

# **BAB I**

## **Pendahuluan**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia merupakan salah satu negara pengirim tenaga kerja migran di kawasan Asia dan Timur-Tengah. Jumlah total tenaga kerja migran Indonesia mencapai 4,5 juta orang, dengan persentase perempuan sebesar 70%. Sedikitnya tenaga kerja pria berjumlah 30% yang bekerja di sektor pertanian, bangunan, transportasi dan jasa. Bila ditelaah lebih lanjut tenaga kerja migran perempuan mendominasi pekerjaan rumah tangga dan manufaktur dengan persentase mencapai 90%.<sup>1</sup> Secara umum, tujuan masyarakat Indonesia bekerja di luar negeri adalah untuk mendapatkan penghasilan yang lebih baik. Kondisi sosial yang masih memprihatinkan serta minimnya kesempatan kerja dalam negeri menyebabkan minat yang tinggi untuk bekerja di luar negeri meskipun pada kenyataannya resiko kerja yang diterima lebih besar.

Tenaga kerja migran Indonesia kerap kali mendapatkan eksploitasi secara sistemik, mulai saat pendaftaran, perekrutan, penempatan hingga saat kembali ke Indonesia.<sup>2</sup> Dalam suatu studi mengenai kekerasan terhadap tenaga kerja migran oleh Konsorsium Pembelaan Buruh Migran Indonesia (KOPBUMI) ditemukan fakta

---

<sup>1</sup>Depanaker, *Data Penempatan TKI*, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Dapat diakses pada [http://m.depanakertrans.go.id/?show=news&news\\_id=789](http://m.depanakertrans.go.id/?show=news&news_id=789) (akses pada 8 Januari 2014)

<sup>2</sup>Komnas Perempuan dan Solidaritas Perempuan, *Buruh Migran Indonesia : Penyiksaan di Dalam dan di Luar Negeri*, Laporan Indonesia kepada Pelapor Khusus PBB untuk Hak Asasi Migran, Kuala Lumpur, 2002

mengenai kekerasan substansial terhadap tenaga kerja migran Indonesia yang bekerja di Asia-Pasifik, dan Timur-Tengah. Sebagian besar kekerasan dan eksploitasi ditujukan pada tenaga kerja migran perempuan yang menghadapi beragam bentuk pemerasan, kekerasan fisik, terjangkit penyakit, penipuan, rekrutmen *illegal*, dan perdagangan manusia.<sup>3</sup>

Tenaga kerja migran asal Indonesia dikenal sebagai tenaga kerja yang murah, patuh, dan bersedia melakukan pekerjaan-pekerjaan yang rendah seperti menjadi Pekerja Rumah Tangga (PRT). Berdasarkan data Departemen Tenaga Kerja (Depnaker) pekerjaan sebagai PRT merupakan pilihan yang paling dominan dalam sejarah migrasi perburuhan Indonesia.<sup>4</sup> Hal ini kemudian menyebabkan kurangnya pembekalan keterampilan dan pengetahuan yang diberikan agen-agen pengirim tenaga kerja. Pada dasarnya pekerjaan rumah tangga adalah pekerjaan sehari-hari yang biasa dilakukan tanpa memerlukan keahlian dan keterampilan tertentu. Hal ini dapat dilihat sebagai salah satu bentuk pelanggaran hak-hak calon pekerja sejak di negara asal.<sup>5</sup> Pada kenyataannya tenaga kerja migran perempuan justru menyumbangkan kontribusi yang besar bagi pemasukan devisa dan pembangunan perekonomian Indonesia dibandingkan dengan tenaga kerja migran laki-laki. Terbukti dari 60% total keseluruhan pemasukan devisa berasal dari kontribusi tenaga kerja migran perempuan

---

<sup>3</sup>Asian Migrant Centre (AMC), Indonesian Migrant Workers Union (IMWU), dan The Hongkong Coalition of Indonesian Migrant Workers Organization (Kotkiho), *Pemerasan Sistematis Berkepanjangan pada Buruh Migran Indonesia di Hongkong : Studi Mendalam* (AMC, IMWU, dan Kotkiho, 2007), hal 10

<sup>4</sup>Komnas Perempuan dan Solidaritas Perempuan, *Buruh Migran Indonesia : Penyiksaan di Dalam dan di Luar Negeri*

<sup>5</sup>Komnas Perempuan dan Solidaritas Perempuan, *Buruh Migran Pekerja Rumah Tangga (TKW PRT): Inisiatif-inisiatif Baru untuk Perlindungan Hak Asasi TKW-PRT*, Laporan Indonesia kepada Pelapor Khusus PBB untuk Hak Asasi Migran, Kuala Lumpur, 2003

yang bekerja sebagai PRT.<sup>6</sup>Namun, mereka justru menjadi pihak yang paling banyak mendapatkan perlakuan diskriminatif sejak awal perekrutan di negara asalnya.

Salah satu negara tujuan utama pengiriman dan penempatan tenaga kerja Indonesia (TKI) adalah Arab Saudi. Sekitar 93% TKI yang ditempatkan di Arab Saudi merupakan pekerja sektor domestik yaitu Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT) yang mayoritas berjenis kelamin perempuan.<sup>7</sup>TKI di Arab Saudi berkontribusi pada pemasukan devisa negara yang mencapai US\$ 1,7 miliar dengan remitansi sekitar US\$ 3 triliun pertahunnya.<sup>8</sup> Selain itu, minat masyarakat Indonesia untuk bekerja di Arab Saudi juga sangat tinggi sehingga Arab Saudi merupakan negara kedua terbesar dalam jumlah penempatan TKI yang mencapai 1,2 juta orang.<sup>9</sup>

Arab Saudi juga merupakan negara yang memiliki kasus TKI tertinggi. Pada tahun 2011 terdapat sekitar 18.977 kasus TKI yang terjadi di Arab Saudi.<sup>10</sup> Di antara kasus-kasus tersebut, kasus yang menjadi perhatian utama adalah kasus TKI yang mengalami penganiayaan dan TKI yang terancam/mengalami hukuman mati. Umumnya kasus ini dialami oleh Tenaga Kerja Wanita (TKW) yang bekerja pada sektor domestik seperti Pekerja Rumah Tangga (PRT). Jenis pekerjaan ini

---

<sup>6</sup>*Potensi Pendapatan TKI Rp. 380 Miliar*, Indonesia Finance Today, 2010. Dapat diakses pada [www.indonesiainancetoday.com/read/49743/Potensi-Pendapata-TKI-Rp-380-Miliar](http://www.indonesiainancetoday.com/read/49743/Potensi-Pendapata-TKI-Rp-380-Miliar) (akses pada 20 November 2013)

<sup>7</sup>*Setengah Juta WNI diekspor jadi TKI Sepanjang 2013*, Kompas.com, 2013. Dapat diakses pada <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2014/01/08/0957567/Setengah.Juta.WNI.Diekspor.Jadi.TKI.Sepanjang.2013> (akses pada 15 April 2014)

<sup>8</sup>*Empat Bulan, Devisa TKI Tembus 1,5 Miliar Dolar*, Tempo.co, 2012. Dapat diakses pada : <http://ww.tempo.co/read/news/2012/07/19/097417994/Empat-Bulan-Devisa-TKI-Tembus-15-Miliar-Dolar> (akses pada 18 Juli 2013)

<sup>9</sup> Kompas.com, *Setengah Juta WNI diekspor jadi TKI Sepanjang 2013*

<sup>10</sup>*Crisis Center BNP2TKI Tangani 12.270 Pengaduan Permasalahan TKI*, BNP2TKI, 2013. Dapat diakses pada <http://www.bn timer2tki.go.id/berita-mainmenu-231/8526-crisis-center-bnp2tki-tangani-12270-pengaduan-permasalahan-tki.html> (akses pada 27 Juni 2013)

ditempatkan di dalam rumah atau tempat kediaman pribadi yang jauh dari sorotan publik. Karena sifatnya tersembunyi, maka kekerasan dan penganiayaan mudah terjadi namun sulit untuk dikendalikan. Hal ini dapat dilihat dari contoh kasus yang terjadi di beberapa tahun terakhir yang secara garis besar akibat dari tindakan sewenang-wenang yang dilakukan majikan kepada pekerja yang berujung pada kasus penganiayaan dan pembunuhan. Kasus ini baru diketahui ketika pekerja melarikan diri atau ada pihak yang melaporkannya.<sup>11</sup>

