kerja ke luar negeri pada zaman itu lebih disebabkan karena tuntutan dan paksaan penjajah (Sitorus, 2011). Para buruh diharuskan bekerja selama 8 jam di perkebunan atau 10 jam di pabrik, 6 hari dalam seminggu, sesuai dengan masa kontrak yang umumnya mencapai 5 tahun. Exploitasi anak pun nampaknya sudah menjadi hal yang lazim pada masa itu. Asyarifh menulis, "...para TKI laki-laki usia di atas 16 tahun yang bekerja di perusahaan perkebunan Suriname menerima gaji sebesar 60 sen sehari dan pekerja wanita usia di atas 10 tahun sebesar 40 sen sehari" (Asyarifh, 2011).

b. Jepang

Langgengnya penjajahan Belanda ini kemudian berhasil digulingkan oleh pendudukan Jepang pada tahun 1942. Banyak yang melihat bahwa penjajahan Jepang memberi dampak seperti mata uang, di satu sisi dinilai lebih kejam dari pada penjajahan Belanda namun di sisi lain justru membantu membangun kekuatan dan nasionalisme pemuda Indonesia untuk mempersiapkan kemerdekaan. Hal ini terutama terlihat dari pola perekrutan tenaga kerja pada masa itu. Demi memenangkan perang Asia Timur Raya, Jepang memberlakukan sebuah sistem kerja paksa yang dikenal dengan istilah romusha. Para pekerja Romusha ini pada umumnya didatangkan dari desa-desa di Jawa yang terdiri dari pemuda petani dan pengangguran.

Tetapi Jepang ternyata tidak hanya membutuhkan tenaga para kuli untuk membangun berbagai prasarana perang, tetapi juga membutuhkan *supply* personil militer dalam jumlah besar untuk mendukung upaya ekspansinya. Karena itu, Jepang kemudian merekrut, melatih, dan mempersenjatai banyak kaum muda Indonesia sehingga banyak dari mereka yang menjadi ahli perang. Kemudian Jepang juga secara tidak langsung telah 'mendidik' para pemuda Indonesia dibidang politik dengan memberikan akses dan kesempatan lebih besar untuk terlibat dalam proses pemerintahan dan perpolitikan saat itu.

Migrasi tenaga kerja yang kental terlihat pada masa penjajahan Jepang disebabkan oleh sistem romusha yang mengharuskan mobilisasi dan perpindahan pekerja ke berbagai wilayah di Nusantara demi membangun sarana dan prasarana perang bagi Jepang. Selain itu, beberapa aktivitas migrasi pola lama (*forced migration*)

seperti yang terjadi pada masa kolonial Belanda pun masih terjadi. Ditambah dengan berlangsungnya beberapa migrasi tradisional dari dan ke Malaysia yang dimotori oleh faktor pekerjaan dan kekerabatan.

B.1.1.2 Pasca Kemerdekaan dan Orde Lama (1945 – 1966)

Setelah proklamasi kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, tampuk kepemimpinan Indonesia di pegang oleh Insinyur Soekarno yang selanjutnya berlangsung selama 21 tahun. Meskipun banyak yang menilai bahwa selama kurun waktu tersebut Soekarno telah gagal dalam membangun perekonomian Indonesia, namun dari segi ketenagakerjaan, pemerintahan era ini justru berhasil menelurkan beberapa peraturan perlindungan tenaga kerja yang terbilang sangat progresif, seperti; dibentuknya Kementerian Perburuhan pada 3 Juli 1947 melalui Peraturan Pemerintah No.3 tahun 1947 sebagai lembaga resmi yang secara khusus mengurus masalah perburuhan; diratifikasinya sejumlah konvensi HAM dan buruh tingkat internasional; serta disahkannya beberapa Undang-Undang seperti UU No.21 tahun 1954 tentang Perjanjian Perburuhan antara Serikat Buruh dan Majikan serta UU No. 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan, sebagai *follow up* dari munculnya berbagai tuntutan dan perselisihan normatif materil antara buruh dan majikan di sekitaran tahun 1950an.

Kondisi ketenagakerjaan pada era ini sesungguhnya sangat didominasi oleh dinamika kemunculan dan vokalnya asosiasi gerakan buruh dalam perpolitikan Indonesia. Besarnya keterlibatan buruh inilah yang kemudian menghasilkan berbagai produk kebijakan ketenagakerjaan yang sangat protektif dan pro buruh. Diprakarsai oleh terbentuknya Barisan Buruh Indonesia (BBI) pada September 1945 yang mengusung perjuangan sosial ekonomi para buruh, berbagai level serikat buruh pun kemudian bermunculan di seluruh tanah air. Namun ironisnya, besarnya pengaruh dan popularitas gerakan buruh ini disalahgunakan secara politis. Berbagai partai politik seketika berduyun-duyun membentuk serikat buruh versi mereka, demi meraup dukungan dan suara pada pemilihan umum tahun 1955.

Dalam konteks migrasi tenaga kerja, penulis tak banyak menemukan catatan sejarah yang menjelaskan tentang dinamika maupun dokumentasi kebijakan di era ini. Pasalnya, selain karena masih disibukkan oleh upaya membangun bangsa pasca kolonialisme, pemerintah belum melirik potensi migrasi tenaga kerja (terutama pengiriman TKILN) sebagai salah satu sumber devisa bagi negara. Kementrian

Perburuhan yang saat itu didirikan pun hanya berfokus mengelola aspek ketenagakerjaan di dalam negeri. Mobilitas migrasi internasional yang dapat dilacak adalah perpindahan penduduk Indonesia ke negara-negara seperti Malaysia dan Arab Saudi yang biasanya dimotori oleh pekerjaan, hubungan kekerabatan, perpindahan permanen, dan untuk menunaikan haji.

B.1.1.3 Masa Orde Baru (1966 – 1998)

Pergantian era dari orde lama menuju orde baru ditandai dengan peralihan kekuasaan politik dari kepemimpinan Presiden Soekarno kepada Letnan Jenderal Soeharto melalui Surat Perintah Sebelas Maret 1966 yang kontroversial (Simanjuntak, 2012). Peristiwa Supersemar ini kemudian menjadi tonggak dimulainya 32 tahun kekuasaan Soeharto yang dideklarasikan sebagai koreksi total terhadap budaya dan sistem politik era orde lama yang cenderung berfokus menjadi penyeimbang antara kekuatan nasionalis, agama, militer, dan komunis menjadi berfokus pada pembangunan ekonomi serta pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, serangkaian kebijakan dan strategi ekonomi pun dilaksanakan oleh Soeharto. Secara struktural, pemerintah mengubah nama birokrasi ketenagakerjaan yang sebelumnya bernama Kementerian Perburuhan menjadi Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi, dan Koperasi, sampai berakhirnya Kabinet Pembangunan III (1983). Kemudian pada Kabinet Pembangunan IV, pemerintah membagi Departemen ini menjadi 2, yaitu Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi serta Kementerian Koperasi, karena melihat besarnya porsi tugas yang diemban (Asyarifh, 2011). Secara praktis, percepatan pertumbuhan ekonomi dimulai dengan menjalankan strategi Pembangunan Lima Tahun (Pelita), yang difokuskan pada sektor pertanian dan industri.

Namun target pertumbuhan ekonomi berbasis ekonomi global yang sejak awal dihasratkan Soeharto lambat laun menggeser dominasi sektor pertanian di dalam negeri. Berbagai fasilitas, sarana dan infrastruktur perindustrian yang dibangun rejim ini mensyaratkan penggunaan lahan besar-besaran sehingga memaksa penduduk untuk merelakan tanah pertanian mereka untuk dibangun pabrik dan gedung bertingkat. Hilangnya lahan pertanian ini secara otomatis juga menghilangkan sumber mata pencaharian utama berjuta penduduk, yang kemudian menyebabkan tingginya angka pengangguran dan meningkatnya keresahan tenaga kerja. Kendati upaya-upaya penyediaan lapangan kerja seperti Program padat karya dan transmigrasi, disamping

sektor industri itu sendiri, dapat membantu menyerap tenaga kerja, namun kenyataan menunjukkan bahwa industrialisasi tersebut menciptakan terlalu banyak pengangguran daripada menyediakan lapangan kerja.

Sekitar tahun 70an, globalisasi mulai masuk ke Indonesia. Pemerintah semakin giat mengintegrasikan diri dengan pertumbuhan ekonomi. Di dalam negeri, proses industrialisasi dan modernisasi menyebabkan meningkatnya level kompetisi dan konsumerisme. Faktor-faktor seperti tingkat pendidikan dan kemampuan ekonomi seolah menjadi bola salju yang semakin lama justru semakin memperjelas gap antara si kaya dan si miskin. Kondisi ini kemudian diperparah dengan keputusan pemerintah untuk memberlakukan *lower tariffs* dan memaksakan kebijakan deregulasi upah murah bagi buruh demi menarik minat lebih banyak investor untuk menanamkan modalnya di tanah air (Schwarz, Indonesia After Soeharto, 1997, hal. 124). Disisi lain, demam globalisasi pun menyebabkan negara-negara di seluruh dunia berlomba untuk memajukan perekonomian mereka dengan berbagai cara, termasuk juga industrialisasi. Banyaknya *demand* tenaga kerja dari negara-negara ini kemudian memicu ketertarikan angkatan kerja Indonesia, khususnya yang tidak memiliki pekerjaan, untuk hijrah dan mencoba peruntungan mereka di sektor-sektor tersebut. Tingginya tingkat pengangguran dan minat tenaga kerja Indonesia untuk bekerja di luar negeri ini kemudian dilihat oleh pemerintah sebagai solusi strategis bagi beberapa masalah sekaligus, yakni pengangguran, kemiskinan, dan pemasok pendapatan luar negeri bagi negara.

Demi mengawal kelancaran prosesnya, pemerintah pun mendirikan Antar Kerja Antar negara (AKAN) dan Antar Kerja Antar Daerah (AKAD) melalui Peraturan Pemerintah No.4 Tahun 1970, yang memberi wewenang pada pihak swasta untuk terlibat dalam proses perekrutan dan penempatan TKI ke luar negeri. Kemudian pada tahun 1979, pemerintah mengambil upaya-upaya langsung untuk mengirimkan tenaga kerja Indonesia ke luar (Azmy, 2011, hal. 39). *Booming* minyak yang terjadi di Arab Saudi sekitar tahun 1980an pun semakin memasifkan mobilitas ini, hingga pemerintah merasa perlu mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PerMen) No. 5 yang mengatur tentang pengiriman tenaga kerja ke luar negeri dan Keputusan Menteri Tenaga Kerja No.1307 tahun 1988 yang mengatur tentang Petunjuk Teknis Pengerahan TKI ke Arab Saudi. Berikut tabel data pengiriman tenaga kerja Indonesia pada masa orde baru.

