

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Dalam Hubungan Internasional saat ini yang dipandang banyak negara adalah sebuah negara mampu mempengaruhi negara lain secara non militer untuk mengikuti keinginannya dan memenuhi kegiatan kerjasama sesuai dengan kepentingan nasional negara tersebut, untuk itu salah satu cara yang dianggap memenuhi kriteria tersebut adalah dengan berdiplomasi baik itu secara langsung oleh kepala negara maupun melalui perwakilan atau diplomatnya. Hubungan Indonesia dan Arab Saudi resmi dimulai sejak 21 November 1947 bertepatan 8 Muharam 1367 H karena pada tanggal tersebut Kerajaan Saudi Arabia mengakui kemerdekaan dan kedaulatan Republik Indonesia dan juga menyetujui mengadakan hubungan diplomatik (BNP2TKI 2014, hlm. 1). Arab Saudi menempati posisi kedua setelah Malaysia sebagai negara tujuan TKI. Dengan jumlah penduduk puluhan ribu jiwa, Indonesia dihadapkan pada permasalahan penyediaan lapangan kerja, hal ini mendorong sebagian warga negara WNI berimigrasi ke luar negeri untuk bekerja, baik di sektor formal sebagai tenaga profesional maupun non formal.

Dengan jumlah tersebut tentu kegiatan dibidang ketenaga kerjaan antara Indonesia dengan Arab Saudi merupakan hal yang sangat strategis bagi kedua negara. Bagi Indonesia pengiriman TKI merupakan salah satu cara untuk memberikan lapangan pekerjaan bagi warga negaranya, dapat mengurangi pengangguran dalam negeri dan juga pengiriman TKI merupakan penghasil devisa yang cukup besar bagi negara. Dengan kondisi tersebut pengiriman TKI keluar negeri merupakan hal yang penting bagi Indonesia, selain dalam rangka memenuhi ketersediaan lapangan kerja, pengiriman TKI juga merupakan kesempatan bagi warga negara Indonesia untuk mencari pekerjaan dalam memenuhi pekerjaan dalam memenuhi lahiriah nya, ditambah lagi Arab Saudi merupakan

tujuan favorit bagi banyak calon TKI. Dan adapun jumlah TKI yang bekerja di Arab Saudi pada tahun 2011-2015 sebagai berikut:

Tabel 1. Data TKI di Arab Saudi 2011-2015 (hingga Mei)

No.	Tahun	Jumlah
1.	2011	586.802
2.	2012	494.609
3.	2013	512.168
4.	2014	429.872
5.	2015 (hingga Mei)	120.677

Sumber: BNP2TKI, 2015

Pertumbuhan ekonomi Arab Saudi berkembang cukup baik, mengingat tingginya harga minyak bumi dan gas alam yang merupakan komoditi ekspor utamanya. Secara bertahap pemerintah Arab Saudi telah melakukan diversifikasi sektor pendapatan nasionalnya dengan mendorong berkembangnya sektor lainnya, seperti manufacturing dan industri berat lainnya dan pertanian. Hal itu menunjukkan Arab Saudi mengalami perkembangan ekonomi yang baik, dan dengan meningkatnya perekonomian Arab Saudi juga telah meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Maka dapat dikatakan untuk menunjang tingkat pertumbuhan ekonomi, Arab Saudi membutuhkan sumber daya manusia untuk mendukung kegiatan ekonomi dan kebutuhan masyarakatnya seiring meningkatnya tingkat kesejahteraan, kebanyakan kebutuhan akan tenaga kerja tersebut dalam hal bidang informal, maka wajar jika pengiriman TKI ke Arab Saudi menempati posisi dua besar dari seluruh pengiriman TKI ke luar negeri, dan hubungan ketenagakerjaan antara Indonesia dengan Arab Saudi merupakan hubungan yang saling membutuhkan.

Sebelum meneliti mengenai diplomasi Republik Indonesia terhadap kerajaan Arab Saudi mengenai permasalahan TKI di Arab Saudi,

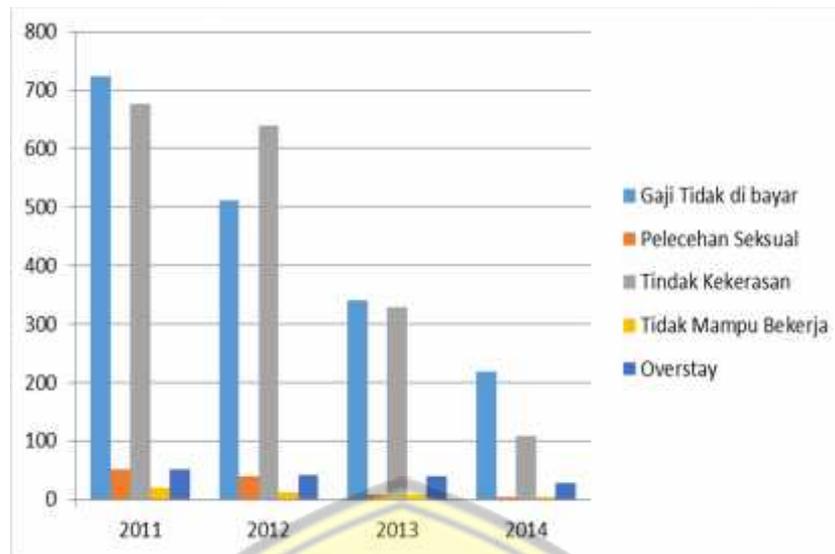
ada baiknya penulis memberikan pengertian mengenai TKI itu sendiri terlebih dahulu. Tenaga Kerja Indonesia (TKI) adalah sebutan bagi warga negara Indonesia yang bekerja di luar negeri Malaysia, Timur Tengah, Taiwan, Australia, Amerika dan Arab Saudi dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah. Namun, istilah TKI sering kali dikonotasikan dengan pekerja kasar seperti, pembantu rumah tangga, buruh dan TKI perempuan seingkali disebut Tenaga Kerja Wanita (TKW). TKI juga sering disebut sebagai pahlawan devisa, karena dalam setahun bisa menghasilkan devisa sekitar 21,6 Trilyun (dengan kurs 9.000 per dolar) pertahunnya. Menurut Peter Van Rooij, “ Indonesia sebagai negara pengirim TKI terbesar kedua, yakni sekitar 700.000 TKI bekerja ke luar negeri setiap tahunnya. Mereka banyak yang bekerja ke negara-negara kawasan Asia Tenggara, Asia Timur dan Timur Tengah (BNP2TKI 2013).