Seperti kasus yang terjadi pada Kikim Komalasari seorang PRT yang bekerja di kota Abha, Arab Saudi. Pada November 2010 jenazahnya ditemukan di tempat sampah setelah mengalami penyiksaan oleh majikannya, dan jenazahnya baru dapat dipulangkan ke Indonesia setahun kemudian.<sup>12</sup> Diikuti kasus Sumiati TKI PRT yang baru empat bulan bekerja di Arab Saudi. Sumiati mengalami sejumlah kekerasan fisik yang digolongkan sebagai penganiayaan berat hingga nyaris lumpuh dan mengalami pelecehan seksual. Setelah kasus tersebut terungkap barulah majikan Sumiati menjadi tersangka dan dijatuhi hukuman. Namun pada akhirnya, majikan Sumiati tersebut dibebaskan dengan alasan bukti yang tidak kuat.<sup>13</sup>

Kemudian kasus yang cukup menjadi perhatian pada tahun 2011 adalah kasus hukum pancung Ruyati Binti Satubi akibat terbukti membunuh majikannya pada

---

<sup>11</sup>*Pengaduan TKI Tertinggi dari Saudi Arabia*, PPID BNP2TKI, 2012. Dapat diakses pada <http://ppid.bnptki.go.id/index.php/component/content/article/74-berita-terkini/343-pengaduan-tki-tertinggi-dari-saudi-arabia> (akses pada 9 Januari 2014)

<sup>12</sup>*Jenazah TKI Kikim Komalasari Tiba di Indonesia*, Liputan6, 2011. Dapat diakses pada <http://news.liputan6.com/read/355605/jenazah-tki-kikim-komalasari-tiba-di-indonesia> (akses pada 8 Januari 2014)

<sup>13</sup>*Pendapat Anda Tentang Nasib TKI*, BBCIndonesia.com, 2010. Dapat diakses pada [http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita\\_indonesia/2010/11/101122\\_komentarsumiati.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2010/11/101122_komentarsumiati.shtml) (akses pada 10 November 2013)

tahun 2009 di kota Mekkah, Arab Saudi. Alasannya adalah Ruyati berusaha membela diri ketika dianiaya oleh majikannya dan tanpa sengaja membunuhnya. Selama bekerja dengan majikannya tersebut, Ruyati sering mendapat perlakuan kasar seperti ancaman, cercaan dan kerap mengalami pemukulan. Namun, tidak ada pemberitahuan dari Arab Saudi mengenai proses berlangsungnya eksekusi hukum pancung Ruyati.<sup>14</sup> Kasus-kasus tersebut membuktikan bahwa Indonesia merupakan negara yang masih mengalami masalah dalam perlindungan penempatan tenaga kerja migran di negara asing. Tenaga kerja migran menjadi pihak yang rentan terhadap berbagai tindakan kekerasan sepanjang mereka berada diluar yurisdiksi negara asal tanpa ada jaminan hukum yang jelas. Bahkan, selama berlangsungnya pengiriman TKI ke Arab Saudi, belum ada perjanjian tertulis yang dibuat antara pemerintah Indonesia dan Arab Saudi yang mengatur mengenai perlindungan bagi TKI sektor domestik. Sehingga, penting untuk diteliti lebih lanjut mengenai upaya penanganan permasalahan TKI di Arab Saudi.

Pada tahun 2011 Indonesia memutuskan untuk memberlakukan kebijakan moratorium<sup>15</sup> TKI ke Arab Saudi melalui Instruksi Presiden berdasarkan hasil rapat kabinet terbatas.<sup>16</sup> Secara umum moratorium TKI adalah upaya penghentian

---

<sup>14</sup>*Seputar Hukuman Mati TKI Ruyati*, BBCIndonesiacom. 2012. Dapat diakses pada [http://www.bbc.co.uk/indonesiaberita\\_indonesia/2011/01/110110110110110\\_saudiruling.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesiaberita_indonesia/2011/01/110110110110110_saudiruling.shtml) (akses pada 10 November 2013)

<sup>15</sup>Moratorium adalah upaya negara untuk melakukan penangguhan dan penundaan suatu kebijakan

<sup>16</sup>Rapat dilaksanakan pada 22 Juni 2011 yang dihadiri Presiden dan Wapres, dan juga Kementrian terkait yaitu Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan Djoko Suyanto, Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat Agung Laksono, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Muhaimin Iskandar, Menteri Sosial Salim Segaf Aljufri, Menteri Luar Negeri Marty Natalegawa, dan Menteri Keuangan Agus Martowardjojo. Instruksi Presiden disampaikan melalui konfrensi pers pada Kamis 23 Juni 2011 yang menghasilkan 6 intruksi yaitu : putusan moratorium TKI ke Arab Saudi,

sementara pengiriman tenaga kerja perempuan terutama yang bekerja sebagai PRT ke Arab Saudi, dengan cara melakukan seleksi ketat pada saat proses perekrutan sampai adanya jaminan perlindungan yang memadai di negara penempatan berupa nota kesepahaman. Upaya pembuatan jaminan perlindungan bagi TKI merupakan suatu kebijakan luar negeri yang diupayakan pemerintah Indonesia guna melindungi TKI di Arab Saudi.<sup>17</sup>

Upaya pembuatan MoU melalui penerapan kebijakan moratorium TKI salah satunya dilatarbelakangi oleh kasus hukum pancung Ruyati yang menimbulkan aksi protes dan demonstrasi di dalam negeri. Sementara itu, masih ada sejumlah TKI terancam hukuman pancung yang sedang menjalani proses pengadilan dan membutuhkan upaya penanganan dan bantuan hukum. Indonesia dan Arab Saudi juga belum memiliki kesepakatan mengenai Undang-Undang dan jaminan hukum yang memberikan perlindungan bagi tenaga kerja migran Indonesia sektor informal, sementara kasus-kasus pelanggaran HAM yang dialami TKI terus terjadi dan mengalami peningkatan yang signifikan setiap tahunnya. Sehingga, pada Agustus 2011 pemerintah Indonesia sepakat untuk memberlakukan kebijakan moratorium TKI ke Arab Saudi secara efektif.<sup>18</sup>

---

pembentukan tim terpadu untuk meninjau perlu tidaknya tindakan moratorium TKI ke negara Arab lain, Surat Presiden untuk Raja Arab Saudi, pembentukan Satuan Tugas untuk TKI yang terancam hukuman mati dan membentuk Atase hukum dan HAM di negara yang banyak terdapat kasus TKI, serta kebijakan nasional dalam ketenagakerjaan.

<sup>17</sup>Dodi Ibnu Rusydi, *Enam Keputusan Presiden Soal Moratorium Penghentian Pengiriman Tenaga Kerja ke Arab Saudi*, YahooNews, 2011. Dapat diakses pada <http://id.berita.yahoo.com/enam-keputusan-presiden-soal-penghentian-pengiriman-tenaga-kerja-ke-arab-saudi.html> (akses pada 30 Agustus 2013)

<sup>18</sup>*Ibid.*,

Pada awal Januari 2011, pemerintah Indonesia sebenarnya telah mulai melakukan semi moratorium TKI dengan melakukan pengetatan dan perbaikan kontrak kerja.<sup>19</sup> Sepanjang tahun 2009-2011 Indonesia juga telah melakukan moratorium TKI ke beberapa negara yaitu Yordania, Syria, Kuwait, Uni Emirat Arab dan juga Malaysia.<sup>20</sup> Namun, karena permasalahan TKI yang terjadi terus bertambah pemerintah Indonesia akhirnya menetapkan status moratorium TKI ke Arab Saudi. Pemerintah Indonesia juga telah mempersiapkan sejumlah program-program pendukung untuk memperbaiki sistem ketenagakerjaan dalam negeri dan juga upaya perlindungan TKI dengan mengupayakan terbentuknya nota kesepahaman perlindungan TKI dengan Arab Saudi selama masa moratorium TKI.<sup>21</sup>

Ketika pengiriman TKI dibatasi, pemerintah bisa lebih fokus untuk menanggulangi penyebab masalah-masalah TKI yang sebagian besar berawal dari negara penempatan. Hasil kajian masalah TKI di Arab Saudi oleh Balitbangka dan Lembaga Penelitian Universitas Langlang Buana Bandung menyimpulkan bahwa kasus dan permasalahan TKI di Arab Saudi tidak terlepas dari permasalahan di dalam negeri sendiri.<sup>22</sup> Selama moratorium TKI diberlakukan, pemerintah beserta sejumlah kementerian bekerja sama dengan lembaga-lembaga terkait ketenagakerjaan

