BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hubungan kerjasama antar dua negara atau yang disebut juga Hubungan Bilateral, merupakan salah satu bentuk dari interaksi antar negara sebagai aktor dalam Hubungan Internasional untuk memenuhi *national interest* nya masing-masing. Dalam pelaksanaannya, terbukti bahwa tiap-tiap negara tidak mampu memenuhi kepentingan nasionalnya tanpa bantuan dari negara lain, baik itu negara berkembang maupun negara maju sekalipun. Oleh karena itu seiring dengan berjalan nya proses globalisasi, dimana kebutuhan masyarakat internasional yang kian beragam, menuntut pemerintah dari tiap negara untuk memenuhi kebutuhan dalam negerinya yang mana tidak bisa dipenuhi hanya dari sumber daya yang ada di dalam negeri saja, hal tersebut kemudian menciptakan kebiasaan saling membutuhkan antar negara dan masyarakat internasionalnya.

Seperti yang dijalankan oleh pemerintah Republik Indonesia (RI) dengan pemerintah Kerajaan Saudi Arabia atau Arab Saudi, yang telah menjalin hubungan kerjasama bilateral kurang lebih selama 60 tahun, dari tahun 1950 hingga kini. Pada mulanya kekerabatan terjalin karena Kerajaan Arab Saudi merupakan salah satu negara yang mengakui kedaulatan RI pasca penjajahan dan proklamasi kemerdekaan pada tahun 1945. Dengan begitu Indonesia secara keseluruhan merasa didukung untuk membangun negara yang baru bangkit dari penjajahan yang berlangsung selama bertahun-tahun, dukungan moril tersebut

kemudian membuka jalan bagi kedua negara untuk berkerabat dengan baik yang pada mulanya hanya secara informal, namun seiring dengan berjalannya hubungan baik tersebut maka ditingkatkan menjadi hubungan diplomatik. Hubungan kerjasama tersebut terjalin di berbagai bidang, diantaranya dalam bidang perdagangan, kebudayaan, pendidikan dan ketenagakerjaan. Selama ini hubungan yang terjalin diantara dua pemerintah yang bersangkutan terbilang baik dan saling menguntungkan satu sama lain. Kerjasama antara Indonesia dan Arab Saudi ini terjalin kuat berdasarkan pada kesamaan agama dimana mayoritas masyarakat kedua negara adalah Muslim, selain itu juga kesamaan budaya dan politik menjadi beberapa faktor yang mendukung jalannya hubungan antar keduanya.

Pada 1950, RI membuka kantor Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) yang terakreditasi untuk Pakistan, Arab dan Iran di Kairo, Mesir. Hal tersebut secara resmi membuka hubungan diplomatik antara Indonesia dan Arab Saudi. Kemudian pada tahun 1955, Arab Saudi membuka kantor Kedutaan besar (Kedubes) di Jakarta, Indonesia. Dan di tahun 1964 KBRI didirikan di Jeddah, Arab Saudi, yang terakreditasi khusus untuk bilateral Indonesia dan Arab Saudi. Sedangkan kantor Konsulat Jendral Republik Indonesia untuk Arab Saudi baru didirikan pada tahun 2003 di Dubai, Arab Saudi. (http://-kemlu.go.id/Hubungan-%bilateral.html diakses pada 13/03/2014).

Seiring dengan berjalannya hubungan bilateral antara Indonesia dan Arab Saudi, untuk terus menjaga hubungan baik tersebut maka kedua belah pihak sepakat mengikat kerjasama secara resmi melalui perjanjian. Pada 24 November

1970 lahir perjanjian *Treaty of Friendship between The Republic of Indonesia and The Kingdom of Saudi Arabia* yang ditandatangani di Jeddah oleh kedua pemerintah negara yang bersangkutan. Perjanjian tersebut kemudian diratifikasi melalui UU No.9 tanggal 18 September 1971 LN No.77 tambahan LN No.2972. (http://kemlu-.go.id/Daftar-%Perjanjian-%Internasional-/index-.html diakses pada 13/03/2014).