Keberadaan WNI diluar negeri ini tentu membawa konsekuensi bagi pemerintah untuk memberikan perlindungan sebagaimana diamanatkan dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945, dengan pengiriman TKI keluar negeri sering menimbulkan berbagai permasalahan yang disebabkan oleh TKI itu maupun lemahnya perlindungan terhadap TKI. Sebagian besar TKI adalah pembantu rumah tangga yang berpendidikan rendah sehingga kemampuan dan kesadaran untuk melindungi diri dan memecahkan persoalan yang dihadapi menjadi sangat terbatas. Kemampuan untuk memahami hukum dan budaya setempat juga tidak dikuasai oleh para TKI, sehingga kurang cakupannya kemampuan TKI tersebut banyak diantara mereka yang terkena masalah.

Sekitar 250 juta pekerja diseluruh dunia mengalami kecelakaan kerja yang bersifat fatal (mengakibatkan kematian) sebesar 350 ribu kecelakaan dan 160 juta kasus penyakit akibat kerja. Jumlah yang cukup besar diperoleh data bahwa 1.1 juta orang mati tiap tahun akibat pekerjaan. Data tersebut menunjukkan bahwa pekerja merupakan elemen yang tidak dapat diabaikan dalam perekonomian setiap negara maupun secara internasional. (Ade Maman Suherman 2003, hlm. 135). Salah satu

masalah yang kerap kali dihadapi oleh para TKI yang berkerja di Arab Saudi selama ini adalah persoalan hak gaji yang tidak dibayarkan oleh majikan atau perusahaan yang memperkerjakannya. Masalah gaji pula yang kerap kali menjadi salah satu pemicu TKI melarikan diri dari tempat mereka berkerja dari tempat mereka berkerja ke KJRI Jeddah. Berdasarkan laporan KJRI Jeddah dalam situs resminya, usaha untuk mendapatkan hak gaji TKI sendiri tidak selalu mudah dan mulus. Ada majikan atau perusahaan yang kooperatif dan mau diajak duduk bersama menyelesaikan masalah gaji secara baik-baik, namun tidak sedikit majikan atau perusahaan yang enggan memenuhi panggilan KJRI Jeddah dan bahkan sebaliknya mengintimidasi staf KJRI yang menghubunginya (KJRI 2012, hlm. 7).

Arab Saudi juga merupakan negara yang memiliki kasus TKI tertinggi. Pada tahun 2011-2014 terdapat sekitar 18.977 kasus TKI yang terjadi di Arab Saudi, jumlah TKI yang terdata hingga bulan September 2011 adalah sebanyak 559.235 orang. Jenis kasus yang menimpa WNI di Arab Saudi antara lain gaji tidak dibayar (26,82%), penganiayaan (9,55%), tidak mampu/siap bekerja (11,41%), pelecehan seksual (10,44%), dan sakit/stress (7,06%) (BNP2TKI 2011, hlm. 11).



Sumber: Crisis Center BNP2TKI

Grafik 1. Masalah TKI di Arab Saudi (2011-2014)

Di antara kasus-kasus tersebut, kasus yang menjadi perhatian utama adalah kasus TKI yang mengalami gaji yang tidak di bayar, penganiayaan dan TKI yang terancam/mengalami hukuman mati. Umumnya kasus ini dialami oleh Tenaga Kerja Wanita (TKW) yang bekerja pada sektor domestik seperti Pekerja Rumah Tangga (PRT). Kasus yang terjadi pada Kikim Komalasari seorang PRT yang bekerja di kota Abha, Arab Saudi. Pada November 2010 jenazahnya ditemukan di tempat sampah setelah mengalami penyiksaan oleh majikannya, dan jenazahnya baru dapat dipulangkan ke Indonesia setahun kemudian. Diikuti kasus Sumiati TKI PRT yang baru empat bulan bekerja di Arab Saudi. Sumiati mengalami sejumlah kekerasan fisik yang digolongkan sebagai penganiayaan berat hingga nyaris lumpuh dan mengalami pelecehan seksual. Setelah kasus tersebut terungkap barulah majikan Sumiati menjadi tersangka dan dijatuhi hukuman. Namun pada akhirnya, majikan Sumiati tersebut dibebaskan dengan alasan bukti yang tidak kuat.

Kemudian kasus yang cukup menjadi perhatian pada tahun 2011 adalah kasus hukum pancung Ruyati Binti Satubi akibat terbukti membunuh majikannya pada tahun 2009 di kota Mekkah, Arab Saudi. Alasannya adalah Ruyati berusaha membela diri ketika dianiaya oleh majikannya dan tanpa sengaja membunuhnya. Selama bekerja dengan majikannya tersebut, Ruyati sering mendapat perlakuan kasar seperti ancaman, cercaan dan kerap mengalami pemukulan. Namun, tidak ada pemberitahuan dari Arab Saudi mengenai proses berlangsungnya eksekusi hukum pancung Ruyati. Kasus-kasus tersebut membuktikan bahwa Indonesia merupakan negara yang masih mengalami masalah dalam perlindungan penempatan tenaga kerja migran di negara asing. Tenaga kerja migran menjadi pihak yang rentan terhadap berbagai tindakan kekerasan sepanjang mereka berada diluar yurisdiksi negara asal tanpa ada jaminan hukum yang jelas (BBC 2011, hlm. 1).