Tabel 2. Data Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia pada Masa Orde Baru

Negara Tujuan	Pelita I (1969 – 1972)	Pelita II (1974 – 1979)	Pelita III (1979 – 1984)	Pelita IV (1984 – 1989)	Pelita V (1989 – 1999)	Jumlah	Persen
Malaysia	12	536	11.441	37.785	122.941	172.715	19,7
Singapura	8	2.432	5.007	10.537	34.496	52.480	6,0
Brunei	-	-	-	920	7.794	8.714	1,0
Hongkong	44	1.297	1.761	1.735	3.579	8.416	1,0
Jepang	292	451	920	395	2.435	4.493	0,5
Korea	-	-	-	-	1.693	1.693	0,2
Taiwan	37	-	-	178	2.025	2.240	0,3
Belanda	3.332	6.637	10.104	4.375	4.336	28.784	3,3
AS	146	176	2.981	6.897	984	11.184	2,3
Saudi. A	-	3.817	55.976	223.573	268.858	552.224	62,8
Timteng	-	1.235	5.349	3.428	15.157	25.169	1,7
Lain-lain	1.653	461	2.871	2.439	2.832	10.256	1,2
Total	5.524	17.042	96.410	292.262	467.130	868.356	100

Sumber: Hugo (2005) dari tulisan UR Sitorus (2014)

Pada era ini pula, tepatnya Mei 1984, pemerintah membuat kesepakatan bilateral pertama kali dalam bentuk MoU dengan Malaysia terkait pengaturan aliran migrasi dari Indonesia ke Malaysia.

Tetapi upaya pembangunan ekonomi era *Bapak Pembangunan* ini tak serta merta berkesan baik. Dengan dalih untuk mendukung stabilitas pembangunan ekonomi, rejim yang disebut Feith sebagai tipe '*repressive-developmental*' ini menggunakan serangkaian tindakan pemaksaan demi mencapai misi modernisasi (Aspinall & Fealy).

B.1.1.4 Masa Reformasi

a. Kepemimpinan Baharuddin Jusuf Habibie (Mei 1998 – Oktober 1999)

Pasca pengunduran diri Soeharto, kursi kepresidenan diserahkan kepada wakilnya, yaitu Baharuddin Jusuf Habibie. Meskipun terhitung sangat singkat (512 hari) dan diwarnai skeptisme, berbagai progres yang dihasilkan 'Kabinet Reformasi' Habibie telah menorehkan catatan sejarah yang penting bagi awalan masa reformasi, seperti penegakan HAM dan demokrasi. Agenda penegakan HAM dan demokrasi direalisasikan dengan membuat beberapa kebijakan baik secara struktural maupun praktis. Secara struktural, pemerintah berhasil mengesahkan Konvensi ILO No.87 Tahun 1948 yang membahas tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak untuk Berorganisasi, melalui Keputusan presiden No.83 tahun 1998. Kemudian secara praktis, pemerintah kembali memberikan kebebasan sebesar-besarnya pada rakyat untuk

membentuk kelompok atau perserikatan baik yang bergenre politik maupun sosial ekonomi.

Namun kinerja pemerintahan era ini pun bukan tanpa kritik. Dampak krisis moneter tahun 1997 yang mengakibatkan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) besar-besaran telah sangat mempengaruhi kebijakan pemerintah terhadap pengiriman TKI ke luar negeri. Target pengiriman TKI yang sebelumnya diprioritaskan pada TKI terdidik sebagai solusi mengurangi angka kekerasan terhadap TKI informal, terpaksa diubah dengan mengirimkan sebanyak mungkin tenaga kerja ke luar negeri (terutama ke Malaysia dan Singapura) demi menekan angka pengangguran dan kemiskinan. Alhasil, Indonesia yang saat itu berada pada Pelita VI mengirimkan 1.250.000 TKI ke berbagai negara terutama Malaysia dan Singapura, setelah sebelumnya menerbangkan sekitar 500.000 TKI pada Pelita V (Sitorus, 2011, hal. 9).

Sayangnya, tajamnya peningkatan arus migrasi TKI ke luar negeri (mencapai kurang lebih 1,5 juta di tahun 1999)¹ ini tidak dibarengi dengan mekanisme perlindungan yang komprehensif bagi TKI itu sendiri. Minimnya tingkat pendidikan dan pelatihan, khususnya bagi TKI informal, menyebabkan munculnya berbagai kasus kekerasan dan pemerasan mulai dari pra penempatan, penempatan, sampai pemulangan TKI. Meskipun arus migrasi TKI telah diatur dengan sejumlah landasan hukum dan kebijakan, namun sedikit sekali yang membahas dan menjamin tentang hak para TKI. Dua Keputusan Menteri Tenaga Kerja (Kepmenaker) terkait buruh migran yang diinisiasi pemerintah saat itu, yaitu KepMen No.204 Tahun 1999 tentang penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri dan KepMen No.29 Tahun 1998 tentang skema asuransi sosial untuk buruh migran, mayoritas bertumpu pada pembahasan mengenai aspek manajerial dan operasional seperti hubungan antara agensi-agensi perekrut dan instansi-instansi pemerintah, sementara aspek perlindungan bagi TKI (dalam kedua KepMen tersebut) cakupannya sangat terbatas dan pemaknaannya cenderung samar (Azmy, 2011, hal. 44).

b. Kepemimpinan Abdurrahman Wahid (Oktober 1999 – Juli 2001)

Kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid atau Gus Dur dimulai setelah berhasil memenangkan Pemilu tahun 1999 mengalahkan Megawati Soekarno Putri yang kemudian harus rela disandingkan sebagai wakil presiden. Dalam perjalanannya,

¹ Aswatin Raharto, *Kebutuhan Informasi dan Tenaga Kerja Migran Indonesia* (hasil penelitian), PPK – LIPI: Jakarta, kertas kerja No.30, 2002, hal 1. Melalui tulisan Ana Sabhana Azmy (Azmy, 2011, hal. 43)

kabinet Persatuan Nasional bentukan Gus Dur berfokus pada upaya-upaya pengembangan dan perluasan pembangunan demokrasi dan penegakan HAM.

Semangat yang ini pun mendasari berbagai kebijakan ketenagakerjaan di tanah air. Kebebasan untuk berserikat dan berkumpul semakin dipupuk dan dijamin dengan dikeluarkannya Undang-Undang No.21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh, disusul dicabutnya Undang-Undang No.25 Tahun 1997 Tentang ketenagakerjaan yang eksploitatif, anti serikat dan tidak ada proteksi terhadap tenaga kerja (Azmy, 2011, hal. 46). Kemudian, demi menjamin hak asasi para tenaga kerja, Gus Dur mengeluarkan sebuah kebijakan yang terbilang sangat fenomenal yakni pemberian pesangon kepada karyawan atau buruh yang terkena PHK, lewat KepMen No.150 Tahun 2000.

Pada era ini, migrasi tenaga kerja ke luar negeri mengalami peningkatan pesat dan didominasi oleh Tenaga Kerja Wanita (TKW).

Tabel 3. Perbandingan Jumlah Tenaga Kerja Laki-laki dan Perempuan 1999 - 2001

Tahun	Tenaga Kerja Laki-Laki	Tenaga Kerja Wanita
1999	124.828	302.273
2000	137.949	297.273
2001	55.206	239.942

Sumber: Kemnakertrans RI dalam tulisan Azmy, 2011, hal 44

Peningkatan jumlah TKW ini di satu sisi membawa perubahan positif karena memungkinkan peningkatan keterampilan dan taraf hidup bagi perempuan itu sendiri, namun kenyataan bahwa mayoritas TKW bekerja pada sektor jasa atau domestik seperti menjadi Pekerja Rumah Tangga (PRT) pula menghadirkan berbagai permasalahan. Di dalam negeri, sumber masalah muncul terutama dari minimnya kerangka hukum perlindungan serta sistem perekrutan dan pembinaan Tenaga Kerja yang dirasa masih sangat jauh dari cukup untuk membekali para calon TKI menuju lingkungan kerja baru. Sementara di luar negeri, berbagai kasus kekerasan dan penganiayaan terhadap TKI terus saja mengalir sehingga menyebabkan berbagai protes dan kecemasan dari berbagai pihak. Meskipun demikian, Alhilal Hamdi, selaku Menteri Tenaga Kerja saat itu, menyatakan bahwa pengiriman buruh migran perempuan ke Saudi Arabia tidak bisa dihentikan karena akan berdampak pada pengangguran tinggi serta berpengaruh pada penerimaan devisa negara (Azmy, 2011, hal. 45). Benar saja, karena pada tahun 1999, jumlah remitansi Tenaga Kerja Wanita mencapai 3 triliun rupiah (atau sekitar US\$ 300

juta) (Yunianto n.d: 5, dalam tulisan Michele Ford, 2001: hal 4). Sebagai solusi, Gus Dur kemudian membentuk Direktorat baru di Departemen Luar Negeri (Deplu) bernama Direktorat ‘Perlindungan WNI dan Badan Hukum Indonesia (BHI)’ melalui Keppres No.109 Tahun 2001 jo Kepmenlu No. 053 Tahun 2001. Direktorat ini nantinya bertugas untuk memberikan perlindungan optimal dibidang hukum dan administrasi bagi para WNI termasuk TKI yang sedang berada di luar negeri ² (Azmy, 2011, hal. 45).

c. Kepemimpinan Megawati Soekarno Putri (Juli 2001 – Oktober 2004)

Megawati Soekarnoputri yang selanjutnya menggantikan posisi Gus Dur sebagai Presiden, memimpin dengan mewariskan berbagai catatan problematis sekaligus progresif dibidang ketenagakerjaan, terutama migrasi Tenaga Kerja Indonesia. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, dampak krisis ekonomi telah menyebabkan jumlah pengangguran di Indonesia meningkat secara drastis dan memaksa masyarakat untuk mencari sumber penghasilan di sektor apa pun yang mungkin. Banyaknya kesempatan kerja terutama sektor domestik dan jasa di beberapa negara tetangga kemudian menarik minat para TKI utamanya tenaga kerja perempuan untuk hijrah demi mengumpulkan pundi-pundi rupiah bagi keluarganya.