---

<sup>19</sup>RI Berlakukan Semi Moratorium TKI ke Arab Saudi Sejak Awal 2011, Detiknews, 2011. Dapat diakses pada <http://news.detik.com/read/2011/06/22/181604/1666388/10/ri-berlakukan-semi-moratorium-tki-ke-arab-saudi-sejak-awal-2011> (akses pada 15 April 2014)

<sup>20</sup>Moratorium Penempatan TKI Masih Berlaku di 5 Negara, BNP2TKI, 2011. Dapat diakses pada <http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/4553-moratorium-penempatan-tki-masih-berlaku-di-5-negara.html> (akses pada 15 April 2014)

<sup>21</sup>Jumhur : Banyak TKI Dialihkan dari Negara Penempatan, Republika Online, 2011. Dapat diakses pada <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nasional/11/03/10/168587-jumhur-banyak-tki-dialihkan-dari-negara-penempatan> (akses pada 21 Agustus 2013)

<sup>22</sup>Sutaat, dkk, *Pendampingan Sosial Bagi Calon Pekerja Migran dan Keluarganya di Daerah Asal : Studi Masalah dan Kebutuhan* (Jakarta Timur : P3KS Press , 2011)

melakukan upaya-upaya pembatasan pengiriman TKI dengan mengawasi dan menyeleksi izin penyelenggaraan dan pengoperasian sejumlah Perusahaan Pengerah Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PPJTKI) dan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS), memperketat sistem perekrutan dan pra-penempatan, mengalihkan pengiriman TKI ke negara lain yang memiliki jaminan perlindungan hukum, pengalihan penempatan TKI pada sektor formal, membuka lapangan pekerjaan dalam negeri terutama bagi calon TKI yang gagal berangkat ke Arab Saudi dan juga bekerjasama dengan lembaga hukum dalam upaya penegakan hukum terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh agen pengirim TKI serta mencegah kasus *human trafficking* dan pengiriman TKI *illegal* selama masa moratorium TKI.<sup>23</sup>

Moratorium pengiriman TKI ke Arab Saudi menimbulkan sejumlah permasalahan baru terutama bagi Indonesia. Moratorium TKI menyebabkan dorongan TKI mencari saluran migrasi yang tidak resmi (*illegal*), turunya potensi pemasukan devisa negara dari remitansi TKI di Arab Saudi, menambah daftar orang-orang yang kehilangan pekerjaan sehingga berpeluang menambah angka kemiskinan sebesar 1 – 6,8 % di Indonesia.<sup>24</sup> Bila ditinjau dari Arab Saudi, terjadi kekurangan dan kesulitan untuk mendapatkan tenaga kerja migran PRT. Sebelumnya, Arab Saudi juga menerima pembatalan kontrak kerja dan pembatasan pengiriman tenaga kerja asing dari beberapa negara yaitu India, Sri Lanka, dan Filipina akibat tingginya laporan

---

<sup>23</sup>Masjitah, *Perkembangan Moratorium Penempatan TKI ke Arab Saudi*, Sekretaris Kabinet Republik Indonesia, 2012. Dapat diakses pada <http://www.setkab.go.id/artikel-3765-perkembangan-moratorium-penempatan-tki-ke-arab-saudi.html> (akses pada 9 Januari 2014)

<sup>24</sup>Antonius Wiwan, *Pasca Moratorium*, The Indonesia Institute Center For Public Policy Research, 2011. Dapat diakses pada <http://www.theindonesianinstitute.com/index.php/pendidikan-publik/wacana/452-pasca-moratorium-tki> (akses pada 19 Agustus 2013)



kasus kekerasan tenaga kerja migran yang terjadi.<sup>25</sup> Sehingga banyak majikan yang sengaja menahan TKI PRT meskipun kontrak kerjanya sudah habis dengan menawarkan gaji yang lebih besar, karena khawatir tidak mendapatkan PRT pengganti. Tidak jarang terjadi penganiayaan ketika pekerja berusaha melawan dan menuntut untuk dipulangkan oleh majikannya.<sup>26</sup> Namun, di sisi positifnya pemerintah Arab Saudi untuk pertama kalinya meminta melaksanakan upaya penanganan kasus-kasus dan perlindungan TKI melalui perundingan dengan pemerintah Indonesia, setelah hampir 40 tahun pengiriman TKI ke Arab Saudi berlangsung. Pemerintah Arab Saudi juga menanggapi moratorium TKI dengan mencabut izin visa kerja baru bagi tenaga kerja domestik asal Indonesia.<sup>27</sup>

Apa yang sebenarnya terjadi pada tenaga kerja migran Indonesia di Arab Saudi membutuhkan perhatian Ilmu Hubungan Internasional karena memiliki pengaruh yang besar terhadap hubungan antar negara dan masyarakat secara global. Permasalahan tenaga kerja migran juga menyangkut isu kejahatan lintas batas negara sehingga diperlukan koordinasi dan kerjasama dari berbagai pihak karena tidak hanya melibatkan kepentingan satu negara saja. Salah satu upaya yang dilakukan negara guna mengatasi isu tenaga kerja migran dalam hubungan internasional adalah dengan mengupayakan kebijakan yang dapat memberikan perlindungan bagi TKI dengan

---

<sup>25</sup>Committee on Overseas Workers Affairs, *The Condition of Overseas Filipino Workers in Saudi Arabia*, (COWA, 2011), hal 11-16

<sup>26</sup>*Moratorium Memberi Keuntungan bagi TKI*, BNP2TKI, 2013. Dapat diakses pada <http://www.bnptki.go.id/berita-mainmenu-231/8320-moratorium-memberi-keuntungan-bagi-tki.html>, (akses pada 18 Juli 2013)

<sup>27</sup>*RI-Arab Saudi Bahas TKI*, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, 2011. Dapat diakses pada <http://www.menkokesra.go.id/content/ri-arab-saudi-bahas-tki> (akses pada 31 Januari 2014)

cara memberlakukan moratorium TKI ke Arab Saudi. Penerapan dari kebijakan ini dilihat sebagai upaya diplomasi guna menjadi sumber/input dari kebijakan luar negeri yaitu MoU perlindungan TKI yang dapat mengatasi permasalahan TKI di Arab Saudi.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) tenaga kerja migran perempuan Indonesia yang bekerja sebagai PRT di Arab Saudi merupakan suatu isu dalam Hubungan Internasional. Kasus tersebut terus mengalami peningkatan dengan jumlah yang signifikan setiap tahunnya dan harus diupayakan penanganannya. Sehingga, pemerintah Indonesia memutuskan untuk memberlakukan moratorium TKI ke Arab Saudi yang efektif sejak 1 Agustus 2011 hingga tercapainya kesepakatan dengan Arab Saudi dalam bentuk perjanjian bilateral yang memberikan jaminan perlindungan bagi TKI. Penelitian ini bermaksud untuk mengkaji penerapan dari kebijakan moratorium TKI yang berpengaruh pada hubungan bilateral Indonesia-Arab Saudi terkait upaya-upaya perlindungan TKI. Penerapan kebijakan moratorium TKI memunculkan upaya diplomasi Indonesia terhadap Arab Saudi dalam perumusan MoU perlindungan TKI.

## **1.3 Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka serangkaian pertanyaan yang hendak dijawab melalui penelitian ini adalah *bagaimanakah upaya diplomasi dalam penerapan kebijakan moratorium TKI guna merumuskan suatu upaya perlindungan TKI di Arab Saudi?*

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan kebijakan moratorium TKI sebagai suatu sumber kebijakan luar negeri dalam perlindungan TKI
2. Mendeskripsikan upaya diplomasi Indonesia terhadap Arab Saudi dalam menangani permasalahan TKI selama kebijakan moratorium TKI diberlakukan
3. Mengetahui sejauh mana hasil yang dicapai dalam penerapan kebijakan moratorium TKI terkait upaya perlindungan TKI di Arab Saudi

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Sebagai masukan bagi pemerintah dalam proses perumusan kebijakan negara dengan harapan dapat meningkatkan mutu/kualitas kebijakan yang menyangkut upaya mengatasi masalah TKI di luar negeri.
2. Sebagai bahan bacaan dan referensi bagi para peneliti dan akademisi ilmu Hubungan Internasional guna menambah informasi dan wawasan mengenai upaya pemerintah Indonesia dalam melindungi TKI di negara penempatan

#### **1.6 Studi Pustaka**

Pada umumnya telah banyak Sarjana Hubungan Internasional yang membahas dan meneliti mengenai upaya-upaya pemerintah Indonesia dalam memberikan perlindungan kepada TKI di luar negeri. Pada penelitian ini, peneliti akan

menampilkan beberapa tulisan sebelumnya yang menelaah permasalahan perlindungan TKI guna dijadikan sebagai acuan untuk mendukung penelitian.

