

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri yang diharapkan dapat memecahkan persoalan sempitnya lapangan kerja, perbaikan taraf hidup pekerja dan keluarganya, serta meningkatkan devisa, ternyata telah menimbulkan masalah yang terkait dengan praktek-praktek eksploitatif terhadap TKI, mulai saat rekrutmen, pada saat bekerja, dan pada saat kepulangan ke tanah air, terutama mereka yang bekerja pada sektor-sektor pekerjaan informal. Permasalahan tentang TKI merupakan permasalahan yang sangat pelik dan kompleks, dan hal ini membutuhkan solusi yang tepat untuk menyelesaikannya. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengangkat masalah ini dalam bentuk pemikiran yang akan dituangkan menjadi sebuah tulisan. Karena, dalam hal ini permasalahan TKI merupakan permasalahan yang masih menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah Indonesia di samping berbagai kasus lain, seperti krisis ekonomi dan sebagainya yang melanda Indonesia.

Tulisan ini berjudul "Diplomasi Indonesia dalam Upaya Perlindungan bagi Pekerja Migran Indonesia di Kuwait". Mengapa mengambil "Kuwait"? Karena Kuwait merupakan salah satu negara dari 4 (empat) negara penerima TKI, selain Malaysia, Arab Saudi, dan Singapura yang memiliki tingkat pelanggaran HAM yang terkait dengan praktek-praktek eksploitatif dan atau tindak kekerasan terhadap TKI yang sudah harus di hindarkan dengan negara-negara penerima

TKI lainnya.¹ Selain itu juga, karena Kuwait merupakan salah satu negara penerima tenaga kerja Indonesia yang pertama kali terhitung sejak awal tahun 1980-an, yakni sehubungan dengan pembangunan besar-besaran di bidang prasarana dan industri di negara-negara Timur Tengah yang memerlukan banyak tenaga.² Seiring dengan pengiriman TKI ke Kuwait itu pula mulai timbul permasalahan-permasalahan yang menimpa TKI di Kuwait. Dalam hal ini, Kuwait juga merupakan negara yang memiliki bobot politis yang tinggi. Hubungan diplomatik antara kedua negara Indonesia-Kuwait yang telah terjalin sejak tahun 1951 hingga saat ini berjalan dengan baik. Kuwait merupakan salah satu negara yang banyak memiliki persamaan pandangan dalam berbagai masalah regional dan internasional.

B. Tujuan Penulisan

1. Memberikan gambaran bagaimana pemerintah Indonesia memperjuangkan kepentingan nasionalnya dalam melindungi pekerja migran Indonesia di Kuwait.
2. Memberikan gambaran mengenai diplomasi Indonesia dalam upaya perlindungan bagi pekerja migran Indonesia di Kuwait.
3. Sebagai salah satu penerapan ilmu dari yang telah penulis dapatkan selama menempuh perkuliahan.

¹ Seperti Keterangan Trisakti, Anggota Sekretariat Nasional Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia (SEKNAS-KOPBUMI), dalam Wawancara Pra-Survey, 2 Desember 2004.

² Penelitian Depnakertrans, *Ekspor Jasa Tenaga Kerja dan Implikasi Kebijakan Perluasan Kesempatan Kerja* (Jakarta: Depnakertrans, 1997), hal. 22.

4. Penelitian ini juga merupakan salah satu persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan jenjang Strata-1 guna memperoleh gelar Sarjana pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

C. Latar Belakang Masalah

Menurut Prof. Ida Bagoes Mantra, Ph D dalam sebuah bukunya yang berjudul "Demografi Umum", migrasi adalah gerak penduduk yang melintas batas wilayah asal menuju ke wilayah lain dengan ada niatan menetap di daerah tujuan.³ Seseorang dikatakan melakukan migrasi apabila ia melakukan pindah tempat tinggal secara permanen atau relatif permanen (untuk jangka waktu minimal tertentu) dengan menempuh jarak minimal tertentu, atau pindah dari satu unit geografis ke unit geografis lainnya. Orang yang melakukan migrasi disebut dengan migran, karena itu seseorang yang disebut sebagai migran ada kemungkinan telah melakukan migrasi lebih dari satu kali.⁴

