

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Permasalahan

Indonesia merupakan salah satu negara yang mengirimkan tenaga kerjanya ke luar negeri dalam jumlah yang besar. Besarnya jumlah tenaga kerja, tingginya jumlah pengangguran, serta minimnya lapangan kerja yang tersedia di Indonesia menjadi faktor pendukung peningkatan jumlah TKI yang bekerja keluar negeri. Hal ini menjadi alternatif bagi Indonesia untuk mengurangi persoalan yang berkaitan dengan ketenagakerjaan di dalam negeri. Pengiriman tenaga kerja ke luar negeri ini juga menjadi salah satu sumber devisa yang potensial bagi pertumbuhan perekonomian Indonesia.

Penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri merupakan program nasional dalam upaya peningkatan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya serta pengembangan kualitas sumber daya manusia. Peranan pemerintah dalam program ini dititikberatkan pada aspek pembinaan, perlindungan dan memberikan berbagai kemudahan kepada pihak-pihak yang terkait, khususnya TKI itu sendiri dan Perusahaan Jasa Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (Sutedi 2009, hlm.236). Penempatan tenaga kerja ke luar negeri dilakukan dengan memanfaatkan pasar kerja internasional melalui peningkatan kualitas kompetensi tenaga kerja disertai dengan perlindungan yang optimal sejak sebelum keberangkatan, selama bekerja di luar negeri dan sampai tiba kembali di Indonesia.

Malaysia adalah sebuah negara federasi yang terdiri 13 negara bagian dan 3 wilayah persekutuan, dengan luas wilayah 329.847 km². Malaysia berbatasan dengan Indonesia, Brunei Darussalam, Singapura dan Thailand. Dari beberapa negara yang menjadi pemasok kebutuhan tenaga kerja untuk Malaysia, Indonesia menempati posisi yang sangat signifikan dalam segi kuantitas. Hingga tahun 2013, Malaysia mempekerjakan sekitar 2,1 juta tenaga kerja berdokumen dari sejumlah negara, termasuk 935.000 tenaga kerja legal dari Indonesia. Tenaga kerja asing di Malaysia meliputi 7,24% dari seluruh penduduk yang berjumlah 29 juta jiwa (Bonasir 2013).

Hubungan diplomatik Indonesia-Malaysia sudah terjalin sejak Malaysia merdeka pada tahun 1957. Namun pada tanggal 17 September 1963 Hubungan Diplomatik ini sempat terputus sebagai akibat terjadinya konfrontasi Indonesia-Malaysia. Dalam proses pemulihan Hubungan Diplomatik antara Indonesia-Malaysia yang diawali di tandatanganinya Bangkok Accord di Bangkok pada tanggal 1 Juni 1966 oleh Menteri Luar Negeri oleh kedua negara mengenai penghentian konfrontasi. Sebagai tindak lanjut pada tanggal 11 Agustus 1966 telah diselenggarakan pertemuan di Jakarta yang menghasilkan Perjanjian Pemulihan Hubungan Republik Indonesia-Malaysia atau *Jakarta Accord*.

Walaupun telah banyak mengalami perbedaan tetapi pada dasarnya mempunyai tujuan dan identitas yang sama yaitu Indonesia dan Malaysia adalah satu keluarga yang dimana Malaysia memberikan pengakuan kepada setiap orang Indonesia yang datang ke Malaysia untuk mendapatkan pengakuan kewarganeraan. Dari kebijakan inilah banyak orang Indonesia yang pergi merantau dan mencari pekerjaan di Malaysia khususnya pada masa pemerintahan SBY 2004 – 2009.

Keberadaan tenaga kerja Indonesia (TKI) penting dalam kontribusinya membantu perkembangan industri di Malaysia. TKI banyak berperan dalam memajukan ekonomi Malaysia karena terlibat dalam berbagai sektor perekonomian, seperti industri minyak, perkebunan dan manufaktur. Sebagian besar TKI di Malaysia adalah pekerja informal dan buruh kasar, seperti bekerja di sektor perkebunan (*plantation sector*), sektor konstruksi, sektor manufaktur dan sektor non profesional lainnya. Besarnya pengiriman TKI pada sektor informal menyebabkan TKI dihadapkan pada berbagai persoalan dan pada umumnya TKI informal lebih banyak mendapat perlakuan kasar dari majikan yang mempekerjakan mereka dibandingkan TKI yang bekerja pada sektor formal.

Kehadiran TKI sejak lama dianggap menjadi sumber masalah sosial dan keamanan di Malaysia. Pendatang dari Indonesia merupakan populasi tertinggi yang terlibat dalam berbagai bentuk kriminalitas, seperti penyalahgunaan narkoba, perampokan, perkosaan pelacuran, dan sebagainya. Hal tersebut yang menyebabkan masyarakat setempat mulai menuntut pemerintah Malaysia untuk menutup pintu bagi pekerja asal Indonesia, terutama dengan mulai sering

terjadinya pemogokan dan demonstrasi yang memprotes kebijakan yang dilakukan oleh majikan.

Pada tahun 2005, sekitar 500 orang TKI membuat kerusuhan selepas bentrok dengan pihak kepolisian di Malaysia yang bermaksud menahan 16 orang rekan para TKI tersebut karena mereka terlibat penyalahgunaan narkoba di sebuah asrama pabrik tekstil Hualon di Nilai, Negara Bagian Negeri Sembilan. Peristiwa tersebut secara otomatis telah mencoreng citra yang melekat pada Tenaga Kerja Indonesia dimana dahulu para TKI dikenal dengan keuletan, kejujuran, dan keramahannya. Peristiwa tersebut juga memicu Pemerintah Malaysia menjadikan TKW sebagai pilihan terakhir tenaga kerja asing dengan lingkup kerja terbatas hanya disektor buruh ladang dan pembantu rumah tangga (Nainggolan 2005, hlm.50).

Hal tersebut diatas merupakan alasan salah satu TKI dianggap menjadi sumber masalah dan keamanan di Malaysia. Namun, kebanyakan kasus-kasus yang muncul berkaitan dengan keberadaan TKI yang bekerja tanpa melalui prosedur yang benar atau tanpa dokumen yang lengkap atau terkait dengan masalah status kewarganegaraan. Di Malaysia sendiri terdapat sejumlah faktor yang menyebabkan TKI dianggap sebagai pendatang asing tanpa ijin, yaitu pertama bahwa TKI yang datang tanpa melengkapi paspor dan dokumen perjalanan lainnya, dimana TKI tersebut pada umumnya masuk dan bekerja di Malaysia melalui bantuan calo. Kedua, TKI yang memiliki paspor tidak menggunakan visa kerja. Mereka biasanya menggunakan visa turis atau kunjungan sosial yang masa berlakunya paling lama 3 bulan. Ketiga, TKI yang dikirim oleh PJTKI dengan dilengkapi dengan dokumen yang resmi kemudian dipekerjakan di perusahaan yang membutuhkan. Tetapi setelahnya kontraknya berakhir mereka menolak pulang dan tidak memperpanjang lagi visanya. Keempat, TKI yang telah bekerja diperusahaan tertentu tetapi sebelum kontrak diperusahannya tersebut habis mereka telah pindah ke perusahaan atau majikan yang lain. Pada umumnya, mereka tergiur oleh gaji yang lebih tinggi yang ditawarkan oleh perusahaan atau majikan yang lain, selain terkadang juga mereka merasa tidak betah untuk bekerja dengan majikan atau perusahaan sebelumnya.

Kerap kali mereka mendapatkan tindakan yang tidak menyenangkan dan diskriminatif dari majikannya.

Di Malaysia, TKI ilegal lebih banyak daripada TKI legal sehingga kebijaksanaan pemerintah Indonesia terfokus kepada hal tersebut. Sebenarnya, Malaysia sendiri telah memberlakukan perundang-undangan mengenai keimigrasian dan negara yang terkena pengaruh dari perundang-undangan mengenai keimigrasian tersebut adalah Indonesia karena banyaknya pekerja dari Indonesia di Malaysia.

Kepala Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) Gatot Abdullah Mansyur mengatakan, pada tahun 2014 sebanyak 286 Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang tersebar di sejumlah negara terancam hukuman mati. Warga Negara Indonesia (WNI) yang terancam hukuman mati di Malaysia saat ini seluruhnya berjumlah 182 orang dari berbagai kasus seperti narkoba, pembunuhan, dan lainnya. Para TKI yang bermasalah di Malaysia seringkali beralih profesi menjadi kurir narkoba. Ini disebabkan, mereka tergiur dengan bayaran tinggi dan sudah tidak mempunyai pekerjaan atau menganggur.

Banyak TKI di Malaysia yang mengalami penderitaan, kebanyakan dari kasus-kasus tersebut adalah upah yang tidak di bayar oleh majikan, upah yang tidak dibayar secara teratur, bekerja tanpa istirahat yang selayaknya. karena kebanyakan dari mereka bekerja dalam waktu 16-18 jam sehari, mendapatkan perlakuan kasar dari majikan dan keluarganya, bahkan banyak di antara mereka dianiaya oleh majikannya seperti pada kasus Nirmala Bonat yang terjadi pada tahun 2004. Ada juga beberapa kasus kematian TKI karena bunuh diri akibat tidak tahan menahan derita dianiaya oleh majikannya, pelecehan seksual yang kerap dilakukan oleh majikan, dilarang keluar rumah, dilarang berbicara dengan para tetangga, tidak adanya keluasaan dalam melakukan ibadah, sering kali disuruh oleh majikannya untuk memotong dan memasak makanan yang tidak sesuai dengan norma agama yang dianut oleh TKI, mereka juga sering menjadi korban penipuan agen yang membawa mereka untuk bekerja di Malaysia.

Kekerasan dan eksploitasi terhadap TKI terutama yang bekerja pada sector informal yang dilakukan oleh majikannya merupakan suatu belenggu stratifikasi

sosial yang selalu memposisikan kelas bawah sebagai pihak yang lemah. Dimana secara sosial, tenaga kerja tersebut lebih rendah posisi dan relasinya dengan majikan. Pekerja merupakan pihak yang sangat membutuhkan pekerjaan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dan juga keluarganya, sehingga mereka tidak dapat menolak perintah dari majikannya, walaupun dari majikannya, walaupun mereka di upah dengan gaji yang di bawah standar. Sedangkan, majikan adalah seorang pemberi kerja dalam posisi atas, yang dapat bertindak sewenang – wenang terhadap pekerjanya.

Kekerasan banyak dialami oleh para TKI, namun mereka cenderung takut untuk melapor, karena jika mereka melapor maka keberadaan mereka akan diketahui oleh petugas dan bukan tidak mungkin mereka justru akan dideportasi atau dikenakan sanksi yang lebih berat. Seperti halnya nasib 500 orang TKI yang dipenjara di Semenji Malaysia pada tanggal 1 maret 2005. Pasalnya, selama bearada dalam penjara Semenji tempat penampungan sementara bagi TKI yang tidak berdokumen mereka kerap kali mendapatkan perlakuan yang tidak menyenangkan. Di sana mereka harus mengkomsumsi makanan yang sudah tidak layak makan, dan kondisi penjara yang sudah tidak layak ditempati. Dengan luas sel 10 meter, tiap sel ditempati oleh 45 orang TKI sehingga mereka terpaksa harus berdesak – desakan dan dalam kondisi tersebut mereka sulit untuk tidur karena kondisi penjara yang sangat sempit. Selain dikenai hukuman penjara, para TKI illegal di Malaysia juga dikenai hukuman cambuk dan denda. Denda yang harus di bayar TKI bahkan bisa mencapai Rp. 25 juta.

Sejak tahun 2004 semakin banyak warga negara Indonesia bekerja di luar negeri. Jumlah tenaga kerja Indonesia (TKI) di luar negeri tidak diketahui secara pasti, perkiraan mencapai jutaan orang, baik yang legal maupun ilegal. Untuk Malaysia jumlah TKI diperkirakan mencapai satu juta orang lebih sedangkan pada tahun 2005 jumlah TKI di Malaysia saat ini sekitar 1 juta orang. Sumber dari KBRI (Kedutaan Republik Indonesia) menyebutkan pekerja Indonesia di Malaysia diperkirakan berjumlah 800 ribu pekerja dengan status legal. Sementara itu pekerja Indonesia yang berstatus ilegal mencapai 700 ribu orang (KBRI Kuala Lumpur, 2006). Menurut catatan Ditjen. PPTKLN Departemen Tenaga Kerja (2004), terdapat 20.007 orang tenaga kerja

Indonesia (TKI) di Malaysia dan ada sekitar 16.050 orang di antaranya TKI bermasalah. mengingat bahwa istilah TKI ini lebih dikenal luas dalam kehidupan masyarakat (Iskandar 2004, hlm.35-37).

Beberapa tahun terakhir sering diberitakan di media massa sebagian dari TKI menghadapi permasalahan di luar negeri. Berbagai penelitian menunjukkan, permasalahan/kasus yang dialami TKI, antara lain: perlakuan majikan yang tidak manusiawi, tindak kekerasan, pelecehan seksual/perkosaan, gaji tidak dibayar, legalitas sebagai pekerja asing, dan masalah-masalah lain yang berhubungan dengan majikan. Status kesehatan mental wanita imigran (Kota Kinabalu) menunjukkan, dari 222 imigran, hampir separoh (48,82%) kesehatan mental mereka tidak baik. Mereka mengalami kebingungan dan kecemasan (anxiety). Penelitian psikologis di Shelter KBRI Kuala Lumpur oleh Iqbal (2005) menunjukkan, selama berada di Shelter hanya 12,63% TKI yang merasa aman dan tentram; sebagian lainnya merasa sedih (61,05%), bingung 21,05%, dan marah 3,16%. Disebutkan pula, TKI dipenampungan 90% mengalami stress dan kehilangan kebermaknaan hidup, mereka mengalami kesedihan dan luka hati yang mendalam dan sebagian besar jumlah TKW asal Jawa, karena majikan Malaysia lebih suka mempekerjakan pembantu rumah tangga asal Jawa, sebab lebih rajin dan penurut dibanding yang berasal dari daerah lain. Untuk sektor pertanian/perkebunan yang dianggap paling cocok adalah TKI asal Nusa Tenggara. Perasaan sedih, dendam, marah serta kerinduan untuk bisa berkumpul dengan keluarga membuat pikiran psikis mereka terganggu (Iskandar 2004, hlm.35-37).

Pemerintah Malaysia memang sering melakukan razia terhadap TKI illegal, setelahnya Pemerintah Malaysia menerapkan opsi Nasihat yaitu menghimbau dengan cara membujuk dan menasihati para tenaga kerja asing dari Indonesia yang tidak memiliki dokumen resmi mengenai identitas dirinya agar segera pulang ke Indonesia. Pemerintah Malaysia memang berhak untuk menerapkan hukum yang berlaku di negaranya, terutama dalam hal mengenai masalah TKI yang sangat tinggi yaitu berkisar antara 300.000-500.000 orang pada tahun 2006. Bahkan mungkin bisa lebih tinggi dari angka tersebut. Jumlah TKI ini tidak dapat terdeteksi dengan pasti, karena kendala pendataan yang mana keberadaan mereka

tidak terdaftar di KBRI Malaysia. Sebenarnya, perlakuan tidak menyenangkan tersebut seperti di penjara di Semenyi tidak perlu dialami oleh para TKI, jikalau Pemerintah Indonesia dapat lebih tegas dalam memberikan perlindungan terhadap mereka. Setidaknya para TKI ini tetap mendapatkan perlakuan yang manusiawi.

Tindakan kekerasan yang dilakukan oleh para majikan di Malaysia terhadap para TKI karena adanya rasa ketidakpuasaan terhadap hasil kerja TKI. Pekerjaan yang tidak optimal, dikarenakan TKI kelelahan, hal tersebut sangat wajar mengingat jam kerja mereka hingga di atas 16 jam setiap hari dan tanpa adanya libur sama sekali. Tindakan kriminal yang dilakukan oleh para tenaga kerja asing terutama yang berasal dari Indonesia disebabkan pula karena adanya rasa ketidakpuasaan terhadap kebijakan majikan.

Dari pemberangkatan sampai penempatan di Malaysia, para pekerja ini di eksploitasi baik oleh agen maupun majikan. Sedangkan dalam proses produksi, tenaga kerja asing biasanya menempati tempata yang paling bawah karena status mereka yang terasing dan merupakan tenaga kerja unskill, mereka merasa tidak memiliki modal apapun untuk menuntut gaji yang mereka terima setiap bulannya padahal pekerjaan mereka sangat berat. Status mereka sebagai kelas terbawah dan struktur masyarakat dimana mereka bekerja, menjadikan mereka dengan mudah dijadikan kambing hitam dan korban pertama jika terjadi kejahatan atau kerusuhan.

Dengan maraknya masalah yang ditimbulkan oleh TKI, maka pemerintah Malaysia pada bulan januari 2007 mengeluarkan kebijakan untuk mendeportasi 1.471 orang Tenaga Kerja Indonesia. Sebagian besar dari TKI yang di deportasi telah menjalani masa hukuman penjara terlebih dahulu kemudian dipulangkan ke Indonesia. Alasan pemerintah Malaysia mendeportasi para TKI ini adalah untuk menekan tingginya jumlah TKI yang berada di Malaysia. Pemerintah Malaysia cenderung menyalahkan TKI, padahal bukan sesuatu yang mustahil bahwa TKI ini dapat masuk ke negara Malaysia dengan mudah dan jumlahnya yang meningkat tiap tahun.

Sebagai contoh, pada tanggal 18 Oktober 2012 Mahkamah Tinggi Shah Alam, Selangor menjatuhkan vonis hukuman gantung kepada dua WNI bersaudara, Frans Hiu dan Dharry Hiu. Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi

pada masa itu, Muhaimin Iskandar menyampaikan protes keras terhadap putusan tersebut dan meminta agar pemerintah Malaysia dapat berhati-hati dalam menerapkan hukuman mati terutama dalam kasus pembelaan diri seperti yang dialami oleh Frans dan Dharry (Rosidi 2012). Untuk TKI yang terancam hukuman mati di Malaysia, hingga 13 Maret 2013 ada sebanyak 181 orang atau 77,68%.

Bukan hal yang mudah bagi pemerintah Indonesia untuk mengatasi permasalahan TKI di Malaysia, karena untuk menyelesaikan hal tersebut dibutuhkan bantuan dari negara dan pihak lain untuk menemukan solusi yang bisa saling menguntungkan kedua belah pihak. Maraknya pemberitaan di media mengenai *human violence* yang terjadi pada TKI khususnya di Malaysia, membuktikan seolah pemerintah Indonesia tidak melakukan upaya pembenahan apapun terhadap penempatan dan perlindungan TKI. Memang bukan hal mudah untuk mengawasi dan mengelola TKI dalam jumlah yang sangat besar khususnya di Malaysia. Banyaknya permintaan calon TKI yang tersebar diberbagai daerah di Indonesia kurang diimbangi dengan kualitas yang dimiliki oleh TKI tersebut sehingga dari kurangnya kualitas yang dimiliki oleh TKI tersebut justru bisa menyebabkan banyaknya komplikasi dan permasalahan dalam proses penempatan dan perlindungannya.