Melihat oportunitasnya, jumlah Tenaga Kerja Wanita di luar negeri pun terus meningkat dari tahun ke tahun. Tetapi jumlah ini kemudian menjadi masalah karena terkuaknya TKI ilegal. Selama kepemimpinan Megawati, tercatat ada sekitar satu setengah juta WNI yang tinggal di Malaysia – dan sekitar 600.000 diantaranya bekerja secara ilegal (*New Straits Times*, 29 Agustus 2001 dalam tulisan Michele Ford, 2001, hal 4). Dampak krisis moneter yang juga berimbas pada perekonomian Malaysia kemudian membuat negara ini memilih strategi ‘pengusiran’ TKI yang bekerja secara ilegal (Ford, 2001, hal. 3). Langkah ini dimulai dengan mengesahkan akta imigresen nomor 1154 tahun 2002 yang ditetapkan pada tanggal 1 Agustus 2002 menggantikan akta imigresen Malaysia No.63 Tahun 1959 (Azmy, 2011, hal. 46). Dalam peraturan baru tersebut, diberlakukan denda sebesar 10.000 ringgit Malaysia, dihukum penjara

² Tugas pokok Direktorat ini adalah melakukan koordinasi, perencanaan, dan pelaksanaan kebijakan teknis perlindungan hak WNI dan BHI di luar negeri, dan penyelesaian masalah WNI serta mengurus pemulangan dan berkoordinasi dengan instansi terkait di dalam negeri. Presentasi Sjachwien Adenan, *Perlindungan Terhadap Warga Negara Indonesia / Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri* dalam seminar: “*Tenaga Kerja Indonesia di Persimpangan Jalan*”, PPK-LIPI: Jakarta, 5 September 2002, hal 1.

paling lama 5 tahun, dan enam kali hukuman cambuk, bagi setiap tenaga kerja ilegal yang tertangkap oleh polisi Malaysia.³

Banyaknya permasalahan yang timbul karena buruknya manajemen penempatan Tenaga Kerja ke luar negeri ini kemudian mendorong Presiden Megawati untuk mengeluarkan kebijakan yang mengatur keseluruhan sistem penempatan TKI (dari pra penempatan, penempatan, maupun purna penempatan) termasuk perlindungan tenaga kerja Indonesia, ke dalam sebuah Undang-Undang. Akhirnya, pada tahun 2004, dibentuklah UU No.39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (PPTKILN) yang pada pasal 94 ayat (1) dan (2) mengamanatkan pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BPN2TKI) (Azmy, 2011, hal. 47). Undang-undang ini tentu saja adalah sebuah progres, karena merupakan paket kebijakan pemerintah pertama yang secara khusus membahas tentang regulasi Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri. Tetapi, Azmy menjelaskan, dari 109 pasal yang ada dalam Undang-Undang tersebut, hanya terdapat 9 pasal yang mengatur tentang perlindungan bagi TKI. Diantara pasal-pasal itu, dia melanjutkan, tidak ada poin yang secara detil membahas tentang standarisasi upah minimum untuk para tenaga kerja informal. Hal ini menciptakan isu baru karena tidak semua negara *receiver*, termasuk Malaysia, memiliki kebijakan ketenagakerjaan dan standarisasi upah bagi pekerja informal (Azmy, 2011, hal. 47).

d. Kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono (Oktober 2004 – Oktober 2014)

Rejim kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) merupakan rejim yang paling banyak mengeluarkan peraturan dan kebijakan terkait ketenagakerjaan, termasuk diantaranya tentang migrasi TKILN. Namun demikian, berbagai polemik seputar masih buruknya birokrasi dan praktik penyimpangan HAM terhadap TKI masih tetap saja terjadi.

1. Pemerintahan SBY jilid I (2004 – 2009)

Memasuki awal masa Kabinet Indonesia Bersatu, arus migrasi TKILN semakin masif. Tahun 2004, terdapat 380.690 Buruh Migran Indonesia (BMI) yang bekerja di berbagai negara penempatan di seluruh dunia. Satu tahun kemudian (2005) jumlah ini

³ Kompas, "Arus Pemulangan TKI Semakin Deras", 30 Juli 2002, hal.1 dalam tesis Ana Sabhana Azmy, *Negara dan Buruh Migran perempuan: Kebijakan Perlindungan Buruh Migran Perempuan Indonesia Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004 – 2010 (Studi Terhadap Perlindungan Buruh Migran Perempuan Indonesia di Malaysia)*, FISIP UI: Jakarta, 2011.

meningkat menjadi 474.310 BMI. Tahun 2006, jumlahnya bertambah lagi menjadi 680.000 BMI, kemudian disusul tahun 2007 mencapai angka 696.746. Jumlah ini sempat menurun menuju 561.241 BMI pada tahun 2008, namun naik lagi menjadi 632.172 BMI pada tahun 2009 (Kemnakertrans RI, melalui tulisan Azmy, 2011, hal 49).

Tetapi, meningkatnya jumlah TKI yang bekerja di luar negeri ini, terutama tenaga kerja perempuan, ternyata tidak selamanya membawa keuntungan. Buruknya mekanisme pra keberangkatan (perekrutan dan pelatihan), keberangkatan, penempatan setelah sampai di negara *receiver*, hingga mekanisme pemulangan TKI pasca kontrak selesai telah menimbulkan segudang permasalahan yang meresahkan. Isu-isu pemerasan, eksploitasi, perdagangan manusia, hingga kasus-kasus kekerasan dan penyimpangan HAM terhadap TKI tak pernah berhenti bahkan semakin sering terjadi. Berbagai siksaan dan fitnah yang tak jarang berujung pada vonis hukuman mati membuat publik bereaksi keras terhadap pemerintah. Pasalnya, hal ini pun disadari tak terlepas dari masih minimnya kerangka hukum dan penataan regulatif yang menaungi keseluruhan proses migrasi TKILN itu sendiri.

Akhirnya, disahkanlah sejumlah peraturan terkait mekanisme dan kelembagaan migrasi TKILN. Tahun 2006, SBY mengesahkan Peraturan Presiden (Perpres) No.81 Tahun 2006 Tentang Pembentukan BNP2TKI yang struktur operasionalnya melibatkan berbagai unsur instansi pemerintah pusat seperti Kemenlu, Kemenhub, Kemnakertrans serta kepolisian. Di tahun yang sama, diturunkan juga Instruksi Presiden (Inpres) No.6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKILN. Selain itu, SBY juga melakukan negosiasi dan perjanjian MoU dengan Malaysia terkait hak-hak dan perlindungan bagi TKI seperti pengadaan cuti libur, pemegangan pasport oleh buruh migran sendiri, serta standarisasi upah minimum TKI di malaysia (Azmy, 2011, hal. 50). Namun meski telah banyak peraturan yang disahkan untuk memperbaiki mekanisme migrasi TKILN, berbagai kasus kekerasan dan eksploitasi terhadap TKI masih terus saja terjadi. Azmy (Azmy, 2011, hal. 50) berpendapat bahwa hal ini disebabkan karena minimnya keterlibatan dan partisipasi buruh migran Indonesia dalam penyusunan regulasi itu sendiri, sehingga isi yang ada di dalam berbagai peraturan yang dibuat menjadi sangat prosedural dan cenderung memihak pada keuntungan negara.

2. Pemerintahan SBY Jilid II (2009 – 2014)

Di masa kepemimpinannya yang kedua, SBY banyak melakukan pergantian susunan menteri dalam kabinet barunya, termasuk pergantian posisi Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang sebelumnya dipegang oleh Erman Supano yang digantikan oleh Muhaimin Iskandar.

Dalam 100 hari kerja pertamanya, Muhaimin menargetkan tiga poin prioritas terkait ketenagakerjaan, yang salah satunya adalah optimalisasi pelayanan terhadap tenaga kerja Indonesia.⁴ Komunikasi tripartit yang dimaksud adalah peningkatan koordinasi antara tiga lembaga utama (Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Luar Negeri, serta BNP2TKI) yang dinilai akan sangat berpengaruh terhadap proses perbaikan kualitas dan kesejahteraan Sumber Daya Manusia (SDM) Indonesia di masa mendatang. Muhaimin berpendapat bahwa TKI, terutama di sektor informal, harus dihormati, dilayani, diberi bantuan dan perlindungan untuk mendapat hak mereka di negara penempatan, sehingga koordinasi dengan Deplu di negara-negara *receiver* untuk memantapkan pelayanan TKI harus dilaksanakan.⁵ Selain itu, Muhaimin juga berkomitmen untuk memprioritaskan peningkatan kompetensi pekerja agar memenuhi kebutuhan pasar kerja, dengan mengoptimalkan belai-balai latihan kerja sesuai standar kompetisi di pasar kerja.⁶ Munculnya inisiatif-inisiatif dan langkah dari pemerintah ini menandakan bahwa kualitas penjaminan HAM dan demokrasi di Indonesia sudah semakin meningkat. Hal ini juga membuktikan bahwa pemerintah telah semakin menyadari pentingnya peran dan kontribusi TKI terhadap perekonomian Indonesia.

Kemudian, didorong oleh upaya penegakan HAM dan desakan dari berbagai pihak, terjadinya eksekusi terhadap TKI Arab Saudi bernama Ruyati yang dilaksanakan secara diam-diam telah menyebabkan turunnya keputusan moratorium pengiriman TKI ke negara *receiver* terbesar di Timur Tengah itu. Jatuhnya talak kerjasama ketenagakerjaan antara Indonesia dan Arab Saudi pada Agustus 2011 itu kemudian tercatat menjadi salah satu peristiwa kebijakan yang paling banyak menuai kontroversi sepanjang rejim KIB jilid II. Pasalnya, dilema pahit antara tingginya independensi TKI terhadap pasar tenaga kerja Arab Saudi yang sayangnya selalu berbanding lurus dengan tingginya jumlah penyimpangan HAM terhadap TKI disana, seakan terus menjadi topik

⁴ Donny Tobing, "100 Hari Pemerintahan KIB Jilid II", (<https://donnytobing.wordpress.com/2010/02/07/100-hari-pemerintahan-kib-jilid-ii/>), diakses pada 16 Maret 2016, pukul 16:20

⁵ *Ibid.*,

⁶ *Ibid.*,

seru yang mewarnai implementasi moratorium hingga penandatanganan MoU Perlindungan dan Penempatan TKI pada 2014. Pembahasan terkait hal ini akan dilanjutkan pada bab-bab selanjutnya.

B.1.1.5 Sumber Hukum dan Peraturan Migrasi TKI ke Luar Negeri

Meskipun arus migrasi tenaga kerja ke luar negeri telah berlangsung bahkan sebelum Indonesia merdeka, namun kerangka hukum yang menaungi legalitas dan manajemen prosesnya secara komprehensif baru tersusun beberapa waktu setelah Indonesia memperoleh kemerdekaannya.

