

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang**

Arab Saudi merupakan salah satu negara tujuan pengiriman Tenaga Kerja Indonesia atau TKI terbesar di Timur Tengah dan kedua di antara negara-negara tujuan lainnya pengiriman TKI di Indonesia. Pengiriman TKI ke Arab Saudi menjadi salah satu cara Indonesia untuk mengatasi masalah pengangguran serta memberikan pemasukkan yang besar juga terhadap devisa negara selain migas. Pengiriman TKI ke Arab Saudi dimulai pada tahun 1970-an dimana harga minyak di pasar internasional saat itu sedang melonjak tinggi sehingga menyebabkan bermunculannya masyarakat kelas menengah di Arab Saudi. Kemunculan masyarakat kelas menengah di Arab Saudi meningkatkan kebutuhan akan tenaga kerja asing khususnya di sektor informal, yaitu Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT) yang juga menjadi bagian gaya hidup masyarakat kelas tersebut untuk menunjukkan tingkatan kelas sosial mereka. Kebutuhan yang meningkat akan tenaga kerja asing menjadikan daya tarik juga bagi Masyarakat Indonesia dalam mendapatkan sumber pendapatan ekonomi yang baru bagi mereka dimana di dalam negeri masih sedikit jumlah lapangan kerja. Indah dkk (2000, hlm. 3) menyebutkan bahwa:

Seperi dalam hukum permintaan dan hukum penawaran, Indonesia memiliki jumlah angkatan kerja yang berlebihan atau tinggi sedangkan beberapa negara lainnya mempunyai permintaan tenaga kerja yang tinggi sehingga Indonesia menjadi salah satu negara yang diminati negara lain dalam permintaan tenaga kerja hal tersebut yang menyebabkan terjadinya interaksi dan transaksi pasar tenaga kerja antar negara baik secara legal maupun illegal.

Maraknya pengiriman TKI ke Arab Saudi membuat Pemerintah Indonesia menetapkan regulasi untuk mengatur pengiriman TKI di tahun 1980-an, yaitu SK Menakertrans No. Kep.149/Men/1983 tentang tata cara pelaksanaan pengerahan tenaga kerja Indonesia ke Arab Saudi karena pemerintah melihat nilai positif dan memberikan nilai ekonomis yang tinggi bagi sumber pendapatan negara. Sehingga Arab Saudi menjadi negara penempatan pertama yang secara formal diatur dalam regulasi di Indonesia lewat SK Menakertrans No. Kep.149/Men/1983 tentang tata

cara pelaksanaan pengerahan tenaga kerja Indonesia ke Arab Saudi. Untuk mendukung pengiriman TKI, Pemerintah Indonesia juga mengontrol dengan tegas pertumbuhan dan perkembangan perusahaan yang menyelenggarakan bisnis penempatan buruh migran ke luar negeri. Pengontrolan Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) atau sekarang yang dikenal dengan Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS) dilakukan Depnaker melalui Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No.129/Men/1983 tentang Perusahaan Pengerah Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri yang mengatur tentang ijin usaha, hak dan kewajiban perusahaan dan sanksi pidana untuk yang melanggarnya. Perjalanan regulasi TKI yang mulai diperhatikan oleh Menteri Tenaga Kerja membuat proses pengiriman TKI menjadi lebih terstruktur (Wahyu dkk. 2013, hlm. 18). Kepmen yang dikeluarkan adalah pertanda bahwa negara sangat mendukung proses mobilitas TKI khususnya ke Arab Saudi.

Peningkatan pengiriman TKI setiap tahunnya ke Arab Saudi menjadikan TKI memiliki peran sentral dalam penopang perekonomian nasional Indonesia. Namun, sayangnya pengiriman ini dijadikan peluang bagi oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab, seperti calo atau makelar yang hanya mencari keuntungan bahkan Masyarakat Indonesia yang ingin bekerja di Arab Saudi tanpa sesuai prosedural. Sehingga kedatangan atau keberadaan TKI ke negara tujuan menimbulkan permasalahan baik bagi TKI itu sendiri, Indonesia sebagai negara asal, maupun negara penempatan. Terlebih TKI yang direkrut mayoritas di sektor informal contohnya Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT), yang banyak ditempatkan ke Arab Saudi. Menurut Erwan (2007, hlm. 169), TKI yang bekerja sebagai PLRT direkrut dengan tidak mempunyai pendidikan, pengalaman dan wawasan yang cukup atau bisa dibilang dengan latar pendidikan yang rendah sehingga memicu terjadinya rentetan permasalahan yang dialami oleh TKI baik di negara penempatan maupun di dalam negeri sendiri.

Di Timur Tengah sendiri para TKI yang melakukan pekerjaan dengan upah rendah seperti PLRT khususnya di Arab Saudi, mengalami tingkat pelecehan dan eksploitasi yang tinggi, sebagian karena keberadaan sistem kafala yang mengikat seorang pekerja dengan majikannya (Bassina dkk, 2013, hlm. 36). Kerugian yang sering dialami termasuk upah yang tidak dibayar, kondisi kerja yang tidak aman,

waktu istirahat yang tidak memadai, kondisi perumahan yang tidak manusiawi, perubahan mendasar dalam sifat maupun kondisi pekerjaan, penyitaan dokumen identitas pekerja oleh majikan, atau dalam beberapa kasus, penyekapan dalam rumah dan atau pelecehan fisik maupun pelecehan seksual. Dapat dilihat jenis permasalahan apa saja yang menimpa TKI di Arab Saudi:

**Tabel TKI Bermasalah di Arab Saudi berdasarkan Jenis Masalah Tahun 2008-2010**

No	Jenis Masalah	2008	2009	2010
1	PHK Sepihak	18,789	13,945	22,123
2	Majikan bermasalah	1,228	1,916	4,358
3	Sakit akibat kerja	8,742	10,153	12,772
4	Gaji tidak dibayar	3,797	1,905	2,874
5	Penganiayaan	347	4,822	4,336
6	Pelecehan Seksual	1,889	2,518	2,978
7	Pekerjaan tidak sesuai PK	103	791	989
8	Dokumen tidak lengkap	1,547	1,326	1,894
	<b>Total</b>	<b>36,442</b>	<b>37,376</b>	<b>52,324</b>

Sumber : BNP2TKI

Dalam kurun waktu 3 tahun dari 2008 sampai 2010 dapat dilihat permasalahan TKI terus meningkat dimana PHK sepihak di tahun 2008 dari 18,789, di tahun 2009 menurun 13,945 menjadi sedangkan di tahun 2010 meningkat menjadi 22,123. Dari majikan bermasalah bagi TKI meningkat setiap tahunnya 2008 dari 1,288 menjadi 1,916 dan 4,358 di tahun 2010. Sakit akibat juga bekerja dialami oleh para TKI dimana juga meningkat setiap tahunnya di 2008 dari 8,742 menjadi 10,153 lalu di tahun 2010 menjadi 12,772. Lalu permasalahan gaji tidak dibayar di tahun 2008 dari 3,797 turun menjadi 1,905 namun meningkat di tahun 2010 menjadi 2,874. Kasus penganiayaan yang dihadapi TKI di tahun 2008 347 meningkat menjadi 4,822 dan sedikit menurun menjadi 4,336. Bukan hanya penganiayaan tetapi juga pelecehan seksual diterima

oleh TKI dimana di tahun 2008 1,889 meningkat menjadi 2,518 dan meningkat kembali menjadi 2,978. Majikan juga melanggar kontrak yang ada dimana pekerjaan juga tidak sesuai Perjanjian Kerja atau Kontrak kerja dilihat tahun 2008 dari 103 meningkat menjadi 791 kembali meningkat menjadi 989. Permasalahan juga datang dari TKI itu sendiri dimana mereka bekerja tanpa dokumen yang tidak lengkap di tahun 2008 dari 1,547 menurun menjadi 1,326 lalu meningkat kembali 1,894.

Dalam upaya mengatur penempatan dan perlindungan TKI, Pemerintah Indonesia mengeluarkan UU mengenai Penempatan dan Perlindungan TKI yang berada di luar negeri, yaitu UU No.39 Tahun 2004 yang menjadi acuan bagi Pemerintah Indonesia dalam melaksanakan perlindungan TKI di negara penempatan termasuk Arab Saudi. Seperti yang tertuang dalam pasal 77 ayat 1 UU No. 39 Tahun 2004 bahwa Setiap calon TKI atau TKI mempunyai hak memperoleh perlindungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun, pada penerapannya yang terjadi adalah para TKI yang bekerja di luar negeri lebih cenderung menjadi komoditi dan dijadikan bisnis yang berorientasi untuk kepentingan pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab sehingga yang terjadi tidak sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Permasalahan-permasalahan yang dihadapi TKI di Arab Saudi juga karena kurangnya perlindungan TKI di Arab Saudi juga dikarenakan UU ketenagakerjaan di Arab Saudi yang tidak memihak tenaga kerja asing yang bekerja disana serta tidak adanya MoU perlindungan bagi TKI antara Indonesia dengan Arab Saudi dan sistem kafala yang diterapkan oleh Arab Saudi menambah kecenderungan majikan untuk dapat berlaku sewenang-wenang terhadap TKI hingga di luar batas kemanusiaan. UNIMIG (n.d., hlm.1) menjelaskan bahwa sistem hukum di Arab Saudi juga sangat tertutup dan susah diakses, jika dibandingkan dengan negara penempatan TKI lainnya seperti Malaysia, Taiwan, Singapura dan Hong Kong sehingga dinilai paling merugikan bagi TKI yang bekerja disana. Bentuk hukum dipakai Arab Saudi adalah bentuk hukum *non notification* yang lebih dikenal dengan tidak adanya pemberitahuan kasus hukum kepada negara asal tenaga kerja asing atau warga asing yang mempunyai masalah hukum di Arab Saudi. Ataupun terkadang ada pemberitahuan namun pemberitahuan tersebut terlambat oleh

Pemerintah Arab Saudi mengenai hukuman yang akan dihadapi. Sehingga tenaga kerja yang menjadi tersangka atau terdakwa tiba-tiba sudah di eksekusi. Hal tersebut juga menyebabkan pemerintah dari tenaga kerja asing yang bersangkutan terlambat memberikan pertolongan.