Selanjutnya, permasalahan yang sering ditangani oleh pemerintah Indonesia adalah permasalahan WNI over stayer (WNIO), WNIO merupakan WNI yang melakukan kunjungan atau tinggal di Arab Saudi dengan berbagai keperluan namun telah habis masa ijin tinggalnya. Kebanyakan dari mereka adalah TKI yang lari dari majikan, pelarian mereka disebabkan oleh berbagai faktor seperti, tidak betah berkerja karena alasan tidak cocok dengan majikan, beban kerja yang terlalu berat dan lain sebagainya. TKI yang mengalami tindakan-tindakan dari majikan seperti gaji tidak dibayar atau mendapat perlakuan yang tidak baik seperti pelecehan, penganiayaan dan lain sebagainya. Namun larinya mereka dari majikan ini diakibatkan ketidak pahaman sehingga dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu.

Masalah TKI overstayer ini juga disebabkan oleh ulah sindikat yang mempengaruhi para TKI yang berkerja secara prosedural dengan mengiming-imingi gaji yang lenih besar, sehingga para TKI berpindah majikan tanpa menyadari resiko status keimigrasian yang sangat merugikan TKI tersebut. WNI yang masuk dengan calling visa langsung dari majikan di Saudi (tanpa melewati PJTKI/PJTKA) dan kemudian

kabur dari majikannya tersebut. Alasan lain yang menjadi penyebab para TKI ini menjadi WNIO adalah mereka tidak siap untuk berkerja karena proses rekrutmen didalam negeri yang tidak sesuai ketentuan, diantara mereka juga banyak yang merasa terpenjara batin dan ingin bebas serta terpengaruh oleh TKW lainnya yang berkerja diluar secara ilegal dengan gaji yang lebih besar dan tinggal di penampungan gelap yang dikelola oleh pihak atau kelompok tertentu. Permasalahan lainnya yang muncul pada TKI di Arab Saudi adalah kasus meninggal, pelecehan seksual, kecelakaan kerja, PHK, putus komunikasi dengan keluarga, dan kriminal (Direktorat Perlindungan an Advokasi Kawasan Timur Tengah, Afrika dan Eropa BNP2TKI 2011).

Berdasarkan asas perlindungan negara wajib memberikan perlindungan terhadap warga negara. Namun, pada kenyataannya seringkali terjadi negara tidak mampu melaksanakan tanggung jawabnya dengan memberikan perlindungan sebagaimana mestinya, bahkan negara yang bersangkutan justru melakukan tindakan penindasan terhadap warga negaranya. Ketika negara yang bersangkutan tidak mau (unwilling) atau tidak mampu (unable) memberikan perlindungan terhadap warga negaranya seringkali terjadi seseorang mengalami penindasan yang serius atas hak-hak dasarnya. Beberapa tahun terakhir ini masalah perlindungan WNI di Luar negeri memang mendapat sorotan yang cukup tajam. Betapa tidak, dalam rentang beberapa tahun tercatat sudah cukup banyak tindakan kesewenang-wenangan yang menimpa WNI di luar negeri, terutama tenaga kerja Indonesia (TKI). Tercatat pula sejumlah kasus penganiayaan dan pelecehan seksual terhadap pekerja Indonesia di negeri orang.

Pemerintah Indonesia pada tanggal 18 Oktober 2004 telah memberlakukan UU No. 39/2004 tentang penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. UU No. 39/2004 menjelaskan bahwa pekerjaan mempunyai makna yang sangat penting dalam kehidupan manusia sehingga setiap orang membutuhkan pekerjaan. Pekerjaan dapat juga dimaknai sebagai sumber penghasilan untuk

memenuhi kebutuhan hidup bagi dirinya dan keluarganya. Oleh karena itu hak atas pekerjaan merupakan hak asasi yang melekat pada diri orang yang wajib dijunjung tinggi dan dihormati. Dari tahun ke tahun jumlah TKI di luar negeri semakin meningkat. Banyaknya tenaga kerja yang akan bekerja ke luar negeri dan besarnya jumlah TKI yang sedang bekerja di luar negeri di satu segi mempunyai sisi positif, yaitu mengatasi sebagian masalah pengangguran di dalam negeri namun mempunyai pula sisi negatif berupa risiko kemungkinan terjadinya perlakuan yang tidak manusiawi terhadap TKI. Risiko tersebut dapat dialami oleh TKI baik selama proses keberangkatan, selama bekerja di luar negeri maupun setelah pulang ke Indonesia. Dengan demikian diperlukan pengaturan agar risiko perlakuan yang tidak manusiawi terhadap TKI dapat dihindari atau minimal dikurangi. Pada hakikatnya ketentuan hukum yang dibutuhkan dalam masalah ini adalah ketentuan yang mampu mengatur pemberian pelayanan penempatan bagi tenaga kerja secara baik. Pemberian pelayanan penempatan secara baik didalamnya mengandung prinsip murah, cepat, tidak berbelit-belit dan aman. Pengaturan yang bertentangan dengan prinsip tersebut memicu terjadinya penempatan tenaga kerja ilegal yang tentunya berdampak kepada minimnya perlindungan bagi tenaga kerja yang bersangkutan (Hadi Setya 2013, hlm. 561).