Banyaknya kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) yang dialami para TKI yang bekerja di luar negeri, tentu memberikan pelajaran bagi pemerintah Indonesia khususnya bagi para calon TKI yang ingin bekerja di luar negeri. Hal tersebut menuntut peran aktif pemerintah untuk berupaya secara maksimal dalam memberi perlindungan dan bantuan hukum terhadap para TKI yang divonis hukuman mati di Negara tempat TKI bekerja. Komunikasi politik antara pemerintah Indonesia dengan Negara lain khususnya Malaysia dalam upaya pembebasan TKI dari vonis hukuman mati tentu sangat dibutuhkan oleh para TKI untuk mencari keadilan hukum. Dikarenakan banyaknya vonis hukuman mati yang diterima oleh para TKI tersebut mengandung unsur ketidakadilan.

Upaya perlindungan yang diberikan pemerintah Indonesia kepada TKI terancam hukuman mati sudah baik, namun masih banyaknya jumlah TKI yang sedang diproses membuat Indonesia masih kurang dalam memberikan perlindungan terhadap TKI. Pemerintah Indonesia perlu melakukan suatu upaya

agar TKI yang sedang diproses dan akan terancam hukuman mati dapat diselesaikan dengan secepatnya. Masih banyaknya kasus TKI yang terancam hukuman mati menjadi bukti nyata bahwa pemerintah Indonesia belum maksimal dalam menangani dan membantu para TKI untuk terbebas dari hukuman tersebut. Perlindungan pemerintah terhadap TKI pada kenyataannya tidak berjalan dengan baik dan tidak sesuai dengan tujuan awalnya. Kekurangannya masih banyak dilihat dalam kebijakan yang diambil pemerintah dan dalam menjalankan kebijakan tersebut. Pemerintah Indonesia dalam melakukan sistem perlindungan masih sebatas pernyataan dan keputusan.

Dilevel pemerintah Indonesia dan Malaysia sebenarnya terlihat dengan jelas pola hubungan interdependensi antara keduanya. Tingkat pengangguran yang tinggi, khususnya di sektor-sektor informal, memang menjadikan tenaga kerja migran hal yang tidak terelakkan dalam proses pembangunan di Indonesia. Untuk level hubungan bilateral antara Indonesia dan Malaysia, perlu dirancang suatu perjanjian bilateral yang lebih komprehensif untuk mengatur masalah tenaga kerja migran, yang mengatur hal-hal teknis dan perlindungan. Sedangkan di tingkat yang lebih luas lagi, ratifikasi Konvensi Perlindungan Tenaga Kerja Migran dan Keluarganya oleh Pemerintah Indonesia dan Malaysia merupakan hal yang sangat penting karena dapat mengikat kedua negara dan konvensi tersebut berlaku secara internasional, sehingga memungkinkan pengawasan dari negara-negara lain dalam implementasinya.

I.2 Rumusan Masalah

Indonesia adalah salah satu Negara pengirim tenaga kerja terbesar di dunia. Pada saat yang sama, pemerintah Indonesia bertanggung jawab untuk memberikan perhatian secara khusus terhadap proses migrasi tenaga kerja. Konsekuensinya, banyak kebijakan publik ditetapkan untuk mengelola penempatan TKI mulai dari bagaimana TKI tersebut direkrut, dipekerjakan, dan diperlakukan di Negara tujuan hingga saat TKI dipulangkan ke Tanah Air.

Tindakan dan upaya khusus pemerintah diperlukan dalam menyelesaikan setiap permasalahan TKI karena pada setiap tahap memiliki karakteristik tersendiri. Permasalahan pada saat penempatan akan menyebabkan permasalahan

baru ketika TKI bekerja di luar negeri, yang mana permasalahan tersebut juga mengakibatkan permasalahan pada saat kepulangan.

Banyaknya kasus yang dialami oleh TKI yang terpidana hukuman mati menjadi bukti nyata bahwa pemerintah Indonesia belum maksimal dalam menangani dan membantu para TKI untuk terbebas dari hukuman tersebut. Pemerintah dirasa tidak melakukan usaha yang signifikan untuk mencegah TKI dari ancaman hukuman mati. Kondisi ini terjadi karena diplomasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia kepada TKI dan Negara yang bersangkutan tidak mendapatkan hasil yang efektif. Berdasarkan pemaparan diatas dapat ditarik satu rumusan permasalahan yang menjadi fokus penulis, yaitu *“Bagaimana upaya pemerintah Indonesia dalam menangani ancaman hukuman mati Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Malaysia periode 2011-2013?”*

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka penulis memiliki tujuan penelitian sebagai berikut :

- a. Menganalisa efektifitas dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dalam menangani permasalahan TKI yang terancam hukuman mati di Malaysia.
- b. Menganalisa regulasi permasalahan Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia.
- c. Menganalisa upaya internal dan eksternal yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam menghadapi ancaman hukuman mati Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia

I.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan penelitian yang disebutkan diatas, maka manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Sebagai masukan bagi pemerintah Indonesia dalam proses perumusan kebijakan Negara dengan harapan dapat meningkatkan mutu/kualitas kebijakan yang menyangkut upaya mengatasi masalah TKI yang terancam hukuman mati di luar negeri sehingga menjadi lebih efektif.

- b. 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 yang terancam hukuman mati di negara penempatan.
- c. Secara Akademik manfaat yang didapatkan dalam penelitian ini adalah untuk memberikan suatu informasi dan data-data pendukung bagi jurusan Ilmu Hubungan Internasional khususnya yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

I.5 Tinjauan Pustaka

Begitu banyak literatur yang mengkaji dan membahas tentang upaya pemerintah Indonesia dalam menangani ancaman hukuman mati TKI di luar negeri khususnya Malaysia. Dalam mengerjakan penelitian ini, penulis mengambil beberapa buku sebagai bahan referensi dan pengambilan data sebagai bahan perbandingan serta analisis dalam penulisan penelitian ini. Berikut beberapa buku, jurnal dan referensi lainnya yang dipilih oleh penulis :

- a. Dalam **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 di dalam negeri dan diharapkan mampu menghapus tingkat permasalahan Tenaga Kerja Indonesia 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 Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014 (RPJMN), peningkatan pelayanan dan perlindungan WNI merupakan salah satu dari delapan sasaran pembangunan nasional di bidang politik luar negeri yang mempunyai target pelayanan bagi WNI bermasalah, karena TKI merupakan salah satu bagian dari WNI di luar negeri, dan sudah dapat dipastikan TKI merupakan bagian dari target RPJMN (Wardoyo 2010, hlm.59-60). Dalam jurnal diatas, relevansi yang penulis dapatkan adalah mengenai penyelesaian permasalahan Tenaga Kerja Indonesia 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 baik oleh pemerintah Indonesia maupun organisasi non pemerintah dalam menghadapi ancaman hukuman mati Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia periode 2011-2013.

- b. Dalam buku **Migrasi Tenaga Kerja Dari Indonesia : Gambaran Umum Migrasi Tenaga Kerja Indonesia di Beberapa Negara Tujuan di Asia dan Timur Tengah** yang diterbitkan oleh *International Organization of Migration (IOM)*, disebutkan sebuah studi yang dilakukan oleh *Institute for Ecosoc Rights* pada tahun 2007 mengidentifikasi lima faktor utama penyebab tenaga kerja migran resmi menjadi illegal, 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 ingin lakukan. 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 masuk ke Malaysia sebagai migran resmi namun kondisi kerja yang sangat eksploitatif, kekerasan fisik dan psikologis atau gaji yang tidak dibayarkan menyebabkan 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 tentang prosedur migrasi dan kondisi kerja di Malaysia. Akibatnya, mereka rentan terhadap penipuan dan kemungkinan perdagangan orang oleh pihak-pihak tak bertanggung jawab di Indonesia dan Malaysia. Ada dua bentuk utama penipuan yang mungkin dialami oleh TKI. Pertama, TKI bisa ditipu selama proses migrasi dan tidak sadar bahwa mereka terikat dengan kegiatan migrasi tidak resmi. Kedua, beberapa TKI diberikan informasi palsu tentang kondisi kerja di Malaysia dan sering dijanjikan gaji yang lebih besar atau kondisi yang lebih baik dari yang sebenarnya. 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 tidak hanya menjelaskan mengenai kebijakan Pemerintah Malaysia dan kendala yang

dihadapi oleh TKI. Tetapi lebih mendalam lagi, penulis berusaha untuk menguraikan dan menjelaskan mengenai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia terhadap Malaysia tentang permasalahan yang dihadapi oleh Tenaga Kerja Indonesia. 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 permasalahan tersebut.

- c. Menurut **Sali Susiana** dalam **Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia** keluaran **Info Singkat Kesejahteraan Sosial Vol. IV, No. 21/I/P3DI/November/2012**, hingga saat ini Malaysia masih menjadi salah satu negara tujuan utama Tenaga Kerja Indonesia (TKI). Permasalahan yang dihadapi oleh TKI yang bekerja di Malaysia beragam, mulai dari kelengkapan dokumen hingga ancaman hukuman, termasuk hukuman mati. Kasus- kasus yang menimpa TKI yang bekerja di Malaysia tersebut membutuhkan penyelesaian secara tuntas dan melibatkan berbagai sektor terkait. Untuk itu, DPR perlu segera menuntaskan pembahasan revisi UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Selain itu, *Joint Task Force* yang dibentuk oleh Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Malaysia untuk membahas persoalan TKI juga perlu meningkatkan pengawasan terhadap penempatan TKI di negara itu, terutama yang berkaitan dengan masalah perlindungan TKI. Beberapa skema perlindungan bagi TKI di Malaysia mensyaratkan tiga hal berikut: (1) pembenahan manajemen penempatan TKI; (2) langkah-langkah terobosan dalam hal layanan perlindungan yang melibatkan partisipasi TKI dan seluruh komponen masyarakat Indonesia yang berada di Malaysia; dan (3) strategi diplomasi efektif yang berperspektif "bukan hanya kita yang membutuhkan pekerjaan dari Malaysia, melainkan ekonomi Malaysia juga sangat bergantung pada TKI." Dengan perspektif ini, diharapkan Indonesia memosisikan diri sebagai bangsa yang bermartabat dalam seluruh diplomasi yang terkait dengan TKI. Selain itu, revisi UU PPTKILN yang sampai saat ini masih dilakukan di DPR perlu

lebih memfokuskan aspek perlindungan TKI, mengingat masih kecilnya porsi perlindungan dalam undang-undang ini. Revisi UU PPTKN harus dapat menjawab kritik yang muncul selama ini yang menyatakan bahwa UU PPTKILN hanya menitikberatkan aspek penempatan dan menganggap TKI sebagai komoditi tanpa memperhatikan aspek perlindungan TKI. *Joint Task Force* yang dibentuk oleh Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Malaysia untuk membahas persoalan TKI juga perlu meningkatkan pengawasan terhadap penempatan TKI di negara itu, terutama yang berkaitan dengan masalah perlindungan TKI. Dalam skripsi ini, penulis tidak hanya membahas perlindungan TKI dari perspektif pemerintah. Tetapi juga perlindungan TKI yang dilakukan oleh berbagai level masyarakat seperti organisasi non pemerintah, organisasi dibawah pemerintahan dan campur tangan rakyat Indonesia serta pemerintah daerah dalam mengatasi permasalahan TKI dan melindungi TKI dari ancaman yang mungkin dihadapi oleh TKI dalam masa pra penempatan, penempatan dan pemulangan TKI.

I.6 Kerangka Teori/Konsep

Untuk membahas permasalahan mengenai upaya pemerintah Indonesia dalam menangani ancaman hukuman mati Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia, maka penulis menggunakan beberapa teori dan konsep sebagai berikut :

I.6.1 Konsep Upaya

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata upaya berarti usaha, ikhtiar (untuk mencapai suatu maksud, memecahkan persoalan, mencari jalan keluar, dsb) (Alwi 2007, hlm.125) Berdasarkan makna dalam kamus Besar Bahasa Indonesia itu, dapat disimpulkan bahwa kata upaya memiliki kesamaan arti dengan kata usaha, dan demikian pula dengan kata ikhtiar, dan upaya dilakukan dalam rangka mencapai suatu maksud, memecahkan persoalan, mencari jalan keluar dan sebagainya.

Adapun yang dimaksudkan upaya disini adalah penulis berusaha membahas mengenai upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengatasi permasalahan

ancaman hukuman mati Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Malaysia. Upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah merupakan suatu konsep yang menurut penulis paling cocok untuk digunakan dalam skripsi ini mengingat banyaknya upaya yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia dalam mengatasi permasalahan tersebut, namun penyelesaian, solusi atau jalan keluarnya selalu menemukan titik buntu dan tidak mencapai suatu hasil akhir yang menguntungkan pihak TKI sebagai pihak yang dirugikan.

I.6.2 Konsep Ancaman

Ancaman adalah setiap usaha dan kegiatan, baik dalam negeri maupun luar negeri yang dinilai membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Pengaruh terbesar globalisasi dalam permasalahan keamanan yaitu bahwa globalisasi telah menggeser konsep ancaman di dalam hubungan internasional, terutama mengenai agen yang melakukan ancaman dan ruang lingkup dari ancaman itu sendiri. Sebelum terkena dampak globalisasi, ancaman dapat dilakukan baik oleh aktor negara, non-negara, maupun individu. Di samping pergeseran pada agen, globalisasi juga telah menyebabkan ruang lingkup ancaman keamanan semakin meluas (Cha, 2000: 394).

Ruang lingkup keamanan saat ini meliputi keamanan ekonomi, pangan, kesehatan, lingkungan, personal, komunitas, dan politik. Meluasnya ruang lingkup ini disebabkan munculnya berbagai fenomena baru yang mengancam keamanan dan hal tersebut merupakan efek dari kemudahan mobilitas, komunikasi, transportasi, pertukaran informasi, dan teknologi yang disediakan oleh globalisasi. Fenomena seperti global warming, penipisan ozon, hujan asam, hilangnya berbagai keragaman hayati, hingga kontaminasi merupakan permasalahan kesehatan dan lingkungan yang saat ini menjadi perhatian dari keamanan transnasional yang dianggap sebagai efek dari meningkatnya mobilitas dan interaksi manusia (Cha 2000, hlm.391-403).

I.6.3 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 didalam 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 tentang Tenaga Kerja juga memberikan pengertian tentang tenaga kerja yang terdapat dalam Pasal 1 angka 2 bahwa tenaga kerja yaitu setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan / atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat. Pengertian tenaga kerja dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Tenaga Kerja tersebut telah menyempurnakan pengertian tentang tenaga kerja dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan Pokok Ketenagakerjaan (Manulang 2001, hlm.3).

I.6.4 Teori Diplomasi

Diplomasi pada hakekatnya merupakan teknik yang digunakan sebagai sarana pencapaian tujuan atau kepentingan nasional yang ditetapkan dalam strategi kebijakan luar negeri. Wujud tindakan diplomasi, yaitu upaya pemerintah untuk mengkomunikasikan kepentingan nasional, rasionalisasi kepentingan tersebut yang mungkin berupa kesepakatan yang dapat diterima oleh pihak-pihak yang berkepentingan dalam suatu isu. Diplomasi merupakan proses tawar-menawar dalam suatu isu tertentu demi mencapai kepentingan nasional secara optimal melalui saluran-saluran resmi yang telah disepakati (Holsti 1984, hlm.130).

Menurut Sir Earnest Satow dalam bukunya *Guide To Diplomatic Practice* mendefinisikan diplomasi sebagai *Diplomacy is the application of intelligent and tact to conduct of official relation between the government of independence states* (Satow 1992, hlm.1). Maksud dari pernyataan tersebut merupakan suatu

penerapan kepandaian dan taktik pada pelaksanaan hubungan resmi antar pemerintah dari Negara-negara berdaulat.

Selaras dengan perkembangan disiplin ilmu HI, diplomasi kemudian dihubungkan dengan manajemen hubungan internasional, sebagai seni untuk menunjukkan keahlian atau keberhasilan dalam melakukan hubungan internasional dan perundingan kerjasama antar Negara. Diplomasi menurut definisi dari *The Oxford English Dictionary* menjelaskan hubungan manajemen internasional melalui negosiasi, yang mana hubungan ini diselaraskan dan diatur oleh duta besar dan para wakil; bisnis atau seni para diplomat. Intisari dari diplomasi menunjukkan empat hal, yaitu : (1) Politik Luar Negeri (2) Negosiasi (3) Mekanisme Pelaksanaan Diplomasi (4) Suatu Cabang Dinas Luar Negeri.

Tujuan diplomasi itu sendiri menurut Kautilya ada empat, yaitu *acquisition* (Perolehan), *preservation* (Pemeliharaan), *augmentation* (Penambahan), dan *proper distribution* (Pembagian yang adil). Dengan kata lain, tujuan diplomasi yang efektif adalah untuk menjamin keuntungan maksimum Negara sendiri. Sedangkan salah satu fungsi utama diplomasi adalah lobby dan negosiasi. Untuk mencapai kepentingan nasional yang merupakan tujuan dari diplomasi dibutuhkan lobby dan negosiasi yang dilakukan oleh perwakilan suatu Negara. Lobby adalah langkah awal sebelum melakukan negosiasi yang memiliki tujuan untuk mempengaruhi Negara lain dalam forum multilateral ataupun bilateral untuk suatu tujuan tertentu, sedangkan negosiasi adalah tindakan lanjut dari lobby untuk menyatukan suara bersama dalam membentuk suatu keputusan.

Diplomasi secara konsep yaitu praktik pelaksanaan hubungan antar Negara melalui perwakilan resmi. Diplomasi juga merupakan teknik operasional untuk mencapai kepentingan nasional di luar wilayah yurisdiksi sebuah Negara (Olton & Plano 1999). Sedangkan pengertian lain mengatakan diplomasi sangat erat dihubungkan dengan hubungan antar negara, adalah seni mengedepankan kepentingan suatu Negara melalui negosiasi dengan cara-cara damai apabila mungkin dalam berhubungan dengan negara lain. Diplomasi merupakan aplikasi kecerdasan dan kebijaksanaan dalam menerapkan taktik negara yang merdeka dalam hubungan resmi dengan Negara lainnya. Beberapa ahli menyimpulkan bahwa unsur diplomasi yaitu negosiasi yang dilakukan untuk mencapai

kepentingan nasional melalui tindakan-tindakan diplomatik untuk menjaga dan memajukan kepentingan nasional yang sejauh mungkin bisa dilaksanakan dengan sarana damai, pemeliharaan perdamaian tanpa merusak kepentingan negara lain (Roy 2000).