Contoh kasus pelaksanaan hukuman pancung TKI adalah Kasus Ruyati TKI Legal asal Bekasi sejak tahun 2008, di hukum pancung pada 17 juni 2011 karena dituduh membunuh majikan perempuannya pada 2009 di Mekkah, Arab Saudi tanpa adanya pemberitahuan ke Pemerintah Indonesia. Presiden Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono menentang hukuman mati dan mengatakan tindakan Pemerintah Arab Saudi memutuskan hubungan dengan norma-norma internasional karena Arab Saudi tidak memberitahu Indonesia sebelum eksekusi Ruyati (VOAnews.com. 23 Juni 2011, hlm.1). Melihat tingginya angka kasus TKI Informal di Arab Saudi serta dengan eksekusi Ruyati tanpa pemberitahuan sebagai bahan pertimbangan Pemerintah Indonesia untuk memberlakukan kebijakan moratorium pengiriman TKI Informal di Arab Saudi (BNP2TKI.com. 13 Oktober 2014, hlm. 1). Maraknya pemberitaan mengenai eksekusi Ruyati juga menimbulkan gejolak di Masyarakat Indonesia yang menuntut Pemerintah Indonesia untuk bersikap tegas dan mencari jalan keluar mengenai permasalahan TKI bukan hanya di Arab Saudi tetapi juga di negara penempatan TKI lainnya. Sehingga pada 1 Agustus 2011, Kebijakan moratorium diberlakukan melalui Instruksi presiden berdasarkan hasil kabinet terbatas. Penumpukkan permasalahan serta tidak adanya perjanjian yang mengikat mengenai perlindungan TKI informal semakin menguatkan Pemerintah Indonesia untuk mematorium pengiriman TKI ke Arab Saudi.

Diberlakukannya moratorium diharapkan mampu menyelesaikan permasalahan TKI di Arab Saudi. Ketika pengiriman TKI dibatasi, maka Pemerintah Indonesia bisa lebih fokus untuk menanggulangi penyebab masalah-masalah TKI yang sebagian besar berawal dari negara penempatan. Serta dapat menjadi *power* Indonesia untuk mendorong Arab Saudi agar mau berdiskusi mengenai perlindungan TKI yang bekerja disana dan juga meningkatkan *bargaining position* Indonesia sehingga dapat terbentuk MoU (*Memorandum of Understanding*) kerjasama perlindungan TKI antara keduanya. MoU kerjasama

perlindungan ini didalamnya akan berisikan butir-butir yang menjamin hak-hak serta perlindungan TKI yang berada di Arab Saudi. Pemberlakuan moratorium pun tidak langsung diberlakukan, sebelumnya, Pemerintah Indonesia memberlakukan semi moratorium di awal januari 2011. Semi moratorium di mulai dengan adanya pengetatan total yang dilaksanakan dalam dua langkah, yaitu regulasi dan sosialisasi. Regulasi diterbitkan dengan membuat kebijakan terkait sistem rekrutmen, antara lain dengan mengendalikan *job order* secara ekstra ketat. *Job order* secara ekstra ketat, yakni dengan menambah syarat-syarat agar majikan yang mempekerjakan TKI terseleksi dengan lebih baik seperti calon majikan harus melengkapi diri dengan surat kelakuan baik, gaji minimum 11 ribu riyal, peta rumah, jumlah dan foto keluarga serta pernyataan kesediaan membuka akses komunikasi (Harianhaluan.com. 24 juni 2011, hlm. 1).

Walaupun, banyak pihak mengusulkan moratorium pengiriman TKI sebagai salah satu solusi atas permasalahan TKI sertasebagai salah satu dari upaya pemerintah untuk melaksanakan perlindungan dan penempatan bagi para TKI yang berada di luar negeri, khususnya dalam hal ini yang berada pada sektor informal. Seperti tujuan moratorium, diharapkan langkah moratorium sendiri dalam penerapannya dapat mencapai tujuan yang dimaksud Indonesia salah satunya pembentukan dan penandatanganan MoU dapat terlaksana dengan Arab Saudi. Namun, dengan adanya moratorium ternyata juga memberikan dampak yang negatif bagi Indonesia. Pasalnya banyak WNI yang menggantungkan kehidupannya sebagai TKI dan dengan adanya moratorium sudah pasti CTKI yang ingin berangkat dan bekerja di Arab Saudi terancam batal berangkat. Sedangkan, lapangan pekerjaan di Indonesia sendiri belum memadai. Dengan gagalnya para CTKI bukankah justru menambah pengangguran di Indonesia serta kemungkinan yang terjadi maraknya *human trafficking* karena banyak WNI menggunakan cara yang tidak sesuai prosedur dengan menggunakan para calo.

## **I.2 Perumusan Masalah**

Dari latar belakang yang sudah diuraikan sebelumnya dapat diketahui bahwa diberlakukannya Kebijakan Moratorium TKI ke Arab Saudi khususnya TKI di sektor informal sebagai hasil dari reaksi dari Pemerintah Indonesia kepada Pemerintah Arab Saudi yang menghukum pancung TKI Wanita tanpa

pemberitahuan terlebih dahulu ke pihak Indonesia serta menjadi salah satu upaya Pemerintah Indonesia dalam memperbaiki sistem perekrutan, dan penempatan TKI baik di dalam negeri maupun Arab Saudi dan upaya perlindungan TKI di Arab Saudi. Sehingga dalam pelaksanaan penerapan kebijakan moratorium memunculkan pertanyaan bagi penulis **“Bagaimana Implementasi Kebijakan Moratorium dalam pengiriman Tenaga Kerja Indonesia ke Arab Saudi?”**

### **I.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penulisan ini adalah :

- a. Memahami latar belakang pemberlakuan Kebijakan Moratorium Indonesia ke Arab Saudi.
- b. Mengetahui proses serta implementasi kebijakan moratorium dalam menyelesaikan permasalahan TKI di Arab Saudi.
- c. Mengetahui dampak dari implementasi kebijakan moratorium bagi Indonesia dan Arab Saudi

### **I.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat dari permasalahan ini adalah :

- a. Memberikan manfaat bagi kajian Ilmu Hubungan Internasional dengan menawarkan suatu fenomena isu non tradisional yaitu mengenai permasalahan yang dialami oleh para TKI di Arab Saudi.
- b. Memberikan manfaat dalam mengkaji ilmu kebijakan luar negeri, khususnya Kebijakan Luar Negeri Indonesia, yaitu Kebijakan Moratorium dalam pengiriman TKI.
- c. Mengetahui proses yang dilakukan Pemerintah Indonesia dalam melindungi warga negaranya di luar negeri.