Seperti yang selalu terjadi di setiap hubungan kerjasama antar negara dalam ruang lingkup internasional baik itu bilateral maupun multilateral, dimana tiap-tiap negara mempunyai kepentingan masing-masing, tidak menutup kemungkinan untuk timbulnya kendala-kendala seperti perbedaan pendapat bahkan konflik sekalipun dapat terjadi. Dalam hal ini seperti yang terjadi pada hubungan bilateral Indonesia dan Arab Saudi di bidang Ketenagakerjaan, meski selama ini hubungan kedua negara terbilang cukup baik hampir di seluruh sektor, namun dengan adanya masalah yang timbul beberapa tahun kebelakang ini khususnya dalam masalah Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Arab Saudi, maka hubungan kedua negara dalam bidang tenaga kerja sedikit terganggu, perhatian pemerintah kini fokus terhadap penyelesaian masalah tersebut dengan harapan tidak mengganggu hubungan RI-Arab Saudi di bidang yang lainnya.

Masalah Penempatan dan Perlindungan TKI sudah diatur dalam UU No.39 tahun 2004, mengenai bagaimana pelaksanaan prosedural dan operasional, bagaimana peran pemerintah dalam melaksanakan fungsinya sebagai pihak berwenang dan sejauh mana agen-agen dan badan hukum terkait yang bertugas menjamin kelangsungan hidup dan sebagai payung hukum bagi para TKI yang

bekerja di luar negeri, khususnya dalam hal ini di kawasan Arab Saudi, tercatat secara jelas dalam Undang-undang tersebut.

Ketersediaan lapangan kerja yang minim dibanding dengan jumlah masyarakat usia produktif merupakan faktor utama dari meningkatnya *supply* tenaga kerja imigran, khususnya dalam hal ini ke kawasan Timur Tengah. Kebutuhan ekonomi yang semakin meningkat juga mendorong masyarakat untuk mencari mata pencaharian yang penghasilannya lebih besar.

Meningkatnya jumlah pekerja imigran tersebut bukan tidak mengalami permasalahan yang berarti, mulai dari masalah prosedur keberangkatan, kontrak kerja hingga masalah pelanggaran Hak Asasi dialami oleh pekerja Indonesia khususnya yang berada di sektor informal.

Yang menjadi masalah terbesar dalam ketenagakerjaan di Indonesia saat ini yakni masalah hukuman mati yang dibebankan kepada WNI yang dianggap pemerintah Arab Saudi telah melakukan kejahatan. Tentu hal tersebut merupakan suatu permasalahan serius bagi pemerintah untuk segera menindaklanjuti dan memperjuangkan nasib warga negara yang sedang dalam masa kerja di luar batas negara. Bagaimanapun juga warga negara adalah tanggung jawab penuh pemerintah meski mereka melakukan pelanggaran hukum secara personal, namun, sudah menjadi tugas negara untuk melindungi dan memperjelas status hukum para WNI bermasalah tersebut.

Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi mencatat setidaknya ada 79 kasus hukuman mati TKI di Arab Saudi per periode 2001-2013, dan baru sekitar 41 WNI yang berhasil lepas dari hukuman mati dan masih ada 38 warga negara

yang status hukumnya belum diberikan kejelasan dan masih terancam hukuman mati pengadilan Arab Saudi. Sejauh ini langkah yang diambil oleh pemerintah Indonesia untuk membantu para WNI tersebut dengan memberikan pengacara yang dikontrak secara *case by case* dan juga *retainer* (tetap), langkah tersebut diusulkan oleh Satgas Penanganan WNI/TKI berkasus (http://www.-kemen-kumham-.go.id/-kasus-hukuman-mati-tki.html diakses pada 14/03/2014).

Satgas pemulangan TKI dibentuk dari Keputusan Presiden yang ditujukan untuk menangani permasalahan WNI yang terkena kasus hukum di negara tempatnya bekerja sebagai TKI.