Everett S. Lee (1976) dalam tulisannya berjudul *A Theory of Migration* mengungkapkan bahwa terdapat 4(empat) faktor pendorong yang mempengaruhi terjadinya migrasi, antara lain; faktor individu, faktor-faktor yang terdapat di daerah asal, faktor-faktor di daerah tujuan dan rintangan antara daerah asal dengan daerah tujuan.⁵ Lee mengatakan bahwa besar kecilnya arus migrasi dipengaruhi oleh rintangan, misalnya berupa ongkos pindah yang tinggi. Faktor yang tidak

³ Ida Bagoes Mantra, *Demograf Umum* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hal. 173.

⁴ Penelitian Depnakertrans, *Ekspor Jasa Tenaga Kerja dan Implikasi Kebijakan Perluasan Kesempatan Kerja* (Jakarta: Depnakertrans, 1997), hal. 21.

⁵ Ida Bagoes Mantra, *Demograf Umum* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hal. 181.

kalah pentingnya adalah faktor individu karena dialah yang menilai positif dan negatifnya suatu daerah, dia pulalah yang memutuskan apakah akan melakukan migrasi atau tidak.

Dalam keputusan bermigrasi selalu terkandung keinginan untuk memperbaiki salah satu aspek kehidupan. Ada berbagai alasan seseorang melakukan migrasi, seperti misalnya untuk melanjutkan pendidikan, untuk mendapatkan pekerjaan yang lebih baik, mendapatkan penghasilan yang lebih tinggi, untuk menikmati lingkungan alam yang lebih nyaman, untuk mendapatkan kehidupan sosial dan kebudayaan sesuai dengan kepribadian, untuk dapat menikmati fasilitas sosial yang lebih baik, untuk mendapatkan jaminan sosial yang lebih baik, dan lain sebagainya.

Dari berbagai kemungkinan alasan seseorang melakukan migrasi, motif ekonomi merupakan dorongan utama untuk pengambilan keputusan melakukan migrasi. Sampai sekarang, terutama di negara sedang berkembang seperti halnya Indonesia, motif ekonomi masih mendominasi alasan orang bermigrasi. Migrasi dengan motif ekonomi dapat berpengaruh pada jumlah dan karakteristik persediaan tenaga kerja dan sumber daya manusia di daerah tujuan migrasi tersebut yang mana merupakan salah satu faktor penting dalam analisis tenaga kerja. Namun demikian, dalam hubungan antar negara, dalam hal ini Indonesia-Kuwait, migrasi tenaga kerja akan mempengaruhi hubungan bilateral kedua

Pada dasarnya manusia melakukan migrasi dilatarbelakangi untuk meningkatkan kualitas hidupnya, mulai dengan pemenuhan kebutuhan pangan sampai dengan berbagai kebutuhan sekunder lainnya. Dengan kata lain, dapat dinyatakan bahwa seseorang akan melakukan migrasi dengan tujuan memperoleh pekerjaan atau pendapatan.

Di dalam Undang-Undang Dasar 1945, pasal 27 ayat (2) menetapkan bahwa, "tiap-tiap warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Dari pasal tersebut, jelas dikehendaki agar semua warga negara Indonesia yang mau dan mampu bekerja, supaya dapat diberikan pekerjaan, sekaligus dengan pekerjaan itu mereka dapat hidup secara layak sebagai manusia yang mempunyai hak-hak yang dilindungi oleh hukum.

Pencapaian tujuan yang dikehendaki oleh pasal 27 ayat (2) UUD 1945 sungguh merupakan hal berat untuk dilaksanakan, mengingat jumlah penduduk Indonesia yang cukup besar dengan dukungan perekonomian yang kurang mengembirakan. Dalam pengalaman pembangunan pelaksanaan pembangunan selama ini, terlihat nyata bahwa pertumbuhan angkatan kerja yang cukup pesat kurang dapat diimbangi oleh kemampuan penciptaan kesempatan kerja sehingga terjadi pengangguran terbuka yang terakumulasi setiap tahunnya.