Dalam hukum perburuhan Indonesia saat ini, sumber hukum terpenting dalam bentuk perundang-undangan ialah; Undang-undang ketenagakerjaan (UU No.13 Tahun 2003); Undang-undang tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh (UU No.21 Tahun 2000); Undang-Undang tentang Penyelesaian Hubungan Industrial (UU No.2 Tahun 2004) (Agusmidah & dkk, 2012, hal. 9). Ketiga pilar inilah yang membentuk inti dari hukum perburuhan Indonesia. Sementara dasar hukum yang menaungi persoalan TKILN terdapat dalam UU No. 39 tahun 2004.

Pada tabel-tabel di bawah ini, akan dipaparkan mengenai perkembangan sumber dan dasar hukum tersebut, di mulai dari periode pasca kemerdekaan hingga berakhirnya pemerintahan SBY pada tahun 2014.

Tabel 4. Era Presiden Soekarno (1945 – 1966)

Sumber / Dasar Hukum	Peraturan Perundangan	Aspek	Isi / Penjelasan
Undang-Undang Dasar 1945	Pasal 27 Ayat (2)	Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak	Pasal ini berbunyi: Setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Fakta bahwa hal ini diatur dan dijamin oleh negara, menunjukkan bahwa pemerintah tidak dibenarkan untuk menghalangi upaya warga memperoleh pekerjaan yang layak selagi tidak bertentangan dengan hukum. Pemerintah dalam hal ini justru memiliki andil untuk memfasilitasi tersedianya lapangan pekerjaan dan memberikan perlindungan bagi warganya yang tersandung kasus perselisihan ketenagakerjaan.

Tabel 5. Era Presiden Soeharto (1966 – 1998)

Sumber / Dasar Hukum	Peraturan Perundangan	Aspek	Isi / Penjelasan
Peraturan Pemerintah (Permen)	PP No.4 Tahun 1970	Pengerahan AKAD (Antar Kerja Antar Daerah) dan AKAN (Antar Kerja Antar Negara)	Melalui PP inilah untuk pertama kalinya pemerintah secara resmi melakukan pengerahan TKI. Upaya pengerahan ini diwujudkan dengan pembentukan AKAD dan AKAN, dimana pemerintah kemudian memberikan wewenang kepada pihak swasta untuk terlibat dalam mekanisme perekrutan, pengiriman, dan penempatan TKI. Pada tahap ini, kebijakan terkait TKILN baru sebatas kebijakan pengerahan, belum masuk ke dalam aspek perlindungan TKI.

Tabel 6. Era Presiden B.J Habibie (1998 – 1999)

Sumber / Dasar Hukum	Peraturan Perundangan	Aspek	Isi / Penjelasan
Keputusan Menteri (Kepmen)	Kepmenaker No. 204 Tahun 1999	Penempatan TKI ke Luar Negeri	Munculnya kebijakan ini diprakarsai oleh melesatnya jumlah TKI yang berangkat ke luar negeri karena PHK besar-besaran akibat krisis moneter dan demi menekan jumlah pengangguran karena masih langkanya kesempatan kerja di dalam negeri pada saat itu.
	Kepmenaker No. 92 Tahun 1998	Skema Asuransi Sosial untuk Buruh Migran	Skema ini memang ditujukan untuk buruh migran, namun bahasan aspek operasional di dalamnya justru jauh lebih dominan dari pada aspek yang membahas tentang perlindungan bagi buruh migran itu sendiri.

Tabel 7. Era Presiden Abdurrahman Wahid (1999 – 2001)

Sumber / Dasar Hukum	Peraturan Perundangan	Aspek	Isi / Penjelasan
Keputusan Presiden (Keppres)	Keppres No.109 Tahun 2001 jo Kemenlu	Pembentukan Direktorat Baru (Direktorat Perlindungan WNI dan Badan Hukum Indonesia / BHI) di Kemenlu	Keppres ini dibentuk karena melihat semakin banyaknya TKW yang bekerja di Luar Negeri dan tersandung masalah, sehingga membutuhkan penanganan yang lebih khusus dan fokus. Tetapi, upaya perlindungan ini nampaknya masih belum cukup untuk menekan laju kasus kekerasan yang menimpa TKW. Beberapa pihak menilai karena kebijakan perlindungan yang dibuat sampai titik ini baru sebatas peraturan dan keputusan, bukan UU.

Tabel 8. Era Presiden Megawati Soekarno Putri (2001 – 2004)

Sumber / Dasar Hukum	Peraturan Perundangan	Aspek	Isi / Penjelasan
Undang – Undang	UU No.39 Tahun 2004	Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri (PPTKILN)	<p>Pada Masa inilah Indonesia akhirnya memiliki UU tentang penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Menyadari besar dan urgensi permasalahan TKILN, pada Pasal 94 ayat 1 dan 2, diamanatkan pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI) sebagai sebuah lembaga khusus yang menangani masalah penempatan dan perlindungan TKILN.</p> <p>Sejatinya, UU ini merupakan sumber hukum yang diharapkan secara komprehensif dapat mengatur dan memberikan prosedur hukum tentang mekanisme penempatan dan perlindungan bagi TKILN, sehingga tak muncul lagi berbagai berita dan kasus penganiayaan TKI di berbagai negara penempatan di luar negeri. Tetapi dalam perjalanannya, konten UU yang di nilai minim aspek perlindungan dan lebih di dominasi oleh aspek penempatan serta kerjasama swasta-pemerintah ini kemudian dikecam oleh masyarakat luas sehingga harus masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) DPR RI sejak tahun 2010.</p>
	UU No.13 Tahun 2003	Tentang Ketenagakerjaan	UU ini menggantikan sebanyak 15 peraturan ketenagakerjaan, sehingga merupakan payung bagi peraturan lainnya

Tabel 9. Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004 – 2014)

Sumber / Dasar Hukum	Peraturan Perundangan	Aspek	Isi / Penjelasan
United Nations (UN / PBB)	Konvensi PBB 18 Desember 1990 (diratifikasi tahun 2012)	Konvensi International tentang Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota keluarganya (<i>International Convention on the Protection of</i>	Konvensi ini mengatur beberapa hal krusial seperti; 1. Standar minimum perlindungan hak-hak sipil, politik, dan EKOSOB seluruh pekerja migran dan anggota keluarganya; 2. Mengakui adanya kontribusi yang disumbangkan oleh pekerja migran terhadap ekonomi dan masyarakat negara tempat mereka bekerja serta pembangunan negara asal; 3. Mencantumkan serangkaian standar untuk perlindungan pekerja migran dan kewajiban negara yang terkait, meliputi negara asal, transit dan engara tempat bekerja;4. Mencegah dan menghapuskan eksploitasi seluruh pekerja migran dan

Sumber / Dasar Hukum	Peraturan Perundangan	Aspek	Isi / Penjelasan
		<i>the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families</i>)	<p>anggota keluarganya di seluruh proses migrasi, termasuk mencegah terjadinya perdagangan manusia;5. Konvensi ini tidak hanya melindungi para pekerja migran, tapi juga melindungi kepentingan negara penerima pekerja migran terkait dengan pembatasan akses kategori pekerjaan guna melindungi warga negaranya.⁷</p> <p>Poin-poin inti yang dibahas dalam konvensi ini nampaknya menjadi solusi dari segala permasalahan buruh migran internasional yang selama ini sangat meresahkan, sehingga menjadi suatu keniscayaan bagi pihak negara <i>sender</i> maupun <i>receiver</i> untuk meratifikasi dan menyelasarkannya dengan perundang-undangan nasionalnya masing-masing. Namun sayangnya, tidak semua negara, terutama negara-negara <i>receiver</i> seperti Malaysia dan Arab Saudi, mau menandatangani konvensi ini, sehingga berbagai kasus kekerasan dan penyimpangan HAM terhadap buruh migran masih terus saja terjadi.</p>
Peraturan Presiden (Perpres)	Perpres No.81 Tahun 2006	Pembentukan BNP2TKI	Perpres ini mengatur tentang pembentukan BNP2TKI yang struktur operasional kerjanya melibatkan berbagai unsur instansi pemerintah pusat terkait pelayanan buruh migran Indonesia, antara lain Kemenlu, Kemenhub, Kemenakertrans, Kepolisian, Kemensos, Kemendiknas, Kemenkes, Imigrasi (Kemenkumham), Sesneg, dan lain-lain. ⁸
Instruksi Presiden (Inpres)	Inpres No. 6 Tahun 2006	Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan perlindungan TKILN.	Kebijakan ini dibentuk untuk memperbaiki birokrasi prosedural maupun praktis penempatan dan perlindungan TKILN. ⁹ Namun paradigma yang mendasari pembuatan kebijakan ini dinilai banyak pihak masih sangat <i>economy-oriented</i> , dimana negara melihat dan menempatkan TKILN sebagai komoditas penghasil remitansi dan keuntungan ekonomi, sehingga mayoritas poin dalam kebijakan ini berfokus pada maksimalisasi jumlah pengiriman TKI ke

⁷ Elson Serena, "Konvensi PBB Tahun 1990: Suatu Keniscayaan Dalam Perwujudan Emansipasi TKI", diakses dari http://www.kompasiana.com/elsonserenasiagian/konvensi-pbb-tahun-1990-suatu-keniscayaan-dalam-perwujudan-emansipasi-tki_54f75b60a3331145398b45dc, pada 01 April 2016, pukul 13:16

⁸ <http://www.bn2tki.go.id/berita-mainmenu-231/berita-foto-mainmenu-31/4054-sejarah-penempatan-tki-hingga-bn2tki-.html>

⁹ Dokumen selengkapnya dapat diakses melalui <http://www.kemendagri.go.id/media/documents/2006/08/02/Inpres-No.06-Th.2006.doc>