Selama ini, secara yuridis peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri adalah Ordonansi tentang Pengarahan Orang Indonesia Untuk Melakukan Pekerjaan Di Luar Indonesia dan keputusan menteri serta peraturan pelaksanaannya. Ketentuan dalam ordonansi sangat sederhana sehingga secara praktis tidak memenuhi kebutuhan yang berkembang. Kelemahan ordonansi itu dan tidak adanya undang-undang yang mengatur perlindungan dan penempatan TKI di luar negeri selama ini diatasi melalui pengaturan dalam Keputusan Menteri serta peraturan pelaksanaannya. Dari tahun ke tahun jumlah TKI di luar negeri semakin meningkat. Besarnya animo tenaga kerja yang akan bekerja ke luar negeri

dan besarnya jumlah TKI yang sedang bekerja di luar negeri di satu segi mempunyai sisi positif, yaitu mengatasi sebagian masalah pengangguran di dalam negeri namun mempunyai pula sisi negatif berupa risiko kemungkinan terjadinya perlakuan yang tidak manusiawi terhadap TKI. Penempatan tenaga kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri merupakan kebijakan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi, khususnya terhadap tenaga kerja dan keluarganya. Kemampuan pemerintah dan sektor swasta dalam menciptakan lapangan kerja masih terbatas, sementara jumlah angkatan kerja sedemikian besar sehingga mengakibatkan tingkat pengangguran masih tinggi. Dengan demikian pemerintah membuka peluang bagi sebagian masyarakat Indonesia untuk mencari peluang dan penghidupan di negara lain dengan menjadi tenaga kerja migran di luar negeri. Tetapi masih banyaknya masalah dalam pengaturan penempatan TKI keluar negeri yang masih harus dibenahi, banyak masalah yang terjadi dan mengakibatkan lemahnya perlindungan bagi Tenaga Kerja Indonesia.

Dengan berbagai kasus tersebut, wajar saja begitu kompleksnya permasalahan TKI yang pada akhirnya menyebabkan mereka melanggar aturan-aturan yang ada di Arab Saudi. Selain itu menurut data direktorat penempatan tenaga kerja luar negeri kementerian tenaga kerja dan transmigrasi RI (2012) munculnya berbagai permasalahan tersebut disebabkan budaya Indonesia dan Arab Saudi yang berbeda, sehingga para TKI yang tidak siap mental mengalami *culture shock* atau terkejut dengan kondisi dan situasi negara setempat. Belum adanya MoU dibidang ketenaga kerjaan antara Indonesia dan Arab Saudi juga penyebab lemahnya perlindungan terhadap TKI sehingga mereka yang tersangkut masalah dengan mudah di proses secara hukum negara setempat.

Hubungan antara pemerintah RI dengan Arab Saudi dalam hubungan ketenagakerjaan telah banyak mengalam permasalahan, terutama negara Indonesia selaku negara pengirim tenaga kerja, seperti yang sudah disebutkan pada paragraf sebelumnya. Begitu banyak dan kompleksnya permasalahan yang telah dihadapi oleh pemerintah

Indonesia, terutama selama tahun 2011-2014, menimbulkan spekulasi tentang upaya perlindungan apa yang dilakukan pemerintah dalam melindungi warga negara Indonesia diluar negeri khususnya di Arab Saudi. Diplomasi Indonesia terhadap kerajaan Arab Saudi dalam menangani berbagai kasus TKI sangat dibutuhkan mengingat begitu besarnya potensi TKI di Arab Saudi. Dari sisi pemerintah Indonesia dalam upaya perlindungan terhadap warga negaranya harus diwujudkan karena tugas pemerintahlah untuk melindungi mereka dimanapun mereka berada. Seperti yang diungkapkan Frankel, diplomasi merupakan upaya melindungi kepentingan negara dan para warga negaranya diluar negeri, sebagai badan perwakilan (legal, symbolic and social), pengamatan, pelaporan, dan yang paling penting negosiasi (International relation 1972, hlm. 99).

Pendapat Frankel diatas, dalam diplomasi pemerintah Indonesia terhadap Arab Saudi dapat dijadikan ukuran bahwa diplomasi dilakukan untuk mengedepankan kepentingan pemerintah Indonesia untuk melindungi para TKI, adapun cara perlindungan yang diberikan dilakukan oleh pejabat perwakilan Indonesia di Arab Saudi, dan upaya negosiasi dilakukan oleh pejabat pemerintah itu sendiri. Sebagai pengirim TKI terbesar kedua, sudah sepatutnya Indonesia mempunyai payung hukum dalam melindungi warga negaranya diluar negeri, yang terwujud dalam diplomasi dan dilaksanakan secara teknis oleh pemerintah yang diwakili oleh pejabat atau lembaga terkait. Tingginya angka dan tingkat kasus yang menimpa TKI di Arab Saudi, termasuk kasus eksekusi hukuman mati terhadap TKI, serta belum adanya kesepakatan dan mekanisme bilateral yang menjamin perlindungan terhadap TKI di Arab Saudi pada umumnya telah mendorong pemerintah RI untuk memberlakukan kebijakan moratorium penempatan TKI informal ke Arab Saudi terhitung mulai 1 Agustus 2011 (BNP2TKI 2012, hlm. 3). Banyaknya permasalahan TKI di Arab Saudi tentu ini cukup mengganggu hubungan kedua negara, oleh karena itu pemerintah Indonesia melakukan berbagai cara dan kebijakan dalam mengatasi permasalahan tersebut.