Kemampuan pembangunan ekonomi untuk menciptakan kesempatan kerja baru pada akhir Pelita V maksimal diperkirakan 9 juta, itu pun dengan berbagai skenario pembangunan ekonomi Indonesia yang optimistik, yang oleh banyak kalangan diragukan realitasnya.⁶ Akibatnya pembengkakan jumlah pengangguran

terbuka pada periode tersebut sulit dihindari, belum lagi fenomena setengah pengangguran yang juga merupakan masalah ketenagakerjaan yang cukup besar dan pelik.

Salah satu kebijakan yang dikembangkan oleh pemerintah untuk mengatasi masalah ketenagakerjaan tersebut ialah dengan mendorong pengiriman tenaga kerja ke luar negeri. Untuk mengimplementasikan kebijakan ini dibentuklah lembaga Antar Kerja Antar Negara (AKAN) oleh Departemen Tenaga Kerja Republik Indonesia, yang mengkoordinasikan penyelenggaraan penyaluran angkatan kerja ke luar negeri. Dalam penyelenggaraan kegiatan ini, AKAN bekerja sama dengan berbagai Perusahaan Pengerah Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) yang didirikan oleh swasta yang tergabung dalam Indonesia *Manpower Supplier Association (IMSA)*. Upaya penyaluran angkatan kerja ke luar negeri tersebut setidaknya-tidaknya telah mendatangkan manfaat yang besar⁷, antara lain:

- a. Mempercepat hubungan antar negara (negara pengirim tenaga kerja dengan negara penerima).
- b. Mendorong terjadinya pengalaman kerja dan ahli teknologi.

Salah satu keuntungan (*benefit*) yang terkandung dalam migrasi penduduk ke luar negeri adalah pembentukan dan peningkatan keahlian kerja (*skill*) yang amat penting bagi pembangunan yang berlandaskan industrialisasi. Hal ini jelas akan bermanfaat bagi Indonesia dalam melaksanakan pembangunan ekonominya lebih lanjut yang banyak mengandalkan pada

penggunaan IPTEK. Dengan bekerja di luar negeri terutama di negara-negara yang secara ekonomi sudah lebih maju, maka para tenaga kerja Indonesia akan mengalami juga proses peningkatan ketrampilan atas biaya di tempat mereka bekerja.

c. Meningkatkan pembayaran di dalam neraca pembayaran negara/devisa.

Peningkatan devisa negara merupakan aspek paling penting yang tercakup dalam pengiriman TKI ke luar negeri baik yang disponsori langsung oleh pemerintah maupun lembaga-lembaga swasta atau perorangan. Dengan peningkatan devisa dari para TKI di luar negeri, ini berarti dapat memperbaiki neraca perdagangan internasional Indonesia. Namun demikian, peningkatan perolehan devisa negara yang dimaksud akan sangat bergantung pada jumlah TKI yang berada di luar negeri serta tingkat pendapatan mereka di sana. Juga akan dipengaruhi oleh bagaimana pengelolaan pendapatan tersebut oleh TKI yang bersangkutan.

Migrasi internasional TKI di Indonesia dapat dibedakan atas 2(dua) pola.

Pertama, yang terdokumentasi pada lembaga AKAN (Antar Kerja Antar Negara) secara resmi tercatat di Departemen Tenaga Kerja, salah satu contoh adalah pengiriman tenaga kerja ke Timur Tengah termasuk ke Kuwait. *Kedua*, tenaga kerja yang berangkat ke luar negeri tidak terdokumentasi (secara ilegal) melalui calo, misalnya tenaga kerja Indonesia yang pergi ke Malaysia. Mereka ini tidak tercatat di Departemen Tenaga Kerja maupun di kantor imigrasi Indonesia maupun Malaysia.⁸

⁸ Dalam H. Daman Murti, *Demografi Urban (Masyarakat Perkotaan)* (Jakarta: Balai Pustaka, 2000), hal. 214.