Sumber / Dasar Hukum	Peraturan Perundangan	Aspek	Isi / Penjelasan
			luar negeri dan minim poin perlindungan.
	Inpres RI No. 3 Tahun 2006	Paket Kebijakan Iklim Investasi.	Di mana salah satu poinnya adalah penghilangan Balai Latihan kerja (BLK) dari syarat berdirinya PPTKIS. Kebijakan ini pada dasarnya baik, mengingat banyaknya PPTKIS yang berbohong mengenai telah dilaksanakannya pelatihan TKI di BLK-nya masing-masing. Namun, menjadi rancu karena adanya dualisme BLK dengan nama lain yaitu KBBM (Kelompok Belajar Berbasis Masyarakat) yang juga di danai oleh pemerintah. (Azmy, 2011, hal. 74)
Keputusan Presiden	Keppres No.02 Tahun 2007	Pembentukan BNP2TKI dengan Juhur Hidayat sebagai pimpinannya	Dalam praktiknya, pembentukan BNP2TKI ini justru memunculkan polemik kesulitan baru terutama di kalangan masyarakat, pasalnya lembaga yang mengurus rekrutmen Tenaga Kerja sekarang menjadi dua, yakni Kemnakertrans dan BNP2TKI.
Peraturan Menteri (Permen)	Permenakertrans No. 18 Tahun 2007	Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKILN.	Melalui Permen inilah kebijakan migrasi TKI yang lebih detail mulai dijalankan. Tetapi bagaimanapun, aspek yang mengatur purna penempatan TKI nampaknya masih sangat minim atau masih jauh dari cukup untuk menjamin <i>settlement</i> TKI sesuai bekerja di luar negeri.
	Permenakertrans No.14 Tahun 2010	Pemisahan tanggung jawab antara Kemnakertrans dan BNP2TKI	Pada Permen ini ditetapkan bahwa Kemnakertrans bertugas sebagai regulator dan BNP2TKI bertugas sebagai penanggung jawab operasional
	Permenakertrans No.7 Tahun 2010	Revisi Asuransi TKI	Permen ini merupakan revisi dari Permen terdahulu tahun 2008, yang ternyata implementasinya belum banyak diketahui oleh buruh migran. (Azmy, 2011, hal. 75)

B.1.2 Sejarah Ketenagakerjaan Arab Saudi

Kerjasama ketenagakerjaan yang akhirnya terjadi antara Indonesia dan Arab Saudi tentu juga tak terlepas dari berbagai latar belakang kondisional domestik yang terjadi di Arab Saudi. Sejarah mencatat bahwa motivasi kerjasama ini dimotori oleh penemuan dan eksplorasi ladang minyak bumi dalam jumlah yang sangat besar yang selanjutnya dikenal dengan peristiwa *'oil boom'* atau *'booming oil'*. Pada beberapa sub judul di bawah ini, penulis akan mencoba memaparkan tentang sejarah ketenagakerjaan

Arab Saudi selama masa *booming oil* tersebut sehingga kemudian memicu terjadinya kerjasama ketenagakerjaan dengan Indonesia.

B.1.2.1 Kondisi Ketenagakerjaan Sebelum *Booming Oil*

Jauh sebelum terjadinya peristiwa '*booming oil*', kehidupan masyarakat di semenanjung Arab cenderung bersifat nomaden. Mereka berpindah dari satu tempat ke tempat yang lain. Kemudian seiring dengan berdirinya negara kerajaan Saudi, Raja Abdul 'Aziz mendorong masyarakat untuk menetap dan memulai kehidupan baru dalam komunitas-komunitas agrikultur. Karakteristik yang sangat kental mendominasi kehidupan tradisional masyarakat saat itu adalah 'islam dan solidaritas kesukuan' (*tribal solidarity and Islam*) (Al-Khateeb, hal. 2). Di dalam struktur kemasyarakatan tersebut, terdapat 4 hirarki sosial yakni; *shaikh*, para elit yang menduduki posisi kepemimpinan; *Qabayli*, keturunan-keturunan dari para leluhur atau nenek moyang; *khadayri*, penduduk yang berasal dari luar suku atau yang datang dari kota; serta para budak, yang merupakan kasta terendah. Perbedaan paling signifikan dari keempat hirarki ini terletak pada pekerjaan, pernikahan, dan kekuasaan. Beberapa pekerjaan tertentu digolongkan sebagai pekerjaan yang 'tidak sesuai' atau *unsuitable* bagi satu kalangan, sebut saja memotong kayu atau menggembalakan ternak bukanlah pekerjaan bagi para kaum *qabayli*, melainkan untuk para budak. Dalam hal pernikahan, kedua mempelai pun diharuskan berasal dari satu suku yang sama, menikah dengan lain suku dianggap sebagai sesuatu yang *unacceptable* (Al-Khateeb, hal. 2). Budaya solidaritas kesukuan ini masih tetap menjadi bentuk organisasi sosial paling dominan dalam kehidupan masyarakat di semenanjung Arab hingga kini.

Dalam tradisi Arab, sistem *labour division* atau pembagian kerja (atau, tanggung jawab) dalam satu rumah tangga dibentuk berdasarkan senioritas dan jenis kelamin. Al Khateeb menjelaskan,

"The household was structured according to seniority and sex. Elderly people had a higher status than younger ones. Youngsters were expected to show obedience and respect for elder members of the family. Men occupied superior positions to women in daily routines and made decisions concerning family affairs." (Al-Khateeb, hal. 3)

Pembagian kerja ini tertampak jelas dan tidak dapat dicampur, terutama peran laki-laki dan perempuan. Posisi sebagai pencari nafkah bagi keluarga memberikan *power* sehingga kemudian laki-laki dipandang tidak pantas mengerjakan pekerjaan-pekerjaan rumah tangga seperti memasak, mencuci, atau membersihkan rumah.

Sebaliknya, fungsi reproduktif perempuan menempatkannya pada posisi dan peran sebagai istri dan ibu yang sangat dekat dengan berbagai pekerjaan seputar anak dan rumah tangga. Sehingga seolah sudah menjadi takdir, jika pekerjaan rumah tangga merupakan pekerjaan perempuan. Tetapi, seiring dengan kemajuan zaman dan semakin meningkatnya perekonomian Arab Saudi, banyak keluarga Arab yang kemudian berhasil mengirim anak-anak mereka belajar ke negara-negara Barat sehingga perspektif ekstrim tentang perbedaan gender pun perlahan terkikis.

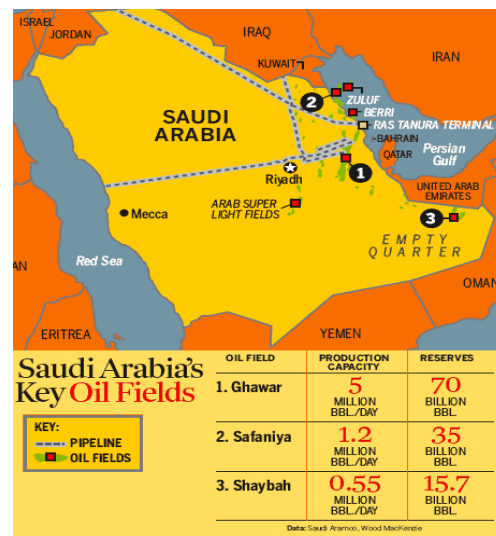
Di sisi lain, fenomena pembantu rumah tangga (PRT) atau *domestic workers* sesungguhnya bukan sesuatu yang asing di Arab Saudi. Sejak dahulu, para keluarga kaya di Semenanjung Arab telah memiliki banyak budak dan pembantu rumah tangga. Dan ketika perbudakan dihapuskan pada tahun 1963 oleh raja Faisal (Al-Khateeb, hal. 10), para keluarga kaya di negara itu cenderung merekrut PRT dari negara-negara Arab lain untuk menggantikan budak-budak mereka sebelumnya. Kemajuan ekonomi serta demokratisasi telah semakin mempengaruhi kehidupan sosial di Arab Saudi sehingga pada level ini, merupakan sebuah aib dan satu hal yang memalukan bagi perempuan Saudi untuk mengerjakan pekerjaan rumah tangga. Mereka lebih memilih untuk bekerja sebagai pegawai negeri sipil meski dengan penghasilan relatif kecil daripada harus mengerjakan pekerjaan rumah tangga yang notabene hampir sama seperti budak.

Beralih pada aspek migrasi, arus perpindahan manusia dari luar negeri menuju Arab Saudi pada dasarnya telah berlangsung sejak berabad silam, terutama di latarbelakangi oleh kepentingan perdagangan dan atau haji. Namun migrasi tenaga kerja ke negara ini ditengarai terjadi di sekitaran akhir tahun 1930an, dimana seiring dengan semakin berkembangnya negara Saudi dibawah kepemimpinan *Al-Sa'ud family*, mulai ditemukanlah beberapa titik di beberapa wilayah yang ternyata menyimpan cadangan minyak bumi yang sangat besar. Mengerti akan besarnya potensi dan prospek industri minyak bumi bagi perkembangan ekonomi nasional, pemerintah Arab Saudi kemudian segera menggalakkan eksplorasi dengan mempekerjakan sejumlah ahli dari negara Barat dan para operator yang mayoritas datang dari negara-negara miskin di belahan dunia Arab lainnya. Kenyataan bahwa aktifitas perekonomian domestik saat itu masih di dominasi oleh pertanian, peternakan dan perdagangan, membuat mayoritas pribumi Arab Saudi 'buta' akan keahlian dan kemampuan dibidang perminyakan dan pertambangan. Semakin meningkatnya *trend* industri minyak bumi yang otomatis juga meningkatkan jumlah *foreigners* atau orang asing yang masuk ke dalam negeri,

membuat pasar tenaga kerja di negara itu menjadi tidak stabil. Para penduduk pribumi merasa terancam karena semakin sulitnya mendapat pekerjaan ditengah persaingannya dengan para *expert* hingga *unskilled labours* dari luar negeri. Akibat masalah tersebut, sepanjang tahun 1950an terjadi beberapa kali aksi mogok kerja di beberapa area pertambangan minyak di negara itu (Bel-Air, 2014, hal. 4)

B.1.2.2 Peristiwa *Booming Oil* dan Berbagai Dampaknya

Pada sekitar tahun 1970an, industri pertambangan minyak di Arab Saudi membunyah. Negara ini ternyata adalah penyimpan cadangan minyak terbesar kedua di dunia setelah Venezuela, berdasarkan rilis *Organization of Petroleum Exporting Countries* (OPEC).¹⁰ Saudi juga merupakan salah satu negara eksportir minyak terbesar dan produsen minyak terbesar kedua di dunia. Besarnya potensi cadangan minyak bumi yang ada menyebabkan terjadinya diversifikasi ekonomi. Sektor mata pencaharian yang sebelumnya di dominasi oleh pertanian dan perdagangan kini beralih di dominasi oleh bisnis pertambangan dan sektor jasa seperti konstruksi dan *real estate*.