Kebijakan pemerintah diperlukan karena setiap negara tidak dapat menjangkau sistem negara lain, berdasarkan konvensi Wina 1963 pasal 5 bahwa dalam fungsi perwakilan pemerintah dalam memberikan perlindungan dilakukan dalam batas-batas yang diperbolehkan oleh hukum internasional (Suryono Sumaryono 2005, hlm. 17), selain itu kebijakan Indonesia terhadap Arab Saudi diperlukan karena tenaga kerja Indonesia yang jumlahnya sangat banyak. Namun untuk kedepannya bagaimana langkah-langkah pemerintah dalam melakukan kebijakan terhadap Arab Saudi dalam menangani dan melindungi tenaga kerja Indonesia yang melindungi segenap tumpah darah Indonesia seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan memperjuangkan dan menjaga kepentingan nasional Indonesia di dunia Internasional secara umum dan di Arab Saudi secara khusus.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan diatas maka rumusan masalah yang ingin diangkat adalah ***“Bagaimana Kebijakan Indonesia dalam menyelesaikan kasus Tenaga Kerja Indonesia di Arab Saudi tahun 2011-2014?”***

I.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui peran diplomasi RI terhadap Arab Saudi dalam menangani kasus tenaga kerja Indonesia tahun 2011-2014. Hal ini dirasa perlu karena sebagai bangsa yang besar, penulis ingin memberikan pandangan dari gambaran tentang upaya Indonesia dalam melindungi warga negaranya di luar negeri dan sejauh mana Indonesia disegani dan dihormati di kawasan Timur Tengah pada umumnya di Arab Saudi khususnya, mengingat diplomasi adalah salah satu cara dalam pelaksanaan politik luar negeri, yang merupakan fokus dalam melakukan penelitian ini.

I.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah untuk:

1. Penelitian ini dapat berguna sebagai salah satu tulisan ilmiah yang menarik untuk dianalisis dan diteiti serta dalam melihat fenomena yang terjadi dalam hubungan internasional. Mengingat TKI adalah penyumbang devisa bagi negara, ternyata dapat memberikan pengaruh dalam fenomena Hubungan Internasional yang dalam hal ini adalah hubungan Indonesia dengan Arab Saudi.
2. Sebagai bahan bacaan dan referensi bagi para peneliti dan akademisi ilmu Hubungan Internasional guna menambah informasi dan wawasan mengenai upaya pemerintah Indonesia dalam melindungi TKI di Arab Saudi.

I.5 Tinjauan Pustaka

Dalam mengerjakan penelitian ini, penulis mengambil beberapa bahan sebagai bahan referensi dan pengambilan data sebagai bahan perbandingan serta analisis dalam penulisan penelitian ini, yaitu:

Pertama, Jurnal TKI “ **Perbaiki Persepsi Tentang PRT** ” yang **ditulis oleh Ninuk Mardiana Pambudy pada tahun 2011**, mengatakan bahwa melakukan moratorium atau penghentian sementara kepada TKI Arab Saudi yang di instruksikan oleh Mantan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono merupakan salah satu solusi yang baik dalam penanganan masalah TKI. Karena yang kita ketahui diakhir tahun 2011 menurut catatan Kementerian Ketenagakerja dan Transmigrasi, permasalahan, penyiksaan dan pelecehan seksual yang dialami para TKI dengan jumlah yang besar berada di kawasan Timur Tengah khususnya Arab. Dengan adanya MoU ini diharapkan dapat memberikan perlindungan yang lebih optimal lagi terhadap TKI, yang kita ketahui kasus Ruyati TKI yang dihukum mati, perlindungan pemerintah pun dipertanyakan dalam kasus tersebut. Dalam masalah ini pemerintah sudah mendapatkan pembelajaran hingga kasusnya Darsem yang terancam hukuman mati pemerintah bekerja keras untuk bisa menyelamatkan TKI tersebut.

Dengan adanya peristiwa tersebut, pemerintah bukannya tidak mengenali persoalan TKI terutama kekerasan yang terjadi pada Pembantu Rumah Tangga/PRT, justru pemerintah membentuk Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia/BNP2TKI untuk memastikan perekrutan, penampungan, pemberangkatan, penempatan, hingga pemulangan permasalahannya yang sudah dikenali melalui penelitian. Terkait kendala yang dihadapi oleh TKI, dalam skripsi ini penulis juga menganalisa lebih dalam mengenai apa penyebab munculnya kendala yang dihadapi oleh TKI dan bagaimana mengatasi masalah tersebut.

Kedua, **Jurnal Diplomasi Vol. 2 Tahun 2010 yang berjudul “Diplomasi Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri”**, **Teguh Wardoyo** mengatakan bahwa permasalahan yang dihadapi oleh para TKI sudah banyak dibahas oleh berbagai pihak baik di dalam maupun di luar negeri. Pada tatanan internasional, masalah ini dibahas dalam kerangka bilateral, regional, maupun internasional, seperti dalam forum-forum pertemuan yang diselenggarakan oleh *International Labour Organization*, *International Organization of Migration*, *United Nation Development Fund for Women*. Fenomena permasalahan TKI pada awalnya terjadi di dalam negeri yang dimulai dari perekrutannya, pengirimannya serta penempatan dan perlindungan tenaga kerja. Oleh karena itu, pemerintah diwajibkan untuk bisa membenahi permasalahan TKI pada awalnya terjadi di dalam negeri dan diharapkan mampu menghapus tingkat permasalahan TKI di luar negeri. Dalam hal ini, untuk menyelesaikan permasalahan TKI digunakan pendekatan hukum, diplomasi dan pendekatan socio-cultural dimana pemerintah berupaya untuk bisa melobi birokrasi di negara tujuan. Pada rencana Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014 (RPJMN), peningkatan pelayanan dan perlindungan WNI merupakan salah satu dari delapan sasaran pembangunan nasional dibidang politik luar negeri yang mempunyai target pelayanan bagi WNI bermasalah, karena TKI merupakan salah satu bagian dari target RPJMN. Dalam jurnal diatas,

relevansi yang penulis dapatkan adalah mengenai penyelesaian masalah TKI yang saat ini semakin pelik. Multitrack Diplomacy terbukti sangat efektif dalam mempercepat perwakilan RI dalam mengakses informasi-informasi krusial serta memberikan kemudahan dan bantuan konsuler kepada TKI bermasalah yang membutuhkan bantuan perwakilan. Penulis berkeyakinan bahwa jurnal diatas merupakan pembahasan dan argumentasi yang cukup kuat dalam menjawab pertanyaan mengenai permasalahan yang dihadapi pemerintah Indonesia dalam menyelesaikan kasus tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Dalam pembahasan skripsi ini, penulis berusaha menjelaskan lebih mendetail tidak hanya melalui upaya jalur diplomasi, melainkan juga melalui upaya internal dan eksternal yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam menghadapi ancaman TKI di Arab Saudi 2011-2014.