Migrasi internasional TKI ke Kuwait menjadi penting sejak awal 1980-an, yakni sehubungan dengan pembangunan besar-besaran di bidang prasarana dan industri di negara Timur Tengah yang memerlukan banyak tenaga. Sampai dengan akhir tahun 2003, di Kuwait terdapat 1.403.600 jiwa tenaga kerja asing termasuk tenaga kerja Indonesia dan meningkat sampai 5,8% dibanding tahun sebelumnya.⁹

Untuk di Kuwait, tenaga kerja Indonesia terdiri dari tenaga kerja informal dan tenaga kerja formal. Atau dengan kata lain, tenaga kerja informal yaitu tenaga kerja yang bekerja di rumah-rumah dan tenaga kerja formal yaitu tenaga kerja yang bekerja di sektor pemerintah dan perusahaan-perusahaan swasta. Secara umum telah terjadi peningkatan yang sangat besar terutama di sektor tenaga kerja informal. Berdasarkan informasi dari Kementrian Dalam Negeri Kuwait, jumlah TKI yang bekerja di Kuwait saat ini telah mencapai 48.376 orang.¹⁰

Tabel 1
TKI yang bekerja di Kuwait terhitung sampai tahun 2004

Sektor Pekerjaan	Jumlah Tenaga Kerja
1. TKI yang bekerja di rumah-rumah (TKW/PRT)	47.455 orang
2. TKI yang bekerja di sektor Pemerintah (para medis / perawat)	638 orang
3. TKI yang bekerja di sektor swasta	286 orang

Sumber: Laporan Departemen Luar Negeri, 2004.

Bagi tenaga kerja formal, hak dan kewajibannya telah tercantum dengan jelas dalam Undang-Undang No. 38 tahun 1964. Demikian juga hubungan kerja antara TKA dengan perusahaan/majikan dibuat dalam bentuk perjanjian kerja yang diketahui oleh Kementrian Sosial dan Tenaga Kerja Kuwait sebagai

ketentuan untuk mendapatkan visa bekerja dan izin tinggal. Untuk jenis pekerjaan tertentu seperti dokter, perawat, dan tenaga skilled lainnya diatur oleh kementerian yang bersangkutan. Mereka baru boleh bekerja di Kuwait apabila telah dinyatakan lulus seleksi yang diselenggarakan oleh kementerian yang bersangkutan. Permasalahan yang umum terjadi adalah TKI yang dikirim tidak sesuai dengan permintaan sehingga pengguna jasa merasa kecewa dan akibatnya berdampak pada TKI sendiri, seperti pengurangan gaji, keterlambatan penyelesaian proses penempatan kerja di Kuwait, diberikan pekerjaan alternatif (kalau ada) dan yang terakhir adalah dipulangkan.

Sedangkan pada tenaga kerja informal, terjadi peningkatan yang sangat besar arus penempatan tenaga kerja informal (TKI) di Kuwait oleh PJTKI/PJTKA yang tidak memenuhi aturan yang berlaku telah menimbulkan masalah yang cukup besar, di mana setiap harinya sekitar 300 orang TKW bermasalah berada dan di tampung di KBRI Kuwait.¹¹ Mereka lari meninggalkan majikan/agency karena menghadapi berbagai masalah antara lain: gaji tidak dibayar, majikan cerewet dan kasar, majikan/agency menganiaya/memukul/tindak kekerasan, rumah majikan terlalu besar dan pekerjaan terlalu berat serta hampir tidak mengenal waktu istirahat, diperlakukan tidak baik, pelecehan seksual oleh majikan/agency, dan lain sebagainya.

Program penempatan TKI ke luar negeri yang semula merupakan program nasional strategis dan merupakan salah satu unsur penunjang kesejahteraan rakyat, khususnya dalam upaya mengatasi terbatasnya kesempatan kerja di dalam negeri

serius, yaitu tindakan-tindakan eksploitatif terhadap TKI, baik TKI formal maupun TKI informal. Dengan keadaan yang demikian, yaitu timbulnya eksekusi negatif terhadap TKI di Kuwait, Indonesia sebagai negara yang berdaulat di mata dunia internasional, memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan bagi setiap warga negaranya termasuk TKI di Kuwait yang mengalami masalah-masalah tersebut.