*Pertama*, peneliti mengacu pada penelitian Dian Safitri yang berjudul *Diplomasi Indonesia dalam Perlindungan Tenaga Kerja di Malaysia pada Masa Pemerintahan SBY 2004-2009*.<sup>28</sup>Upaya yang dilakukan adalah dengan memaksimalkan perwakilan Indonesia di Malaysia dan Kementerian Luar Negeri beserta instansi terkait termasuk lembaga nasional dan internasional untuk memberikan perlindungan hukum, politik dan kemanusiaan kepada TKI.Strategi diplomasi dilakukan dengan meningkatkan kerjasama bilateral dan pembuatan *Memorandum of Understanding (MoU)* dengan Malaysia yang fokus pada perlindungan TKI khususnya perempuan yang bekerja sebagai PRT.Hasil penelitian menunjukkan bahwa penanganan terhadap kasus kekerasan yang dialami TKI masih kurang optimal dilakukan oleh pemerintah Indonesia melalui diplomat di Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) Malaysia.Masih banyak masalah yang belum ditangani dengan baik khususnya mengenai tenaga kerja *illegal*, dan kurang responsifnya pemerintah Malaysia dalam menanggapi kasus-kasus kekerasan tersebut.

*Kedua*, peneliti mengacu pada penelitian Ira Merdekawati yang berjudul *Upaya Pemerintah Indonesia dalam Melindungi Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di*

---

<sup>28</sup>Dian Safitri, “Diplomasi Indonesia dalam Perlindungan Tenaga Kerja di Malaysia pada Masa Pemerintahan SBY 2004-2009”, (Skripsi Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Hasanuddin Makassar)

*Arab Saudi 2007-2009.*<sup>29</sup>Upaya perlindungan yang dilakukan pemerintah mencakup pra-penempatan, penempatan dan purna penempatan. Melalui Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) dan Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI), dilakukan upaya penguatan hubungan diplomatik dengan Arab Saudi. Pemerintah Indonesia juga memberikan pelayanan preventif yang bersifat pencegahan dengan tujuan membangun perlindungan bagi TKI seperti pembentukan Satgas dan program pelayanan TKI di luar negeri, pelayanan kuratif yang bersifat penanganan dan perbaikan yaitu melalui pemaksimalan kerjasama KJRI dengan lembaga lokal yang terkait dan pelayanan akomodatif dalam bentuk perlindungan konkret yang disediakan KJRI untuk TKI yang bermasalah seperti menyediakan pengobatan dan tempat penampungan. Dalam lingkup nasional, upaya dilakukan melalui kementerian dan instansi terkait termasuk Badan Nasional Perlindungan dan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) dengan memberikan layanan, perlindungan dan bantuan hukum bagi TKI, menyediakan jasa repatriasi, serta bantuan modal bagi TKI yang telah kembali ke Indonesia. Hasil penelitian secara keseluruhan menyimpulkan bahwa upaya pemerintah dan lembaga-lembaga terkait belum maksimal. Namun, beberapa permasalahan TKI dapat diselesaikan meskipun dalam jangka waktu yang cukup lama.

*Ketiga*, peneliti mengacu pada penelitian Desty Purwanti yang berjudul *Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam Menangani Permasalahan PRT di Arab*

---

<sup>29</sup>Ira Merdekawati, "Upaya Pemerintah Indonesia dalam Melindungi Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Arab Saudi (Kurun Waktu 2007-2009)", (Skripsi Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Komputer Indonesia Bandung, 2011)

*Saudi Tahun 2006-2012*.<sup>30</sup>Meningkatnya angka kekerasan terhadap PRT di Arab Saudi mendorong pemerintah untuk mengeluarkan sejumlah kebijakan guna menangani hal tersebut. Penelitian ini mendeskripsikan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Indonesia sejak tahun 2006 hingga 2012 guna menangani permasalahan TKI di Arab Saudi. Hasil dari penelitian ini adalah dibentuknya lembaga BNP2TKI pada tahun 2006, dibentuknya Satgas TKI pada tahun 2011, melakukan moratorium penempatan TKI khususnya PRT ke Arab Saudi yang diberlakukan sejak 1 Agustus 2011, upaya pembentukan *Memorandum of Understanding* (MoU) dan mengoptimalkan peran perwakilan Republik Indonesia di luar negeri dalam melindungi TKI.

*Keempat*, peneliti mengacu pada penelitian Fadhli Zikri yang berjudul *Peran Diplomasi Pemerintah Indonesia terhadap Kerajaan Arab Saudi dalam Menangani Kasus TKI Tahun 2010-2011*.<sup>31</sup>Upaya perlindungan tenaga kerja yang dilakukan oleh Indonesia adalah dengan upaya diplomasi yang diwujudkan melalui pertemuan dan perundingan dengan Arab Saudi mengenai masalah perlindungan TKI. Pertemuan tersebut berupa *Senior Official Meeting I, Madinatul hujaj*, dan *Senior Official Meeting II* yang dihadiri oleh pejabat pemerintah kedua negara. Dalam pertemuan tersebut dibahas upaya penyelesaian masalah-masalah yang terjadi pada TKI, dari

---

<sup>30</sup>Desty Purwanti, "Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam Menangani Permasalahan PRT di Arab Saudi Tahun 2006-2012", (Skripsi Hubungan Internasional, Universitas Syarif Hidayatullah Jakarta : 2013) Dapat diakses pada <http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/24108/1/DESTY.pdf> (akses pada 25 Maret 2014)

<sup>31</sup>Fadhli Zikri, "Peran Diplomasi Pemerintah Indonesia terhadap Kerajaan Arab Saudi dalam Menangani Kasus TKI Tahun 2010-2011", (Skripsi Ilmu Politik, Institut Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2012) Dapat diakses pada [http://www.iisip.ac.id/sites/default/files/jurnal\\_swf/skripsi%20dan%20tesis/HI/Fadhli%20Zikri.swf](http://www.iisip.ac.id/sites/default/files/jurnal_swf/skripsi%20dan%20tesis/HI/Fadhli%20Zikri.swf) (akses pada 7 Januari 2014)

hasil pembicaraan disepakati penandatanganan nota kesepahaman (MoU) tentang perlindungan dan jaminan sosial bagi TKI yang bekerja di Arab Saudi.

*Kelima*, peneliti mengacu pada penelitian Yessi Oliviayang berjudul *Perlindungan TKI Pada Masa Penempatan Studi Kasus : TKI di Malaysia*.<sup>32</sup>Masalah utama yang dihadapi TKI adalah menjadi korban kekerasan di tempat kerja.Terkait dengan hal tersebut Kementerian Luar Negeri mengupayakan langkah-langkah bantuan hukum, advokasi, bantuan kemanusiaan dan upaya diplomasi dalam mengatasipermasalahan TKI di Malaysia.Pemerintah Indonesia bekerjasama dengan Malaysia untuk menerapkan penegakkan hukum terhadap individu yang terbukti menganiaya TKI.*Joint Committee* dan Satgas juga dibentuk untuk mekanime penyelesaian masalah dan perlindungan TKI di Malaysia.Peran pemerintah dalam memberikan perlindungan pada TKI dapat dilihat dari kasus Siti Hajar. Mulai dengan melakukan investigasi laporan lanjutan, memanggil agensi pengirim, menghubungi pihak keluarga di tanah air, dan mendampingi saat proses pengadilan.