Ketiga, buku yang berjudul “ **Pelayanan Sosial bagi Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah di Malaysia** “ yang ditulis oleh Sutaat & Anwar Sitepu, memaparkan pelayanan-pelayanan kepada TKI bermasalah, utamanya pelayanan di Malaysia. Pelayanan dan perlindungan terhadap TKI bermasalah telah dilakukan oleh KBRI maupun KJRI, yang lebih berorientasi pada aspek keamanan dan hukum dan belum pada aspek sosial. Dan mengidentifikasi lima faktor utama penyebab tenaga kerja migran resmi menjadi ilegal, yaitu: Pertama, dikarenakan pengurusan TKI secara legal dirasa rumit, tidak praktis, memakan biaya yang besar dan proses pengurusan yang menghabiskan waktu lama untuk migrasi melalui jalur resmi, maka beberapa TKI dengan sadar memilih jalur tidak resmi. Jalur migrasi resmi biasanya lebih aman, walaupun demikian beberapa tenaga kerja migran menganggap jalur tidak resmi masih lebih menguntungkan bagi mereka sendiri dan majikan mereka karena lebih cepat, murah dan praktis. Kedua, Undang-Undang migrasi Malaysia menempatkan tenaga kerja resmi dengan majikan yang ditunjuk, sedangkan tenaga kerja ilegal mempunyai kebebasan lebih besar untuk memilih majikan mereka dan jenis pekerjaan yang mereka inginkan. Hal ini difasilitasi oleh pasar tenaga kerja yang

besar bagi tenaga kerja migran ilegal di Malaysia. Selain itu, biaya migrasi ilegal lebih murah daripada jalur resmi. Ketiga, meskipun tenaga kerja migran untuk ke Malaysia sebagai migran resmi namun kondisi kerja yang sangat eksploitatif, kekerasan fisik dan psikologis atau gaji yang tidak dibayarkan menjadi penyebab tenaga kerja migran lebih memilih meninggalkan majikan mereka dan kehilangan status resminya. Padahal, ijin kerja sebagai syarat status resmi sangat terkait erat dengan majikan. Keempat, Nota Kesepakatan antara Indonesia dan Malaysia memperbolehkan dokumen perjalanan tenaga kerja migran disimpan oleh majikan. Meninggalkan majikan berarti kehilangan status imigrasi dan dokumen identitas. Kelima, calon TKI sering hanya mempunyai sedikit akses terhadap informasi prosedur migrasi dan kondisi kerja di Malaysia. Akibatnya mereka rentan terhadap penipuan dan kemungkinan perdagangan orang oleh pihak-pihak tidak bertanggung jawab di Indonesia dan Malaysia. Berdasarkan analisa penulis, buku ini menjelaskan mengenai kebijakan pemerintah Malaysia dalam hal migrasi tenaga kerja khususnya dari Indonesia dan kendala yang dihadapi oleh tenaga kerja asal Indonesia di Malaysia. Dalam pembahasan skripsi ini, penulis menjelaskan tentang negara tujuan TKI yang berbeda yaitu Arab Saudi dan selain itu penulis menguraikan dan menjelaskan mengenai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Indonesia terhadap Arab Saudi tentang permasalahan yang dihadapi oleh Tenaga Kerja Indonesia.

I.6 Kerangka Pemikiran

1.6.1 Konsep Tenaga Kerja Indonesia

Dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan Pokok Ketenagakerjaan memberikan pengertian tentang tenaga kerja, bahwa tenaga kerja adalah “setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan baik di dalam maupun diluar hubungan kerja guna menghasilkan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat”.

Namun undang-undang ini sudah tidak digunakan lagi setelah adanya undang-undang yang baru yang mengatur tentang

ketenagakerjaan. Dalam Undang-Undang yang baru tentang ketenagakerjaan yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tenaga Kerja juga memberikan pengertian tentang tenaga kerja yang terdapat dalam Pasal 1 ayat 2 bahwa tenaga kerja mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat. Pengertian tenaga kerja dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan Pokok Ketenagakerjaan. (Sendjun H. Manulang 2001, hlm. 28)

1.6.2 Teori Kebijakan

Kebijakan merupakan salah satu kajian yang menarik di dalam ilmu politik. Meskipun demikian, konsep mengenai kebijakan lebih ditekankan pada studi-studi mengenai administrasi negara. Artinya kebijakan hanya dianggap sebagai proses pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh negara dengan mempertimbangkan beberapa aspek. Secara umum, kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai sebuah kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh pihak berwenang (pemerintah) yang boleh jadi melibatkan stakeholders lain yang menyangkut tentang publik yang secara kasar proses pembuatannya selalu diawali dari perumusan sampai dengan evaluasi. Dari sudut pandang politik, kebijakan publik boleh jadi dianggap sebagai salah satu hasil dari perdebatan panjang yang terjadi di ranah negara dengan aktor-aktor yang mempunyai berbagai macam kepentingan. Dengan demikian, kebijakan publik tidak hanya dipelajari sebagai proses pembuatan kebijakan, tetapi juga dinamika yang terjadi ketika kebijakan tersebut dibuat dan diimplementasikan. Menurut KJ Holsti (1986, hlm. 72) dalam bukunya yang berjudul *International Politics Works for Analysis: Aksi suatu bangsa kepada bangsa lain/lingkungan ada diluar bangsa tersebut tanpa melihat reaksi atau tanggapan yang diberikan bangsa lain/lingkungan tertentu, artinya dilihat dari sebuah bangsa yang membuat keputusan. Dan Pendapat ini berbeda yang dikemukakan oleh HJ Margentho (1970 hlm. 66) dalam bukunya *Politics among Nations: The Struggle for power and**