Perlindungan TKI di luar negeri khususnya Kuwait tidak bisa dipandang sebelah mata. Selama ini, perlindungan TKI di Kuwait masih belum mendapatkan suatu formula perlindungan yang konkret. Perlindungan terhadap tenaga kerja Indonesia di luar negeri, dalam hal ini Kuwait, memiliki 2(dua) sisi yang satu sama lainnya saling mempengaruhi. Faktor pertama adalah dari sisi tenaga kerja itu sendiri yaitu kesiapan dari tenaga kerja tersebut menghadapi lingkungan pekerjaan yang mereka hadapi. Semakin pekerja mengetahui mengenai hak-hak mereka dan cara untuk mempertahankan hak-hak tersebut, semakin mudah untuk melindungi mereka dari hal-hal atau tindakan-tindakan yang merugikan mereka. Faktor kedua adalah bersifat eksternal yaitu kondisi dan situasi yang memberikan perlindungan bagi para pekerja migran tersebut.

Upaya perlindungan TKI di Kuwait adalah masalah nasional dan memerlukan perhatian serta komitmen bersama untuk melakukan pembenahan menyeluruh. KBRI Kuwait berusaha secara maksimal untuk menangani masalah-masalah, melakukan pembinaan dan perlindungan terhadap TKI bermasalah, namun dalam pelaksanaannya masih dirasakan adanya kekurangan perangkat SDM, perlengkapan/fasilitas, dan lain sebagainya.¹²

¹² *Ibid.*

Perlindungan TKI di Kuwait perlu dilakukan secara proaktif, terpadu, tepat waktu, tepat guna, serta tepat sasaran. Khususnya di Kuwait, Indonesia memiliki standar prosedur dalam penyelesaian kasus TKI di negara tersebut.

D. Pokok Permasalahan

Berdasarkan dari pemaparan latar belakang permasalahan di atas, maka pokok permasalahan yang akan di analisa dalam penelitian ini adalah:

“Bagaimana Diplomasi Indonesia dalam Upaya Perlindungan bagi Pekerja Migran Indonesia di Kuwait?”.

E. Kerangka Dasar Pemikiran

Dari permasalahan yang akan dibahas ini, sebenarnya banyak teori yang dapat digunakan untuk membantu menganalisisnya. Namun, karena tulisan ini mendeskripsikan pada diplomasi Indonesia yang mengedepankan kepentingan nasionalnya, yaitu memberikan perlindungan bagi pekerja migran Indonesia di Kuwait, maka penulis menggunakan 2(dua) buah konsep, yaitu konsep kepentingan nasional dan konsep diplomasi. Selain itu, dalam tulisan ini penulis juga akan menggambarkan diplomasi Indonesia dalam hubungan internasional yang akan digambarkan dalam sebuah skema.

1. Konsep “Kepentingan Nasional”.

Kepentingan nasional (*national interest*) adalah konsep yang paling populer dalam analisa hubungan internasional, baik untuk mendeskripsikan,

Definisi "Kepentingan Nasional" yang baku dan diterima secara luas dikembangkan oleh Hans J. Morgenthau.¹³ Pemikiran Morgenthau didasarkan pada premis bahwa strategi diplomasi harus didasarkan pada kepentingan nasional, bukan pada alasan-alasan moral, legal dan ideologi yang dianggapnya utopis dan bahkan berbahaya. Ia menyatakan kepentingan nasional setiap negara adalah mengejar kekuasaan, yaitu apa saja yang bisa membentuk dan mempertahankan *pengendalian* suatu negara atas negara lain. Hubungan kekuasaan atau pengendalian ini bisa diciptakan melalui teknik-teknik paksaan atau kerja sama.

Menurut Morgenthau, "Konsep kepentingan nasional" itu dalam dua hal mirip dengan 'konsep umum' dalam Konstitusi (Amerika), seperti kesejahteraan umum dan hak perlindungan hukum.¹⁴ Konsep itu memuat arti minimum yang inheren di dalam konsep itu sendiri, tetapi di luar pengertian minimum itu konsep tersebut bisa diartikan dengan berbagai macam hal yang secara logis berpadanan dengannya.

Arti minimum yang inheren di dalam konsep kepentingan nasional adalah kelangsungan hidup (*survival*). Kelangsungan hidup siapa? Dalam pandangan Morgenthau, kemampuan minimum negara-bangsa adalah melindungi identitas fisik, politik dan kulturalnya dari gangguan negara-bangsa lain.