Penelitian sebelumnya telah banyak membahas mengenai upaya-upaya pemerintah Indonesia dalam melindungi TKI dari permasalahan pelanggaran HAM di negara penempatan melalui peningkatan upaya diplomasi, kerjasama bilateral dan upaya-upaya yang dilakukan oleh badan-badan terkait seperti Kementerian Luar Negeri, KBRI, KJRI, diplomat, BNP2TKI serta merumuskan sejumlah kebijakan luar negeri. Persamaan dengan penelitian yang akan diteliti adalah peneliti akan

---

<sup>32</sup>Yessi Olivia, "Perlindungan TKI Pada Masa Penempatan Studi Kasus : TKI di Malaysia", (Skripsi Hubungan Internasional, Repository University of Riau) Dapat diakses pada <http://repository.unri.ac.id/bitstream/123456789/4262/4/penelitian%202.pdf> (akses pada 3 Desember 2013)

menganalisa upaya diplomasi Indonesia dalam melindungi TKI khususnya TKI PRT dari berbagai tindakan pelanggaran HAM di negara penempatan. Sedangkan perbedaan dengan penelitian yang akan diteliti adalah peneliti akan fokus untuk melihat penerapan dari kebijakan moratorium sebagai suatu kebijakan domestik yang berdampak pada hubungan bilateral Indonesia-Arab Saudi. Penerapan kebijakan moratorium TKI dinilai sebagai input dalam mendorong munculnya kerjasama antara Indonesia dan Arab Saudi untuk merumuskan MoU perlindungan TKI. Proses perumusan MoU perlindungan TKI juga dapat diasumsikan sebagai upaya diplomasi. Kemudian, penerapan kebijakan moratorium TKI ke Arab Saudi juga memiliki sejumlah perbedaan dengan kebijakan moratorium TKI ke negara lainnya karena diikuti dengan tidak dikeluarkannya izin visa baru bagi TKI oleh Arab Saudi. Hal ini lantas memunculkan upaya-upaya diplomasi Indonesia terhadap Arab Saudi dalam pembentukan MoU perlindungan TKI.

## **1.7 Kerangka Teori dan Konsep**

### **1.7.1 Kebijakan Luar Negeri**

Kebijakan luar negeri menurut James N. Rosenau yaitu upaya suatu negara melalui keseluruhan sikap dan aktivitasnya untuk mengatasi dan memperoleh keuntungan dari lingkungan eksternalnya.<sup>33</sup> Kebijakan luar negeri menurutnya ditujukan untuk memelihara dan mempertahankan kelangsungan hidup suatu negara.<sup>34</sup> Lebih lanjut, kebijakan luar negeri memasuki fenomena yang luas dan

---

<sup>33</sup>James N Rosenau, Gavin Boyd, Kenneth W. Thompson, *World Politics : An Introduction*, (New York : The Free Press, 1976), hal 27

<sup>34</sup>*Ibid.*, hal 32



kompleks, meliputi kehidupan internal (*internal life*) dan kebutuhan eksternal (*eksternal needs*) termasuk didalamnya adalah kapabilitas internal dan eksternal seperti aspirasi, atribut nasional, kebudayaan, konflik, kapabilitas, institusi, dan aktivitas rutin yang ditujukan untuk mencapai dan memelihara identitas sosial, hukum dan geografi suatu negara sebagai negara-bangsa.<sup>35</sup>

Kebijakan luar negeri menurut James N. Rosenau merupakan strategi atau rencana tindakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan suatu negara dalam menghadapi negara lain atau unit politik internasional lainnya, dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik atau dikenal dengan terminologi kepentingan nasional. Kebijakan luar negeri dapat ditujukan untuk menyelesaikan konflik, permasalahan, serta untuk menjalin kerjasama atau difokuskan pada isu-isu tertentu. Kebijakan luar negeri dijalankan oleh pemerintah suatu negara bertujuan untuk mencapai kepentingan nasional masyarakat yang diperintahnya.<sup>36</sup> Tujuan kebijakan luar negeri merupakan fungsi dari proses dimana tujuan negara disusun. Tujuan tersebut dipengaruhi oleh sasaran yang dilihat dari masa lalu dan aspirasi untuk masa yang akan datang.<sup>37</sup>

Berdasarkan pengertian kebijakan luar negeri diatas, peneliti mengasumsikan upaya perlindungan TKI melalui pembuatan MoU perlindungan TKI di Arab Saudi sebagai suatu kebijakan luar negeri Indonesia. Upaya tersebut ditujukan pemerintah

---

<sup>35</sup>*Ibid.*, hal 15

<sup>36</sup>Anak Agung Banyu, Yanyang Mochamad Yani, dan Perwita, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, (Bandung : Remaja Rosdakarya, 2005), hal 49

<sup>37</sup>James N. Rosenau, *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, (New York : The Free Press, 1969), hal 167

Indonesia kepada Arab Saudi untuk mencapai tujuan atau kepentingan nasional yaitu perlindungan TKI dari permasalahan pelanggaran HAM. Fokus isu dalam kebijakan ini adalah upaya penegakan nilai-nilai HAM terhadap TKI di Arab Saudi.

Menurut Rosenau kebijakan luar negeri digunakan untuk menganalisa dan mengevaluasi kekuatan-kekuatan internal dan eksternal yang mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara terhadap negara lain. Kemudian, ada sumber-sumber utama yang menjadi input dalam perumusan kebijakan luar negeri menurut Rosenau, yaitu :<sup>38</sup>

- Sumber sistemik (*systemic sources*) merupakan sumber yang berasal dari lingkungan eksternal suatu negara. Sumber ini menjelaskan struktur hubungan di antara negara-negara besar, pola-pola aliansi yang terbentuk di antara negara-negara dan faktor situasional eksternal yang dapat berupa isu area atau krisis. Struktur hubungan antara negara besar adalah jumlah negara besar yang ikut andil dalam struktur hubungan internasional dan bagaimana pembagian kapabilitas antara mereka. Sementara faktor situasional eksternal merupakan stimulan tiba-tiba yang berasal dari situasi internasional terakhir.

Sumber sistemik dalam upaya perlindungan TKI berasal dari nilai-nilai HAM internasional terhadap perlindungan buruh migran di luar negeri. Dimana ILO sebagai rezim internasional yang kemudian mempromosikan nilai-nilai penegakan HAM terhadap buruh migran yang kemudian menjadi sumber kebijakan luar negeri di Indonesia terkait permasalahan HAM pada TKI

---

<sup>38</sup>*Ibid.*, hal 18

- Sumber masyarakat (*societal sources*) merupakan sumber yang berasal dari lingkungan internal. Sumber ini mencakup faktor kebudayaan dan sejarah, pembangunan ekonomi, struktur sosial, dan perubahan opini publik. Kebudayaan dan sejarah mencakup nilai, norma, tradisi, dan pengalaman masa lalu yang mendasari hubungan antara anggota masyarakat. Pembangunan ekonomi mencakup kemampuan suatu negara untuk mencapai kesejahteraan sendiri. Struktur sosial mencakup sumber daya manusia yang dimiliki suatu negara atau seberapa besar konflik harmoni internal dan masyarakat. Opini publik juga mendapat faktor dimana penstudi dapat melihat perubahan sentimen masyarakat terhadap dunia luar. Hal ini dapat mendasari kepentingan negara untuk berhubungan dengan negara lain.

Adanya aksi demonstrasi dan dorongan dari masyarakat untuk memberikan perlindungan kepada TKI menjadi sumber dari pembuatan kebijakan luar negeri Indonesia dalam mengupayakan terbentuknya MoU perlindungan TKI di Arab Saudi.

- Sumber pemerintahan (*governmental sources*) merupakan sumber internal yang menjelaskan tentang pertanggungjawaban politik dan struktur dalam pemerintahan. Pertanggungjawaban politik seperti pemilu, kompetisi partai dan tingkat kemampuan pembuat keputusan dapat secara fleksibel merespon situasi eksternal. Sementara dari struktur kepemimpinan dari berbagai kelompok dan individu yang terdapat dalam pemerintahan.

Proses pemerintahan Indonesia yang melibatkan sejumlah kementerian seperti Kementerian Luar Negeri, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, dan

Kementerian Hukum dan HAM untuk mengupayakan terbentuknya MoU perlindungan TKI melalui penerapan moratorium TKI.

- Sumber idiosinkratik (*idiosyncratic sources*), merupakan sumber internal yang melihat nilai-nilai pengalaman, bakat serta kepribadian elit politik yang mempengaruhi persepsi, kalkulasi, dan perilaku mereka terhadap kebijakan luar negeri. Disini tercakup juga persepsi seorang elit politik tentang keadaan alamiah dari arena internasional dan tujuan nasional yang hendak dicapai.

Dalam merumuskan kebijakan luar negeri Indonesia, Presiden sebagai elit politik yang kemudian memutuskan memberlakukan kebijakan moratorium TKI melalui instruksi presiden guna memberikan perlindungan bagi TKI di Arab Saudi.