S. L Roy dalam bukunya *Diplomacy* mengatakan bahwa ada lima cakupan dari diplomasi yaitu politik luar negeri, negosiasi, mekanisme pelaksanaan negosiasi, cabang dinas luar negeri dan interpretasi dalam pelaksanaan negosiasi. Diplomasi merupakan sebuah instrumen politik luar negeri yang utama karena efektif dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan dalam hubungan internasional. Diplomasi mengharuskan negara-negara melakukan kerjasama dalam menyelesaikan permasalahan, oleh karena itu diperlukan upaya-upaya negosiasi untuk menjalin hubungan yang berkualitas antar negara yang berkepentingan. Diplomasi juga merupakan seni dan praktik bernegosiasi yang dilakukan oleh perorangan atau beberapa orang yang biasanya mewakili suatu negara.

Konsep diplomasi juga menjadi salah satu cara untuk penyelesaian masalah perlindungan keamanan manusia termasuk masalah pelanggaran HAM pada TKI PRT. Diplomasi pada level internasional adalah memberi masukan kepada usaha perdamaian dalam menyelesaikan pertikaian antara negara-negara dan aktor-aktor lain. Diplomasi berkaitan dengan manajemen hubungan antar negara dan juga antar aktor-aktor lainnya. Jadi secara tidak langsung diplomasi juga merupakan elemen yang dapat digunakan untuk mengaplikasikan kebijakan luar negeri suatu negara.

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. 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 (Mohsin 2010, hlm.19).

Terdapat berbagai macam tipe diplomasi, yakni : diplomasi bilateral, diplomasi multilateral, diplomasi komersil, diplomasi kebudayaan, diplomasi ulang-alik, diplomasi puncak, diplomasi preventif, diplomasi publik, diplomasi sumber daya dan lingkungan. Diplomasi bilateral adalah diplomasi yang terjadi antara dua Negara melalui berbagai sarana seperti pertemuan dan/atau perundingan yang dilakukan oleh kedua kepala negara/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 oleh kedua negara. Para pelaku diplomasi bilateral selain kepala negara/pemerintahan dan para menteri, dapat juga dilakukan oleh para pejabat senior/diplomat yang ditunjuk oleh kedua negara.

Instrumen Diplomasi

Suatu Negara bisa mencapai tujuan-tujuan diplomatiknya melalui berbagai macam cara, salah satunya adalah melalui empat prinsip utama instrumen diplomasi yaitu perdamaian dan negosiasi, memberi hadiah atau kosensi, menciptakan perselisihan, mengancam dan menggunakan kekuatan nyata. Para penulis modern menyatakan bahwa dalam rangka mencapai tujuan diplomatiknya, suatu Negara menjalankan model tingkah laku *cooperation*, *accommodation* dan *opposition* (kerjasama, penyesuaian dan penentangan). Kerjasama dan penyesuaian bisa dicapai melalui negosiasi yang mendapatkan hasil. Apabila negosiasi gagal mencapai tujuan melalui cara damai, maka penentangan dalam berbagai bentuk penggunaan kekuatan yang akan diambil.

Dalam permasalahan ini, peneliti menggunakan *Multitrack Diplomacy*. Dalam perkembangannya, Indonesia telah memainkan peran dalam Model *Multitrack Diplomacy* untuk mewujudkan tujuan-tujuan politik luar negeri Indonesia. Dengan kata lain, diplomasi dapat dijalankan oleh siapa saja (NGO's, Pemerintahan, Politisi, Ilmuwan, Pengusaha) namun tetap harus sejalan dengan kebijaksanaan politik luar negeri Indonesia.

I.7 Alur Pemikiran



I.8 Asumsi

Dalam mengatasi permasalahan tenaga kerja Indonesia (TKI) yang terancam hukuman mati di Malaysia, maka penulis memiliki asumsi terhadap permasalahan tersebut yaitu sebagai berikut :

- a. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam melindungi warga negaranya di luar negeri yang terjerat kasus hukum dan terancam hukuman mati masih kurang efektif dan belum menemukan titik temu dari akhir permasalahan tersebut.
- b. 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.9 Metodologi Penelitian

I.9.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan dalam penulisan ini adalah jenis metode penelitian Deskriptif Kualitatif, yaitu penulis mencoba memberikan gambaran tentang permasalahan yang rentan dialami oleh para tenaga kerja Indonesia di Malaysia, dimana peran pemerintah sangat dibutuhkan dalam upaya penyelesaian

kasus tersebut dan menjalankan perannya dalam melindungi warga Negara Indonesia di luar negeri, yang kemudian masalah tersebut dianalisis menggunakan konsep diplomasi.

I.9.2 Jenis Pengumpulan Data

Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian adalah jenis data primer dan sekunder. Data primer adalah data yang dikumpulkan oleh penulis berdasarkan data dan dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah (data/dokumen resmi). Data primer yang digunakan oleh penulis adalah data mengenai TKI yang dikeluarkan oleh Pusat Litbang dan Informasi BNP2TKI, Keputusan Menakertrans RI No.Kep.104A/Men/2002 tentang Penempatan TKI Keluar Negeri, Laporan Tahunan 2011 Suruhanjaya Komisi HAM Malaysia, dan Pengumuman Kemenlu Oktober 2004 Direktorat Perlindungan WNI dan BHI Kasubdit Pengawasan Kekonsuleran. Sementara itu, data sekunder adalah data yang dikumpulkan dari hasil penelitian terdahulu baik yang berupa buku-buku mengenai Tenaga Kerja Indonesia, Diplomasi antara Pemerintah Indonesia-Malaysia, Ancaman Hukuman Mati TKI di Malaysia, Upaya Pemerintah Indonesia Dalam Memberikan Perlindungan Terhadap TKI, serta artikel tentang Laporan Mengenai TKI di Luar Negeri yang berasal dari berbagai jurnal ilmiah hubungan internasional, majalah serta surat kabar dan artikel-artikel di situs internet.

I.9.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah telaah pustaka (Library Research), yakni dengan mengumpulkan data dan informasi yang berkaitan dengan pokok – pokok masalah yang dibahas. Pengumpulan data juga didapat dari artikel jurnal, artikel surat kabar, artikel majalah dan beberapa kajian pemerintahan yang membahas tentang ancaman hukuman mati TKI di Malaysia periode 2011-2014. Penulis memperoleh sumber-sumber tersebut dari hasil penelusuran ke beberapa perpustakaan yakni perpustakaan fisip UPN “Veteran” Jakarta, Perpustakaan Pusat Universitas Indonesia Depok, Kantor BNP2TKI dan Perpustakaan Nasional.

I.10 Sistematika Penulisan

Dalam upaya memberikan pemahaman mengenai isi dari penelitian secara menyeluruh, maka skripsi ini dibagi menjadi empat (4) bab yang terdiri dari sub-bab yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu :

BAB I PENDAHULUAN,

merupakan tinjauan secara ringkas mengenai latar belakang kasus yang akan di bahas, perumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori/konsep, alur pemikiran dan asumsi. Metodologi penelitian dan sistematika penulisan diharapkan dapat memberi gambaran singkat mengenai permasalahan yang akan dibahas.

BAB II TENAGA KERJA INDONESIA YANG TERANCAM HUKUMAN MATI DI MALAYSIA,

menjelaskan tentang kendala dan letak permasalahan yang dihadapi oleh Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di Malaysia, penyebab Tenaga Kerja Indonesia melakukan tindak pidana atau kejahatan yang menyebabkan dijatuhkannya hukuman mati.

BAB III UPAYA PEMERINTAH INDONESIA DALAM MENANGANI PERMASALAHAN TENAGA KERJA INDONESIA YANG TERANCAM HUKUMAN MATI DI MALAYSIA,

dalam bab ini menjelaskan tentang tindakan pemerintah dalam menangani kasus yang dihadapi oleh tenaga kerja Indonesia di Malaysia yang terancam hukuman mati.

BAB IV PENUTUP,

bab ini merupakan jawaban dari pokok permasalahan penelitian. Dalam bab ini penulis mencoba memberikan kesimpulan dari data analisis yang diperoleh penulis.

DAFTAR PUSTAKA

RIWAYAT HIDUP

LAMPIRAN

BAB II

KONDISI TENAGA KERJA INDONESIA (TKI) DI MALAYSIA

PERIODE 2011-2013

II.1 Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Malaysia

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. Sedangkan menurut buku pedoman pengawasan perusahaan jasa tenaga kerja Indonesia, TKI adalah warga negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan yang melakukan kegiatan di bidang perekonomian, sosial, keilmuan, kesenian, dan olahraga professional serta mengikuti pelatihan kerja di luar negeri baik di darat, laut maupun udara dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian kerja yaitu suatu perjanjian antara pekerja dan pengusaha secara lisan dan atau tertulis baik untuk waktu tertentu maupun untuk waktu tidak tertentu yang memuat syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban para pihak. Sementara itu dalam Pasal 1 Kep. Menakertrans RI No Kep104A/Men/2002 tentang penempatan TKI keluar negeri disebutkan bahwa TKI adalah baik laki-laki maupun perempuan yang bekerja di luar negeri dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian kerja melalui prosedur penempatan TKI. Berdasarkan beberapa pengertian TKI tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa TKI adalah setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian kerja melalui prosedur penempatan TKI dengan menerima upah.

Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) keluar negeri merupakan suatu program nasional dalam mengupayakan peningkatan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya serta pengembangan kualitas sumber daya manusia dan juga sebagai salah satu upaya pemerintah dalam menanggulangi masalah pengangguran. Dengan adanya program ini, peran pemerintah diharapkan lebih

difokuskan pada aspek pembinaan serta perlindungan dan memberikan berbagai fasilitas kemudahan kepada para Tenaga Kerja Indonesia dan Perusahaan Jasa Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) (Syamsuddin 2004, hlm.34).

Penempatan Tenaga Kerja Indonesia keluar negeri dalam program antar kerja antar Negara (AKAN) dilakukan dengan memanfaatkan pasar kerja Internasional melalui peningkatan kualitas kompetensi tenaga kerja yang disertai dengan perlindungan yang optimal sejak sebelum keberangkatan, selama bekerja di luar negeri, dan sampai kembali ke tanah air Indonesia.

Berdasarkan bab IV Undang-Undang RI No. 39 Tahun 2004 mengenai penempatan TKI keluar negeri menyatakan bahwa pelaksana penempatan TKI di luar negeri meliputi pemerintah dan P2TKIS (Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta). Telah ditetapkan pula prosedur penyelenggaraan program pengiriman tenaga kerja keluar negeri, yang terdiri dari tiga tahap, yaitu tahap pengadaan calon, tahap peningkatan kualitas calon, dan tahap pemberangkatan calon keluar negeri.

Hingga saat ini Malaysia masih menjadi salah satu negara tujuan utama TKI yang akan bekerja ke luar negeri selain Arab Saudi. Sebagaimana di negara tujuan TKI lainnya, permasalahan yang dihadapi oleh TKI yang bekerja di Malaysia sangat beragam, baik yang terkait dengan aspek penempatan maupun aspek perlindungannya. Masalah yang terkait dengan dua aspek tersebut dapat terjadi pada setiap tahapan penempatan, mulai dari proses rekrutmen di dalam negeri yang masih sarat dengan penyimpangan dan pelanggaran, masalah yang dihadapi oleh TKI pada saat bekerja di negara tujuan, hingga masalah yang muncul pasca-bekerja pada saat TKI telah kembali ke tanah air.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan Malaysia sebagai tujuan utama para TKI. Secara geografis, Malaysia merupakan negara tetangga terdekat Indonesia. Hal ini akan berkaitan dengan transportasi yang relatif mudah, murah dan cepat. Kemudahan ini juga terkait dengan transportasi yang tersedia, baik melalui laut maupun melalui udara. Kedua jalur transportasi tersebut juga didukung dengan ketersediaan sarana transportasi yang cukup banyak. Kondisi cuaca Malaysia dengan Indonesia relatif sama, hanya musim kemarau dan musim hujan.

Selain faktor geografis, faktor budaya juga merupakan hal yang penting sebagai daya tarik Malaysia sebagai negara tujuan TKI. Sebagaimana diketahui bahwa, dari segi kebudayaan, antara Malaysia dengan Indonesia tidak banyak perbedaan. Secara khusus adalah adanya kesamaan bahasa, yakni bahasa Melayu. Berbeda halnya dengan negara-negara tujuan TKI yang lain, seperti Hongkong, Korea, dan Timur Tengah, Negara-negara tersebut mempunyai bahasa yang jauh berbeda dengan bahasa Indonesia. Berikut ini merupakan tabel data penempatan Tenaga Kerja Indonesia berdasarkan Negara pengiriman, dimana Malaysia merupakan Negara penerima Tenaga Kerja Indonesia terbesar sepanjang periode 2011-2013.

Tabel 1 Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Berdasarkan Negara Penempatan (2011-2013)

No	Negara	2011	2012	2013
1	Malaysia	134.120	134.023	150.236
2	Taiwan	78.865	81.071	83.544
3	Arab Saudi	137.835	40.655	45.394
4	Uni Emirat Arab	39.917	35.571	44.505
5	Hongkong	50.301	45.478	41.769
6	Singapore	47.786	41.556	34.655
7	United States	13.749	15.353	15.021

Sumber: www.bnp2tki.go.id

Terkait dengan perlindungan TKI di Malaysia, penelitian *the Institute for Ecosoc Rights* menunjukkan permasalahan yang dihadapi TKI yang bekerja di Malaysia memiliki karakteristik yang berbeda dengan negara tujuan lainnya. Hampir 70% pekerja migran di Malaysia berasal dari Indonesia. Berbeda dengan data sebelumnya, menurut *the Institute for Ecosoc Rights*, di Malaysia terdapat sekitar 2 juta TKI, 40% di antaranya tidak berdokumen. Mereka bekerja di enam sektor, yaitu: perkebunan, konstruksi, pertanian, jasa, industri atau manufaktur, dan sector domestik. Setiap sektor memiliki permasalahan spesifik

yang menuntut penanganan khusus terkait dengan perlindungan mereka (*Ecosoc* 2010).

Pemerintah Malaysia mengkategorikan tenaga kerja migran ke dalam 3 kelompok:

- a. Tenaga kerja migran berdokumen
 - 1) masuk secara legal dan memiliki visa kerja sah sementara yang dikeluarkan oleh Departemen Imigrasi Malaysia;
 - 2) mempunyai hak untuk menerima perlindungan dan manfaat yang disediakan oleh berbagai layanan
 - 3) biasanya dipekerjakan di sektor kerja kelas rendah dan tidak terampil.
- b. Tenaga kerja asing (ekspatriat)
 - 1) memiliki ijin kerja;
 - 2) diijinkan untuk membawa pasangan dan keluarga ke Malaysia; dan
 - 3) menempati posisi manajerial dan eksekutif serta pekerjaan yang bersifat teknis
- c. Tenaga kerja ilegal
 - 1) melanggar undang-undang imigrasi dan bekerja di Malaysia tanpa ada kuasa/wewenang;
 - 2) tidak memenuhi persyaratan untuk mendapat perlindungan hukum; dan
 - 3) rentan terhadap eksploitasi atau perlakuan yang tidak benar.

Pekerja migran asal Indonesia di Malaysia terbagi menjadi dua sektor, yaitu sektor formal dan informal. Namun rata-rata TKI yang bekerja di Malaysia bekerja di sektor informal yang didominasi oleh pekerja perempuan yang menjadi pembantu rumah tangga (PRT). Pada pekerjaan sektor formal, memerlukan persyaratan pendidikan tertentu, sedangkan pada sektor informal relatif tidak mensyaratkan pendidikan tertentu. Penempatan pekerja migran (TKI) di sektor informal sebagian besar bekerja sebagai PRT, sehingga kebanyakan dari mereka hanya memiliki kualifikasi pendidikan setingkat SD dan SMP (BNP2TKI 2011).

Tabel 2 Tenaga Kerja Indonesia Formal dan Informal di Malaysia

NO	TAHUN	JUMLAH TOTAL TKI YG DILAYANI	TKI FORMAL	%	TKI INFORMAL	%
1	2011	586.802	266.191	45	320.611	55
2	2012	494.609	258.411	52	236.198	48
3	2013	512.168	285.297	56	226.871	44
4	S.D 31 Oktober2014	360.063	199.172	55	160.891	45

Sumber: Subbid Pengolahan Data Bidang Pengolahan dan Penyajian Data (PUSLITFO BNP2TKI)

Pekerjaan di sektor informal sebagai pembantu rumah tangga dianggap sebagai pekerjaan non ahli dan lemah akan perlindungan terhadap pekerja migran itu sendiri. Pemerintah Indonesia dan Malaysia hingga saat ini memandang pasar tenaga kerja sektor informal ini sebagai pasar biasa seperti pasar barang yang bebas. TKI yang bekerja sebagai PRT di Malaysia dikecualikan dari Nota Kesepakatan Bersama (MoU) tentang pekerja migrasi (ILO 2006, hlm.11). Bahkan bila TKI yang bekerja sebagai PRT di Malaysia dilindungi oleh kesepakatan tersebut, tetap saja mereka dilarang berserikat dan berorganisasi. Lemahnya perlindungan terhadap TKI yang bekerja sebagai PRT di Malaysia mengakibatkan munculnya masalah-masalah yang menimpa TKI tersebut.

Meskipun masalah yang dialami TKI bervariasi menurut sektor, tapi masih terlihat permasalahan umumnya yang dialami oleh TKI . Dari keluhan-keluhan yang diterima KBRI di Malaysia dari 2005 sampai 2007, masalah utama memang berbeda dari tahun ke tahun, namun ada dua kategori utama masalah yang nampak jelas:

- a. Masalah kekerasan termasuk penyiksaan, penganiayaan seksual, pencambukan, dan pemerkosaan; dan
- b. Masalah hak TKI, termasuk gaji yang tidak dibayarkan, beban kerja yang luar biasa, tidak ada libur, penipuan, pengusiran oleh majikan, kondisi kerja yang tidak manusiawi.

Dua kategori masalah diatas saling terkait; masalah dengan hak-hak TKI sering menimbulkan masalah-masalah lain yang berelasi dengan kekerasan. Selain itu, masalah kompleks yang dihadapi TKI di Malaysia adalah masalah Pembantu Rumah Tangga (PRT). PRT dari Indonesia di Malaysia mengalami banyak pembatasan dan kelemahan, seperti ketakutan kehilangan pekerjaan, tingkat stres yang tinggi, status sosial yang rendah, tidak tahu akan haknya dan tidak terbiasa dengan prosedur. PRT mendapatkan perlindungan yang terbatas dari kebijakan pemerintah Malaysia dan Indonesia karena mereka tidak tercakup dalam UU ketenagakerjaan Malaysia. Beberapa TKI diperlakukan tidak senonoh oleh majikannya: penganiayaan termasuk penyiksaan, pemerkosaan, pelecehan dan gaji tidak dibayar. Kesimpulannya, mereka mempunyai kebebasan bergerak yang terbatas.