Menurut Satgas pemulangan TKI/WNI tersebut, lambatnya penindakkan masalah WNI baik yang berada pada kasus hukuman mati maupun *overstayer*, dikarenakan adanya masalah teknis dan administratif dalam negeri yang cukup rumit oleh pemerintah Arab Saudi. Begitu pula interupsi dari *Migrant Care* terhadap Presiden, permasalahan TKI/WNI yang berkasus ini perlu tindakan yang lebih cepat dikarenakan nasib mereka di negeri orang cenderung ditelantarkan, perwakilan negara yang dimandatkan untuk menangani masalah tersebut terhitung sangat minim untuk mengurusi kasus sekian banyak dengan jumlah TKI yang beribu. *Emergency respon* pemerintah Indonesia cenderung lemah dan belum cukup efisien dalam menghadapi permasalahan ketenagakerjaan tersebut, sedangkan nasib para TKI diluar sana bergantung pada pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas perlindungan mereka.

Di lain pihak Badan Hukum Indonesia dan Kementerian Luar Negeri berpendapat bahwa lambatnya proses penanganan dan pemulangan WNI

Overstayer dikarenakan terbentur dengan masalah surat ijin keluar *(Exit Permitt)* dari pemerintah Arab Saudi dengan birokrasi yang rumit dan sulit.

Pemutihan (perbaikan dokumen) yang dilakukan pemerintah dalam hal ini Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat, merupakan satu bentuk langkah untuk mengembalikan warga negara ke tanah air dalam kasus *overstayer*, diantaranya dengan membantu para TKI untuk melengkapi dokumen keimigrasian dan ijin tinggal, memanfaatkan amnesti dari pemerintah Arab Saudi dengan tim gabungan yakni Kementerian Luar Negeri, Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) dan Kementerian Tenaga Kerja.

Adanya amnesti dari pemerintah Arab Saudi untuk para TKI yang bermasalah dengan ijin tinggal diharapkan dapat dimanfaatkan dengan baik, setidaknya memberikan waktu kepada pemerintah Indonesia untuk memenuhi kelengkapan dokumen dan *Exit permitt* khususnya untuk kasus WNI *overstayer.* Namun pada kenyataannya ada pihak-pihak yang memanfaatkan amnesti ini menjadi arena bisnis, dengan membebankan sejumlah biaya kepada para TKI untuk melengkapi administratif amnesti tersebut. Sedangkan pemerintah Arab Saudi tidak pernah menetapkan biaya apapun untuk proses administrasi amnesti bagi para tenaga kerja.

Kedutaan Besar Arab Saudi perlu menindak sikap dari oknum-oknum yang tidak menjalankan tugas sebagaimana mestinya dengan menata dan membenahi sistem keimigrasiannya baik itu dengan pengawasan secara langsung maupun pemberian sanksi yang lebih tegas terhadap pelaku-pelaku pungutan biaya tidak

resmi. Karena hal tersebut menambah beban dengan mempersulit keadaan para TKI di Arab Saudi.

Beberapa masalah kekerasan yang terjadi terhadap TKI khususnya yang berada pada sektor informal, seperti, Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT) atau dikenal dengan *Householders*, disebabkan oleh banyak faktor yang tidak hanya datang dari luar negeri, tetapi juga ada faktor internal yang menjadi pemicu terjadinya kekerasan terhadap TKI sektor informal. Faktor di dalam negeri diantaranya seperti kurangnya pengawasan pemerintah terhadap agen-agen pemberangkat TKI atau yang kita kenal dengan Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) atau Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS), ada banyak agen-agen pemberangkat TKI yang ilegal, tidak tercatat secara resmi dan tidak memiliki ijin tertulis dari Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans). Hal tersebut dikarenakan, adanya pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab yang ingin mendapatkan keuntungan besar dari para calon TKI.