Berdasarkan sumber yang menjadi input kebijakan luar negeri Indonesia yaitu upaya pembentukan MoU dengan Arab Saudi, maka input yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber sistemik yang berasal dari nilai-nilai HAM internasional, sumber masyarakat (*societal sources*) yaitu aksi protes dan demonstrasi di dalam negeri dari berbagai kalangan masyarakat, Organisasi Masyarakat, serta didukung oleh pemberitaan pers dan media massa terhadap permasalahan TKI di Arab Saudi untuk memberlakukan moratorium TKI. Sumber pemerintahan (*governmental sources*) yaitu upaya sejumlah kementerian untuk mengupayakan perlindungan TKI dan sumber idiosinkratik yang berasal dari persepsi Presiden sebagai pembuat keputusan. Berdasarkan sumber kebijakan tersebut mendorong munculnya kebijakan

domestik pemerintah Indonesia yaitu moratorium TKI. Penerapan dari moratorium TKI merupakan input dalam perumusan MoU perlindungan TKI dengan Arab Saudi.

James N. Rosenau menguraikan konsep kebijakan luar negerike dalam tiga fase yang berbeda baik substansi maupun cakupannya, dimana satu sama lain saling terkait, yaitu :<sup>39</sup>

1. Kebijakan luar negeri dalam pengertian seperangkat orientasi (*a cluster of orientation*), yaitu berisikan seperangkat nilai-nilai ideal kebijakan luar negeri suatu negara yang menjadi panduan pelaksanaan kebijakan luar negeri negara yang bersangkutan. Orientasi ini merupakan hasil dari pengalaman sejarah dan persepsi masyarakat terhadap letak strategis negaranya dalam politik dunia.

Kebijakan luar negeri dipandang sebagai sekumpulan orientasi pada prinsip dan tendensi umum yang mendasari tindakan negara dalam dunia internasional, yaitu UUD 45 dan Pancasila yang dimiliki Indonesia.

2. Kebijakan luar negeri dalam pengertian strategi atau rencana atau komitmen untuk bertindak (*as set of commitment and plans for action*), yang berisikan cara-cara dan sarana-sarana yang dianggap mampu menjawab hambatan dan tantangan dari lingkungan eksternalnya. Strategi suatu negara ini didasari pada orientasi kebijakan luar negeri sebagai hasil interpretasi elit atau pembuat keputusan dalam menghadapi berbagai situasi spesifik yang membutuhkan suatu strategi untuk menghadapi situasi tersebut. Pada fase ini

---

<sup>39</sup>*Ibid.*, hal 53-55

biasanya kebijakan luar negeri diartikulasikan dalam pernyataan-pernyataan formal dalam konferensi pers atau dalam komunitas diplomatik.

Dalam kenyataannya, rencana tindakan ini merupakan penerjemah dari orientasi umum dan reaksi terhadap keadaan konkret. Pada fase ini rencana tindakan politik luar negeri akan memberikan pedoman bagi :

- Tindakan yang ditujukan pada situasi yang berlangsung lama, misalnya kebijakan luar negeri yang berkenaan dengan konflik Arab-israel
- Tindakan yang ditujukan pada negara-negara tertentu
- Tindakan yang ditujukan pada isu-isu khusus seperti kebijakan luar negeri mengenai pengawasan dan perlucutan persenjataan
- Tindakan yang ditujukan pada berbagai sasaran lainnya, misalnya isu lingkungan dan hak asasi manusia

3. Kebijakan luar negeri dalam pengertian bentuk perilaku (*as form of behavior*) merupakan fase paling empiris dalam kebijakan luar negeri. Konsep ketiga ini merupakan langkah nyata yang diambil para pembuat keputusan dalam kejadian dan situasi eksternal yang merupakan translasi dari orientasi dan artikulasi dari sasaran dan komitmen tertentu. Perilaku kebijakan luar negeri merupakan implementasi strategi kebijakan luar negeri suatu negara dalam situasi tertentu.

Adapun langkah-langkah dalam proses perumusan kebijakan luar negeri menurut Rosenau yang mencakup :<sup>40</sup>

- Menjabarkan pertimbangan kepentingan nasional ke dalam bentuk tujuan dan sasaran spesifik

Kepentingan nasional yang ingin dicapai adalah perlindungan TKI PRT melalui upaya pembuatan MoU perlindungan TKI yang didalamnya telah tercakup jaminan akan perlindungan HAM dan hak-hak sebagai pekerja

- Menetapkan faktor situasional di lingkungan domestik dan internasional yang berkaitan dengan tujuan kebijakan luar negeri

Situasional dalam negeri yang mengancam tindakan-tindakan kekerasan terhadap TKI di Arab Saudi yang telah melanggar norma-norma HAM yang berlaku baik dalam negeri maupaun di lingkungan internasional, yang diikuti oleh aksi protes dan desakan untuk melakukan moratorium TKI.

- Menganalisis keabilitas nasional untuk menjangkau hasil yang dikehendaki

Kapabilitas nasional Indonesia yang merupakan negara pengirim TKI PRT utama ke Arab Saudi, selain itu TKI asal Indonesia merupakan tenaga kerja yang sangat diminati oleh warga Arab Saudi. Oleh sebab itu, ketika moratorium TKI diterapkan terjadi kesenjangan dan kekurangan tenaga

---

<sup>40</sup>Yanyang Mochamad Yani, *Politik Luar Negeri*. Dapat diakses pada [http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2010a/01/politik\\_luar\\_negeri.pdf](http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2010a/01/politik_luar_negeri.pdf) (akses pada 11 April 2014)

kerja migran PRT di Arab Saudi. Posisi Indonesia yang sangat strategis yang merupakan negara *supply* TKI, sehingga dapat melakukan proses tawar-menawar dengan Arab Saudi agar TKI PRT dapat kembali dikirim namun dengan adanya jaminan hukum yang jelas.

- Mengembangkan perencanaan atau strategi untuk memakai kapabilitas nasional dalam menanggulangi variabel tertentu sehingga mencapai tujuan yang telah ditetapkan

Melalui kapabilitas nasional, Indonesia dapat menanggulangi efek negatif yang mungkin muncul dari penerapan moratorium TKI, yaitu dengan melakukan pengalihan pengiriman TKI ke negara lain, pengalihan penempatan pada TKI sektor formal, serta pemberdayaan lapangan pekerjaan dalam negeri bagi TKI/CTKI

- Melaksanakan tindakan yang diperlukan

Tindakan selanjutnya dari moratorium TKI adalah dengan menutup layanan penempatan pengiriman TKI ke Arab Saudi bagi seluruh warga Indonesia, selain itu juga melakukan pembenahan sistem ketenagakerjaan dalam negeri secara menyeluruh

- Secara periodik meninjau dan melakukan evaluasi perkembangan yang telah berlangsung dalam menjangkau tujuan atau hasil yang dikehendaki  
Upaya-upaya yang mengarah pada nota kesepahaman dengan Arab Saudi telah mulai diberlakukan dalam menjangkau tujuan perlindungan bagi TKI.



Moratorium TKI dinilai sebagai suatu kebijakan domestik yang penerapannya berdampak pada hubungan bilateral Indonesia-Arab Saudi. Oleh sebab itu, moratorium TKI dapat dikatakan sebagai suatu input dalam perumusan kebijakan luar negeri. Melalui konsep kebijakan luar negeri peneliti dapat menjelaskan sumber-sumber kebijakan luar negeri yang menjadi input suatu kebijakan, tujuan kebijakan yang ingin dicapai, kapabilitas nasional yang tersedia, serta tindakan-tindakan yang dilakukan untuk bisa menghasilkan atau merumuskan suatu kebijakan luar negeri.

### **1.7.2 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 pada hakikatnya merupakan proses tawar-menawar dalam suatu isu tertentu demi mencapai kepentingan nasional secara optimal melalui saluran-saluran resmi yang telah disepakati.<sup>41</sup> Konsep diplomasi membantu peneliti untuk melihat proses dari penerapan moratorium TKI untuk menghasilkan output berupa MoU perlindungan TKI.