Apabila membahas mengenai kasus TKI di Malaysia, posisi TKI bisa dikatakan sebagai titik sentral karena TKI sangat mendominasi sebagai pekerja asing di Malaysia sehingga apabila melihat dari komposisi masyarakat dan pekerja dari Indonesia, maka persoalan antara TKI dengan majikannya pun wajar saja jika terjadi. Di Malaysia, bisa dikatakan bahwa TKI ilegal lebih banyak daripada TKI legal sehingga kebijaksanaan pemerintah Indonesia terfokus kepada hal tersebut. Meskipun sudah banyak upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk memonitoring keberadaan pekerja migran di Malaysia, tetap saja jumlah pekerja migran dengan status ilegal masih tinggi, selain itu menjadi TKI ilegal merupakan pilihan yang rasional bagi mereka yang kesulitan mencari pekerjaan di negara asal. Mereka yang memilih jalur ilegal karena mempertimbangkan tidak mesti mengeluarkan biaya yang besar seperti biaya yang harus dikeluarkan dalam jalur legal.

II.2 Tenaga Kerja Indonesia Legal dan Ilegal di Malaysia

Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang bekerja di luar negeri dapat dikelompokkan menjadi Tenaga Kerja Indonesia (TKI) legal dan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ilegal. Tenaga Kerja Indonesia (TKI) legal adalah tenaga kerja Indonesia yang hendak mencari pekerjaan di luar negeri dengan mengikuti prosedur dan aturan serta mekanisme secara hukum yang harus

ditempuh untuk mendapatkan izin bekerja di luar negeri, para pekerja juga disertai dengan surat-surat resmi yang menyatakan izin bekerja di luar negeri. TKI legal akan mendapatkan perlindungan hukum, baik itu dari pemerintah Indonesia maupun dari pemerintah negara penerima. Oleh karena itu para TKI ini juga harus melengkapi persyaratan legal yang diajukan oleh pihak imigrasi negara penerima.

Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri bahwa setiap calon TKI yang akan mendaftarkan diri untuk bekerja di luar negeri harus memenuhi prosedur yang telah ditentukan.

Perekrutan calon TKI oleh pelaksana penempatan TKI dilakukan terhadap calon TKI yang telah memenuhi persyaratan:

- a. berusia sekurang-kurangnya 18 (delapan belas) tahun kecuali bagi calon TKI yang akan dipekerjakan pada Pengguna perseorangan sekurang-kurangnya berusia 21 (dua puluh satu) tahun;
- b. sehat jasmani dan rohani;
- c. tidak dalam keadaan hamil bagi calon tenaga kerja perempuan; dan
- d. berpendidikan sekurang-kurangnya lulus Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) atau yang sederajat.

Selain persyaratan tersebut di atas, menurut Pasal 51 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, calon TKI juga wajib memiliki dokumen-dokumen, yaitu :

- a. Kartu Tanda Penduduk, Ijazah pendidikan terakhir, akte kelahiran atau surat keterangan kenal lahir;
- b. surat keterangan status perkawinan bagi yang telah menikah melampirkan copy buku nikah;
- c. surat keterangan izin suami atau istri, izin orang tua, atau izin wali;
- d. sertifikat kompetensi kerja;
- e. surat keterangan sehat berdasarkan hasil-hasil pemeriksaan kesehatan dan psikologi;
- f. paspor yang diterbitkan oleh Kantor Imigrasi setempat;

- g. visa kerja;
- h. perjanjian penempatan kerja;
- i. perjanjian kerja, dan
- j. KTKLN (Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri) adalah kartu identitas bagi TKI yang memenuhi persyaratan dan prosedur untuk bekerja di luar negeri.

Setiap calon TKI mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk:

- a. bekerja di luar negeri;
- b. memperoleh informasi yang benar mengenai pasar kerja luar negeri dan prosedur penempatan TKI di luar negeri;
- c. memperoleh pelayanan dan perlakuan yang sama dalam penempatan di luar negeri;
- d. memperoleh kebebasan menganut agama dan keyakinannya serta kesempatan untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan keyakinan yang dianutnya;
- e. memperoleh upah sesuai dengan standar upah yang berlaku di Negara tujuan.
- f. memperoleh hak, kesempatan, dan perlakuan yang sama yang diperoleh tenaga kerja asing lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan di negara tujuan;
- g. memperoleh jaminan perlindungan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan atas tindakan yang dapat merendahkan harkat dan martabatnya serta pelanggaran atas hak-hak yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan selama penempatan diluar negeri;
- h. memperoleh jaminan perlindungan keselamatan dan keamanan kepulangan TKI ke tempat asal;
- i. memperoleh naskah perjanjian kerja yang asli.

Setiap calon TKI/TKI mempunyai kewajiban untuk:

- a. menaati peraturan perundang-undangan baik di dalam negeri maupun di negara tujuan;
- b. menaati dan melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan perjanjian kerja;
- c. membayar biaya pelayanan penempatan TKI di luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan

- d. memberitahukan atau melaporkan kedatangan keberadaan dan kepulangan TKI kepada Perwakilan Republik Indonesia di Negara tujuan.

Tenaga Kerja Indonesia (TKI) legal selanjutnya akan terdaftar di instansi pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan, dan terdaftar di instansi terkait sebagai tenaga kerja asing di negara penerima. Para TKI legal juga memiliki perjanjian kerja, yaitu perjanjian antara pekerja dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak, dan kewajiban pihak terkait, berdasarkan asas terbuka, bebas, objektif, serta adil dan setara tanpa diskriminasi, penempatan TKI legal diarahkan untuk menempatkan tenaga kerja pada jabatan yang sesuai dengan keahlian, keterampilan, bakat, minat dan perlindungan hukum.

Setelah TKI tiba di Malaysia, mereka berkewajiban untuk melaporkan keberadaannya di Malaysia kepada Perwakilan RI di Malaysia. Hal tersebut dimaksudkan agar Perwakilan RI dapat memberikan bantuan dan perlindungan kepada WNI jika sekiranya terjadi masalah. Disamping itu, seorang WNI dapat kehilangan kewarganegaraannya apabila tidak melaporkan keberadaan dirinya kepada Perwakilan RI selama 5 tahun berturut-turut.

Adapula Tenaga kerja ilegal dari Indonesia merupakan akibat beberapa faktor yang saling terkait, termasuk jumlah makelar yang banyak dan agen perekrutan yang tidak terdaftar di daerah pedesaan, kurangnya pengetahuan diantara TKI tentang prosedur migrasi yang benar dan HAM migran, lemahnya keterlibatan pemerintah dalam menyediakan informasi dan perlindungan bagi TKI, lemahnya penegakan hukum dan kegagalan untuk menuntut mereka yang terlibat dalam praktek perekrutan terlarang dan tidak bermoral. Dikarenakan rendahnya pengetahuan para calon TKI di Indonesia, sangatlah penting kalau ada kerangka kerja hukum yang luas berfokus pada penegakan hak-hak tenaga kerja dan pencegahan perekrutan yang tidak resmi. Ada tiga macam kegiatan migrasi ilegal: masuk dan keluar dari suatu negara secara ilegal, tinggal secara tidak resmi, dan akhirnya bekerja secara ilegal juga.

Tenaga kerja migran sering menjadi ilegal bukan karena pilihan. Sebuah studi yang dilakukan oleh *Institute for Ecosoc Rights* pada tahun 2007 mengidentifikasi lima faktor utama penyebab tenaga kerja migran resmi menjadi ilegal, yaitu:

- a. Dikarenakan rumit, tidak praktis, biaya besar dan 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.
- b. 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 ingin lakukan. 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.
- c. Meskipun tenaga kerja migran masuk ke Malaysia sebagai migran resmi namun kondisi kerja yang sangat eksploitatif, kekerasan seks dan psikologis atau gaji yang tidak dibayarkan menyebabkan tenaga kerja migrant lebih memilih meninggalkan majikan mereka dan kehilangan status resminya. Padahal, ijin kerja sebagai syarat status resmi sangat terkait erat dengan majikan.
- d. Nota Kesepakatan antara Indonesia dan Malaysia memperbolehkan dokumen perjalanan tenaga kerja migran disimpan oleh majikan. Meninggalkan majikan berarti kehilangan status imigrasi dan dokumen identitas.
- e. Calon TKI sering hanya mempunyai sedikit akses terhadap informasi tentang prosedur migrasi dan kondisi kerja di Malaysia. Akibatnya, mereka rentan terhadap penipuan dan kemungkinan perdagangan orang oleh pihak-pihak tak bertanggung jawab di Indonesia dan Malaysia. Ada dua bentuk utama penipuan yang mungkin dialami oleh TKI:

- a. TKI bisa ditipu selama proses migrasi dan tidak sadar bahwa mereka terikat dengan kegiatan migrasi tidak resmi.
- b. Beberapa TKI diberikan informasi palsu tentang kondisi kerja di Malaysia dan sering dijanjikan gaji yang lebih besar atau kondisi yang lebih baik dari yang sebenarnya.

Bagi mereka yang datang untuk bekerja, Piyasiri mendeskripsikan beberapa kondisi yang menyebabkan seseorang disebut sebagai pekerja migran ilegal, yaitu (Wickramasekara 2000):

- a. Masuk ke negara tujuan secara tidak resmi.
- b. Masuk ke negara tujuan secara resmi, tetapi menyalahi batas waktu tinggal (overstayed).
- c. Memanipulasi izin masuk resmi, misalnya menggunakan visa turis untuk bekerja.
- d. Meninggalkan majikan lama yang mengurus visa dan izin perekrutan dan bekerja di majikan yang baru.

Sedangkan Azizah Kassim mendeskripsikan hal yang hampir serupa, mengkategorikan pekerja migran ilegal ini ke dalam tiga kategori, yaitu (Kassim 1997):

- a. Mereka yang datang ke negara tujuan secara sembunyi-sembunyi tanpa dilengkapi dengan dokumen-dokumen yang resmi. Jenis pekerja migran ilegal ini biasanya menggunakan jaringan perekrutan secara informal, berdasarkan hubungan saudara, pertemanan, atau cara-cara lain yang dianggap cepat, murah dan tidak memerlukan banyak dokumen.
- b. Mereka yang menyalahi batas izin tinggal, biasanya yang menggunakan visa kunjungan wisata, namun tetap tinggal di negara yang bersangkutan saat visa mereka habis masa berlakunya.
- c. Mereka yang menyalahgunakan kontrak, yaitu para pekerja migran yang direkrut secara legal dari negara asalnya, tetapi meninggalkan majikan asalnya, dan mencari pekerjaan di tempat lain.

TKI ilegal juga memberikan dampak terhadap para pelaku lain selain TKI sendiri, termasuk keluarga mereka, masyarakat, orang yang terlibat dalam perekrutan (makelar dan agen perekrutan tidak resmi) dan negara. Di

kedua negara, Indonesia dan negara tujuan, seseorang yang terlibat dalam migrasi resmi maupun tidak resmi bisa mendapatkan keuntungan besar dengan pengiriman tenaga kerja.

Dengan terbatasnya informasi tentang bekerja di luar negeri, dan dengan digantinya penguasa oleh calo yang memberi informasi, maka dapat dipastikan penyimpangan akan terjadi. Proses rekrutmen yang lemah, asal niat mau bekerja saja, serta dokumen penting yang harus disiapkan dan dipunyai calon TKI, dengan mudahnya dibuat secara serampangan tidak sesuai dengan persyaratan baku. Umur dimanipulasi, surat izin orang tua dipalsu, surat keterangan lain dibuat atas dasar permintaan calo, petugas tidak tahu persis bagaimana kondisinya calon TKI.

Sebelum meninggalkan Indonesia ke luar negeri untuk penempatannya, TKI perlu melengkapi semua dokumen yang dibutuhkan untuk masuk ke negara asing, termasuk paspor, kontrak kerja, visa kerja, pembebasan fiskal dan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN). Banyak TKI tidak mengetahui dokumen apa yang diperlukan untuk bekerja ke luar negeri dan pentingnya dokumen ini demi keselamatan mereka sendiri selama bekerja di luar negeri. Sebagai akibatnya, TKI tidak paham akan pentingnya kelengkapan dokumen dan menyetujui beberapa atau semua dokumen mereka dipalsukan untuk mempercepat proses migrasi.

UU No. 39/2004 mengatur tiga tanggung jawab agen perekrutan berkaitan dengan dokumen TKI (IOM 2010, hlm.26):

- a. Menghasilkan dan menandatangani kesepakatan penempatan calon TKI (Pasal 38, Ayat 1 dan 2);
- b. Melaporkan dan menyerahkan salinan tiap kesepakatan penempatan kerja ke Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Pasal 38, Ayat 2; Pasal 54, Ayat 1); dan
- c. Bertanggungjawab untuk kelengkapan dokumen TKI (Pasal 65).

Mendelegasikan tanggung jawab atas kelengkapan dokumen TKI ke agen perekrutan swasta merupakan tindakan yang merugikan TKI karena beberapa agen melihat bahwa akan lebih menguntungkan menempatkan TKI dengan dokumen palsu atau tidak lengkap untuk mempercepat proses penempatan. Walaupun peraturan yang ada saat ini tidak meminta agen perekrutan dengan

secepatnya mengambil alih pengurusan dokumen TKI, tetapi hal ini telah terjadi di banyak wilayah untuk mempercepat penempatan bagi TKI.

Sebuah studi dilakukan oleh *The Institute for Ecosoc Rights* menunjukkan bahwa 40 persen dokumen TKI dipalsukan dengan mayoritas pemalsuan dilakukan karena permintaan agen perekrutan atau makelar. Pemalsuan ini terutama pada nama, umur, alamat dan status perkawinan TKI. Studi ini juga mengindikasikan bahwa pemalsuan dokumen bisa jadi sangat biasa di beberapa daerah. Dikarenakan skala studi tingkat pemalsuan ini yang sifatnya lokal, maka tidak bisa dipakai sebagai generalisasi daerah di Indonesia.

Pemalsuan dokumen bisa berakibat serius bagi TKI ketika mereka mengalami masalah di negara tujuan. Tanpa dokumen yang benar, biasanya sulit untuk staf KBRI di negara tujuan membuat kartu identitas TKI, khususnya untuk kasus kematian. Jadi kurang lengkapnya dokumen juga menyebabkan tenaga kerja rentan dieksploitasi karena mereka tidak mampu mencari bantuan karena ketakutan untuk dideportasi.

Tenaga kerja Indonesia yang bermasalah sebagian besar dikarenakan para Tenaga Kerja Indonesia tersebut tidak memiliki dokumen secara lengkap dan banyak juga dari para Tenaga Kerja Indonesia yang menggunakan dokumen palsu. Hal-hal tersebut merupakan sebab-sebab munculnya berbagai kasus yang terjadi belakangan ini seperti pelanggaran HAM (Hak Asasi Manusia), penyiksaan terhadap Tenaga Kerja Indonesia dan juga perdagangan manusia. Dengan dokumen yang tidak lengkap ataupun dokumen palsu para Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri tidak mempunyai perlindungan hukum dikarenakan status mereka pun adalah sebagai Tenaga Kerja Indonesia ilegal.

Faktor-faktor yang mempermudah TKI asal Indonesia untuk bekerja di Malaysia lewat jalur ilegal tentu menimbulkan masalah bagi kedua negara. Seringkali ketidaktahuan para calon TKI karena mayoritas mereka tidak mempunyai pendidikan yang cukup, dan akhirnya menjadi kesempatan bagi para penyalur-penyalar tenaga kerja untuk mengambil keuntungan dari mereka dengan memeras tenaga kerja tersebut ataupun menyalurkan mereka kepada majikan yang berada di Malaysia dengan harga yang sangat murah karena status mereka yang ilegal rawan terkena deportasi sewaktu-waktu.

Selain itu, peraturan di Malaysia sendiri juga mempermudah peluang bagi para TKI yang bekerja tidak melalui prosedur yang seharusnya yang ditetapkan negara asal. Kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Malaysia berupa *journey perfomed visa* kepada pendatang yang akan bekerja di Malaysia. Dengan kebijakan yang dimiliki oleh Malaysia ini, para calon TKI yang akan bekerja di Malaysia dapat mengubah paspor kunjungan dari awalnya dating ke Malaysia sebagai turis, dapat mengajukan diri untuk menjadi pekerja hingga dirubah menjadi TKI yang legal di Malaysia. Kebijakan ini ditentang oleh negara Indonesia, dikarenakan TKI yang memanfaatkan prosedur ini, tidak akan terdata oleh pihak perwakilan Indonesia yang berada di Malaysia. Kelemahan peraturan seperti inilah yang dimanfaatkan oleh beberapa kelompok untuk mengeruk keuntungan pada saat penempatan TKI, dengan mengabaikan bagaimana hak-hak mereka, serta jaminan perlindungan pada saat mereka bekerja di Malaysia. Dimana dari jumlah warga negara Indonesia di Malaysia terdapat 1,2 juta orang TKI yang ilegal.

II.3 Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Bermasalah di Malaysia

Kekerasan demi kekerasan terus menimpa Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang bekerja di Malaysia. Berdasarkan data Badan Nasional dan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), sejak tahun 2005, tindak kekerasan terhadap TKI di Malaysia sudah mencapai angka 173 kasus. Harian The Star Kuala Lumpur mengungkapkan, pada tahun 2005 terdapat 39 kasus kekerasan terhadap TKI, pada tahun 2006 meningkat menjadi 45 kasus, tahun 2007 terjadi 39 kasus, pada tahun 2008 naik lagi jadi 42 kasus, dan pada tahun-tahun selanjutnya kekerasan pada TKI di Malaysia tetap mengalami kenaikan (baswedan 2013, hlm.5).

Pemerintah Indonesia melalui kementerian luar negeri berusaha memberikan perlindungan yang maksimal kepada para tenaga kerja baik yang legal maupun yang ilegal. Perwakilan-perwakilan berupa konsulat jenderal yang berada di Kuala Lumpur, ada juga konsulat jenderal yang berada di Serawak dan juga ada di Sabah berusaha meningkatkan pelayanannya dari tahun ke tahun. Peningkatan pelayanan dilakukan mengingat dari satu konsulat jenderal saja

permasalahan yang menimpa tenaga kerja Indonesia mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.