### **I.5 Tinjauan Pustaka**

Untuk menjawab rumusan permasalahan penelitian ini, peneliti melakukan tinjauan terhadap karya akademis atau penelitian yang memiliki kemiripan dan atau berhubungan dengan penelitian ini. Adapun beberapa tulisan yang dijadikan tinjauan bagi penulis antara lain, yaitu :

Pertama dikaji dari penelitian skripsi yang dilakukan oleh Mega Indah Kusumawati yang berjudul “Penanganan Pemerintah Indonesia dalam Mengatasi Masalah Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Arab Saudi.” Dalam penelitian ini membahas upaya yang dilakukan Pemerintah Indonesia dalam menangani masalah penempatan dan perlindungan TKI di Arab Saudi. Penelitian ini menjelaskan bahwa Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh para TKI baik pada saat pra penempatan, pada saat bekerja di luar negeri dan paska penempatan atau masa kepulangan akan tetapi permasalahan tetap terjadi sepanjang tahunnya. Upaya yang dilakukan pemerintah juga sudah sangat terlambat mengingat banyak kasus yang sama terjadi sepanjang tahunnya di Arab Saudi.

Keterlambatan terjadi disebabkan karena lemahnya payung hukum yang selama ini kurang efektif melindungi TKI di Arab Saudi yang terkena kasus hukum dan kurangnya koordinasi antara pemerintah dengan pihak swasta dalam program penempatan dan perlindungan TKI di Arab Saudi. Landasan hukum perlindungan sosial untuk TKI adalah Undang-Undang RI Nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri. Indonesia telah menandatangani konvensi internasional tahun 1990 tentang perlindungan terhadap pekerja migran dan anggota keluarga serta telah meratifikasi konvensi tersebut melalui UU nomor 6 tahun 2012, namun sudah terlambat mengingat banyaknya kasus yang sudah berlangsung sepanjang tahun.

Kelemahan payung hukum yang dapat melindungi tenaga kerja di luar negeri disebabkan belum dimasukkannya butir-butir perlindungan konvensi pekerja migran ke dalam Undang-Undang nasional. Kekuatan payung hukum menjadi tidak efektif dan tidak secara tegas mengikat objek hukum. Sehingga proses revisi Undang-Undang nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan tenaga Kerja di Luar Negeri sudah sangat mendesak untuk dilaksanakan. Terlebih tidak adanya ikatan kerjasama atau perjanjian bilateral antara Indonesia dan Arab Saudi untuk mengatur penempatan dan perlindungan TKI di Arab Saudi. Oleh karena itu, penting adanya MoU diantara kedua negara ini untuk mengatasi dan menyelesaikan permasalahan TKI serta menjamin keselamatan dan perlindungan TKI.



Kedua, Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik, Vol 21,2010 “Tindakan Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Arab Saudi Dalam menangani Permasalahan TKI di Arab Saudi” yang ditulis oleh Imanuella Tamara Geerads. Dalam jurnal ini dikatakan bahwa permasalahan yang dihadapi oleh para TKI di Arab Saudi diakibatkan banyak faktor. Yang pertama adalah faktor TKI itu sendiri dimana mereka pada umumnya tidak memiliki pendidikan dan keterampilan yang cukup baik, sehingga menyebabkan ketidaktahuan dan pemahaman yang kurang. Selain itu, TKI juga sangat kurang dalam kemampuan memahami bahasa menjadi sebab yang menjadikan TKI sulit untuk berkomunikasi dalam bekerja. Faktor kedua adalah sistem perekrutan yang masih kurang baik. Para calon TKI ada yang direkrut secara legal dan illegal, dalam proses perekrutan secara legal para calon TKI harus mengurus surat atau dokumen resmi dan surat izin dari Kementerian Ketenagakerjaan, serta mengikuti pelatihan kemampuan calon TKI untuk dikirim ke negara tujuan. Sedangkan, perekrutan secara illegal para calon TKI dibawa Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) yang penempatannya tidak sesuai dengan standar gaji yang tidak sesuai dengan kontrak kerja yang telah di sepakati sehingga hal ini sering terjadi kekerasan terhadap tenaga kerja yang illegal. Dengan banyaknya permasalahan yang dihadapi para TKI maka Indonesia dan Arab Saudi berupaya untuk menangani permasalahan TKI di Arab Saudi dengan melakukan tindakan-tindakan yang diwujudkan dalam membuat suatu kebijakan yang berkaitan dengan perlindungan tenaga kerja di luar negeri.