Hampir semua ilmuwan maupun praktisi hubungan internasional sepakat bahwa, alasan pembelar utama bagi tindakan suatu negara dalam politik

¹³ Ulasan tentang Morgenthau ini diambil dari tulisan T. A. Coulombis dan J. H. Wolfe, *Introduction to international Relations* (Prentice-Hall, 1986), hal. 113-116.

luar negrinya adalah kepentingan nasional.¹⁵ Berbagai pendapat juga menyatakan bahwa politik luar negeri merupakan kepanjangan dari kepentingan nasional suatu negara. Jika memang demikian adanya, politik luar negeri yang diproyeksikan itu ditujukan untuk mendukung kepentingan nasional yang ada. Kepentingan nasional yang paling nyata dan bersifat segera yang sedang dihadapi oleh Indonesia adalah masalah perlindungan kepentingan Indonesia di luar negeri, khususnya masalah perlindungan bagi warga negara Indonesia di luar negeri. Dalam masalah yang dihadapi oleh pekerja migran Indonesia di luar negeri khususnya dalam tulisan ini adalah Kuwait, Indonesia memiliki kepentingan nasional untuk melindungi warga negaranya yang mengalami ancaman dan gangguan dari pihak lain. Dalam UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri Bab V tentang perlindungan kepada warganegara Indonesia pasal 19 ayat (b) yaitu Indonesia berkewajiban memberikan pengayoman, perlindungan dan bantuan hukum bagi warganegara dan badan hukum Indonesia di luar negeri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta hukum dan kebiasaan internasional.

Penerapan dari definisi di atas terlihat dari diplomasi yang dilakukan oleh Indonesia dalam upaya perlindungan bagi pekerja migran Indonesia/TKI yang mengalami berbagai masalah di Kuwait di tempat mereka bekerja. Indonesia memiliki kepentingan nasional melindungi warga negaranya, yaitu TKI yang bekerja di Kuwait yang mengalami tindakan-tindakan kekerasan atau eksploitatif yang secara langsung cukup memberikan akses negatif bagi masalah ketenagakerjaan Indonesia sendiri. Indonesia juga memiliki kepentingan nasional untuk menjaga nama baiknya, baik itu dihadapan negara Kuwait sebagai negara

penerima TKI, maupun nama baik Indonesia di mata dunia internasional sebagai negara yang berdaulat.

2. Konsep "Diplomasi".

Diplomasi sendiri menurut *the oxford English dictionary* diartikan sebagai:

"Manajemen hubungan internasional melalui negosiasi; yang mana hubungan ini diselenggarakan dan diatur oleh para duta besar dan para wakil; bisnis atau seni para diplomat".¹⁶

Diplomasi dan politik luar negeri mempunyai hubungan erat, namun keduanya punya perbedaan yang tegas, yang menurut J. R. Childs, politik luar negeri suatu negara adalah "Substansi hubungan luar negeri", sedangkan diplomasi yang sebenarnya adalah proses dengan mana kebijakan dilakukan".¹⁷ Dengan kata lain, tujuan diplomasi adalah untuk memberikan mekanisme dan personalia pelaksanaan politik luar negeri. Politik luar negeri sendiri adalah wujud dari sebuah kepentingan nasional sebuah negara. Dengan kata lain, diplomasi berusaha mengedepankan kepentingan nasional dengan penggunaan akal, perdamaian, dan pertukaran kepentingan, untuk mencegah munculnya konflik besar di antara negara-negara, dalam hal ini Indonesia-Kuwait.

Sehingga, jika kita melihat permasalahan pekerja migran Indonesia (TKI) dengan fenomena hubungan Indonesia-Kuwait, cara diplomasi merupakan cara yang tepat yang dapat digunakan sebagai upaya perlindungan.

Suatu negara bisa mencapai tujuan dan diplomatiknya melalui berbagai macam cara. Menurut Kautilya, ini bisa dilakukan dengan penerapan satu atau kombinasi beberapa prinsip dari empat prinsip utama instrument diplomasi, yaitu

sama (perdamaian atau negoisasi), dana (memberi hadiah atau konsesi), danda (menciptakan perselisihan), dan bedha (mengancam atau menggunakan kekuatan nyata).¹⁸ Dari keempat prinsip utama instrumen diplomasi yang ada, diplomasi yang dilakukan Indonesia dalam upaya perlindungan bagi pekerja migran Indonesia di Kuwait adalah dengan prinsip sama, yaitu perdamaian.