Tabel 3 TKI Bermasalah Berdasarkan Negara Penempatan (2011-2013)

NO	NEGARA	2011	2012	2013	Total
1	SAUDI ARABIA	2.888	2.769	1.863	7.520
2	MALAYSIA	388	613	723	1.724
3	UNITED ARAB EMIRATES	170	305	262	737
4	JORDAN	254	282	188	724
5	TAIWAN	161	204	344	709
6	SYRIA	138	345	166	649
7	KUWAIT	173	138	86	397
8	SINGAPORE	102	149	110	361
9	QATAR	59	94	189	342
10	OMAN	67	109	147	323
11	HONG KONG	43	76	86	205
12	BAHRAIN	29	64	64	157
13	KOREA SELATAN	42	63	35	140
14	BRUNEI DARUSSALAM	17	40	25	82
15	MESIR	11	17	10	38
16	ALGERIA	2	11	3	16
17	CANADA	1	12	3	16
18	PERU	0	11	5	16
19	JAPAN	6	3	4	13
20	TURKEY	1	6	3	10
21	LAIN-LAIN	95	115	116	326
TOTAL		4.647	5.426	4.432	14.505

Sumber: PUSLITFO BNP2TKI

Menurut humas BNP2TKI, akar permasalahan yang dihadapi oleh TKI di luar negeri disebabkan oleh beberapa hal. Antara lain adalah rendahnya latar belakang pendidikan TKI, sehingga hanya bisa mengisi lowongan pekerjaan yang rendah dengan kondisi kerja yang keras dan upah yang minim. Selain itu ketidakmampuan untuk beradaptasi dengan budaya dan lingkungan baru, juga ketidakmampuan untuk membaca tindakan eksploitasi juga dicatat sebagai bentuk permasalahan yang dihadapi oleh para TKI. Permasalahan yang kedua terletak pada posisi pemerintah, di mana terdapat tumpang tindih wewenang dan perbedaan interpretasi kewenangan antar institusi yang terkait. Penegakan hukum yang rendah juga menjadi akar permasalahan, karena tidak mampu menghasilkan

efek jera terhadap para pelaku kejahatan terhadap TKI. Kondisi Negara tujuan juga menjadi penyebab permasalahan bagi TKI, terutama untuk negara-negara yang tidak memiliki perangkat hukum yang cukup tentang perlindungan terhadap buruh migran. Pandangan masyarakat setempat terhadap tenaga kerja dari luar negeri sebagai warga kelas bawah juga turut berkontribusi terhadap permasalahan yang dihadapi oleh TKI (Widarso 2011).

Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) memberikan catatan penting bahwa saat ini di luar negeri justru sangat marak TKI ilegal akibat kebijakan moratorium TKI. Mereka (TKI) ‘bergeser’ melalui bandara-bandara internasional (Indonesia, Malaysia, Timur Tengah). Akibatnya, banyak permasalahan yang mereka timbulkan di negara-negara penempatan.

BNP2TKI mengaku mengalami kesulitan dalam melaksanakan peran pencegahan sehingga mereka memprediksikan pada tahun 2015 jumlah TKI ilegal akan semakin marak. Kasus yang kerap kali terjadi adalah TKI yang berpindah-pindah majikan kendati pemberangkatan sudah sesuai.

Tabel 4 Jenis Permasalahan Yang Dihadapi Tenaga Kerja Indonesia Di Malaysia

No.	Permasalahan yang Dialami TKI di Luar Negeri
1	Dijebak menjadi pelacur di tempat transit
2	Diperjualbelikan antar agen di luar negeri
3	Jenis pekerjaan tidak sesuai dengan Perjanjian Kerja
4	Jam kerja melampaui batas tanpa uang lembur
5	Tidak memegang dokumen apapun karena dokumen ditahan majikan
6	Dilarang berkomunikasi dengan orang lain termasuk keluarga
7	Akomodasi dan makanan dirumah majikan tidak memadai
8	Disiksa dan dianiaya
9	Dipenjara dengan berbagai rekayasa tuduhan
10	Bunuh diri atau membunuh atau melakukan tindak pidana lainnya
11	Disekap oleh majikan atau agen
12	Di PHK sepihak dan tidak diberikan hak
13	Dipulangkan sepihak oleh agen

14	Penipuan dengan modus kesehatan yang direkayasa
15	Dilarang menjalankan ibadah
16	Penyelesaian kasus tidak tuntas
17	Pungutan yang tinggi oleh agen
18	Gaji dipotong oleh PPTKIS
19	Gaji tidak dibayarkan
20	Dideportasi

Sumber: I Wayan Pageh, 2008, Permasalahan Pelayanan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, BNP2TKI, diakses dari <http://www.bnptki.go.id/hasil-penelitian-mainmenu-276/226-permasalahan-pelayanan-dan-perlindungan-tenaga-kerja-indonesia-di-luar-negeri.html>

Berdasarkan tabel diatas, terdapat beberapa permasalahan yang menyebabkan Tenaga Kerja Indonesia bersinggungan dengan ranah hukum Malaysia. Diantaranya adalah pelacuran, keterlibatan Tenaga Kerja Indonesia terhadap perdagangan, penyelundupan dan pemakaian narkoba, penipuan dan/atau pencurian, pembunuhan dan/atau penganiayaan karena membela diri akibat kekerasan dan ketidakadilan yang diterima oleh Tenaga Kerja Indonesia karena diperlakukan buruk oleh majikan, Tenaga Kerja Indonesia yang tidak berdokumen (ilegal), Tenaga Kerja Indonesia yang sudah habis ijin tinggal dan masa kerjanya, dipenjara akibat kasus yang direkayasa oleh majikan, dan kasus-kasus lain sebagainya yang dialami oleh Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia. Dari kasus-kasus tersebut, dapat dikategorikan kembali menjadi kasus yang mendapatkan hukuman sedang, hukuman ringan, hingga hukuman mati.

Hukuman mati ialah suatu hukuman atau vonis yang dijatuhkan pengadilan (atau tanpa pengadilan) sebagai bentuk hukuman terberat yang dijatuhkan atas seseorang akibat perbuatannya. Hukuman mati telah dikenal oleh manusia sejak berpuluh-puluh tahun yang lalu. Dalam sejarah ada beberapa macam cara pengekskusan hukuman mati. Dahulu orang mengenal hukuman bakar, dilakukan untuk menghukum orang yang menggunakan ilmu sihir, lalu ada hukuman roda dimana si terhukum diikatkan di roda besar dan di gelindingkan di atas batu yang terjal sampai mati.

Laporan tahunan Komisi Nasional HAM Malaysia (Suruhanjaya Hak Asasi Manusia Malaysia/SUHAKAM) pada tahun 2011 menyebutkan bahwa hukuman mati adalah bentuk kezaliman, tidak manusiawi dan merendahkan martabat

manusia. Sementara menunggu keputusan resmi, komisi tersebut memberikan rekomendasi kepada pemerintah Malaysia untuk penangguhan hukuman mati atau merubah hukuman mati menjadi hukuman seumur hidup bagi mereka yang telah dikenakan hukuman mati selama lebih dari lima tahun (Laporan Tahunan Komisi HAM 2011, hlm.60).

Semua TKI yang terancam hukuman mati dituduh oleh pemerintah Diraja Malaysia melanggar Akta Dadah Berbahaya 1952. Dalam hukum pidana Malaysia ada beberapa jenayah (tindak pidana) yang diancam hukuman mati yaitu pembunuhan berencana, pemilikan senjata api dan narkoba (dadah). Pelaksanaan eksekusi hukuman mati di Malaysia dilaksanakan oleh Ketua Pengarah Penjara. Eksekusi hukuman mati di Malaysia sama seperti di Indonesia. Hukuman mati dapat dilaksanakan setelah memperoleh kekuatan hukum tetap (incrah). Dalam sistem hukum pidana Malaysia, badan peradilan terdiri dari 3 tingkat dimana tingkat pertama adalah Mahkamah Tinggi. Tingkat banding adalah Mahkamah Rayuan dan tingkat Kasasi adalah Mahkamah Persekutuan. Dalam hukuman mati masih ada upaya hukum lain yaitu meminta ampunan kepada Yang Di Pertuan Agong Malaysia atau meminta pengampunan kepada Duli Yang Maha Mulia Sultan atau Yang Di Pertua Negeri tergantung dimana tindak pidana itu dilakukan.

Sebagai contoh, pada tanggal 18 Oktober 2012 Mahkamah Tinggi Shah Alam, Selangor menjatuhkan vonis hukuman gantung kepada dua WNI bersaudara, Frans Hiu dan Dharry Hiu. Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi pada masa itu, Muhaimin Iskandar menyampaikan protes keras terhadap putusan tersebut dan meminta agar pemerintah Malaysia dapat berhati-hati dalam menerapkan hukuman mati terutama dalam kasus pembelaan diri seperti yang dialami oleh Frans dan Dharry (Rosidi 2012). Untuk TKI yang terancam hukuman mati di Malaysia, hingga 13 Maret 2013 ada sebanyak 181 orang atau 77,68%. Hasil dari penanganan kasus tersebut sejak tahun 2011 hingga Maret 2013 adalah sebanyak 51 WNI/TKI yang dapat dibebaskan dari ancaman hukuman mati.

Salah satu TKW yang harus berhadapan dengan hukum dan diancam dengan hukuman mati adalah Walfrida Soik Mau (21) yang berasal dari Desa Faturika, Kabupaten Belu, Nusa Tenggara Timur (NTT). Walfrida yang bekerja di

Kelantan, Malaysia itu divonis hukuman mati dengan tuduhan pembunuhan berencana terhadap orang tua majikannya di pengadilan tingkat pertama berdasarkan Pasal 302 Kanun Keseksaan.

Sepanjang 2013, Mahkamah Tinggi Kota Bahru, Kelantan, Malaysia telah melakukan lima kali sidang lanjutan atas kasus Walfrida. Kelima sidang lanjutan berisi permohonan Tim Pengacara Pembela antara lain pemeriksaan ulang usia Walfrida yang ditengarai masih di bawah umur saat kejadian dan kejiwaan yang bersangkutan. Pemeriksaan ulang usia Walfrida telah dilakukan pada 29 Oktober 2013 oleh tujuh tim ahli yang dipimpin Kepala Departemen Kesehatan Forensik Pulau Pinang Dato Zahari bin Noor. Hasilnya, usia Wilfrida saat kejadian pembunuhan pada 2010, belum mencapai 18 tahun. Pemeriksaan kejiwaan Walfrida berlangsung sekitar satu bulan di Rumah Sakit Permai, Johor Bahru. Sementara pada Januari 2014, tim dokter Rumah Sakit Permai didampingi Kementerian Luar Negeri dan Pemerintah Kabupaten Belu melakukan pemeriksaan psikologis terhadap keluarga, kerabat serta tetangga Walfrida.

Pada 7 April 2014, Mahkamah Tingkat Tinggi Kota Bahru kembali bersidang. Hakim menyampaikan pertimbangan bahwa Tim Pengacara Pembela dari Kedutaan Besar Republik Indonesia di Kuala Lumpur telah berhasil membuktikan usia Walfrida belum genap 18 tahun. Menurut Undang-Undang Pidana di Malaysia Walfrida tidak bisa dijatuhi hukuman mati dan harus disidangkan berdasarkan Undang-Undang Anak.

Fakta bahwa Malaysia tidak terikat pada *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) beserta protokol tambahannya menjadikan Malaysia tidak memiliki kewajiban internasional untuk menghapus hukuman mati ataupun meniadakan eksekusi terhadap para terpidana yang telah dijatuhkan hukuman mati oleh pengadilan Malaysia. Sehingga, tidak ada kewajiban hukum internasional bagi Malaysia dalam isu ini. Walaupun tidak memiliki kewajiban hukum, Malaysia pada prinsipnya masih memiliki kewajiban moral untuk mentaati sejumlah instrument HAM, yaitu *ASEAN Human Right Declaration* (AHRD) dan *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR).

Hukuman mati merupakan jenis pelanggaran hak asasi manusia yang paling penting, yaitu hak untuk hidup (*right to life*). Hak seseorang untuk hidup

merupakan jenis hak yang tidak bisa dilanggar, dikurangi, atau dibatasi dalam keadaan apapun, baik itu dalam keadaan darurat, perang, dan damai termasuk bilaseseorang menjadi narapidana. Hak untuk hidup adalah hak yang melekat di dalam diri setiap orang. Hidup menyatu dengan tubuh manusia atau setiap orang, merenggutnya berarti mengakhiri hidup seseorang.

Pada titik yang mengerikan inilah hidup seseorang sebagai manusia berakhir. Kewenangan mencabut hak untuk hidup dapat digolongkan sebagai pelanggaran hak-hak asasi manusia yang berat (*gross violation of human rights*). Tindakan mengakhiri hidup seseorang tak pernah bisa tersembuhkan atau tergantikan. Pidana mati dianggap sebagai hukuman yang kejam, tak berperikemanusiaan serta menghina martabat manusia. Hukuman ini jelas melanggar hak untuk hidup. Eksekusi mati memang pelanggaran serius oleh negara betapa pun seriusnya perbuatan pidana yang dilakukan seseorang. Berikut ini merupakan data yang berhasil dikumpulkan oleh BNP2TKI mengenai kasus TKI yang terancam hukuman mati di Malaysia dan beberapa Negara :

Tabel 5 Rekapitulasi Kasus TKI Terancam Hukuman Mati di Luar Negeri (Juli 2011-Juli 2013)

Negara	sejak Juli 2011	2012			Januari – 15 Juli 2013			
	Jumlah yang lepas dari Ancaman Hukuman Mati	Jumlah kasus (termasuk sisa kasus 2011)	Jumlah yang lepas dari Ancaman Hukuman Mati	Sisa Kasus yang Masih Diproses	Jumlah Kasus Baru	Jumlah yang lepas dari Ancaman Hukuman Mati	TOTAL Jumlah Kasus yang Masih Diproses	TOTAL Jumlah WNI yang lepas dari Ancaman Hukuman Mati
Arab Saudi	8	66	30	36	3	3	36	41
Malaysia	18	199	31	168	29	16	181	65
RRT	22	11	0	11	0	0	11	22
Iran	2	1	0	1	0	0	1	2
Singapura	1	2	1	1	0	0	1	2
Brunei D.	0	1	0	1	0	0	1	0
Total	51	280	62	218	32	19	231	132

Sumber: PUSLITFO BNP2TKI

Setiap orang yang dituntut karena melakukan pelanggaran memiliki hak atas peradilan yang adil. Ketika terdakwa tidak mendapatkan *due process* (proses hukum untuk perlindungan hak seseorang) dalam peradilan kriminal artinya mereka tidak mendapatkan keadilan. Sejumlah kasus TKI yang terancam hukuman mati ditinjau lagi, yang kemudian secara jelas dapat diambil suatu kesimpulan bahwa penerapan hukuman mati menunjukkan bahaya yang nyata. Siapa yang akan dieksekusi dan siapa yang akan selamat sering kali ditentukan bukan oleh sifat tindak pidananya tapi juga oleh etnisitas atau identitas lain terdakwa, status ekonomi atau sosial seorang individu, atau kemampuan mereka untuk memahami dan bernegosiasi melalui proses peradilan, ketersediaan atau kelayakan atau tidaknya bantuan hukum dan penasihat pembela, serta faktor lain yang menentukan apakah mereka dapat menantang ketidakadilan dalam sistem peradilan kriminal yang menjerumuskan mereka menuju kematian.

Dari berbagai jumlah kasus yang menimpa TKI serta fakta belum selesainya penanganan hukum atas kasus-kasus yang melibatkan banyak pihak, terutama kasus-kasus yang secara langsung bersinggungan dengan hukum, maka sudah selayaknya menimbulkan berbagai pertanyaan mendasar tentang sejauh mana peranan dan kepedulian pemerintah Indonesia terhadap warga negaranya, sehingga dapat dijadikan cerminan untuk melihat perlindungan yang dilakukan negara (dalam hal ini pemerintah) terhadap warga negara atas segala bentuk penyiksaan hak asasinya. Hal ini menarik dikaji mengingat pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan yang berhubungan dengan keberadaan TKI seperti Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kepmennakertrans) No. 104 A Tahun 2002, UU No 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, maupun UU No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (UUPPTKILN), dan *Memorandum Of Understanding* (MOU) antara Malaysia dan Indonesia yang telah diperbaharui pasca dicabutnya moratorium bagi TKI informal Indonesia ke Malaysia, yang sampai sekarang dirasa masih kurang menampakkan kebijakan yang menyentuh perlindungan terhadap TKI.

BAB III
UPAYA PEMERINTAH INDONESIA DALAM MENANGANI
ANCAMAN HUKUMAN MATI TENAGA KERJA INDONESIA
DI MALAYSIA
(2011-2013)

III.1 Landasan yang Mengatur Tentang Perlindungan TKI

Ketenagakerjaan harus diatur sedemikian rupa sehingga terpenuhi hak-hak dan perlindungan yang mendasar bagi tenaga kerja dan pekerja/buruh serta pada saat yang bersamaan dapat mewujudkan kondisi yang kondusif bagi pengembangan perekonomian dunia usaha. Untuk itu, diperlukan kebijakan pengaturan TKI yang menyeluruh dan komprehensif, antara lain mencakup penempatan, regulasi, perlindungan dan kontribusi tenaga kerja Indonesia, selain itu diperlukan juga pengembangan sumber daya manusia, peningkatan produktivitas dan daya saing, upaya perluasan kesempatan kerja, pelayanan penempatan tenaga kerja, dan pembinaan hubungan industrial.

Warga negara merupakan salah satu unsur hakiki dan unsur pokok suatu negara. Status kewarganegaraan menimbulkan hubungan timbal balik antara warga negara dan negaranya. Setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban terhadap negaranya. Sebaliknya negara mempunyai kewajiban memberikan perlindungan terhadap warganya. Dalam undang-undang nomor 12 tahun 2006 tentang kewarganegaraan republik Indonesia terdapat asas perlindungan maksimum. Asas perlindungan maksimum adalah asas yang menentukan bahwa pemerintah wajib memberikan perlindungan penuh terhadap setiap warga Negara Indonesia dalam keadaan apapun baik di dalam maupun di luar negeri (Kansil 2008, hlm.207). Berdasarkan asas perlindungan maksimum 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 atau tidak mampu memberikan perlindungan terhadap warga negaranya seringkali terjadi seseorang mengalami penindasan yang serius atas hak-hak dasarnya (Wagiman 2012, hlm 51).

Di lain pihak, negara juga mempunyai kewajiban untuk melindungi warga negaranya yang tinggal (berada) di luar negeri. Hal tersebut sesuai dengan prinsip kewarganegaraan pasif yang menetapkan bahwa suatu negara mempunyai yurisdiksi atas orang yang melakukan pelanggaran hukum di wilayah negara lain, yang akibat hukumnya menimpa warga negaranya. Oleh karena itu, jika negara tempat terjadinya pelanggaran tidak mampu dan tidak mau menghukum pelaku pelanggaran, maka negara yang warga negaranya dirugikan berwenang untuk menghukum. Tanggung jawab dan kewajiban suatu negara untuk melindungi warga negaranya yang berada di luar negeri diemban oleh fungsi diplomatik dan konsuler suatu negara.

III.1.1 Undang-Undang Dasar 1945

Ketenagakerjaan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya untuk meningkatkan harkat, martabat, dan harga diri tenaga kerja serta mewujudkan masyarakat sejahtera, adil, makmur, dan merata, baik materiil maupun spritual.

Sebagaimana terdapat dalam alinea kedua Pembukaan UUD 1945 dicantumkan tujuan konstitusional Pemerintah Negara Republik Indonesia adalah “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Alinea IV Pembukaan UUD 1945 : “...membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa...”.