Kerugian bagi negara yang ditimbulkan dari adanya agen ilegal tersebut dikarenakan agen-agen TKI yang ilegal tidak menjalankan prosedur penempatan TKI sebagaimana standar yang sudah ditetapkan oleh pemerintah Indonesia, dalam hal ini khususnya Kemenakertrans. Prosedur yang tidak dilaksanakan oleh para agen TKI ilegal seperti misalnya, pembekalan keterampilan maupun bahasa yang kurang, sehingga mengakibatkan pengiriman TKI yang tidak sesuai dengan *job order* yang diajukan oleh *users* di Arab Saudi. *Users* adalah istilah bagi pengguna jasa TKI. Dimana kemudian ketidaksiapan TKI untuk bekerja, memicu

masalah-masalah seperti seringnya melakukan kesalahan dalam bekerja karena tidak memiliki keterampilan dalam bidang yang dia kerjakan, ataupun kesalahpahaman komunikasi karena perbedaan bahasa.

Sedangkan faktor eksternal datang dari Arab Saudi itu sendiri yang juga minim pengawasan dari pemerintah Arab Saudi terhadap pihak-pihak swasta yang berada di tiap regional Kerajaan Saudi Arabia dimana para TKI ditempatkan, ditambah lagi Arab Saudi tidak memiliki Undang-undang ketenagakerjaan asing dalam konstitusinya, sehingga bukan hal yang mudah untuk Indonesia mendorong pemerintah Arab Saudi untuk membantu memperketat perlindungan para TKI yang berada disana.

Ketentuan hukum yang berlaku di Arab Saudi, seseorang asing yang kemudian masuk di lingkungan sebuah keluarga, maka orang tersebut masuk ke dalam hukum keluarga, dimana perlakuan keluarga jika melakukan kesalahan di dalam rumah, maka, mendapatkan hukuman secara langsung oleh anggota keluarga baik berupa perlakuan kasar atau pun hanya sekedar kata-kata yang bersifat menghina. Pemerintah Indonesia mengupayakan untuk memberikan perlindungan hukum kepada para TKI, meski tidak adanya UU Ketenagakerjaan di Arab Saudi, namun banyak cara lain untuk mengikat secara resmi pemerintah Arab Saudi agar melakukan perlindungan terhadap tenaga kerja yang berada disana.

Seperti yang kita ketahui bahwa tendensi masyarakat di kawasan Arab Saudi cenderung tinggi dikarenakan tingkat ekonomi mereka yang merupakan negara penghasil minyak bumi terbesar sehingga menciptakan karakter

masyarakat yang superior dibanding dengan negara Indonesia yang masih terhitung sebagai negara berkembang, juga didukung oleh letak geografis yang sebagian besar merupakan gurun pasir dengan suhu udara yang tinggi menjadikan orang-orang yang tinggal disana cenderung memiliki temperamen yang juga tinggi. Ketika pekerja di dalam rumah mereka melakukan kesalahan, maka tidak jarang kekerasan baik itu verbal maupun non-verbal sering dialami oleh para PLRT. Hal tersebut kemudian menjadi fokus bagi pemerintah RI maupun Arab Saudi agar permasalahan yang terjadi tidak meluas sehingga menjadi hambatan bagi pelaksanaan hubungan bilateral antara kedua negara. Karena masalah di bidang ketenagakerjaan ini dapat mengganggu hubungan kedua negara yang selama ini berdasarkan pada *Mutualism*, dimana hubungan yang dijalin saling menguntungkan kedua belah pihak baik untuk perekonomian maupun politiknya, dengan kecenderungan timbul konflik yang sangat minim.

Oleh karena itu sebagai salah satu bentuk upaya negosiasi dari pemerintah Indonesia terhadap pemerintah Arab Saudi dalam menanggapi permasalahan Penempatan dan Perlindungan TKI, khususnya dalam hal ini yang berada di Kerajaan Arab Saudi, pada 11 Agustus 2011 pemerintah RI melalui Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, mengeluarkan Moratorium Tenaga Kerja yang berlaku untuk sektor informal terhadap Arab Saudi. Moratorium merupakan suatu penundaan sementara. Penundaan dalam hal ini yaitu dengan melakukan penundaan pengiriman TKI untuk Arab Saudi dengan batas waktu yang ditentukan.