Ketiga, Fudianti Anggani penelitian thesis mengenai “Kebijakan Pemerintah Indonesia Tentang Perlindungan TKI dalam pemenuhan hak dasar TKI di luar negeri.” Dalam penelitiannya menyatakan bahwa program penempatan TKI di Saudi Arabia menjadi sebuah prospek yang baik bagi pemerintah Indonesia, dimana menjadi solusi atas permasalahan pengangguran yang sangat tinggi jumlahnya di Indonesia serta keterbatasan lapangan pekerjaan di dalam negeri. Tetapi di sisi lain, hal ini memunculkan permasalahan baru dengan berbagai kasus kekerasan yang menimpa TKI diakibatkan pengguna jasa yang kurang menghargai dan menghormati hak-hak pekerja. Pemerintah Indonesia tentunya menghadapi hambatan dalam merealisasikan perlindungan TKI di Arab Saudi

karena adanya perbedaan landasan hukum yang digunakan di negara tersebut. Arab Saudi menganut dasar negara yang mengindikasikan bahwa sistem politik yang diakui tidak mengadopsi hukum internasional, seperti halnya dalam penerapan isu hak asasi manusia dan gender, karena Arab Saudi tidak meratifikasi konvensi yang berkaitan dengan kedua isu tersebut.

Fudianti Anggani juga menyatakan bahwa perlindungan TKI secara mutlak menjadi tanggung jawab penuh dari pemerintah. Peran negara ini tentunya membutuhkan koordinasi dalam penanganan kasus TKI tersebut supaya tidak memunculkan kecenderungan tumpang tindih wewenang dan kewajiban bagi setiap instansi terkait yang menjadi focal point dari program penempatan TKI di luar negeri. Kerjasama dengan negara penempatan tidak dapat dikesampingkan dalam hal ini, karena dengan dialog melalui kerjasama bilateral dapat menghasilkan *agreement* dasar yang mengikat secara hukum. Permasalahan mengenai TKI apabila tidak diselesaikan dengan sesegera mungkin maka dapat memicu munculnya konflik dalam hubungan bilateral.

Diplomasi bilateral memiliki peranan yang penting sebagai upaya preventif perlindungan TKI di luar negeri guna tercapainya keberadaan "*bilateral agreement*" antara negara pengirim dan negara penerima di bidang ketenagakerjaan, hingga pengguna jasa TKI dapat menghargai hak-hak dasar dari TKI. Tidak hanya itu saja, perbaikan tentunya harus dilakukan di dalam negeri, seperti misalnya apabila pemerintah menginginkan negara penerima menaikkan upah, maka kualitas dan kemampuan dari TKI tentu juga harus ditingkatkan. Kebijakan dan peraturan domestik yang telah dirumuskan oleh pemerintah Indonesia dijadikan prinsip dan dasar dalam proses penempatan TKI di luar negeri. Kebijakan dan peraturan ini harus mampu memberikan kontribusi perlindungan bagi keselamatan dan kesejahteraan TKI, walau diakui sangat sulit untuk dapat membuat serta menyusun suatu peraturan yang dapat memuaskan semua pihak. Meskipun demikian, pemerintah harus sebisa mungkin mengakomodasi kepentingan dari semua pihak yang terkait, sedangkan upaya hukum yang dapat dilakukan apabila terdapat pelanggaran hak TKI saat penempatan yaitu tunduk pada peraturan negara setempat dengan mengikuti kedaulatan teritorial suatu negara.

Keempat, dari Ahmad Almaududy Amri penelitian tesisnya mengenai “Pelaksanaan Perlindungan Hukum bagi TKI Sektor Informal di Saudi Arabia.” Dalam penelitiannya menyatakan bahwa perlindungan hukum terhadap TKI telah dilakukan dengan berbagai upaya oleh Pemerintah Indonesia, dimana diantaranya menyiapkan perangkat hukum dalam negeri dengan melibatkan berbagai pihak yang terkait, terdapat upaya pemerintah melalui Perwakilan Indonesia di Saudi Arabia untuk melakukan penyelesaian secara langsung dengan para pengguna jasa TKI di Saudi Arabia, dan adanya upaya hukum oleh pemerintah Indonesia melalui pemerintah Saudi Arabia. Tetapi meskipun demikian, perlindungan TKI di Saudi Arabia, khususnya di sektor informal belum dapat dilakukan secara maksimal dikarenakan belum adanya asuransi lokal di Saudi Arabia untuk menjamin keselamatan dari para TKI tersebut.

Ahmad Almaududy Amri dalam penelitiannya menuliskan bahwa pada tahun 2002, pemerintah Saudi Arabia melakukan kebijakan baru dalam bidang ketenagakerjaan, yaitu program Saudisasi. Program Saudisasi merupakan suatu pembangunan untuk melatih dan mendidik tenaga kerja Saudi Arabia dan menggantikan para tenaga kerja asing yang ada di Saudi Arabia, dengan target 80% tenaga kerja Saudi Arabia harus sudah mengisi semua sektor lapangan kerja di Saudi Arabia pada tahun 2012. Kebijakan ini tentunya dapat mengancam lapangan kerja bagi para TKI dan tentunya dapat mempersempit lapangan kerja di Saudi Arabia. Tujuan utama dari kebijakan Saudisasi adalah:

- a. Meningkatkan lapangan kerja bagi warga negara Saudi Arabia di semua sektor kegiatan ekonomi.
- b. Mengurangi ketergantungan terhadap tenaga kerja asing.
- c. Menangkap kembali dan mereinvestasi pendapat yang diperoleh para tenaga kerja asing di Saudi Arabia, yang selama ini dikirimkan sebagai remittance ke negara asalnya.