Berdasarkan uraian di atas, berbagai kekuatan landasan hukum normatif tersebut secara tegas telah mengamankan upaya perlindungan dan jaminan

sosial, terutama yang dikaitkan dengan peningkatan kesejahteraan rakyat dan kualitas sumber daya manusia bagi para TKI. Demi tercapainya suatu landasan melindungi segenap bangsa Indonesia yang diikuti segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia maka diperlukannya suatu jaminan sosial yang dapat memberikan rasa keadilan bagi para Tenaga Kerja Indonesia yang merupakan masyarakat Indonesia yang berjuang untuk mendapatkan kesejahteraan.

Karena pada dasarnya TKI mempunyai hak untuk mendapatkan Jaminan Sosial yang merupakan hak setiap warga negara juga diamanatkan dalam UUD 1945 yaitu:

- a. Pasal 27 Ayat 2 menyebutkan bahwa :“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”
- b. Pasal 28 D ayat 2 :“Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.”

III.1.2 TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998

Pengakuan dan penghargaan terhadap hak asasi manusia sebagaimana yang dituangkan dalam TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 harus diwujudkan. Hak asasi manusia yang telah tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945, Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia, TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, dan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia harus dilaksanakan dengan penuh rasa tanggung jawab sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam batas-batas, rambu-rambu, dan asas-asas hukum internasional yang diakui seluruh bangsa, yang menetapkan antara lain:

- a. Untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan martabat manusia diperlukan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, karena tanpa hal tersebut manusia akan kehilangan sifat dan martabatnya, sehingga dapat mendorong manusia menjadi serigala bagi manusia lainnya (*homo homini lupus*);

- b. Karena manusia merupakan makhluk sosial, maka hak asasi manusia yang lain sehingga kebebasan atau hak asasi manusia bukanlah tanpa batas;
- c. Hak asasi manusia tidak boleh dilenyapkan oleh siapapun dan dalam keadaan apapun;
- d. Setiap hak asasi manusia mengandung kewajiban untuk menghormati hak asasi manusia orang lain sehingga dalam hak asasi manusia terdapat kewajiban dasar;
- e. Hak asasi manusia harus benar-benar dihormati, dilindungi, dan ditegakkan, untuk itu Pemerintah, aparatur negara, pejabat publik lainnya, mempunyai kewajiban dan tanggung jawab menjamin terselenggaranya penghormatan, perlindungan, dan penegakan hak asasi manusia.

III.1.3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri

Mengacu kepada Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri ini harus memberikan perlindungan warga negara yang akan menggunakan haknya untuk mendapatkan pekerjaan, khususnya pekerjaan di luar negeri, agar mereka dapat memperoleh pelayanan penempatan keselamatan tenaga kerja secara cepat dan mudah dengan tepat mengutamakan keselamatan tenaga kerja baik fisik, moral maupun martabatnya. Dikaitkan dengan praktek penyelenggaraan pemerintah di Indonesia masalah penempatan dan perlindungan TKI ke luar negeri, menyangkut juga hubungan antar negara, maka sudah sewajarnya apabila kewenangan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri merupakan kewenangan Pemerintah.

Di dalam UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Perlindungan dan Penempatan TKI mengenai tanggung jawab pemerintah terhadap perlindungan TKI di luar negeri terdapat pada :

- a. Pasal 5 ayat (1) dan (2) yang berbunyi: “Pemerintah bertugas mengatur, membina, melaksanakan, dan mengawasi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri. Dalam melaksanakan tugas, Pemerintah dapat melimpahkan sebagian wewenangnya dan/atau tugas perbantuan kepada pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Pasal 6 yang berbunyi : “Pemerintah bertanggung jawab untuk meningkatkan upaya perlindungan TKI di luar negeri “
- c. Pasal 7 yang berbunyi : “Dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab sebagaimana dimaksud diatas Pemerintah berkewajiban:
 - 1) menjamin terpenuhinya hak-hak calon TKI/TKI, baik yang berangkat melalui penempatan TKI, maupun yang berangkat secara mandiri;
 - 2) mengawasi pelaksanaan penempatan calon TKI;
 - 3) membentuk dan mengembangkan sistem informasi penempatan calon TKI di luar negeri;
 - 4) melakukan upaya diplomatik untuk menjamin pemenuhan hak dan perlindungan TKI secara optimal di negara tujuan; dan
 - 5) memberikan perlindungan kepada TKI selama masa sebelum pemberangkatan, masa penempatan, dan masa purna penempatan.
- d. Pasal 77 yang berbunyi :
 - 1) Setiap calon TKI/TKI mempunyai hak untuk memperoleh perlindungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - 2) Perlindungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan mulai dari pra penempatan, masa penempatan, sampai dengan purna penempatan.

Berdasarkan keterangan pasal di atas disebutkan pasal tentang perlindungan TKI dan hak haknya yang harus di peroleh maka ini merupakan suatu tanggung jawab pemerintah untuk melindungi segenap masyarakatnya termasuk juga para TKI. Karena ini adalah tanggung jawab pemerintah untuk memberikan perlindungan kepada para TKI. Sehingga TKI akan dapat terjamin hak-haknya pada masa pra penempatan, saat penempatan maupun purna penempatan.

Adanya Undang-Undang ini diharapkan disamping menjadi instrumen perlindungan bagi TKI baik selama masa pra penempatan, selama masa kerja di luar negeri, selama masa bekerja di luar negeri maupun selama masa kepulangan ke daerah asal di Indonesia juga dapat menjadi instrumen peningkatan kesejahteraan TKI beserta keluarganya.

III.2 Pelayanan Hukum Pemerintah Terhadap TKI (WNI) Bermasalah

Pelayanan dan perlindungan terhadap Warga Negara Indonesia dan atau Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di luar negeri merupakan amanat konstitusi sebagaimana tertuang dalam paragraf keempat Undang-Undang Dasar 1945, yang menyebutkan bahwa: "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia..." sebagai salah satu tujuan nasional Indonesia. Amanat konstitusi tersebut telah dijabarkan dalam berbagai ketentuan perundang-undangan di bawahnya, antara lain Undang-undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri Pasal 19 Huruf b yang memuat kewajiban Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri untuk memberikan pengayoman, perlindungan dan bantuan hukum bagi WNI dan Bantuan Hukum Indonesia di luar negeri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta hukum dan kebiasaan internasional. Kementerian Luar Negeri memiliki komitmen yang tinggi untuk melaksanakan hal tersebut dengan menempatkan isu perlindungan WNI di luar negeri sebagai salah satu isu prioritas.

Apabila seorang warga negara Indonesia mengalami suatu masalah di negara penerima maka perwakilan konsuler negara Indonesia di negara penerima harus memberikan bantuan dan pertolongan. Bantuan dan pertolongan dapat berupa sosialisasi, perlindungan hukum dan lain sebagainya. Warga negara Indonesia di luar negeri memiliki berbagai kepentingan yang berbeda yang menimbulkan berbagai permasalahan berbeda terutama disebabkan oleh Kurangnya pengetahuan akan hukum internasional dan hukum yang berada di berbagai negara di luar negeri. Hal tersebut dapat menimbulkan berbagai masalah terhadap warga negara Indonesia di luar negeri. Permasalahan yang kerap terjadi bagi warga negara Indonesia yang berada di luar negeri adalah kasus perdata, atau pidana dan administrasi negara.

Selain peran wakil diplomatik dan konsuler Indonesia yang berada di luar negeri, Kementerian Luar Negeri RI sebagai pemerintah merupakan institusi terdepan dalam menangani berbagai permasalahan tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Kewajiban kementerian luar negeri dalam menangani dan melindungi TKI sangat dibutuhkan untuk kesejahteraan dan keamanan TKI diluar negeri.

Kementerian Luar Negeri mengedepankan tiga pendekatan utama di dalam pelayanan dan perlindungan WNI dan Badan Hukum Indonesia yang bertujuan untuk menekan terjadinya peningkatan jumlah kasus-kasus yang menimpa WNI di luar negeri, yang meliputi:

a. Pencegahan (*prevention*), yang terdiri dari :

- 1) Menyusun *Grand Design* Perlindungan WNI di Luar Negeri untuk periode 2010–2014 yang memuat strategi dan target capaian Kementerian Luar Negeri terkait upaya-upaya peningkatan perlindungan bagi WNI di luar negeri.
- 2) Meningkatkan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia di Perwakilan RI untuk menjalankan tugas-tugas pelayanan dan perlindungan perlindungan, baik melalui penugasan yang bersifat *ad-hoc* (organisasi yang bersifat tidak permanen dan pembentukannya sejak semula dimaksudkan hanya untuk sementara waktu dan untuk menangani peristiwa tertentu) ataupun penugasan penuh (penempatan Pejabat Dinas Luar Negeri), dengan memberikan prioritas khusus bagi 24 Perwakilan RI yang telah memiliki *Citizen Service*.
- 3) Meningkatkan infrastruktur di Perwakilan RI untuk mendukung kegiatan pelayanan dan perlindungan, yakni fasilitas *shelter*, *call center*, program pemberdayaan TKI, bantuan hukum, dan sebagainya.
- 4) Pembentukan sistem *database* perlindungan WNI di luar negeri yang memuat informasi mengenai WNI di luar negeri dan kasus-kasus yang tengah ditangani oleh Perwakilan RI.
- 5) Menetapkan standarisasi pelayanan bagi WNI dengan menggunakan standarisasi ISO 9001:2008 tentang Manajemen Mutu
- 6) Menyelenggarakan *public awareness campaign* di dalam negeri melalui media cetak dan media elektronik untuk membangun

pemahaman publik yang komprehensif mengenai isu-isu perlindungan WNI di luar negeri, khususnya tentang prosedur migrasi yang aman dan bahaya tindak pidana perdagangan orang.

- 7) Mendorong pembentukan kerangka hukum di tingkat bilateral, regional dan multilateral terkait dengan perlindungan bagi pekerja migran, khususnya yang bekerja pada sektor domestik.
 - 8) Berpartisipasi aktif dalam upaya penguatan sistem nasional di bidang penempatan dan perlindungan TKI, khususnya dalam pembahasan revisi UU 39 tahun 2004 tentang penempatan perlindungan TKI di luar negeri.
 - 9) Merekomendasikan kebijakan moratorium penempatan TKI PLRT ke negara-negara yang belum memiliki perjanjian bilateral atau tidak memiliki perangkat hukum nasional yang mengatur mengenai perlindungan bagi pekerja asing, khususnya yang bekerja pada sektor domestik.
- b. Deteksi dini (*early detection*), yang terdiri dari :
- 1) Memberdayakan masyarakat/komunitas Indonesia sebagai jejaring kerja Perwakilan RI dalam upaya pemberian pelayanan dan perlindungan WNI di luar negeri.
 - 2) Membangun sistem *hotline service* (KBRI di Singapura telah memiliki *hotline* yang diakses 24 jam).
 - 3) Membentuk *standard operating procedure* (SOP) di Perwakilan RI dan Kementerian Luar Negeri, khususnya untuk penanganan kasus-kasus WNI di luar negeri dan.
 - 4) Pelaksanaan monitoring dan evaluasi secara berkala oleh Kemlu guna memastikan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh Perwakilan RI terkait pelayanan dan perlindungan bagi WNI di luar negeri telah sesuai dengan standarisasi UU Pelayanan Publik dan Peraturan Menlu No.04 Tahun 2008 tentang Sistem Pelayanan Warga pada Perwakilan RI di Luar Negeri.
- c. Perlindungan secara cepat dan tepat (*immediate response*), yang terdiri dari :

- 1) Penyediaan fasilitas bantuan hukum dan penerjemah bagi WNI yang menghadapi kasus hukum berat dengan ancaman hukuman mati di luar negeri (Malaysia dan Arab Saudi).
- 2) Peningkatan kapasitas untuk memfasilitasi evakuasi dan repatriasi WNI/TKI di wilayah-wilayah konflik dan wilayah lainnya dimana terdapat ancaman nyata terhadap keselamatan WNI.
- 3) Peningkatan komunikasi di berbagai tingkatan dengan negara terkait (Pembentukan pertemuan reguler pejabat konsuler dengan Negara tujuan penempatan TKI dalam bentuk *joint working group*).

Praktek hukuman mati mengakibatkan pemerintah kehilangan legitimasi moral untuk mendesak Negara lain agar membebaskan warga Negara Indonesia yang terancam hukuman mati di luar negeri. Setidaknya saat ini masih ada 290 buruh migran yang terancam hukuman mati di Malaysia, Saudi Arabia, Singapura, China dan Qatar. Dan 59 diantara mereka sudah vonis tetap hukuman mati (Setya 2013, hlm.271).

Masalah hukuman mati yang dihadapi ratusan TKI di luar negeri memang menjadi tantangan berat bagi pemerintah yang menempatkan masalah perlindungan warga negara sebagai salah satu prioritas yang ada dalam visi-misi pemerintah. Terakumulasinya ratusan TKI yang menghadapi ancaman hukuman mati dan ribuan kasus kekerasan yang dialami TKI menjadi potensi bom waktu akibat kegagalan diplomasi perlindungan TKI.

Dalam rangka pemberian perlindungan selama masa penempatanTKI di luar negeri, Perwakilan Republik Indonesia juga melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap perwakilan pelaksana penempatanTKI swasta dan TKI yang ditempatkan di luar negeri. Selama masa penempatan tersebut maka disebutkan dalam Pasal 80 UU No. 39 Tahun 2004 Pemerintah/perwakilan pemerintah juga bertugas untuk:

- a. pemberian bantuan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di negara tujuan serta hukum dan kebiasaan internasional;
- b. pembelaan atas pemenuhan hak-hak sesuai dengan perjanjian kerja dan/atau peraturan perundang-undangan di negara TKI ditempatkan.

III.3 Upaya Internal Pemerintah Indonesia Dalam Menangani Ancaman Hukuman Mati Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia (2011-2013)

Metode pelaksanaan hukuman mati di Malaysia dilakukan dengan teknik gantung. Kejahatan membunuh dengan niat, perdagangan narkoba melebihi jumlah minimal hukuman yang ditetapkan dan kesalahan menyangkut kepemilikan senjata api merupakan kejahatan yang dapat menyebabkan hukuman gantung sampai mati. Dalam sistem hukum di Malaysia, terdakwa akan melalui beberapa tahap terlebih dahulu sebelum hukuman mati dilaksanakan. Tahap pertama adalah hukuman oleh Pengadilan Tinggi diikuti dengan Pengadilan Banding dan terakhir oleh Pengadilan Federal.

Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah RI dalam penanganan kasus WNI terancam hukuman mati di luar negeri adalah dalam bentuk memastikan adanya 'Pendampingan Hukum' bagi WNI/TKI terancam hukuman mati di setiap tingkatan proses hukum (advokasi) melalui mekanisme Unit Kerja Khusus. Untuk WNI/TKI yang terancam hukuman mati di Malaysia, hingga 13 Maret 2013 ada sebanyak 181 orang atau 77,68%. Hasil dari penanganan kasus tersebut sejak tahun 2011 hingga Maret 2013 adalah sebanyak 51 WNI/TKI yang dapat dibebaskan dari ancaman hukuman mati.

Tindakan yang dilakukan pemerintah dalam memberikan perlindungan terhadap TKI yang terancam hukuman mati adalah membentuk satuan tugas penanganan khusus TKI yang terancam hukuman mati. Satgas merupakan organisasi *ad-hoc* yaitu organisasi yang bersifat tidak permanen dan pembentukannya sejak semula dimaksudkan hanya untuk sementara waktu dan untuk menangani peristiwa tertentu atas desakan warga Indonesia, lembaga swadaya (*migrant care*) kepada presiden untuk melakukan upaya perlindungan terhadap TKI terpidana hukuman mati. Pemerintah mengeluarkan Keppres dan Inpres untuk payung hukum Satgas TKI ini. Satgas berada di bawah koordinasi Kemenko Polhukam RI. Satgas TKI dibentuk berdasarkan kepada Keputusan Presiden Nomor 17 tahun 2011. Satgas yang dibentuk ini lebih memfokuskan terhadap tuduhan hukuman mati TKI/WNI. Sehingga adanya koordinasi dan mekanisme pendampingan TKI serta lebih berkonsentrasi dalam memberikan perlindungan.

Anggota Satgas terdiri dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), profesional/praktisi hukum, akademisi, dan wakil dari instansi pemerintah. Sedangkan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Hukum dan HAM, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi ditunjuk sebagai pengarah. Bantuan hukum sangat berguna bagi TKI yang memiliki masalah hukum di Malaysia. Karena sistem hukum di Malaysia yang menganut hukum syariat islam, apabila WNA memiliki permasalahan hukum akan sangat sulit bila tidak memiliki pengacara dan Malaysia lebih mementingkan warga negara sendiri dibandingkan dengan warga negara asing. Seperti halnya dengan kasus hukuman mati, dalam memaksimalkan pembelaan terhadap warga negara Indonesia yang menghadapi tuntutan pidana di Malaysia khususnya yang terancam hukuman mati, melalui KBRI (Kedutaan Besar Republik Indonesia) Malaysia pemerintah telah menyewa jasa pengacara.

Satuan tugas memiliki tugas untuk menginventarisasi permasalahan dan kasus-kasus WNI/TKI di luar negeri yang terancam hukuman mati; melakukan advokasi dan bantuan hukum bagi WNI/TKI di luar negeri yang sedang menjalani proses hukum, khususnya yang terancam hukuman mati; melakukan evaluasi terhadap penanganan kasus hukum WNI/TKI, termasuk kasus-kasus yang merugikan TKI di negara-negara penempatan; memberikan rekomendasi kepada Presiden mengenai langkah-langkah penyelesaian dan penanganan kasus hukum WNI/TKI di negara penempatan.

Langkah pertama yang dilakukan Satgas adalah melakukan bedah kasus dan verifikasi data yang ada di Kementerian Luar Negeri dengan mengundang Duta Besar RI di Riyadh dan Konjen RI di Jeddah. Pada bedah kasus tersebut dihasilkan rekapitulasi data kasus, status hukum, kondisi obyektif serta langkah-langkah yang telah diambil oleh Perwakilan RI dan pemerintah selama ini serta langkah strategis yang perlu diambil oleh Satgas selanjutnya.

Untuk WNI yang telah dijatuhi hukuman mati dan berkekuatan hukum tetap, KBRI Kuala Lumpur mengusahakan permohonan pengampunan kepada Sultan di negeri tempat tindak pidana terjadi. Permohonan pengampunan itu juga disampaikan kepada Yang di-Pertuan Agong sebagai Kepala Negara Malaysia. Sementara itu, terkait dengan penanganan kasus WNI/TKI yang terancam

hukuman mati, maka dalam lima tahun terakhir, 2009 hingga 2013, KBRI Kuala Lumpur telah berhasil mengupayakan pembebasan 164 WNI dari ancaman hukuman mati dengan rincian 63 WNI bebas murni dan 101 WNI mendapatkan pengurangan menjadi hukuman penjara. Sedangkan terkait banyaknya kasus narkoba yang menimpa warga Indonesia, maka KBRI Kuala Lumpur juga mengimbau untuk lebih berhati-hati dan tidak mudah terbuju rayu untuk menjadi kurir narkoba atau pengedar dan pemakai.