Moratorium ini dikeluarkan untuk mendorong pemerintah Arab Saudi melakukan pembahasan Nota Kesepahaman atau yang kita kenal dengan *Memorandum of Understanding* (MoU), yang mana di dalamnya berisikan butir-butir untuk memperjuangkan dan menjamin keberlangsungan hidup para TKI yang berada di Arab Saudi. Moratorium tersebut dibuat berdasarkan pada UU No.39/2004 pasal 81 ayat 1 (http://depnakertrans.go.id/mou%bilateral/index.html diakses pada 13/03/2014).

Setelah moratorium tersebut berjalan selama kurang lebih tiga tahun, kemudian pada 19 Februari 2014 di Riyadh, Arab Saudi, akhirnya Indonesia dan Arab Saudi menandatangani MoU yang diajukan oleh pemerintah Indonesia dengan tiga butir utama kesepakatan dan juga syarat dan kondisi yang diajukan oleh pemerintah Arab Saudi. Penandatanganan Nota Kesepahaman ini disebut sebagai sejarah baru dalam hubungan bilateral kedua negara bersangkutan dalam bidang Ketenagakerjaan, dengan harapan perlindungan bagi TKI khususnya yang berada pada sektor informal di Arab Saudi akan lebih terjamin dan menutup kemungkinan terulangnya kasus-kasus kekerasan terhadap PLRT.

Pada dasarnya Moratorium digunakan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan utama memberikan perlindungan kepada para TKI sektor informal khususnya, melalui kesepakatan MoU antar kedua negara. Karena MoU lah yang kemudian menjadi dasar bagi pelaksanaan perlindungan dalam kerangka kerjasama bilateral antara kedua negara.

Berhasil ataupun tidaknya sebuah upaya negosiasi suatu negara terhadap negara lain yang berdasarkan pada kepentingan nasional maupun yang

menyangkut *dignity* dari suatu bangsa dapat dinilai dari bagaimana kemudian kesepakatan yang dihasilkan dapat memberikan efek terhadap objek yang menjadi fokusnya. Maka yang terpenting dari sebuah kesepakatan yang terjadi yakni proses untuk menuju kesepakatan tersebut, bagaimana suatu negara kemudian dapat mendorong negara lain untuk menjalankan ataupun memenuhi permintaan yang tentunya saling menguntungkan satu sama lain baik itu untuk menghindari konflik ataupun hanya pemenuhan kepentingan nasional.

Dengan demikian, berdasarkan pada latar belakang tersebut diatas, penulis tertarik untuk mengangkat penelitian dengan judul :

"Kerjasama Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi mengenai Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia pasca diberlakukan Moratorium TKI Sektor Informal tahun 2011".

Ketertarikan penulis untuk meneliti dan mengangkat tema tersebut didukung oleh beberapa mata kuliah disiplin Ilmu Hubungan Internasional, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Pengantar Hubungan Internasional, menjadi acuan untuk menganalisa bagaimana pelaksanaan interaksi antar negara dalam ruang lingkup internasional untuk mencapai suatu tujuan.
2. Diplomasi dan Negosiasi, sebagai fokus kajian tema penelitian dimana untuk menganalisa pelaksanaan proses diplomasi dan negosiasi antar kedua negara yang bersangkutan yakni Indonesia dan Arab Saudi.

3. Hukum Internasional, menjadi acuan untuk menganalisa pelaksanaan hukum internasional yang berlaku untuk mengatur Hak Asasi Manusia sebagai masyarakat internasional.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada identifikasi masalah yang diangkat penulis dalam latar belakang, penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1.2.1 Rumusan Masalah Mayor

"Bagaimana Kerjasama Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi mengenai perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) informal pasca diberlakukannya moratorium TKI sektor informal pada tahun 2011".