peace: Selain opini dalam negeri suatu negara, opini publik negara lain mempunyai juga pengaruh dalam kebijakan suatu negara. Bagaimanapun *Foreign Policy* suatu negara akan mempengaruhi sikap negara lain dengan negara tersebut. Baik buruknya hubungan dengan negara lain dengan negara tersebut akan mempengaruhi kelancaran dalam upaya memaksimalkan kepentingan nasionalnya. P. Chandra (1979) dalam bukunya yang berjudul *International Politics* menyatakan bahwa *Foreign Policy* adalah salah satu instrumen untuk meningkatkan kepentingan nasional. Menurut Chandra dalam standar *Foreign Policy* ada dua elemen: 1. Tujuan Nasional yang harus dicapai. 2. Perangkat/cara-cara yang digunakan suatu negara untuk mencapai tujuan tersebut.

Dalam mengkaji definisi-definisi yang dikemukakan diatas, ada beberapa hal yang tampak jelas. Pertama, jelas bahwa unsur pokok kebijakan adalah kepentingan nasional. Kedua, negosiasi dilakukan untuk mengedepankan kepentingan negara. Ketiga, tindakan-tindakan kebijakan diambil untuk menjaga dan memajukan kepentingan nasional sejauh mungkin bisa dilaksanakan dengan sarana damai. Oleh karena itu pemeliharaan perdamaian tanpa merusak kepentingan nasional adalah unsur dari kebijakan Indonesia. Kebijakan adalah hal penting dalam proses hubungan internasional. Dalam melaksanakan kebijakan biasanya dilakukan dengan kerjasama bilateral. Kerjasama bilateral terjadi karena masalah nasional, regional, maupun global yang muncul sehingga diperlukan adanya perhatian yang lebih dari suatu negara, kemudian masing-masing pemerintah saling melakukan pendekatan dengan membawa usul penanggulangan masalah, melakukan tawar menawar atau mendiskusikan masalah, menyimpulkan bukti-bukti teknis untuk membenarkan satu usul lainnya, dan mengakhiri perundingan dengan suatu perjanjian atau saling pengertian yang dapat memuaskan semua pihak (K. J Holsti 1987, hlm. 651).

Dalam suatu kerjasama bertemu berbagai macam kepentingan nasional dari berbagai negara dan bangsa yang tidak dapat dipenuhi di dalam negerinya sendiri. Kerjasama internasional tidak dapat dihindari

oleh negara atau aktor-aktor internasional lainnya. Keharusan tersebut diakibatkan adanya saling ketergantungan diantara aktor-aktor internasional dan kehidupan manusia yang semakin kompleks, ditambah lagi dengan tidak meratanya sumber daya-sumber daya yang dibutuhkan oleh para aktor internasional. Dalam suatu kerjasama internasional bertemu berbagai macam kepentingan nasional dari berbagai negara yang tidak dapat dipenuhi di dalam negerinya sendiri. Kerjasama internasional merupakan sisi lain dari konflik internasional yang juga merupakan salah satu aspek dalam hubungan internasional.

Telah menjadi bagian dalam kehidupan berbangsa dan bernegara bahwa setiap bangsa-bangsa di dunia ini akan melakukan interaksi antar bangsa yang mana terselenggaranya suatu hubungan internasional baik melalui berbagai kriteria seperti terselenggaranya suatu hubungan yang bersifat bilateral, regional, maupun multilateral. Hal ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Kusumohamidjojo tentang hubungan bilateral yakni suatu hubungan kerjasama diantara negara-negara yang berdekatan secara geografis ataupun yang jauh disebrang lautan dengan sasaran utama untuk menciptakan perdamaian dengan memperhatikan kesamaan politik kebudayaan dan struktur ekonomi (Kusumohamidjojo 1987, hlm. 3).

Terselenggaranya hubungan bilateral juga tidak terlepas dari tercapainya beberapa kese

pahaman antara dua negara yang melakukan hubungan yang mana mereka mengabdikan pada kepentingan nasional dalam usaha untuk menyelenggarakan politik luar negerinya masing-masing. Hubungan bilateral menurut Holsti dan Azhary tentang variabel-variabel yang harus diperhitungkan dalam kerjasama bilateral adalah:

- a. Kualitas dan kapabilitas yang dimiliki oleh suatu negara
- b. Keterampilan mengerahkan kapabilitas tersebut untuk mendukung berbagai tujuan
- c. Kredibilitas ancaman serta gangguan
- d. Derajat kebutuhan dan ketergantungan

e. Responsivitas dikalangan pembuat. (Holsti 1988, hlm. 22)

Pada tingkat bilateral, Indonesia senantiasa menjalin persahabatan dengan seluruh negara di belahan dunia saat ini. Indonesia menjalankan politik bebas aktif yang semata, didasarkan pada kepentingan nasional Indonesia. Dalam membentuk kerjasama bilateral tiap negara memiliki tujuannya masing-masing. Oleh karena itu setiap negara merumuskan sebuah kebijakan yang bersangkutan dengan kepentingan negara tersebut. Kepentingan negara dicapai dengan diplomasi melalui negosiasi yang dilakukan oleh perwakilan negara atau diplomat sebagai perpanjangan tangan negara. Dalam hal ini pemerintah Indonesia melakukan perjanjian bilateral khusus untuk menetapkan konsep hukum yang tepat bagi TKI. Dengan adanya MoU yang dengan tegas menempatkan status hukum TKI dapat menjadi instrumen hukum yang mengikat negara-negara pengirim dan penerima.