Banyak penyebab seorang WNI/TKI di luar negeri harus berhadapan dengan hukum dan diancam dengan hukuman mati. Kasus yang paling banyak menjerat WNI/TKI adalah kasus narkoba. Berdasarkan data dari Kementerian Luar Negeri, 58,87 persen dari kasus hukum yang menjerat WNI/TKI di luar negeri adalah kasus kepemilikan dan peredaran narkotika dan obat-obatan berbahaya. Selain itu, kasus yang banyak terjadi adalah pembunuhan mencapai 33,06 persen, baru kemudian disusul kasus lainnya, yaitu zina (4,44 persen), dugaan terlibat sihir (2,82 persen), dan penculikan serta kepemilikan senjata api masing-masing 0,40 persen.

Tenaga Kerja Indonesia atau yang sering disebut dengan TKI adalah merupakan pahlawan devisa negara, akan tetapi perlindungan hukum untuk menjamin keselamatan para TKI belum menjadi prioritas. Oleh karena itu dibentuklah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri untuk melindungi kepentingan TKI, sebagai pelaksanaanya pemerintah membentuk Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI) yang merupakan lembaga non departemen yang bertugas untuk melaksanakan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan TKI secara terkoordinasi dan terintegrasi.

Pemerintah mengadakan Rapat Koordinasi Nasional perlindungan TKI pada tanggal 13 Juli 2006, yang melibatkan PJTKI yang selama ini terbukti menjadi salah satu sumber masalah yang menimpa pekerja atau buruh migran. Rapat Koordinasi Nasional tersebut kemudian menghasilkan reformasi penempatan dan perlindungan pekerja/buruh migran di luar negeri dengan membentuk Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (selanjutnya akan disebut dengan BNP2TKI) (Sutedi 2009, hlm.240).

BNP2TKI adalah Lembaga Pemerintah non departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Visi dari BNP2TKI yaitu “Terwujudnya TKI yang berkualitas, bermartabat dan kompetitif” serta memiliki misi yaitu:

- a. Menciptakan kesempatan kerja di luar negeri seluas-luasnya.
- b. Meningkatkan keterampilan / kualitas dan pelayanan penempatan TKI.
- c. Meningkatkan pengamanan, perlindungan dan pemberdayaan TKI.
- d. Meningkatkan kapasitas Lembaga Penempatan dan Perlindungan TKI.
- e. Meningkatkan kapasitas Lembaga Pendukung Sarana Prasarana Lembaga Pendidikan dan Kesehatan.

BNP2TKI ini beranggotakan wakil-wakil instansi Pemerintah terkait yang mempunyai fungsi pelaksanaan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi. Wakil-wakil instansi pemerintah terkait sebagaimana dimaksud di atas mempunyai kewenangan dari dan selalu berkoordinasi dengan instansi induk masing-masing dalam pelaksanaan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri. Dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya tersebut di atas, BNP2TKI dikoordinasikan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan.

Berdasarkan Keputusan Bersama Nomor SKB.05/A/SB/XII/2003/01 yang dibuat oleh Menteri Luar Negeri, Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Menteri Agama dan Menteri Pemberdayaan Perempuan Tentang pembentukan Tim Advokasi, Pembelaan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri yang maksudnya adalah tim yang dibentuk untuk memberikan bantuan konseling, pembelaan dan perlindungan bagi TKI di luar negeri dibawah koordinasi perwakilan Republik Indonesia yang bertugas sebagai :

- a. Memberikan perlindungan dan hak-hak dasar dan bantuan hukum bagi TKI diluar negeri.
- b. Melakukan pendataan dan penelitian dokumen TKI (bekerja sama dengan Agency).
- c. Mendata nama dan alamat majikan.
- d. Melakukan bimbingan dan penyuluhan bagi TKI.

- e. Memberikan konsultasi dan pendampingan bagi TKI yang bermasalah.
- f. Membantu penyelesaian perselisihan antara TKI dengan pengguna/majikan.
- g. Memberikan bantuan penyelesaian administrasi dan dokumen TKI.
- h. Mengurus penyelesaian pembayaran atas gaji TKI yang tidak dibayar.
- i. Memproses penyelesaian pemenuhan hak-hak akibat pemutusan hubungan kerja dan harta kekayaan TKI.
- j. Mengupayakan pembelaan hukum bagi TKI.
- k. Mengurus penyelesaian sengketa antara TKI dengan pihak ketiga (bukan pengguna/majikan).
- l. Mengurus penyelesaian jaminan atas resiko kecelakaan kerja dan/atau kematian yang dialami oleh TKI.
- m. Membantu proses pemulangan TKI.
- n. Melaksanakan tugas-tugas lainnya yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas Tim sesuai dengan petunjuk Menteri terkait.

Pembentukan BNP2TKI oleh Pemerintah yang diwujudkan dengan disahkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2006 tentang BNP2TKI, sangatlah bagus sebagai lembaga pemerintah yang berfungsi untuk melaksanakan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan TKI secara terkoordinasi dan terintegrasi.

Pembentukan BNP2TKI merupakan sebuah langkah nyata dalam usaha perlindungan TKI yang telah dilakukan oleh Indonesia. Proses Penyelesaian Permasalahan Hukum bagi TKI dilakukan oleh BNP2TKI melalui Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta hukum dan kebiasaan internasional salah satunya baik dalam hal pemberian bantuan hukum bagi setiap TKI di luar negeri yang menghadapi masalah hukum, hal ini bertujuan untuk membela atas pemenuhan hak-hak sesuai dengan perjanjian kerja dan/atau peraturan perundang-undangan di negara TKI ditempatkan.

III.4 Upaya Eksternal Pemerintah Indonesia Dalam Menangani Ancaman Hukuman Mati Tenaga Kerja Indonesia Di Malaysia (2011-2013)

Berdasarkan kamus Oxford, diplomasi dapat diartikan sebagai manajemen relasi diantara negara-negara melalui negosiasi. Negosiasi yang dimaksudkan di sini biasanya berupa negosiasi terhadap pembuatan suatu perjanjian atau persetujuan eksekutif, atau tawar menawar dengan negara lain dalam persetujuan yang ingin dicapai sesuai kepentingannya masing-masing. Diplomasi itu sendiri merupakan alat untuk melaksanakan politik luar negeri. Adanya diplomasi sebagai praktek pelaksanaan kebijakan luar negeri suatu Negara dengan Negara lainnya membantu berjalannya komunikasi antar kedua Negara.

Fungsi diplomatik dalam melindungi warga negara suatu negara terdapat dalam fungsi Perlindungan. Konvensi Wina 1961 menegaskan bahwa perwakilan diplomatik berfungsi melindungi kepentingan-kepentingan negara pengirim serta warga negaranya di dalam wilayah di mana ia di diakreditasikan dalam batas-batas yang diperkenankan oleh hukum internasional (Widagdo 2008, hlm.57-58). Fungsi Konsuler di atur dalam Pasal 5 Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler. Dalam salah satu butir Pasal 5 Konvensi Wina 1963 tersebut dinyatakan bahwa, "*Consular functioning consist in: protecting in the receiving State the interests of sending state and of its nationals, both individuals and bodies corporate, within the limits permitted by international law*". Berdasarkan pernyataan tersebut dapat diketahui bahwa sesungguhnya perwakilan konsuler negara pengirim di negara penerima berkewajiban untuk melindungi warga negaranya dan kepentingan mereka.

Pemerintah Indonesia mengambil beberapa kebijakan sebagai upaya dalam memberikan perlindungan terhadap TKI terpidana hukuman mati, diantaranya adalah pemerintah Indonesia melakukan kebijakan moratorium (penghentian sementara) TKI. Pemerintah Indonesia pernah memberlakukan *soft moratorium* atau yang dikenal dengan semi moratorium kepada beberapa Negara penerima TKI. Pemerintah pun melakukan pendekatan secara informal dengan melakukan pendekatan kepada tokoh-tokoh masyarakat di Malaysia.

Sebagai bentuk nyata keseriusan Indonesia, Pemerintah pernah melakukan moratorium/penghentian sementara penempatan TKI ke Malaysia pada tanggal

25 Juni 2009, mengingat banyaknya permasalahan yang muncul pada waktu itu. Moratorium tersebut dicabut pada tanggal 1 Januari 2012 setelah kedua Negara menandatangani MoU tentang Perlindungan TKI Informal RI-Malaysia. Mulai tanggal 1 Maret 2012 penempatan TKI ke Malaysia dibuka lagi (Susiana 2012, hlm.10). Kebijakan moratorium adalah kebijakan efektif yang sudah dilakukan oleh pemerintah. Karena dengan adanya kebijakan tersebut, pemerintah dapat menyelesaikan kasus-kasus yang terjadi pada TKI di luar negeri. Tindakan moratorium yang dilakukan Indonesia kepada Malaysia menyebabkan dampak buruk bagi Malaysia seperti melambatnya pembangunan Malaysia dikarenakan kekurangan tenaga kerja.

Perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan oleh subyek-subyek hukum internasional dan bertujuan untuk melahirkan akibat-akibat hukum tertentu. Termasuk kedalam perjanjian internasional adalah perjanjian yang dibuat oleh Negara dengan Negara, antara Negara dengan organisasi internasional, dan antara organisasi internasional yang satu dengan yang lainnya. Perjanjian internasional merupakan hasil dari kesepakatan diplomasi yang dilakukan oleh Negara.

Jika dilihat dari pihak-pihak yang terlibat, perjanjian internasional dapat dibedakan atas perjanjian bilateral dan perjanjian multilateral. Perjanjian bilateral adalah perjanjian yang diadakan oleh dua pihak seperti perjanjian yang diadakan antara Indonesia dengan Malaysia. Dari sebuah kerjasama bilateral antara Indonesia dengan Malaysia tentu saja akan melahirkan sebuah perjanjian yang menjadi suatu kelaziman bila negara-negara berdaulat menghendaki suatu persoalan diselesaikan melalui perangkat norma yang disusun atas dasar kesepakatan bersama dengan tujuan dan akibat-akibat hukum tertentu, maka secara formal lahir dalam bentuk perjanjian internasional.

Apabila dilihat dari sifat mengikatnya suatu perjanjian internasional dapat dibedakan atas *treaty contract*, yaitu perjanjian yang dimaksudkan untuk melahirkan akibat-akibat hukum yang hanya mengikat pihak-pihak yang mengadakan perjanjian. Adapun *law making treatys* adalah perjanjian yang akibat-akibatnya menjadi dasar ketentuan atau kaidah hukum internasional.

Perjanjian internasional dibuat melalui tiga proses, yaitu: perundingan (*negotiation*), penandatanganan (*signature*), dan pengesahan (*ratification*). Pada tahap perundingan biasanya pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian mempertimbangkan terlebih dahulu materi-materi apa yang hendak dicantumkan dalam perjanjian. Pada tahap ini pula materi yang akan dicantumkan dalam perjanjian ditinjau dari berbagai segi, baik politik, ekonomi maupun keamanan.

Tahap perundingan diakhiri dengan penerimaan naskah (*adoption of the text*) dan pengesahan bunyi naskah (*authentication of the text*). Demikian halnya menyangkut pengesahan bunyi naskah yang diterima akan dilakukan menurut cara pengesahan, maka pengesahan dapat dilakukan dengan penandatanganan sementara atau dengan pembubuhan paraf (Kusumaatmadja 1990).

Terkait dengan TKI yang terancam hukuman mati, pemerintah melakukan upaya untuk membebaskan TKI dari hukuman mati melalui jalur diplomatik. Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia yaitu mengirimkan surat permohonan ampunan terhadap TKI yang terancam hukuman mati. Yang menjadi tujuan utama dari diplomasi Indonesia terhadap TKI adalah melindungi hak-hak normatif TKI di luar negeri, karena bagaimana pun juga TKI tetap berhak mendapatkan perlindungan hukum yang sepatutnya karena kedudukan mereka tetap sebagai warga negara Indonesia.

Pemerintah Indonesia berhasil menyelesaikan 1.112 dari 1.324 (84%) kasus Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT) di Malaysia melalui jalur mediasi. Data dari Atnaker (Atase Tenaga Kerja) menunjukkan, bahwa dari total 1.324 kasus TKI PLRT yang masuk hingga September 2012, perwakilan melalui Atnaker telah menyelesaikan 1.112 kasus (84 %) lewat jalur mediasi.

Langkah-langkah konkrit lain yang dilakukan untuk menguatkan diplomasi perlindungan buruh migran Indonesia adalah dengan prioritas pembebasan ratusan buruh migran Indonesia yang terancam hukuman mati di berbagai negara. Langkah ini mensyaratkan adanya diplomasi tingkat tinggi (*high level diplomacy*) untuk langkah-langkah darurat terhadap puluhan TKI yang sudah divonis tetap dan menunggu waktu eksekusi.

Diplomasi HAM ini menjadi penting mengingat bahwa Indonesia memiliki kewajiban penghormatan HAM bagi setiap orang (WNI) sebagaimana yang sudah dijamin didalam Konstitusi Indonesia, seperti Jaminan Hak hidup. Kewajiban promosi HAM ini juga harus dijadikan standar hubungan diplomasi kedepannya agar semua bentuk hubungan, kerjasama atau penyelesaian sengketa (hukum) juga terus mengarusutamakan HAM.

Sementara itu, terkait dengan penanganan kasus WNI/TKI yang terancam hukuman mati, maka KBRI Kuala Lumpur dan tim pengacara juga secara reguler melakukan kunjungan ke penjara-penjara guna memberikan dukungan baik moral maupun bantuan keperluan sehari-hari kepada WNI yang tengah menghadapi permasalahan hukum di negara ini. Untuk WNI yang telah dijatuhi hukuman mati dan berkekuatan hukum tetap, KBRI Kuala Lumpur mengusahakan permohonan pengampunan kepada Sultan di negeri tempat tindak pidana terjadi (*locus delicti*).

Strategi diplomasi TKI di luar negeri yaitu di mana TKI harus mendapatkan perlakuan yang wajar, apabila TKI tersebut melakukan suatu kesalahan di negara tempat ia bekerja dan dihukum mati di negara tersebut, maka jenazahnya akan dipulangkan untuk dikuburkan di Indonesia. Dari diplomasi perlindungan TKI tersebut, sebenarnya akan mendatangkan keuntungan di masa depan, mengingat Indonesia memiliki jumlah penduduk yang besar tetapi peluang kerja di Indonesia masih tetap menghasilkan angka pengangguran yang tinggi. TKI yang dianggap sebagai pahlawan devisa tentu saja harus menjadi bagian dari strategi diplomasi Indonesia untuk melindungi hak dan martabat mereka yang sebagian besar bekerja di sektor rendahan, tetapi diplomasi TKI diharapkan tidak lagi didominasi oleh diplomat resmi melalui tutur katanya di negara di mana diplomat tersebut ditempatkan tetapi diplomasi TKI ini akan berhasil apabila dilakukan melalui upaya bersama suatu bangsa dan dari hal tersebut TKI juga bisa menjadi suatu hal yang bisa diandalkan dalam diplomasi melalui tindakan dan perilakunya di negara lain.

Untuk persoalan Indonesia-Malaysia, upaya yang dilakukan pemerintah dalam melindungi kepentingan TKI masih bisa dikatakan lemah karena kerangka hukum yang melindungi TKI tersebut sangat kurang sehingga menyebabkan diplomasi luar negeri kadang tidak berjalan dengan maksimal. Faktor rendahnya

kualitas TKI dan ketidaklengkapan dokumen dari TKI termasuk salah satu faktor yang membuat mereka diperlakukan buruk dan kasar, bahkan ada juga majikan di Malaysia yang menetapkan gaji rendah kepada TKI karena kurangnya pengalaman seperti bahasa dan lain sebagainya. Dari hal tersebut kemudian masalah berkembang menjadi TKI yang melakukan pelanggaran hukum ataupun melakukan kejahatan dengan alasan untuk mempertahankan diri ataupun tidak mendapatkan perlakuan yang wajar dari tempat dimana mereka bekerja.

III.5 Hambatan, Tantangan dan Peluang Dalam Menangani Ancaman Hukuman Mati Tenaga Kerja Indonesia Di Malaysia (2011-2013)

Sudah terlalu lama TKI (PRT Migran) hanya menjadi obyek dan korban kebijakan politik migrasi yang eksploitatif dan tidak melindungi. Tepatnya, sejak tahun 1970 wajah kebijakan politik yang korup dan eksploitatif menjadi bagian yang tak terpisahkan dari regulasi untuk TKI. Ujung-ujungnya, migrasi tenaga kerja menjadi sektor bisnis yang memunculkan perusahaan penempatan tenaga kerja ke luar negeri. Fenomena ini menggeser kebijakan penempatan buruh migran yang sebelumnya bersifat ad hoc (pasif) menjadi kebijakan yang massif demi target devisa dan keuntungan-keuntungan ekonomi lainnya. Setidaknya, sejak tahun 1970 hingga tahun 1983, tidak kurang dari 74 perusahaan pengerah terlibat dalam bisnis ini. Dan sampai saat ini lebih dari 500 perusahaan swasta yang terlibat dalam bisnis yang lebih mirip dengan perdagangan manusia ini.

Meskipun sejak 18 Oktober 2004 pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI, namun hampir semua pasalnya mewarisi kebijakan pengerahan tenaga kerja masa Orde Baru yang sifatnya pengerahan dan penguasaan, bukan perlindungan. Alih-alih membuat regulasi yang melindungi, pemerintah malah memberi peluang yang sangat besar kepada swasta yang selama ini menikmati keuntungan bisnis yang luar biasa dan menjadi bagian dari masalah yang terus mendera TKI. Penelitian yang dilakukan Migrant CARE menunjukkan bahwa kebijakan tentang penempatan TKI dieksklusi dari rumpun hukum perburuhan yang berorientasi pada pemenuhan hak-hak buruh yang menempatkan buruh sebagai subyek yang aktif.

Tidak ada satupun standar-standar pokok perburuhan menurut International Labour Organization (ILO) menjadi kandungan dari Undang-Undang ini.

Dan ironisnya, revisi terhadap Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 ini telah masuk dalam Program Legislasi Nasional sejak tahun 2010 yang sampai sekarang belum ada ujungnya, baru-baru ini mendapatkan sedikit angin segar bahwa Undang-Undang tersebut telah dibahas di Komisi IX DPR-RI dan masuk pada agenda prioritas. Adapun Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Perlindungan Hak-Hak Pekerja Migran dan Keluarganya yang sudah diratifikasi dari Konvensi PBB 1990 tidak optimal dan kurang terimplementasi dengan baik. Dapat kita lihat sejarah diratifikasinya pun mengalami hambatan yang cukup panjang selama 8 tahun (sejak tahun 2004 Indonesia telah menandatangani dan baru diratifikasi pada tahun 2012) dikarenakan adanya hipotesa yang mengatakan Indonesia tidak perlu meratifikasi konvensi tersebut yang berpotensi menghambat perolehan cadangan devisa negara dimana buruh migran merupakan salah satu penyumbang terbesar devisa negara.