Dari keempat tinjauan pustaka yang digunakan penulis, memiliki perbedaan bagi penelitian yang akan dilakukan oleh penulis. Namun, keempat tinjauan pustaka ini menjadi bahan pendukung untuk menganalisa penelitian yang dilakukan penulis. Baik penyebab mengapa TKI mengalami permasalahan penulis dapat melihat melalui Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik. Sedangkan,

untuk upaya-upaya perbaikan dan perlindungan bagi TKI peneliti melihat dari hasil penelitian skripsi yang dilakukan oleh Mega Indah dan tesis dari Ahmad Almaududy Amri, lalu pembicaraan mengenai diplomasi bilateral dalam pembuatan MoU dilihat dari tesis yang dilakukan Fudianti Anggani. Sehingga pembahasan lebih dalam mengenai penerapan kebijakan moratorium TKI belum dilakukan oleh tinjauan pustaka yang dipakai oleh penulis maupun penelitian siapapun.

## **I.6 Kerangka Pemikiran**

Untuk membahas permasalahan mengenai Implementasi Kebijakan Moratorium Indonesia ke Arab Saudi dalam Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia Informal untuk Mengatasi Permasalahan Tenaga Kerja Indonesia di Arab Saudi digunakan teori kebijakan luar negeri, diplomasi bilateral, konsep tenaga kerja dan moratorium.

### **I.6.1 Kebijakan Luar Negeri**

Menurut Holsti (1987, hlm. 135), kebijakan luar negeri merupakan tindakan atau ide yang dirancang oleh para pembuat kebijakan untuk memecah suatu masalah atau melakukan perubahan dalam lingkungan dimana dipengaruhi baik lingkungan eksternal maupun internal. Dalam bukunya, Perwira menjelaskan bahwa:

Kebijakan luar negeri merupakan strategi atau rencana tindakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan negara dalam menghadapi negara lain atau unit politik internasional lainnya, dan di kendalikan untuk mencapai tujuan nasional yang spesifik yang dituangkan dalam terminologi kepentingan nasional. Kebijakan luar negeri yang dijalankan oleh pemerintah suatu negara memang bertujuan untuk mencapai kepentingan nasional masyarakat yang diperintahnya (Anak Agung dkk. 2005, hlm. 49).

Kebijakan luar negeri dibutuhkan oleh sebuah negara dalam perjalanannya, karena suatu negara tentu akan berinteraksi dengan negara lain, sehingga perlu dimiliki pedoman dasar sehingga mampu mencegah konflik yang dapat merusak hubungan diplomatik dengan negara lainnya. Kebijakan luar negeri dalam prosesnya dibagi menjadi tiga ruang lingkup, yaitu: pengaruh kebijakan luar negeri (*the influences of foreign policy*), pembuatan kebijakan luar negeri (*the making of foreign policy*), dan implementasi kebijakan luar negeri (*the implementation of*

*foreign policy*) (Dawisha. 1983, hlm. 3). Dugis (2007, hlm. 41) menyebutkan konsep dasar dalam pembuatan kebijakan luar negeri adalah:

- a. Pembuat kebijakan
- b. Tujuan
- c. Prinsip
- d. Kekuasaan untuk melaksanakan
- e. Konteks dimana kebijakan luar negeri dirumuskan dan diimplementasikan.

Dalam penetapan sebuah kebijakan luar negeri, pemerintah suatu negara perlu memperhatikan perubahan yang terjadi di lingkungan domestik maupun lingkungan internasional. Holsti (1987, hlm. 140) menyebutkan 3 Faktor yang menentukan kebijakan luar negeri suatu negara, yaitu

- a. Faktor pembuat kebijakan luar negeri. Hal ini berkaitan dengan nilai-nilai, kepercayaan, kepribadian serta kepentingan politik dari mereka yang bertanggung jawab dalam menentukan langkah-langkah apa saja yang harus diambil untuk mencapai sasaran tadi.
- b. Faktor internasional. Struktur sistem internasional, nilai-nilai yang dianut secara internasional seperti menentukan nasib sendiri (*self determination*) dan kebebasan politik (*Political independence*), situasi dan peristiwa (terakhir) di luar negeri seperti pecahnya perang atau runtuhnya pemerintahan di negara lain.
- c. Faktor domestik. Dalam hal ini terdapat dua jenis kebutuhan domestik: Pertama, kepentingan kelompok-kelompok tertentu di dalam negeri seperti kepentingan partai politik dan kepentingan organisasi ekonomi; Kedua, berupa kebutuhan sosial ekonomi yang timbul karena keadaan geografi, demografi dan persediaan sumber daya alam negara yang bersangkutan.

### **I.6.2. Diplomasi Bilateral**

Diplomasi berkaitan erat dengan proses kebijakan dan hubungan luar negeri termasuk pada waktu perumusan, pelaksanaan dan evaluasi dari perumusan dan pelaksanaannya. Dalam hal-hal tertentu pengertian diplomasi sama dengan politik

luar negeri namun, secara spesifik dapat dibedakan dimana diplomasi berkaitan dengan cara-cara dan mekanisme, sedangkan politik luar negeri menyangkut maksud dan tujuan. Kebijakan luar negeri menyangkut substansi dan isi dari hubungan luar negeri, sedangkan diplomasi mengenai masalah metodologi untuk melaksanakan politik luar negeri (Aiyub. 2010, hlm. 19). Konsep diplomasi juga menjadi salah satu cara untuk melaksanakan penyelesaian masalah pelanggaran hak asasi manusia. Barston (1997, hlm. 1) menyimpulkan bahwa:

Diplomasi memberi masukan, membentuk dan merupakan implementasi dari kebijakan luar negeri. Diplomasi pada level internasional adalah member masukan kepada usaha perdamaian dalam menyelesaikan pertikaian antara negara-negara dan aktor-aktor lain. Diplomasi berkaitan dengan manajemen hubungan antar negara dan juga antar dengan aktor-aktor lainnya. Jadi, secara tidak langsung diplomasi juga merupakan elemen yang digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan luar negeri.