Teori kebijakan peneliti gunakan untuk menjelaskan proses dan mekanisme pelaksanaan dari kebijakan moratorium TKI ke Arab Saudi. Penerapan dari moratorium TKI merupakan proses perumusan dari kebijakan luar negeri yaitu pembuatan MoU perlindungan TKI. Peneliti menggunakan konsep diplomasi karena dalam penerapan kebijakan moratorium mengharuskan kerjasama antar negara-negara dalam bentuk mekanisme negosiasi melalui beberapa kali pertemuan dan perundingan tingkat menteri, membentuk forum khusus dengan subyek pembicaraan mengenai kerjasama penanganan TKI untuk mencapai suatu kesepakatan dalam bentuk perjanjian bilateral perlindungan TKI. Tujuan atau kepentingan yang ingin dicapai Indonesia terhadap Arab Saudi adalah adanya jaminan perlindungan bagi TKI sektor informal agar permasalahan TKI dapat diatasi. Sehingga ketika untuk mencapai tujuannya yaitu MoU perlindungan TKI sebagai output, maka proses pengaplikasian input berupa kebijakan moratorium TKI dikategorikan sebagai kebijakan. Kebijakan Indonesia terhadap Arab Saudi harus dilakukan dengan secara damai, negosiasi dan perundingan. Perundingan tersebut dapat dilaksanakan oleh perwakilan yang ada di Arab Saudi atau

adanya utusan yang merujuk kepada presiden yang biasanya disebut utusan presiden. Selain itu, diplomasi Indonesia terhadap Arab Saudi dalam melindungi dan menangani warga Indonesia diluar negeri juga tidak terlepas dari kepentingan nasional Indonesia yang diwujudkan dalam kebijakan-kebijakan luar negeri. Dalam membentuk diplomasi bilateral tiap negara memiliki tujuannya masing-masing. Oleh karena itu setiap negara merumuskan sebuah kebijakan yang bersangkutan dengan kepentingan negara tersebut. Kepentingan negara dicapai dengan diplomasi melalui negosiasi yang dilakukan oleh perwakilan negara atau diplomat sebagai perpanjangan tangan negara. Dalam hal ini pemerintah Indonesia melakukan perjanjian bilateral khusus untuk menetapkan konsep hukum yang tepat bagi TKI. Dengan adanya MoU yang dengan tegas menempatkan status hukum TKI dapat menjadi instrumen hukum yang mengikat negara-negara pengirim dan penerima.

I.7 Asumsi Penelitian

Dalam mengatasi permasalahan TKI yang ada di Arab Saudi, maka penulis memiliki asumsi terhadap permasalahan tersebut yaitu sebagai berikut:

1. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam melindungi warga negaranya diluar negeri masih kurang efektif.
2. Diperlukan adanya penanganan khusus dari pihak pemerintah untuk mengupayakan penyelesaian kasus yang melibatkan negara lain yang bersangkutan, dengan cara diplomasi dan moratorium untuk memberikan efek *deterrence* kepada negara yang memberikan hukuman terhadap tenaga kerja Indonesia.

I.8 Alur Pemikiran



I.9 Metode Penelitian

Metodelogi penelitian adalah suatu teknik atau cara mencari, memperoleh, mengumpulkan atau mencatat data, baik berupa data primer maupun data sekunder yang digunakan untuk keperluan menyusun suatu karya ilmiah dan kemudian menganalisa faktor-faktor yang berhubungan dengan pokok-pokok permasalahan sehingga akan terdapat suatu kebenaran data-data yang akan diperoleh (Objek dan Metode Penelitian n.d., hlm.31). Menurut Sugiyono (2010, hlm.2) menjelaskan bahwa 'Metode Penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu'.

1.9.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian adalah "Kualitatif", menggunakan pendekatan penelitian kualitatif karena penulis berusaha menjabarkan memberikan gambaran tentang permasalahan yang rentan dialami oleh para Tenaga Kerja Indonesia di Arab Saudi, dimana kebijakan pemerintah sangat dibutuhkan dalam

upaya penyelesaian masalah tersebut dan menjelaskan kebijakan pemerintah dalam melindungi warga negara Indonesia diluar negeri, yang kemudian dianalisis dengan teori kebijakan.

I.9.2 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini bersumber dari data primer dan data sekunder, dimana dalam data primer, penulis memperoleh data secara langsung melalui wawancara kepada BNP2TKI dan Migrant CARE. Sedangkan pada data sekunder penulis memperoleh data dalam penelitian dengan cara membaca dan memahaminya melalui buku, jurnal, laporan, artikel, undang-undang serta website yang berguna sebagai data pelengkap dari data primer yang telah ada.

I.9.3 Teknik Analisis Data

Pembahasan dalam penelitian ini dibatasi oleh ruang lingkup penempatan dan perlindungan terhadap TKI, Teknik analisis data yang penulis gunakan dalam penulisan ini adalah teknik analisis data kualitatif, dimana permasalahan digambarkan berdasarkan fakta – fakta yang ada kemudian dihubungkan antara fakta yang satu dengan fakta yang lainnya, untuk kemudian ditarik sebuah kesimpulan.

I.10 Sistematika Penelitian

Penelitian ini terbagi menjadi empat bab dengan rincian sebagai berikut:

BAB I adalah bab pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran dengan konsep – konsep untuk menjawab pertanyaan penelitian, asumsi, alur pemikiran, metodologi penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II adalah bab yang berisi mengenai kondisi tenaga kerja Indonesia, dan berisi permasalahan yang terjadi pada TKI pada tahun 2011-2014.

BAB III merupakan bab yang berisi tentang kebijakan pemerintah dalam menangani TKI, penanganan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap TKI di Arab Saudi, dan terakhir berisi tentang pembahasan mengenai kebijakan RI terhadap Arab Saudi dalam perlindungan TKI .

BAB IV merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan atas hasil penelitian yang telah penulis lakukan dan berisi saran sebagai masukan bagi pemerintah dan pihak yang terkait dalam menyelesaikan permasalahan TKI dan yang berhubungan dengan TKI.