Gambar 2. Peta *Oil Fields* Arab Saudi

Sumber: (http://www.businessweek.com/magazine/content/04_14/art04_14/0414_62eurbus.gif)

Semakin maraknya ajang eksplorasi minyak ini pun menyebabkan meningkatnya *demand* tenaga kerja baik ahli, terlatih maupun semi terlatih untuk memenuhi posisi-posisi sebagai pekerja pertambangan maupun tenaga pembangun berbagai infrastruktur. Pekerja yang sebelumnya di dominasi oleh penduduk Arab yang

¹⁰ OPEC, 2015, "OPEC Share of World Crude Oil Reserves, 2014", diakses melalui http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm, pada 7 April 2016, pukul 16:23.

datang dari wilayah sekitar Arab Saudi dan Semenanjung Arab kini mulai didominasi juga oleh orang-orang dari Asia. Bahkan, jumlah pekerja migran semakin membludak setelah negara-negara importir minyak memutuskan untuk mengirim tenaga kerja mereka ke negara-negara teluk sebagai akibat dari kenaikan harga minyak oleh negara-negara OPEC (Halabi, hal. 1). Berkat peristiwa *oil boom* ini, Kapiszewski menjelaskan, dalam kurun waktu 50 tahun, populasi di negara-negara GCC telah meningkat lebih dari delapan kali lipat.

“The population in the current GCC states has grown more than eight times during 50 years; to be exact, from 4 million in 1950 to 40 million in 2006, which marks one of the highest rates of the population growth in the world. This increase has not been caused primarily by a natural growth of indigenous population but by the influx of foreign workers.” (Kapiszewski, 2006, hal. 1)

Dampaknya, berbagai permasalahan ekonomi politik dan sosial budaya pun muncul. Beberapa peristiwa kerusuhan dan mogok kerja yang sebelumnya pernah terjadi karena dipicu kekhawatiran dalam kompetisi pasar kerja domestik kini melebar. Di satu sisi, sektor publik yang selama ini digaransi oleh pemerintah sebagai sektor penyerap tenaga kerja pribumi ternyata tidak cukup untuk menampung angkatan kerja yang semakin lama semakin bertambah, sementara pihak swasta, dengan berpegang pada prinsip ekonomi yang berlaku, cenderung lebih memilih untuk mempekerjakan tenaga kerja asing yang notabene lebih berpengalaman (*skilled*) dan atau lebih murah daripada penduduk pribumi yang mayoritas kurang memiliki keahlian (*unskilled*) namun menuntut berbagai fasilitas (Sadi, 2013, hal. 37) (Kapiszewski, 2006, hal. 5). Selanjutnya, dominasi pekerja migran yang menguasai hingga 65% pasar kerja Saudi dari total seluruh populasi yang ada ini juga mulai menimbulkan kecemasan politik. Pasalnya, tak hanya merasa terancam karena hak dan *privilege* warga Saudi dalam pasar kerja telah digeser oleh pekerja asing yang berbondong datang, semakin tingginya jumlah warga Arab non-lokal (yang meskipun memiliki kedekatan budaya, namun cenderung berideologi sekular atau pro Soviet) yang menetap di Saudi bersama keluarga mereka dari berbagai kawasan dikhawatirkan dapat menjadi penyebar konsep-konsep sosial politik yang radikal (Kapiszewski, 2006, hal. 6) yang dapat membahayakan keamanan dan kedaulatan negara. Kapiszewski menjelaskan,

“The presence of a large number of expatriates constitutes, however, a major threat to the stability of the GCC countries; it endangers the cultures, influences the structure of society and, furthermore, has an impact on the foreign policy. ... Expatriates have often been perceived by the nationals as disloyal to their

hosts, and even as potentially dangerous political agents who spread hostile ideas or work as a “fifth column” for the benefit of foreign powers.” (Kapiszewski, 2006, hal. 11)

Karena itu, demi melindungi kedaulatan negara dan hak istimewa warganya, pemerintah Saudi menempuh serangkaian kebijakan di bidang bisnis dan ketenagakerjaan. Kebijakan yang paling mengemuka pertama adalah *saudization*, yaitu nasionalisasi pasar kerja dengan skema *nitaqat* (dalam bahasa Inggris berarti ‘range’). *Saudization* adalah kebijakan ketenagakerjaan yang pada akhirnya bertujuan untuk menggantikan dominasi pekerja asing dengan pekerja lokal dalam pasar kerja domestik. Kebijakan ini kemudian diefektifkan dengan skema *nitaqat*, yakni skema evaluasi berdirinya sektor swasta berdasarkan persentase jumlah tenaga kerja lokal yang direkrut, sehingga kemudian perusahaan tersebut berhak menyanggah satu kode tertentu karena prestasinya (Sadi, 2013, hal. 37).

Kebijakan selanjutnya adalah sistem *sponsorship*, yang di Saudi dikenal dengan istilah sistem *kafalah* (*kafeel* dalam bahasa Arab berarti ‘sponsor’). Sistem ini mengharuskan setiap pekerja migran yang ingin masuk ke negara tersebut disponsori oleh seorang warga negara atau agen pemerintah Saudi yang kemudian akan bertanggung jawab penuh atas segala urusan legal maupun finansial pekerja selama kontrak berjalan (Murray, 2012, hal. 467). Sistem yang pada dasarnya telah berakar sejak zaman tribal ini sesungguhnya dimaksudkan untuk menggaransi keselamatan seorang musafir yang datang dan atau akan singgah di daerah lain (yang bukan daerah sukunya) kepada penduduk suku tersebut (Wapler, 20001, hal. 366). Namun seiring dengan perkembangan dan kemajuan yang terjadi di negara-negara GCC, sistem *kafalah* yang tetap diberlakukan sebagai prosedur pengendalian laju migrasi tenaga kerja ini pada gilirannya justru menimbulkan banyak kontroversi dan permasalahan.

Kemudian kebijakan ketenagakerjaan lainnya adalah sistem rotasi yang mengatur batas durasi kerja para tenaga kerja migran. Kontrak antara sponsor atau majikan dengan pekerja ini biasanya akan berlangsung selama 2 tahun dan setelah itu majikan wajib mengganti dengan pekerja baru, atau jika sesuatu yang tidak diinginkan terjadi kedua belah pihak dapat memutus kontrak dengan konsekuensi penalti sesuai ketentuan yang berlaku. Secara teoritis, kebijakan ini bertujuan untuk mencegah terjadinya peningkatan jumlah populasi yang disebabkan oleh permanenitas pekerja migran, namun dalam praktiknya, ekonomi pasar bebas ternyata lebih kuat daripada kebijakan pemerintah. Banyak pekerja asing yang justru tetap tinggal dan bekerja

melewati masa kontrak karena majikan biasanya lebih memilih untuk mempertahankan pekerja yang telah memiliki sejumlah pengalaman lokal daripada harus merekrut orang baru, yang mengharuskan alokasi biaya tambahan (Kapiszewski, 2006, hal. 5).

Selain masalah ekonomi politik, tingginya jumlah *foreign workers* di Saudi juga menimbulkan konflik sosial. Sistem kemasyarakatan negara-negara GCC, termasuk Arab Saudi, yang masih sangat kental dengan *tribal solidarity* dan sistem *kinship* (kekeluargaan) melahirkan semacam *gap* antara penduduk pribumi Saudi dan para pekerja asing, terutama yang datang dari Asia. Murray menulis,

“GCC societies are still based on a kinship system, which prevents outsiders from easily integrating into a “long tribal tradition of buying loyalty and allegiance” through tribal leaders distributing favors and benefits to their networks. Workers often lives segregated and isolated lives either in labor camps outside major cities or in private households.” (Murray, 2012, hal. 468)

Tingginya jumlah tenaga kerja Asia yang bekerja sebagai buruh kasar juga menyebabkan timbulnya stigma negatif yang kemudian men-generalisasi bahwa seluruh warga dari negara-negara tersebut adalah inferior. Tak heran jika para pelancong maupun pelajar dari Indonesia, Filipina atau India yang datang ke Saudi mendapati sikap yang cenderung masam dari warga pribumi.

Namun terlepas dari membludaknya jumlah pekerja migran serta seluruh permasalahan yang mengiringinya, fenomena *oil boom* yang melanda Arab Saudi telah merubah kondisi negara yang sebelumnya merupakan *desert sheikdom* menjadi sebuah negara modern (Kapiszewski, 2006, hal. 1). Pencapaian pembangunan ekonomi nasional pun secara otomatis telah meningkatkan taraf dan gaya hidup para penduduk Saudi. Orang-orang kini tak lagi tinggal di gubuk-gubuk sederhana yang terbuat dari batu dan tanah liat seperti dahulu sebelum ditemukannya ladang minyak. Kini, Saudi dipenuhi dengan gedung-gedung bertingkat, rumah-rumah mewah lengkap dengan mobil, taman dan pagar yang tinggi, serta apartemen dan *flat* yang menjulang. Industri pertambangan dan jasa, telah melahirkan banyak pengusaha kaya dan konglomerat dengan budaya konsumerisme yang tinggi.

B.1.2.3 Booming Oil dan Demand Tenaga Kerja Domestik

Selanjutnya, modernisasi, kemajuan ekonomi, dan berubahnya struktur sosial juga telah memberi imbas pada peningkatan *demand* akan *domestic workers* atau pembantu rumah tangga. Gaya hidup yang semakin modern di dukung dengan

kemampuan finansial yang cukup serta stigma masyarakat yang kini cenderung melihat bahwa pekerjaan rumah tangga adalah pekerjaan rendahan yang diperuntukan bagi para budak, membuat wanita Saudi enggan untuk turun ke dapur mengurus segala urusan pratikal rumah tangga. Prestis ini membuat mereka lebih memilih untuk bekerja di luar rumah dan merekrut PRT untuk mengurus segala pekerjaan rumah tangga. Walhasil, fakta bahwa semakin sedikit perempuan Saudi yang ‘bersedia’ mengerjakan pekerjaan yang notabene 3D (*dirty, dark, dangerous*) pun menyebabkan permintaan akan PRT migran meningkat drastis. Al Khateeb menjelaskan, “*the influx of wealth has enabled increasing numbers of Saudi families to hire foreign domestic helpers and, generally, the wealthier the family, the more domestic helpers it employs*” (Al-Khateeb, hal. 10).

Pada bab sebelumnya, penulis telah melampirkan sebuah tabel (lihat tabel 1.) yang memberikan informasi tentang peningkatan jumlah *domestic workers* dari tahun ke tahun berdasarkan *visa application* yang disetujui oleh Kementerian Tenaga Kerja Arab Saudi. Namun tak hanya semakin meningkat dari tahun ke tahun di dalam negeri, suksesnya *oil boom* pun membuat Saudi menduduki ranking pertama konsumen jasa PRT terbesar di antara negara-negara GCC.

Tabel 10. Jumlah Resmi Migrant Domestic Workers di GCC

Negara	Tahun	Total MDWs	MDWs Perempuan
Bahrain	2011	83,198	51,811
Kuwait	2010	569,536	310,402
Oman	2009	94,592	69,256
Qatar	2009	80,342	48,147
Arab Saudi	2009	777,254	506,950
United Arab Emirates	2008	236,545	146,075*

Sumber: Kerbage and Essim 2011 dan *Schwenken dan Heimeshoff 2011:25.