Terdapat berbagai macam tipe diplomasi, yakni: diplomasi bilateral, diplomasi multilateral, diplomasi komersial, diplomasi kebudayaan, diplomasi ulang-alik, diplomasi puncak, diplomasi preventif, diplomasi publik, diplomasi sumber daya dan lingkungan. Untuk penelitian ini penulis menggunakan diplomasi bilateral karena terkait dengan permasalahan antara dua negara, yaitu Indonesia dengan Arab Saudi. Diplomasi bilateral adalah diplomasi yang terjadi antara dua negara melalui berbagai sarana, seperti; pertemuan dan atau perundingan yang dilakukan oleh kedua kepala negara atau pemerintahan pada saat kunjungan resmi atau kunjungan kerja, antara menteri luar negeri atau menteri-menteri lain yang terkait dengan subyek pembicaraan dari kedua negara pada saat saling kunjungan atau di forum khusus yang dibentuk kedua negara. Para pelaku diplomasi bilateral selain kepala negara atau pemerintahan dan para menteri, dapat juga dilakukan oleh para pejabat senior atau diplomat yang ditunjuk oleh kedua negara.

### **I.6.3 Tenaga Kerja Indonesia**

Tenaga kerja adalah setiap orang laki-laki atau wanita yang sedang atau akan melakukan pekerjaan, baik di dalam maupun diluar hubungan kerja guna menghasilkan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (Christine. 2000, hlm. 9). Di Indonesia, pengertian ini menunjuk pada orang Indonesia yang bekerja di luar negeri atau yang dikenal dengan istilah Tenaga Kerja Indonesia

(TKI). Definisi Tenaga Kerja Indonesia yang selanjutnya disebut dengan TKI adalah setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah.

Ada beberapa pendapat mengenai pengertian Tenaga Kerja Indonesia. Menurut Pasal 1 bagian (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, TKI adalah setiap Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah.

#### **I.6.4 Moratorium**

Secara hukum, moratorium merupakan penundaan (penghentian sementara). Secara arti keseluruhan, moratorium adalah otorisasi legal untuk menunda kewajiban (utang) selama batas waktu yang ditentukan. Beberapa faktor yang menyebabkan dikeluarkannya moratorium, sebagai berikut (KBBI.web. n.d., hlm. 1):

- a. Adanya tekanan politik
- b. Adanya tekanan komersial
- c. Adanya tuntutan solusi parsial

Adapun Moratorium Tenaga Kerja, yaitu penundaan pengiriman tenaga kerja yang dilakukan oleh sebuah pemerintah terhadap negara tertentu yang melakukan hal-hal yang dianggap merugikan bagi negara tersebut, dengan batas waktu yang telah ditentukan oleh negara yang mengeluarkan moratorium. Beberapa faktor yang mendorong dikeluarkannya moratorium tenaga kerja oleh sebuah negara adalah sebagai berikut :

- a. Kontrak kerja yang tidak jelas (*over time*)
- b. Kekerasan verbal dan non-verbal terhadap pekerja
- c. Pembayaran upah minimum yang tidak dijalankan
- d. Hukuman mati terhadap TKI
- e. Lemahnya kinerja konsuler perlindungan di negara TKI bekerja

Berdasarkan pada faktor-faktor tersebut sebuah negara kemudian memutuskan untuk mengeluarkan kebijakan moratorium untuk mengatasi permasalahan yang

menyentuh bidang ketenagakerjaan yang kemudian disebut sebagai Moratorium Tenaga Kerja. Moratorium dibuat untuk kemudian dibahasnya Nota Kesepahaman antar negara yang berkait, atau yang sering kita kenal dengan sebutan MoU (*Memorandum of Understanding*). Meski hukumnya tidak resmi sebuah kontrak, namun MoU merupakan kesepakatan legal antara dua negara atau lebih yang memiliki kepentingan yang dapat dicapai bersama, MoU ini menghindari adanya kerugian dari salah satu pihak yang bekerjasama.

Mengenai efektifitas dan efisiensi dari moratorium tersebut, tergantung pada kinerja pemerintah melalui diplomasi dan negosiasinya dengan negara bersangkutan yang dikenai penundaan pengiriman tenaga kerja. Diperlukan negosiasi yang kuat sehingga menaikkan *bargaining position*, yaitu daya tawar yang berada pada posisi dimana mampu memenuhi kepentingan nasional melalui kerjasama internasional dengan kekuatan negosiasi yang cukup tinggi sehingga memiliki pengaruh yang cukup besar dalam kerjasama tersebut yang kemudian menghasilkan kerjasama yang bersifat *Mutualism*. Dapat diawali dengan mengirimkan tenaga kerja yang berkualitas yang memiliki keterampilan dan kecakapan bahasa, meski hanya bekerja pada sektor informal bukan berarti tenaga kerja yang Indonesia miliki tidak berkompeten. Sumber daya manusia merupakan sesuatu yang bisa diolah jika pengelolaannya baik dan benar, bukan hal yang tidak mungkin jika di tahun-tahun ke depan Indonesia akan meningkatkan pengiriman tenaga kerja pada sektor formal. Selama ini, tenaga kerja yang bekerja pada sektor informal cenderung mendapatkan perlakuan yang kurang layak karena dianggap kurang berpendidikan sehingga menimbulkan *mindset* bahwa secara status sosial, mereka lebih rendah dibanding majikan, dalam arti lain Indonesia hanya bisa mengirimkan tenaga kerja-tenaga kerja yang dibawah standar kualitas. Padahal kita mampu meningkatkan nilai jual dan daya tawar bangsa dengan menghasilkan sumber daya manusia yang berkompeten agar tidak selalu dipandang sebelah mata dalam pergaulan Internasional.