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). Pengusiran tenaga kerja asal Indonesia dari Malaysia adalah satu dari sejumlah kasus lainnya. Tercatat pula sejumlah kasus penganiayaan dan pelecehan seksual terhadap pekerja Indonesia di negeri orang (Setya 2013, hlm.561).

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. 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 (Staatsblad Tahun 1887 Nomor 8) 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.

Dikaitkan dengan praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia masalah penempatan dan perlindungan TKI ke luar negeri, menyangkut juga hubungan antar negara, maka sudah sewajarnya apabila kewenangan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri merupakan kewenangan pemerintah namun pemerintah tidak dapat bertindak sendiri, karena itu perlu melibatkan pemerintah provinsi maupun kabupaten atau kota serta intitusi swasta. Di lain pihak karena masalah penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia langsung berhubungan dengan masalah nyawa dan kehormatan yang sangat azasi bagi manusia, maka institusi swasta yang terkait tentunya haruslah mereka yang mampu, baik dari aspek komitmen, profesionalisme maupun secara ekonomis, dapat menjamin hak-hak azasi warga negara yang bekerja di luar negeri tetap terlindungi.

Dengan mempertimbangkan kondisi yang ada serta peraturan perundang-undangan, termasuk didalamnya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1982 tentang Pengesahan Konvensi Wina 1961 mengenai Hubungan Konsuler, Undang-undang Nomor 2 Tahun 1982 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Misi Khusus (*Special Missions*) Tahun 1969, dan Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang hubungan Luar Negeri. Undang-undang tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri dirumuskan dengan semangat untuk menempatkan TKI pada jabatan yang tepat sesuai dengan bakat, minat dan kemampuannya, dengan tetap melindungi hak-hak TKI.

Yang sering terjadi, bila terjadi kasus yang menimpa warga Indonesia di Malaysia, beberapa pejabat kementerian terkait hanya bersikap reaktif dan parsial dan tidak menyelesaikan masalahnya secara komprehensif. Nota protes sudah puluhan kali dikirim kepada pemerintah Malaysia bila ada TKI yang disiksa dan diperlakukan tidak adil.

Sangat tidak ada jaminan buat TKI bisa mendapat hukuman yang nyaman di Malaysia. Justru pihak Indonesia yang harus bisa menekan Malaysia agar mereka berlaku adil dalam hukumnya. Yang bisa kita lakukan adalah perlu melakukan moratorium secara total untuk tenaga kerja di sektor domestik/pembantu rumah tangga, konstruksi, perkebunan, jasa dan industri. Karena bila itu kita lakukan, dijamin Malaysia akan goyang secara ekonomi.

Bila TKI ditarik secara total, dipastikan Malaysia akan kesulitan mencari penggantinya. Karena tenaga kerja asal negara lain, seperti Bangladesh, Philipina dan lainnya, tidak memiliki keahlian dan kekuatan yang memadai untuk bekerja di perkebunan. Tidak seperti TKI. Dari sinilah Malaysia bisa dilihat bahwa mereka sangat bergantung penuh pada TKI untuk sektor perkebunan. Karena jumlah TKI yang bekerja di sektor itu, sangat besar dan dominan. Jumlah tersebut tentu tak bisa dilihat semata-mata sebagai pekerja biasa. Beda halnya bila kita melakukan moratorium untuk sektor domestik, karena TKI kita bisa digantikan dengan pekerja dari negara lain. Jadi dengan melakukan moratorium secara total khususnya di sektor perkebunan, bisa menjadi posisi tawar bagi Pemerintah Indonesia kepada Malaysia. Tentu untuk menekan agar Malaysia memberikan perlindungan hukum yang lebih konkrit kepada TKI.

Paling tidak ada empat solusi mendesak yang perlu dilakukan dalam melindungi TKI. Pertama, yakni dengan menerapkan hukum berlapis. Dalam hubungan ini, hukum perlindungan terhadap TKI harus tidak terbatas antara pemerintah pengirim dan penerima TKI, tetapi juga antara kedua pemerintah dengan Perusahaan Jasa TKI (PJTKI) maupun antara PJTKI, pihak majikan pengguna TKI, dan TKI itu sendiri. Hukum berlapis dimaksud perlu dibuat untuk memperkecil peluang dan kesempatan pengguna TKI berlaku sewenang-wenang. Namun, solusi hukum berlapis ini hanya mudah dijalankan jika negara pihak penerima TKI memiliki ketergantungan mutlak terhadap TKI kita.

Mengingat kondisi tersebut tidak dapat dipenuhi akibat pasar tenaga kerja sektor informal di negara penerima cenderung bersifat nonmonopolistik, terutama karena adanya persaingan tenaga kerja di sektor ini dari negara lain (terutama Filipina, Bangladesh, dan Sri Lanka), upaya keras untuk meningkatkan daya tawar TKI mutlak diperlukan. Dalam hubungan ini, peran pemerintah dan PJTKI untuk

meningkatkan kualitas dan daya saing serta diferensiasi TKI jika dibandingkan dengan tenaga kerja yang sama dari negara lain penting dijadikan solusi kedua. Dengan cara ini, stempel 'babu' atau budak atau hamba sahaya yang sering diterima, dapat pula dihilangkan. Filipina merupakan contoh negara yang berhasil menerapkan hukum berlapis ini karena perhatian tinggi semua pihak terkait untuk meningkatkan kualitas tenaga kerjanya sehingga pekerja dari negara ini memiliki daya tawar di semua negara penerima.

Ketiga, sanksi hukum yang berat bagi siapa pun yang melakukan kesewenang-wenangan terhadap TKI mutlak harus diterapkan dengan tegas. Belajar dari kasus Nirmala Bonat tempo dulu, misalnya, ketika pelakunya hanya divonis 18 tahun penjara dan hukuman tersebut bisa dibeli dengan jaminan, tentu tidak boleh terjadi lagi. Bahkan, jika perlu, harus ditinjau ulang karena tidak memenuhi unsur keadilan dan HAM.

Akhirnya, pembentukan wadah khusus yang ditujukan bagi perlindungan TKI di luar negeri juga diperlukan sebagai solusi keempat. Wadah khusus dimaksud sebaiknya tidak merupakan kepanjangan tangan pemerintah maupun berupa LSM, melainkan merupakan wadah formal yang independen terdiri dari berbagai lapisan masyarakat yang memiliki keahlian dan profesi, baik untuk berperan sebagai pressure institution bagi pihak manapun yang ingin melecehkan TKI

BAB IV

KESIMPULAN

Indonesia adalah negara yang banyak mengirimkan tenaga kerja ke luar negeri. Pilihan seseorang menjadi tenaga kerja di luar negeri tidak hanya berimbang positif, karena tidak jarang banyak diantara para TKI yang mengalami tindak kekerasan sampai dituduh melakukan tindak kejahatan. Upaya perlindungan yang diberikan pemerintah Indonesia kepada TKI terancam hukuman mati sudah baik namun, masih banyaknya jumlah TKI yang sedang diproses membuat Indonesia masih kurang dalam memberikan perlindungan terhadap TKI. Pemerintah Indonesia perlu melakukan suatu upaya agar TKI yang sedang diproses dan akan terancam hukuman mati dapat diselesaikan dengan secepatnya.

Kebijakan politik luar negeri pemerintah Indonesia dalam upaya menyelamatkan TKI yang di vonis hukuman mati di luar negeri merupakan upaya melindungi hak-hak TKI dari perlakuan yang tidak manusiawi, berupa kekerasan, kesewenang-wenangan, kejahatan atas harkat dan martabat manusia serta perlakuan lain yang melanggar hak asasi manusia. TKI yang di vonis hukuman mati pada faktanya hanya membela diri dari perlakuan majikan yang tidak manusiawi. Atas dasar itulah pemerintah Indonesia wajib memberikan perlindungan hukum terhadap para TKI, baik dengan cara diplomasi antar Negara, pemberian sanksi terhadap Negara tujuan TKI yang bermasalah, dan membuat perjanjian-perjanjian antar Negara dengan tujuan untuk meningkatkan kerjasama pembenahan skema pengiriman dan penertiban, serta perlindungan terhadap para TKI agar bisa berjalan dengan baik.

Menurut data Kemenakertrans, pada tahun 2011 dari total 421 kasus, pemerintah telah berhasil menyelesaikan kasus yang menimpa 161 orang TKI dan sekarang sudah dipulangkan ke Indonesia. Sementara itu, di seluruh wilayah Malaysia masih terdapat 260 orang TKI bermasalah yang masih menunggu penyelesaian kasusnya. Sedangkan yang berada di penampungan ada sekitar 84 orang TKI dan 2 bayi yang masih menunggu proses penyelesaian kasus-kasusnya. Atnaker bersama KBRI di Malaysia, tetap berupaya menjalankan fungsi-fungsi

perlindungan dan pembelaan TKI secara serius. Pembelaan ini tidak memandang status TKI, apakah legal atau ilegal. Keduanya tetap akan diperjuangkan secara setara, terutama jika kasusnya bermuatan pidana atau *non labour case*.

Pemerintah selalu berkomitmen untuk melindungi setiap warga negara yang berada di luar negeri, termasuk TKI yang tengah bekerja di luar negeri. Sambil menunggu penandatanganan MOU TKI sektor domestik (*domestic worker*) yang dilaksanakan pada bulan Mei 2011, pemerintah juga terfokus pada upaya-upaya penyelesaian kasus-kasus yang menimpa TKI kita yang bekerja di Malaysia.

Perlindungan bagi TKI yang bekerja di luar negeri dimulai dan terintegrasi sejak proses rekrutmen, proses penempatan TKI, selama bekerja dan ketika pulang ke tanah air. Dengan penyediaan dokumen-dokumen yang benar dan absah, diharapkan TKI terhindar dari risiko yang mungkin timbul selama mereka bekerja di luar negeri

Ketika TKI melakukan tindakan yang melawan hukum hingga melampaui batas (*overmacht*) di luar negeri, sudah seharusnya negara dapat melindungi hak-hak yang dimiliki oleh TKI sebagai Warga Negara Indonesia meskipun statusnya tersangka ataupun terpidana.

Selanjutnya untuk Indonesia, harus adanya perbaikan pengiriman TKI ke luar negeri agar tidak menjadi masalah baru bagi TKI dan pemerintah Indonesia lagi. Permasalahan adanya sistem pengiriman yang masih kurang disiplin dengan prosedur pengiriman tenaga kerja yang sudah ditetapkan. Pemerintah juga harus memeriksa kembali Perusahaan pengiriman TKI terutama dari perusahaan swasta yang banyaknya mengirim TKI ilegal. Jadi dengan adanya perbaikan atau perubahan dari negara pengirim sendiri setidaknya dapat mengurangi dampak buruk bagi TKI yang akan dikirim karena banyaknya TKI yang berharap dengan adanya pengiriman keluar negeri dapat merubah nasib perekonomiannya bukan dijadikan sebagai tempat penyiksaan.

Bekerja menjadi TKI, pada banyak kasus, sesungguhnya bukan merupakan pilihan. Fenomena ini sesungguhnya terjadi akibat desakan ekonomi dan keterbatasan kondisi (minimnya pendidikan dan keahlian) serta sulitnya mendapatkan pekerjaan di kampung halaman dan bahkan negara sendiri. Para

pejuang keluarga ini telah mempunyai niat baik memperbaiki nasib dengan mencari peruntungan di negeri orang.

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh para TKI baik pada saat pra penempatan, pada saat bekerja di luar negeri dan pasca penempatan atau masa kepulangan. Namun, permasalahan tetap terjadi sepanjang tahunnya. Upaya yang dilakukan pemerintah juga sudah sangat terlambat mengingat banyak kasus sama yang terjadi sepanjang tahunnya di Malaysia.

Banyaknya pelanggaran hak-hak kemanusiaan yang dialami oleh TKI di Malaysia, membuat Indonesia-Malaysia menandatangani MoU yang diharapkan bisa meminimalisir konflik yang terjadi. Selain itu, diplomasi Indonesia untuk TKI juga diharapkan bisa memberikan perlindungan hukum kepada TKI di luar negeri.

Kelemahan payung hukum yang dapat melindungi tenaga kerja di luar negeri disebabkan oleh 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.

Dalam proses penempatan dan perlindungan TKI, memang banyak sekali pihak yang terkait baik dari pemerintah maupun pihak swasta. Maka dari itu, koordinasi yang kuat antara semua pihak yang terkait sangat diperlukan untuk perlindungan TKI baik pada pra penempatan, saat bekerja di luar negeri dan pasca penempatan atau masa kepulangan. Beberapa permasalahan dalam koordinasi menyebabkan keterlambatan penanganan perlindungan terhadap TKI di Malaysia.

Perwakilan RI memiliki wewenang dan tanggung jawab yang besar dalam masa penempatan TKI di luar negeri. Sebagai perwakilan dari suatu Negara, Perwakilan RI memiliki akses langsung ke pemerintah Negara setempat. Dalam menjalankan tugasnya Perwakilan RI harus memperhatikan hukum nasional Indonesia disamping hukum Negara setempat dan hukum internasional.

Perlindungan terhadap TKI di Negara tujuan tidak dapat dilakukan hanya melalui jalur diplomasi yang banyak menyerap waktu dan tenaga, tetapi juga melalui cara cara lain berupa pemantauan secara terus menerus ke pusat-pusat penempatan TKI serta pemberian bantuan hukum bagi TKI.

Untuk persoalan Indonesia-Malaysia, peranan yang dilakukan pemerintah dalam melindungi kepentingan TKI masih bisa dikatakan lemah karena kerangka hukum yang melindungi TKI tersebut sangat kurang sehingga menyebabkan diplomasi luar negeri kadang tidak berjalan dengan maksimal. Dalam menangani permasalahan TKI di Malaysia, semua pihak-pihak yang terkait harus menjalankan tugasnya dengan baik sesuai dengan porsi masing-masing. Seluruh pihak yang berhubungan dengan penempatan dan perlindungan TKI harus proaktif dalam membantu menangani permasalahan yang ada. Selain itu, adanya kesadaran akan pentingnya perlindungan terhadap TKI sebagai penyumbang devisa yang cukup besar juga harus dimiliki oleh setiap pihak.

DAFTAR PUSTAKA

- Alwi, H, et.al 2007 , *upaya ”*, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Arif, S 2013, *Perlindungan Negara Terhadap TKI*, diakses tanggal 23 Juni 2015
www.geocities.com/arsipnasional/
- Aquina, D & Rachman, RA 2014, *286 TKI di Luar Negeri Terancam Hukuman Mati Di Malaysia : Menurut BNP2TKI, mayoritas TKI tersangkut kasus narkoba* 20 Juli 2014, diakses tanggal 16 Maret 2015.
<http://nasional.news.viva.co.id/news/read/523108-286-tki-di-luar-negeri-terancam-hukuman-mati>
- Bonasir, R 2013, *Target nol imigran gelap di Malaysia sulit dicapai*, diakses tanggal 16 Februari 2015
http://www.bbc.co.uk/indonesia/majalah/2013/12/131212_bisnis_malaysia_imigran_gelap
- Buku Pedoman Pengawasan Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia.
- Cha, Victor D 2000, ‘Globalization and the Study of International Security in Journal of Peace Research’, vol.37, No.3, hlm.391-403, Sage Publications.
- Hoslti, KJ 1984, *International Politics, A Framework for Analysis. Third Edition*, New Delhi.
- ILO 2006, *Proyek ILO tentang Menggalang Aksi Untuk Perlindungan Pekerja Rumah Tangga dari Kerja Paksa dan Perdagangan di Asia Tenggara*, Jakarta.
- Indonesia, Undang-undang 2002, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara*, Jakarta.
- Indonesia, Undang-undang 2002, *Undang-Undang Republik Indonesia Pasal 1 Kep. Menakertrans RI No Kep 104A/Men/2002 tentang Penempatan TKI Keluar Negeri*, Jakarta.
- Indonesia, Undang-undang 2004, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*, Jakarta.
- Iskandar, B 2004, *Dilema Buruh Di Rantau: Membongkar Sistem Kerja TKI di Malaysia*, Ar-Ruzz, Yogyakarta.

- Kansil 2008, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Kajian kementerian luar negeri 2011, Jakarta.
- Kusumaatmadja, M 1990, *Pengantar Hukum Internasional*, Alumni, Bandung.
- Manulang, SH 2001, *Pokok-Pokok Hukum Ketenagakerjaan Di Indonesia*, Rhineka Cipta, Jakarta.
- Mohsin, A 2010, *Diplomasi*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Nainggolan, PP 2005, *TKI dan Hubungan Indonesia Malaysia*, CV.Aghrino Abadi, Jakarta.
- Olton, R & Plano, JC 1999, *International Relations Dictionary*. Jakarta.
- Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM) 2010, *Migrasi Tenaga Kerja dari Indonesia*, Jakarta.
- Pusat Litbang dan Informasi, BNP2TKI 2011, Jakarta.
- Roy, SL 2000, *Diplomacy*, Rajawali Press, Jakarta.
- Satow, E 1992, *A Guide to Diplomacy Practice*, hlm.1, Longman Green & Co, New York.
- Setya, H 2013, *Memahami Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Harvindo, Jakarta.
- Silalahi, ER 2014, *Hilangnya Kedaulatan Negara dalam Pemenuhan Hak Warga Negara*, diakses tanggal 24 Juni 2015
<http://www.berdikarionline.com/opini/20150418/hilangnya-kedaulatan-negara-dalam-pemenuhan-hak-warga-negara.html>
- Soekarwo 2006, *Peranan Pemerintah Daerah Dalam Kaitannya Dengan Penempatan TKI ke Luar Negeri*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta.
- Suparno, E, *Kebijakan dan Strategi Penempatan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*, diakses tanggal 11 Mei 2015
<http://www.setneg.go.id>
- Susiana, S 2012, 'Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia', *Info Singkat Kesejahteraan Sosial*, vol.IV, no.21/I/P3DI/November/2012, hlm.10.
- Sutedi, A 2009, *Hukum Perburuhan*, cet.I, Sinar Grafika, Jakarta.

Syamsuddin, MS 2004, *Norma Perlindungan Dalam Hubungan Industrial*, Sarana Bhakti Persada, Jakarta.

Wagiman 2012, *Hukum Pengungsi Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta.

Wardoyo, T 2010, 'Diplomasi Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri', *Jurnal Diplomasi*, vol.2, no.1, Maret 2010, hlm. 59-60.

Widagdo, S 2008, *Hukum Diplomatik Dan Konsuler*, Bayumedia, Malang.

Widarso, YM 2011, *Peran Negara dalam Melindungi WNI di Luar Negeri: Permasalahan dan Langkah-langkah Strategis*, diakses tanggal 15 Juni 2015
<<http://www.depkeu.go.id/Ind/others/bakohumas/BakohumasBNP2TKI/IndexBNP2TKI.html>>