Melalui tulisan (Fernandez, 2014, hal. 4).

Tingginya demand ini kemudian dimanfaatkan oleh negara-negara miskin dan berkembang, yang umumnya mengalami over populasi dan keterbatasan lapangan kerja, untuk menjadi *pen-supply domestic workers*, dengan harapan dapat mengurangi jumlah pengangguran dan membantu mendorong pembangunan nasional melalui kontribusi remitansinya.

B.1.2.4 Sumber Hukum dan Peraturan Bagi Tenaga Kerja Asing di Arab Saudi

Arab Saudi merupakan sebuah negara berbentuk kerajaan, yang dipimpin oleh seorang raja dari keluarga Sa’ud. Agama resmi di negara ini adalah Islam, karenanya,

segala peraturan didasarkan pada prinsip-prinsip hukum Islam. Menurut Joseph Brand, “*Islamic law serves, and is the expression of, God’s will*” (Brand, 1986, hal. 6), karena itu, sumber hukum tertinggi di negara ini adalah Al Qur’an yang merupakan kumpulan dari wahyu-wahyu Tuhan (Allah SWT) dan As-Sunnah yang merupakan tradisi Rasulullah (Nabi Muhammad SAW).

Hukum dasar yang digunakan dalam menjalankan roda pemerintahan adalah hukum syari’ah, yaitu hukum yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat yang bersumber dari Al Qur’an, As-sunnah, serta ijtihad ulama. Dalam teori fundamentalis Islam dan yang dipraktikkan di Arab Saudi, Syari’ah adalah hukum dan yang menetapkannya adalah Tuhan, bukan manusia. Tuhan adalah satu-satunya pengatur dan tidak ada manusia, yang mana adalah penguasa temporal, maupun majelis, yang berhak mengatur. Karena itu, lembaga pemerintahan di Saudi hanya terdiri dari 2 cabang yakni eksekutif dan yudikatif, tidak ada badan legislatif. Tetapi bukan berarti bahwa tidak ada legislasi di negara ini. Demi terwujudnya proses pemerintahan yang baik, pemimpin negara (dalam hal ini, raja), diberikan hak untuk membuat ‘kebijakan’ yang selaras dengan Syari’ah. Brand menulis,

“... by the use of *siyasa* the ruler has the right, recognized by the *shari’a*, to make administrative ordinances. “*Siyasa*” means “policy” and by the exercise of this policy right the sovereign may promulgate regulations for the good administration of his government.” (Brand, 1986, hal. 20)

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa secara hirarki, hukum yang tertinggi di Saudi adalah Al Qur’an dan As-sunnah. Kemudian yang kedua adalah hukum dasar pemerintahan (syari’ah), yang ketiga adalah Undang-Undang, dan yang keempat adalah dekrit raja (*royal decree*). Ketiga peraturan perundangan terakhir ini harus sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang terdapat dalam Al Qur’an dan As-sunnah.

Beralih pada peraturan ketenagakerjaan, ternyata sejauh ini Arab Saudi belum memiliki UU yang secara spesifik membahas tentang *migrant domestic workers*. *Labor Law* (berstatus *royal decree*) yang selama ini berlaku di Saudi mayoritas hanya mengatur tentang ketenagakerjaan warga Saudi, jikapun ada satu chapter yang membahas tentang ketenagakerjaan asing, hanya sebatas membahas peraturan prosedural antara pihak sponsor dan pekerjanya, dan hanya mencakup tenaga kerja asing formal, tidak ada klausul yang membahas tentang standar perlindungan bagi *domestic workers*. Pemerintah Saudi menilai, peraturan yang mengikat *domestic workers* memang menjadi otoritas para majikan, karena hal itu berkaitan dengan privasi sebuah

rumah tangga. Dalam tabel dibawah ini, penulis akan mencoba menyuguhkan beberapa peraturan ketenagakerjaan yang ada di Arab Saudi.

Tabel 11. Sumber Hukum dan Peraturan Ketenagakerjaan Arab Saudi

Sumber / Dasar Hukum	Peraturan Perundangan	Aspek	Isi / Penjelasan
International Labour Organization (ILO)	2. Konvensi No.105 Tahun 1957 (diratifikasi tahun 1978)	Penghapusan Kerja Paksa	Dengan meratifikasi konvensi ini, Arab Saudi menyetujui untuk menghapuskan segala bentuk kerja paksa dan perbudakan di dalam negerinya. Semua bentuk pekerjaan dan perekrutan kerja harus dilaksanakan secara sukarela tanpa ancaman atau paksaan dari siapapun, dan pemerintah tidak dibenarkan untuk melaksanakan kerja paksa demi maksud dan tujuan apapun. Setelah dihapuskannya perbudakan oleh raja Faisal pada tahun 1963, ratifikasi konvensi ini menjadi titik penting selanjutnya bagi dimulainya modernisasi dan penegakan HAM di Saudi.
	4. Konvensi No. 111 Tahun 1958 (diratifikasi tahun 1978)	Diskriminasi Dalam Perkerjaan dan Jabatan	<p>Pasal 1 (a) dalam konvensi ini berbunyi: Istilah ‘diskriminasi’ meliputi; (a) setiap perbedaan, pengecualian atau pilihan atas dasar ras, warna kulit, jenis kelamin, agama, keyakinan politik, kebangsaan atau asal usul dalam masyarakat, yang mengakibatkan hilangnya atau berkurangnya kesetaraan kesempatan atau perlakuan dalam pekerjaan atau jabatan.</p> <p>Dengan meratifikasi konvensi ini, Arab Saudi yang artinya menyetujui pelarangan tindakan diskriminatif terhadap pekerja dengan latar belakang dan alasan apapun seharusnya mampu merealisasikan semangat konvensi dengan mengimplementasikannya dalam regulasi ketenagakerjaan nasional, termasuk bagi pekerja non-Saudi. Namun dengan ramainya pemberitaan kasus kekerasan terhadap tenaga kerja asing yang terjadi di negara ini, rupanya terlihat bahwa Saudi belum dapat</p>

Sumber / Dasar Hukum	Peraturan Perundangan	Aspek	Isi / Penjelasan
			menjalankan inti dari konvensi yang diratifikasinya pada 1978 ini.
United Nations (UN / PBB)	1. UNTOC Tahun 2000 (diratifikasi tahun 2005)	Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime)	<p>UNTOC atau Palermo Convention terdiri dari protokol yang membahas tentang: pencegahan perdagangan manusia terutama anak-anak dan wanita; penentangan penyelundupan migran melalui darat, laut, dan udara; penentangan pembuatan dan perdagangan senjata api ilegal.</p> <p>Namun dalam kenyataannya, sistem <i>kafalah</i> yang diberlakukan di Saudi justru telah semakin memarakan bisnis perekrutan tenaga kerja asing ilegal dan aktifitas <i>human trafficking</i> yang rupanya sangat menguntungkan bagi beberapa pihak.</p>
	2. CEDAW Tahun 1979 (diratifikasi tahun 2000)	Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)	<p>Sesuai dengan temanya yakni penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap wanita, peratifikasian konvensi ini seharusnya, paling tidak, dapat mengikat dan membatasi terjadinya berbagai kasus kekerasan terhadap <i>domestic workers</i> yang mayoritas adalah perempuan, di Saudi.</p> <p>Namun fakta menunjukkan bahwa, sekali lagi, Saudi belum cukup berkomitmen dalam mematuhi dan menegakkan inti-inti konvensi international yang telah diratifikasinya.</p>
	3. ICERD Tahun 1965 (diratifikasi tahun 1976)	Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)	<p>Setelah meratifikasi beberapa konvensi internasional tentang pelarangan tindakan diskriminasi, Saudi akhirnya sampai pada keputusan untuk meratifikasi ICERD, yakni pelarangan terhadap semua bentuk diskriminasi berdasarkan ras, jenis kelamin, bahasa atau agama.</p> <p>Bagaimanapun yang menarik adalah, meskipun terindikasi bahwa Saudi sangat peduli dengan isu-isu HAM seperti kerja paksa dan diskriminasi (terbukti dengan fokusnya terhadap ratifikasi</p>

Sumber / Dasar Hukum	Peraturan Perundangan	Aspek	Isi / Penjelasan
			<p>konvensi-konvensi <i>forced labor</i> dan diskriminasi), namun jumlah kekerasan dan penganiayaan tenaga kerja informal yang terjadi di negara ini justru tetap tinggi.</p> <p>Hal ini kemudian memunculkan skeptisme; 1) apakah sesungguhnya niatan Saudi meratifikasi konvensi-konvensi tersebut? Dan (atau); 2) mengapa adaptasi dan implementasi inti-inti konvensi tersebut dalam perundangan nasional terkesan sangat sulit?</p>
<p>Undang-Undang Dasar (The Source of Law)</p>	<p>Al-Qur'an (Wahyu Allah SWT)</p>	<p>Meliputi seluruh aspek kehidupan manusia</p>	<p>Karena berideologi Islam, maka sumber hukum tertinggi Saudi adalah Al Qur'an, yaitu wahyu-wahyu langsung Tuhan (Allah SWT) yang dikumpulkan dalam satu buku.</p> <p>Konstitusi Saudi menempatkan hukum Allah SWT (yang tertuang dalam Al Qur'an) sebagai hukum yang tertinggi, karena itu di negara ini tidak ada lembaga legislatif yang berperan merancang serta menciptakan dasar hukum dan berbagai UU, seperti halnya DPR di Indonesia. Di Saudi hanya terdapat lembaga eksekutif sebagai pelaksana pemerintahan serta lembaga yudikatif sebagai pengawas jalannya pemerintahan.</p>
	<p>As Sunnah (Tradisi dan cara hidup Nabi Muhammad SAW)</p>	<p>Seluruh aspek praktis kehidupan manusia</p>	<p>Sumber hukum ini merujuk pada setiap perkataan dan perbuatan Rasulullah semasa hidup, yang merupakan suri tauladan bagi seluruh umat Islam. Jika secara gamblang tidak terdapat dalam Al Qur'an, maka umat Islam wajib merujuk hukum dan atau derajat suatu tindakan maupun persoalan berdasarkan perkataan, nasihat, atau cara hidup Rasulullah, sebelum merujuknya dengan Sumber analogi lain.</p>
<p>Hukum dasar pemerintahan (The basic law of</p>	<p>Syari'ah</p>	<p>Seluruh aktifitas warga negara</p>	<p>Syari'ah adalah hukum yang mengatur semua aktifitas manusia, termasuk nasional dan internasional, umum dan pribadi, kriminal maupun</p>