### I.7 Alur Pemikiran



### I.8 Asumsi

Dalam melakukan penelitian ini peneliti menggunakan beberapa asumsi dasar sebagai berikut:

- a. Kebijakan moratorium diharapkan sebagai jalan keluar dalam mengurangi permasalahan TKI di Arab Saudi.
- b. Kebijakan moratorium sebagai momentum Pemerintah Indonesia bersama Arab Saudi mengevaluasi dan memperbaiki mekanisme dalam sistem perekrutan, pra penempatan dan penempatan di dalam negeri serta lebih mengoptimalkan perlindungan TKI.
- c. Kebijakan Moratorium menjadi *bargaining power* Indonesia dalam melakukan negoisasi dengan Arab Saudi dalam perumusan MoU kerjasama perlindungan TKI di Arab Saudi.

### I.9 Metode Penelitian

Penulisan skripsi ini melihat bagaimana implementasi kebijakan moratorium dalam pengiriman TKI ke Arab Saudi yang dilakukan Pemerintah Indonesia untuk mengatasi permasalahan yang menimpa TKI. Periode penelitian ini dimulai pada tahun 2011 saat moratorium diberlakukan dan berakhir pada tahun 2014 dengan penandatanganan MoU kerjasama perlindungan TKI informal sebagai batasan

masalah. Metodologi dalam sebuah penelitian diperlukan dalam melakukan studi dan penelitian. Hal tersebut diperlukan guna menjawab permasalahan yang terjadi.

### **I.9.1 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan bersifat deskriptif kualitatif, dimana penulis berupaya memberikan penjelasan mengenai implementasi dari kebijakan moratorium dalam pengiriman TKI ke Arab Saudi untuk mengatasi permasalahan TKI di Arab Saudi. Metode yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif, yakni suatu bentuk penulisan dengan cara memaparkan dan menjelaskan mengenai masalah yang diangkat secara jelas. Tujuan penelitian ini adalah untuk membuat deskriptif, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat, mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki (Moh Nasir. 2000, hlm. 63).

### **I.9.2 Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan dua jenis data yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data-data yang secara langsung penulis dapatkan dari wawancara, dokumen resmi maupun tidak resmi, serta dari instansi terkait yang menangani masalah ini. Wawancara ini melibatkan narasumber, yaitu narasumber dari Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Indonesia dan BNP2TKI.

Data sekunder, yaitu data yang dikumpulkan dari hasil penelitian yang diambil dari berbagai penelitian terdahulu baik yang berupa buku-buku, artikel-artikel yang berasal dari berbagai jurnal ilmiah studi Hubungan Internasional, majalah dan surat kabar serta artikel-artikel yang terdapat dalam situs internet. Untuk data-data sekunder ini, metode pengumpulan data yang penulis gunakan adalah *internet research* dan *documentary research*.

### **I.9.3 Teknik Analisa Data**

Teknik analisa data dilakukan dalam penulisan ini adalah dengan menggunakan studi literatur. Studi literatur merupakan penelusuran. Literature yang bersumber dari buku, media, pakar ataupun hasil dari penelitian orang lain

yang bertujuan untuk menyusuri teori yang digunakan dalam melakukan penelitian.

### **I.10 Sistematika Penulisan**

Dalam upaya memberikan pemahaman mengenai isi dari penelitian secara menyeluruh, maka penelitian ini dibagi menjadi 4 bab yang terdiri dari bab dan sub-bab yang saling berkaitan satu sama lain. Bab-bab tersebut antara lain :

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisikan sub-bab latar belakang permasalahan Tenaga Kerja Indonesia di Arab Saudi sehingga diberlakukannya kebijakan moratorium terhadap Arab Saudi. Selain itu bab ini juga berisikan permasalahan pokok, tujuan serta manfaat penelitian. Sub-bab lainnya adalah kerangka pemikiran yang berisikan tinjauan pustaka dan kerangka teori. Sub-bab terakhir dalam bab ini adalah metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

#### **BAB II KEBIJAKAN MORATORIUM PENGIRIMAN TKI KE ARAB SAUDI**

Bab ini berisikan sub-bab kondisi Tenaga Kerja Indonesia sebelum adanya Kebijakan Moratorium. Permasalahan yang dihadapi TKI di Arab Saudi serta faktor-faktor terjadinya permasalahan-permasalahan TKI sehingga dikeluarkannya Kebijakan moratorium.

#### **BAB III IMPLEMENTASI KEBIJAKAN MORATORIUM**

Bab ini berisikan penjelasan kondisi dari Indonesia dan Arab Saudi setelah Kebijakan Moratorium di berlakukan. Evaluasi dan perbaikan yang dilakukan Pemerintah Indonesia saat diberlakukannya moratorium serta respon Arab Saudi atas diberlakukannya moratorium TKI.

#### **BAB IV PENUTUP**

Bab ini berisikan kesimpulan dari pembahasan mengenai analisis dari implementasi kebijakan moratorium indonesia ke Arab Saudi yang dilakukan Indonesia.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **RIWAYAT HIDUP**