Diplomasi secara konsep yaitu praktik pelaksanaan hubungan antar negara melalui perwakilan resmi. Diplomasi juga merupakan teknik operasional untuk

---

<sup>41</sup>K.J Hoslti, *International Politics, A Framework for Analysis*. Third Edition (New Delhi, Prentice Hall of India, 1984), hal 130

mencapai kepentingan nasional di luar wilayah yurisdiksi sebuah negara.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup>

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

---

<sup>42</sup>Roy Olton dan Jack C. Plano, *International Relations Dictionary*. Diterjemahkan oleh Wawan Juanda (Jakarta : Puta A. Bardhin CV. Cetakan Kedua, 1999)

<sup>43</sup> S.L Roy. *Diplomacy*. Diterjemahkan oleh Harwanto dan Misrawati (Jakarta : PT. Rajawali Press, 2000)

merupakan seni dan praktik bernegosiasi yang dilakukan oleh perorangan atau beberapa orang yang biasanya mewakili suatu negara.<sup>44</sup>

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.<sup>45</sup>

K.M Pannikar menyatakan dalam bukunya "*The Principle and Practise of Diplomacy*", yang menyatakan bahwa diplomasi dalam hubungannya dengan politik internasional adalah seni menyampaikan kepentingan suatu negara dalam hubungannya dengan negara lain.<sup>46</sup> Namun secara konvensional, yang dimaksud dengan diplomasi adalah sebagai usaha suatu negara-bangsa untuk memperjuangkan kepentingan nasional dikalangan masyarakat internasional.<sup>47</sup>

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-

---

<sup>44</sup>*Ibid.*,

<sup>45</sup>*Ibid.*,

<sup>46</sup>KM Pannikar, *The Principle and Practice of Diplomacy*, Diterjemahkan oleh Harwanto dan Mirsawati (Jakarta : PT. Raja Grafindo, 1995), hal 3

<sup>47</sup>KJ Holsti, *International Politics, A Framework for Analysis*, hal 82-83

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.<sup>48</sup>

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.<sup>49</sup>

Bentuk diplomasi bilateral terkenal sebagai bentuk diplomasi yang paling tua karena telah ada sejak zaman kerajaan kuno. Pada saat sekarang diplomasi bilateral dimaknai sebagai pendekatan kerjasama antar negara yang diawali melalui penempatan perwakilan negara di negara lain, seperti penempatan duta besar Indonesia di Arab Saudi dan terdapat kantor perwakilan Indonesia di Arab Saudi

---

<sup>48</sup>Aiyub Mohsin, *Diplomasi*, 2010, hal 19

<sup>49</sup>*Ibid.*,

yaitu KBRI dan KJRI. Dalam proses hubungan diplomatik terdapat proses tawar-menawar dan negosiasi dalam mengkomunikasikan dan menyelaraskan kepentingan untuk membentuk kesepakatan dalam mengatasi masalah atau menanggapi isu tertentu yang disertakan dengan dibuatnya perjanjian atau peraturan tertentu yang mengikat bagi masing-masing negara.<sup>50</sup>

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

## **1.8 Metodologi**

Metodologi adalah proses, prinsip dan prosedur yang digunakan untuk mendekati masalah dan mencari jawaban. Metodologi adalah rincian cara yang dipilih

---

<sup>50</sup>*Ibid.*,

dan digunakan peneliti untuk mendapat pengetahuan dari penelitian. Metodologi merupakan suatu pendekatan umum untuk mengkaji topik penelitian.<sup>51</sup>

### **1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian**

Pendekatan yang dipilih untuk menjelaskan dan menganalisis permasalahan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif-analisis, yaitu suatu pendekatan yang digunakan untuk menjelaskan suatu fenomena/realitas/gejala sosial secara mendalam dengan memaknai dan menginterpretasikan data-data empiris ke dalam suatu ilmu pengetahuan dan pemahaman baru yang bertujuan untuk menjawab suatu permasalahan sosial.<sup>52</sup>

Proses penelitian dimulai dengan perumusan dan pembatasan masalah serta mengajukan pertanyaan penelitian guna menyusun kerangka berfikir yang akan digunakan dalam penelitian. Selanjutnya dilakukan proses pengumpulan dan analisis data untuk memberikan penjelasan sehingga menghasilkan suatu pengetahuan yang sistematis. Pada akhirnya, dengan menggunakan pendekatan kualitatif diharapkan mampu menjawab pertanyaan penelitian mengenai sebuah persoalan sosial yang diteliti.

Melalui pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti untuk dapat menghasilkan deskripsi yang rinci tentang penerapan kebijakan moratorium TKI yang berdampak pada hubungan bilateral Indonesia-Arab Saudi dalam mengurangi

---

<sup>51</sup>Deddy Mulyana, *Methodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung : PT Remaja Rosdakarya, 2001)

<sup>52</sup>Afifuddin dan Beni Ahmad Saebani, *Methodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2009), hal 57

masalah pelanggaran HAM tenaga kerja migran perempuan Indonesia di Arab Saudi dengan membuat kesepakatan bilateral berupa nota kesepahaman berdasarkan dengan konsep dan teori yang digunakan. Pendekatan ini juga memungkinkan peneliti menyertakan kasus-kasus dan fakta-fakta konkret sebagai ilustrasi yang dapat mendukung pendapat yang diajukan.

Dalam Hubungan Internasional masalah pengiriman tenaga kerja berkaitan dengan potensi kejahatan lintas batas di negara tujuan dan terjadinya bentuk-bentuk pelanggaran HAM yang dialami oleh tenaga kerja migran saat bekerja di negara penempatan. Indonesia sebagai negara pengirim tenaga kerja migran harus dapat memberikan perlindungan bagi seluruh warga negara termasuk pekerja migran di negara penempatan. Dalam penelitian ini, peneliti bermaksud untuk meneliti penerapan kebijakan moratorium TKI sebagai sumber kebijakan luar negeri dalam perlindungan TKI. Penelitian ini juga menelaah selama moratorium TKI diberlakukan terdapat upaya diplomasi Indonesia terhadap Arab Saudi dalam perlindungan TKI berupa pembentukan kesepakatan mengenai perlindungan pekerja migran dari pelanggaran HAM selama moratorium TKI berlangsung.

Dalam melakukan penelitian, supaya mendapatkan penjelasan ilmiah secara formal dan rinci peneliti menggunakan dua konsep yaitu kebijakan luar negeri, digunakan untuk menjelaskan kebijakan moratorium TKI sebagai sumber kebijakan luar negeri yaitu upaya pembuatan MoU perlindungan TKI, konsep kedua yaitu diplomasi digunakan untuk menjelaskan penerapan dari kebijakan moratorium TKI serta menjelaskan jalannya proses diplomasi berupa perundingan, pertemuan dan

kerjasama bilateral Indonesia-Arab Saudi dalam upaya mencapai kesepakatan bilateral untuk merumuskan nota kesepahaman perlindungan TKI selama masa moratorium TKI. Sehingga melalui pendekatan penelitian kualitatif, peneliti berharap mendapatkan suatu pengetahuan yang ilmiah.

### **1.8.2 Batasan Penelitian**

Agar penelitian ini tidak meluas dari apa yang telah dirumuskan, penelitian ini memfokuskan pada kebijakan moratorium TKI dan upaya diplomasi Indonesia dalam mengurangi masalah pelanggaran HAM TKI di Arab Saudi selama moratorium TKI berlaku. Penelitian ini membahas masalah pelanggaran HAM yang dialami TKI perempuan pada saat penempatan kerja sebagai PRT di Arab Saudi. Penelitian ini akan dibatasi pada penerapan moratorium TKI yang dilakukan sebagai sarana diplomasi pemerintah Indonesiapemerintah terhadap Arab Saudi dalam upaya pembentukan kebijakan luar negeri perlindungan TKI pada tahun 2011 - Februari 2014. Diawali pada tahun 2011 karena pada Juni 2011 pemerintah Indonesia mulai menerapkan moratorium TKI yang efektif diterapkan pada Agustus 2011, dan diakhiri pada tahun 2014 karena pada Februari 2014 Indonesia-Arab Saudi mencapai kesepakatan untuk menandatangani perjanjian bilateral perlindungan TKI sektor domestik.

### **1.8.3 Unit dan Tingkat Analisa**

Dalam penelitian hubungan internasional, untuk bisa mendeskripsikan dan menjelaskan suatu fenomena, seorang peneliti harus mampu menunjukkan ketelitian dalam melakukan analisa, termasuk dalam menentukan unit analisa dan tingkat



analisa penelitiannya. Unit analisa merupakan unit yang perilakunya hendak dideskripsikan, dijelaskan, dan diramalkan.<sup>53</sup> Kategori unit analisa dalam penelitian ini adalah negara bangsa karena penelitian ini bertujuan untuk menganalisis, mendeskripsikan dan menjelaskan perilaku negara dalam menanggulangi masalah tenaga kerja di negara penempatan yaitu masalah TKI PRT dengan memberlakukan kebijakan moratorium TKI sebagai sarana diplomasi dalam merumuskan MoU perlindungan TKI. Sementara tingkat analisa merupakan landasan keberlakuan pengetahuan tersebut digunakan.<sup>54</sup> Tingkat analisa penelitian ini adalah berfokus pada sistem internasional karena menjelaskan keberlakuan kebijakan moratorium TKI pada tingkat internasional.