Sumber / Dasar Hukum	Peraturan Perundangan	Aspek	Isi / Penjelasan
government)			sipil. (Brand, 1986, hal. 7) Syari'ah diartikan sebagai " <i>sacred law of Islam</i> ", atau " <i>totality of God's commandments</i> ". Hukum ini bermakna demikian karena bersumber pada Al Qur'an (wahyu-wahyu Allah), As sunnah (tradisi-tradisi Nabi), <i>ijma'a sahabi</i> (tradisi hukum para sahabat Nabi), dan <i>ijtihad</i> ulama (penerapan hukum yang digali dari ulama-ulama baik di lembaga peradilan maupun lembaga mufti).
Dekrit Raja (Royal Decree)	Labour Law: Royal Decree No. M/51, Tahun 2005	Part III: Employment of Non-Saudi	<p>Dari total 245 pasal yang terdapat dalam <i>Labour Law</i>, hanya ada 10 pasal yang membahas tentang tenaga kerja asing di negara ini (article 32 – 41). Ironisnya, kesepuluh pasal tersebut hanya membahas tentang aspek legal dan prosedural yang harus dilaksanakan oleh pekerja dan majikan ketika akan memulai, selama, dan hingga kontrak berakhir. Hampir tidak ada pasal yang membahas tentang perlindungan bagi tenaga kerja asing.</p> <p>Kemudian, dari 16 bagian (16 parts) yang membahas tentang berbagai peraturan ketenagakerjaan, belum ada kejelasan apakah seluruh substansi hak dan perlindungan yang terdapat dalam bagian-bagian tersebut berlaku untuk seluruh tenaga kerja yang ada di Saudi (lokal Saudi maupun asing) atau hanya untuk warga negara pribumi Saudi saja.</p> <p>Fernandez menulis bahwa migran <i>domestic workers</i> secara eksplisit tidak termasuk dalam legislasi sosial dan ketenagakerjaan negara-negara GCC. Pekerjaan rumah tangga tidak dapat diregulasi sama seperti pekerjaan lain karena akan melanggar privasi rumah tangga itu sendiri (Fernandez, 2014, hal. 9).</p> <p>Hal inilah yang kemudian semakin</p>

Sumber / Dasar Hukum	Peraturan Perundangan	Aspek	Isi / Penjelasan
			meramaikan tindakan kekerasan dan penganiayaan terhadap pekerja migran dan membuat gusar berbagai kalangan terutama pemerintah negara <i>sender</i> dan <i>labor</i> NGO.

Sumber: diolah dari berbagai sumber

B.2 Kerjasama Ketenagakerjaan Antara Indonesia dan Arab Saudi

Berdasarkan pengertiannya, ‘kerjasama’ merupakan suatu bentuk interaksi sosial antara orang-perorangan atau kelompok manusia untuk mencapai satu atau beberapa tujuan bersama.¹¹ Menurut Charles H. Cooley, kerjasama timbul apabila orang menyadari bahwa mereka mempunyai kepentingan-kepentingan yang sama dan pada saat yang bersamaan mempunyai cukup pengetahuan dan kesadaran terhadap diri sendiri untuk memenuhi kepentingan-kepentingannya. Kerjasama yang terjadi antara Indonesia dan Arab Saudi seharusnya masuk dalam kerjasama internasional dua negara (bilateral) yang jika merujuk pada bentuknya, merupakan *bargaining cooperation*. *Bargaining cooperation* adalah perjanjian mengenai pertukaran barang-barang dan jasa antar individu maupun antar kelompok. *Bargaining* (dalam bahasa Indonesia berarti ‘tawar menawar’) dilakukan agar proses kerjasama dapat memberi keuntungan secara adil bagi kedua belah pihak. Berikut ini akan dipaparkan mengenai motivasi terjadinya kerjasama antara Indonesia dan Arab Saudi.

Melihat sejarah kondisi ketenagakerjaan yang telah dijelaskan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa paling tidak ada 4 alasan yang memotivasi Indonesia melakukan kerjasama ketenagakerjaan dengan Arab Saudi. Alasan pertama yakni tingginya jumlah pengangguran. Kondisi ini mulai jelas terlihat dan menimbulkan polemik terutama pasca krisis moneter 1997 yang memunculkan ratusan ribu pengangguran akibat PHK masal. Metode pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, salah satunya ke Arab Saudi, selanjutnya dilihat sebagai solusi untuk menurunkan angka pengangguran yang jika tidak dilaksanakan disadari dapat membawa dampak lebih buruk bagi kondisi ekonomi politik di dalam negeri. Alasan yang kedua yaitu tingginya jumlah populasi namun minimnya jumlah lapangan pekerjaan. Status Indonesia yang masih ‘negara berkembang’ menjelaskan bahwa ditengah populasi yang tinggi,

¹¹ Anonym, “Pengertian Kerjasama dan Bentuknya beserta Contoh-contohnya”, diakses dari (<http://www.berpendidikan.com/2015/06/pengertian-kerja-sama-dan-bentuknya-beserta-contohnya.html>), pada 15 April 2016, pukul 13:33

persoalan pemenuhan lapangan kerja merupakan salah satu keniscayaan yang paling *urgent*. Dengan tujuan akhir yang sama yakni menjaga stabilitas ekonomi politik di dalam negeri (atau regim yang sedang berkuasa), pemerintah mencoba memenuhi kewajiban tersebut dengan ‘menyediakan’ dan memfasilitasinya di luar negeri. Motivasi kerjasama selanjutnya adalah untuk menghimpun devisa negara sebagai salah satu modal pembangunan nasional. Penghasilan yang didapat oleh para TKI yang bekerja di luar negeri merupakan salah satu penopang pembangunan khususnya di daerah-daerah tertinggal tempat asal TKI. Dengan hasil tersebut, TKI dapat meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan keluarga, yang pada gilirannya akan dapat membantu mengurangi angka kemiskinan nasional. Namun peran TKI bagi pembangunan nasional dipercaya tak hanya sebatas remitansi. Manfaat lain dikirimkannya para TKI ke luar negeri adalah untuk meningkatkan kualitas SDM para tenaga kerja itu sendiri. Setelah ditempa sekian tahun dengan berbagai pelajaran dan pengalaman bekerja di luar negeri, para TKI yang kemudian menjadi semakin terlatih, diharapkan mampu mendedikasikan dirinya bagi memajukan bangsa dan semakin meningkatkan daya saing Indonesia diberbagai bidang.

Serupa, berdasarkan kondisi sejarah ketenagakerjaan Saudi, penulis menemukan bahwa setidaknya terdapat 4 alasan yang melatarbelakangi mengapa negara ini tertarik melakukan kerjasama ketenagakerjaan dengan Indonesia. Alasan pertama adalah tingginya *demand* tenaga kerja di sektor-sektor strategis. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, peristiwa *oil boom* yang sedang dan telah menghasilkan kemajuan ekonomi dan modernisasi di Saudi menuntut importasi teknologi maupun tenaga kerja dalam jumlah yang sangat besar, sementara tenaga kerja Saudi yang saat itu mayoritas adalah *unskilled labor* menyebabkan pilihan rekrutmen jatuh pada tenaga kerja asing dari berbagai wilayah negara berkembang, termasuk Indonesia. Alasan selanjutnya adalah karena tenaga kerja dari Asia, termasuk Indonesia, lebih murah, lebih efisien, dan *threat-free*. Bagi para pengusaha swasta maupun pengguna jasa PRT di Saudi, mempekerjakan tenaga kerja migran dari Asia cenderung lebih menarik karena standar upah yang lebih rendah dan perangai yang lebih halus. Tenaga kerja dari Asia terkenal lebih rajin, lebih patuh, dan lebih mudah untuk dikendalikan dibanding dengan tenaga kerja Arab non-lokal maupun penduduk pribumi Saudi sendiri (Kapiszewski, 2006, hal. 7). Selain itu, para pekerja yang biasanya datang seorang diri (tidak membawa keluarga) dan bersifat *temporary*, dirasa tidak ‘berbahaya’ bagi keamanan politik dan ideologi bangsa, berbeda dengan tenaga kerja Arab non-lokal yang datang berbondong dengan

keluarga mereka dan kemudian memutuskan untuk menetap di Saudi. Alasan lain adalah karena Indonesia memiliki kedekatan historis dengan Saudi. Hubungan yang telah terjalin semenjak berabad-abad lalu melalui perdagangan maupun aktivitas haji ini seolah telah menanamkan kedekatan secara emosional yang kemudian membuat tenaga kerja Indonesia lebih atraktif daripada ‘saudara Arab’ yang jauh dan tidak memiliki kedekatan historis. Terakhir, Indonesia yang mayoritas penduduknya beragama Islam menjadi nilai plus yang otomatis menjadi pilihan utama bagi Saudi yang juga berideologi Islam.

Latarbelakang kondisi ketenagakerjaan yang terjadi di kedua negara, yang kemudian memunculkan berbagai kepentingan yang disadari dapat dipenuhi oleh satu sama lain, telah menginspirasi terjalinnya kerjasama antara kedua negara. Kerjasama ini sesungguhnya sudah terjadi sejak berabad lalu, namun dukungan dan keterlibatan pemerintah mulai tampak melalui mekanisme *visa approval* oleh pihak Arab Saudi serta pembentukan AKAN dan AKAD oleh pihak Indonesia. Selama kurang lebih 40 tahun kerjasama ketenagakerjaan tersebut berlangsung dibawah pengawasan pemerintah kedua negara, belum pernah dilaksanakan perjanjian tertulis yang membahas secara komprehensif tentang hak dan perlindungan TKI, hingga akhirnya pada tahun 2011, perwakilan pemerintah kedua negara bertemu dan memutuskan untuk merancang nota kesepahaman terkait hal tersebut.¹² Pada bab selanjutnya, penulis akan menjabarkan tentang berbagai polemik dan permasalahan yang muncul seputar kekerasan dan perlindungan TKI yang kemudian mendorong terjadinya serangkaian pendekatan diplomatik, deklarasi moratorium, hingga penandatanganan MoU Perlindungan dan Penempatan TKI pada tahun 2014.

¹² Nasru Alam Aziz, 2011, “RI-Arab Saudi Bahas Kerja Sama Soal TKI”, diakses melalui (<http://nasional.kompas.com/read/2011/05/28/2210006/ri-arab.saudi.bahas.kerja.sama.soal.tki>), pada 15 April 2016, pukul 12:28