Untuk pembatasan masalah, penulis membatasi masalah dari tahun dikeluarkannya Moratorium TKI sektor informal yakni pertengahan tahun 2011 hingga tahun penandatanganan MoU sebagai hasil dari kesepakatan bersama yakni tahun 2014 untuk menilai bagaimana perkembangan kerjasama kedua negara tersebut khususnya dalam melindungi TKI setelah dikeluarkannya kebijakan Moratorium sebagai upaya negosiasi pemerintah Indonesia dalam menangani permasalahan Penempatan dan Perlindungan TKI, dalam hal ini khususnya TKI pada sektor informal.

1.2.2 Rumusan Masalah Minor

1. Apa yang melatarbelakangi diberlakukannya moratorium TKI sektor informal tahun 2011 terhadap Arab Saudi?
2. Apa saja bentuk kerjasama Indonesia dan Arab Saudi terkait TKI sektor informal?
3. Kendala apa saja yang dihadapi oleh kedua negara dalam upaya melindungi TKI sektor informal?
4. Bagaimana prospek perlindungan TKI informal setelah kerjasama yang dilakukan oleh kedua negara yang bersangkutan?

1.3 Maksud dan Tujuan

1.3.1 Maksud Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk memahami bagaimana pelaksanaan kerjasama antara Indonesia dan Arab Saudi dalam melindungi TKI yang berada pada sektor informal seperti penatalaksana rumah tangga khususnya setelah dikeluarkan kebijakan moratorium TKI sektor informal oleh pemerintah Indonesia terhadap Arab Saudi, dengan mengetahui apa saja upaya dan kendala dari proses pelaksanaan moratorium tersebut hingga disepakatinya butir-butir perjanjian dalam perlindungan TKI yang kemudian dibentuk dalam sebuah MoU yang ditandatangani kedua belah negara yang bersangkutan.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana kerjasama Indonesia dan Arab Saudi dalam pelaksanaan perlindungan TKI yang berada pada sektor informal yang salah satunya yakni penata laksana rumah tangga
2. Untuk mengetahui apa saja kerjasama yang dijalankan oleh kedua negara tersebut mengenai perlindungan TKI sektor informal, khususnya setelah moratorium diberlakukan
3. Untuk mengetahui kendala apa saja yang dihadapi oleh kedua belah negara dalam mencapai kesepakatan bersama perihal perlindungan TKI
4. Untuk memahami bagaimana prospek dari kerjasama Indonesia dan Arab Saudi setelah moratorium yang menghasilkan MoU terkait perlindungan TKI sektor informal

1.4 Kegunaan Penelitian

Berdasarkan pada maksud dan tujuan penulis dalam penelitian ini, maka kegunaan dari penelitian dibagi menjadi dua, diantaranya sebagai berikut :

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Penulis berharap penelitian ini berguna secara teoritis untuk menambah pengetahuan pembaca mengenai konsep diplomasi dan negosiasi suatu negara yang terjalin dalam bentuk hubungan bilateral, dalam hal ini khususnya antara Indonesia dan Arab Saudi untuk kemudian mencapai suatu tujuan yang saling menguntungkan kedua belah pihak yang bersangkutan. Dan menambah

pengetahuan pembaca mengenai penempatan dan perlindungan terhadap TKI yang sesuai dengan ketentuan hukum Indonesia melalui Undang-undang No.39/2004.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Adapun hasil dari penelitian ini diharapkan penulis dapat bermanfaat secara praktis membantu pembaca untuk dijadikan bahan tambahan informasi bagi para pelajar Ilmu Hubungan Internasional mengenai kerjasama Indonesia dan Arab Saudi dalam perlindungan tenaga kerja sektor informal dan menambah bahan informasi mengenai pemberlakuan Moratorium sebagai instrumen mencapai Nota Kesepahaman.