#### **1.8.4 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data merupakan proses pengumpulan berbagai data dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian.<sup>55</sup> Teknik pengumpulan yang digunakan adalah teknik pengumpulan studi kepustakaan (*library research*) yaitu dengan mengumpulkan data dan informasi sebanyak mungkin yang akan membantu peneliti dalam memahami masalah yang diteliti,<sup>56</sup> dari berbagai literatur baik sebagai data primer maupun data sekunder. Data juga didapatkan dari penelusuran internet berupa situs-situs resmi pemerintahan seperti Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Sekretaris Kabinet Republik Indonesia, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia dan juga situs lembaga-lembaga terkait ketenagakerjaan baik lokal maupun

---

<sup>53</sup>Mochtar Mas'oeed, *Ilmu Hubungan Internasional Disiplin dan Metodologi*, (Jakarta : PT Pustaka LP3S, 1990), hal 35-51

<sup>54</sup>*Ibid.*,

<sup>55</sup>Afifuddin dan Beni Ahamd Saebani, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, hal 47

<sup>56</sup>*Ibid.*, hal 141

internasional seperti BNP2TKI, *International Labour Organization (ILO)*, *Migrant Care*, *Human Rights Watch*, situs-situs media massa nasional dan internasional, dan juga situs-situs lain yang membahas tentang objek penelitian. Peneliti juga menggunakan referensi dari penelitian sebelumnya yang membahas topik penelitian yang sama, buku-buku, jurnal, artikel ilmiah, serta video dokumenter untuk memahami dan memperoleh gambaran umum mengenai permasalahan TKI di Arab Saudi dan kebijakan moratorium TKI.

Peneliti juga melakukan *review* untuk memahami konsep dan teori yang relevan dalam membantu menjelaskan dan menjawab pertanyaan penelitian. Untuk memahami konsep kebijakan luar negeri dan diplomasi peneliti mendapatkan bahan bacaan dari penelitian-penelitian Sarjana Hubungan Internasional terdahulu. Konsep kebijakan luar negeri dari James N. Rosenau peneliti dapatkan dari tulisan James N. Rosenau, Gavin Boyd, Kenneth W. Thompson yang berjudul *World Politics : An Introduction*, tulisan James N. Rosenau yang berjudul *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, tulisan Yanyang Mochamad Yani, *Politik Luar Negeri*, tulisan Anak Agung Banyu, Yanyang Mochamad Yani dan Perwita yang berjudul *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, dan tulisan Yanyang Mochamad Yani yang berjudul *Politik Luar Negeri*. Konsep diplomasi peneliti dapatkan dari tulisan S.L Roy yang berjudul *Diplomacy*, tulisan Aiyub Mohsin yang berjudul *Diplomasi*, tulisan K.J Holsti yang berjudul *International Politics, A Framework for Analysis*, tulisan K.M Panikar yang berjudul *The Principle and*

*Practice of Diplomacy*, dan tulisan Roy Olton dan Jack C. Plano yang berjudul *International Relations Dictionary*.

#### **1.8.5 Teknik Analisa Data**

Analisa data secara umum bisa diartikan sebagai proses pengelompokan, pengaturan urutan data, mengorganisasikan dan menginterpretasikan ke dalam satu uraian yang rinci dan formal sehingga dapat ditemukan deskripsi dan makna fenomena sosial melalui suatu konsep dan teori.<sup>57</sup> Analisa data kualitatif menjelaskan atau menjabarkan suatu fenomena dalam kalimat yang jelas, teratur, dan sistematis dengan menggunakan konsep, teori, dan pandangan dari para ahli yang dijadikan sumber sehingga menghasilkan sebuah pengetahuan yang tepat yang mudah dibaca, dipahami dan dapat menjadi jawaban dari pertanyaan penelitian. Dengan melakukan analisa data penelitian kualitatif yang bersifat induktif, peneliti dapat melakukan identifikasi dan pencarian pola-pola umum hubungan dalam kelompok data yang menjadi dasar dalam penarikan kesimpulan.<sup>58</sup>

Dalam melakukan penelitian, peneliti akan memilih dan menyeleksi data-data yang didapatkan terlebih dahulu sebelum melakukan analisa. Dari data-data yang dikumpulkan, peneliti mendapatkan gambaran umum mengenai objek penelitian yang akan diteliti. Peneliti dapat melakukan analisa mengenai TKI di Arab Saudi mulai dari sejarah penempatan TKI ke Arab Saudi yang mayoritas adalah perempuan yang bekerja sebagai PRT, bentuk-bentuk perlakuan dan kondisi kerja yang diterima TKI

---

<sup>57</sup>*Ibid.*, hal 145-59

<sup>58</sup>*Ibid.*, hal 97-98

saat proses penempatan kerja, bentuk-bentuk tindakan yang dialami oleh TKI yang dapat digolongkan sebagai tindakan pelanggaran HAM, memaparkan permasalahan TKI dilihat dari sisi HAM dan Hubungan Internasional serta penyebab terjadinya pelanggaran HAM bila ditinjau dari negara penempatan, negara asal dan dari TKI yang peneliti kategorikan sebagai TKI PRT di Arab Saudi yang peneliti jelaskan pada BAB II.

Melalui konsep yang peneliti gunakan yaitu kebijakan luar negeri, peneliti dapat menjelaskan secara rinci dan ilmiah mengenai kebijakan moratorium TKI ke Arab Saudi sebagai suatu sumber kebijakan luar negeri yang berasal dari sumber sistem, masyarakat, pemerintahan dan idiosinkratik, kemudian peneliti juga menjelaskan landasan dan implementasi dari moratorium TKI serta tanggapan Arab Saudi mengenai kebijakan tersebut yang peneliti jelaskan pada BAB III. Melalui konsep diplomasi peneliti dapat menjelaskan upaya-upaya penerapan moratorium TKI guna mencapai MoU perlindungan TKI dengan melakukan proses diplomasi yang dilakukan pemerintah Indonesia dan Arab Saudi melalui pertemuan pejabat negara, pembentukan forum khusus, melakukan perundingan dan proses negosiasi yang pada akhirnya mencapai kesepakatan berupa penandatanganan nota kesepahaman perlindungan TKI yang peneliti jelaskan pada BAB IV. Sehingga pada akhirnya peneliti dapat melakukan analisis kebijakan moratorium TKI sebagai upaya diplomasi Indonesia terhadap Arab Saudi dalam upaya mencapai suatu output kebijakan luar negeri yaitu MoU perlindungan TKI dan dapat menjawab pertanyaan penelitian sesuai dengan batasan masalah dalam penelitian ini.

Pada akhirnya peneliti dapat menarik suatu kesimpulan yang ilmiah mengenai hasil diplomasi dari penerapan kebijakan moratorium TKI yang telah dicapai yaitu berupa penandatanganan nota kesepahaman bilateral perlindungan TKI oleh Indonesia dan Arab Saudi di Riyadh pada 19 Februari 2014. Setelah melakukan analisa data, peneliti berharap dapat menghasilkan suatu pengetahuan yang ilmiah berdasarkan ilmu Hubungan Internasional.

## **1.9 Sistematika Penulisan**

### **BAB I Pendahuluan**

Pengantar yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, studi pustaka, teori dan konsep yang akan dipakai dalam penelitian, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan. Menggambarkan secara keseluruhan tentang permasalahan yang akan diteliti.

### **BAB II TKI PRT di Arab Saudi**

BAB ini berisikan fenomena TKI PRT di Arab Saudi dengan menjabarkan sejarah pengiriman dan penempatan TKI ke Arab Saudi, kondisi dan perlakuan kerja sebagai PRT di Arab Saudi, permasalahan TKI ditinjau dari sisi HAM dan sisi Hubungan Internasional serta faktor-faktor penyebab terjadinya masalah TKI.

### **BAB III Kebijakan Moratorium TKI ke Arab Saudi**

Pembahasan dalam BAB ini berfokus pada analisis moratorium TKI sebagai suatu sumber kebijakan luar negeri yaitu MoU perlindungan TKI dengan Arab