Untuk melakukan hubungan diplomatik antar negara, tata caranya diatur di dalam Konvensi Wina tahun 1961 yang digunakan sebagai dasar hukum kediplomatikan dan telah diratifikasi oleh pemerintah Republik Indonesia menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 1982.¹⁹ Dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1982 tersebut diharapkan lebih memperlancar tugas masing-masing instansi yang berkepentingan dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan Konvensi Wina tersebut. Artinya, sebagai petunjuk dalam membantu kelancaran pelaksanaan diplomasi Indonesia terhadap negara lain.

Di samping hubungan-hubungan diplomatik yang diatur dalam Konvensi Wina 1961 terdapat pula tentang hubungan konsuler yang diatur dalam Konvensi Wina tahun 1963.²⁰ Hukum kekonsulan terbentuk melalui berbagai jaringan perjanjian bilateral antar-negara. Terakhir tertuang dalam *Vienna Convention on Consular Relations*, 1963 dan mulai berlaku pada tanggal 19 Maret 1967 setelah diratifikasi oleh sejumlah Negara peserta seperti yang disyaratkan.

Walaupun telah ada Konvensi ini, namun tidaklah berarti bahwa perjanjian-perjanjian bilateral yang ada sudah tidak berlaku lagi. Sama sekali tidak

¹⁸ S. L. Roy, *Diplomasi*, terjemahan Harwanto dan Mirsawati, Raya Grafindo Persada, 1995, hal. 15.

¹⁹ St. Makinur Muin, "Atase Ketenagakerjaan, Kompetensi dan Daya Saing Global", dalam

demikian. Keabsahannya dipertegas dalam mukadimah Konvensi yang antara lain berbunyi :

"Affirming that rules of customary International Law continues to govern matters not expressly regulated by the provisions of the present Convention"
(Menegaskan bahwa ketentuan-ketentuan mengenai kebiasaan Hukum Internasional mengenai soal-soal yang tidak secara tegas diatur dalam ketentuan Konvensi ini, tetap berlaku).²¹

Sesuatu yang dibenarkan oleh *Vienna Convention On Consular Relations*, 1963 yang diuraikan pada ayat 3 sebagai berikut:

"Consular functions are exercised by consular posts. They are also exercised by diplomatic missions in accordance with the provisions of the present convention."
(Fungsi Konsuler dilakukan oleh Perwakilan-Perwakilan Konsuler. Fungsi tersebut juga dilakukan oleh Perwakilan-Perwakilan Diplomatik sesuai dengan ketentuan-ketentuan Konvensi ini)²².

Apabila di suatu negara penerima belum terdapat perwakilan diplomatik, maka kedudukan dan fungsinya dapat digantikan oleh perwakilan konsuler, begitu juga sebaliknya. Karena dalam hal ini, perwakilan diplomatik dan perwakilan konsuler pada hakikatnya adalah sama. Namun, dalam beberapa aspek terdapat perbedaan, tetapi hakikat serta dalam garis besarnya seperti yang diuraikan, tetap sama yaitu :

1. Kedua jenis perwakilan, baik Perwakilan Diplomatik maupun Perwakilan Konsuler merupakan perwakilan luar negeri sebuah negara yang sama. Perbedaannya terletak pada tingkat hubungan dengan negara setempat. Jika Perwakilan Diplomatik hubungannya adalah dengan Pemerintah Pusat, maka hubungan Perwakilan Konsuler adalah dengan Pemerintah daerah setempat, tempat perwakilan itu berkedudukan.

2. Umumnya para diplomat dan konsul mempunyai tingkat pendidikan permulaan yang sama seperti yang dipersyaratkan, begitu juga pendidikan-pendidikan jenjang selanjutnya.

Dalam salah satu konsiderannya tentang hubungan Konsuler dinyatakan bahwa peraturan-peraturan hukum kebiasaan internasional tetap mengatur hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh ketentuan-ketentuan Konvensi ini. Para diplomat ataupun Konsuler wajib menghormati negara lain dalam hal ini Kuwait sebagai negara penerima tenaga kerja Indonesia.

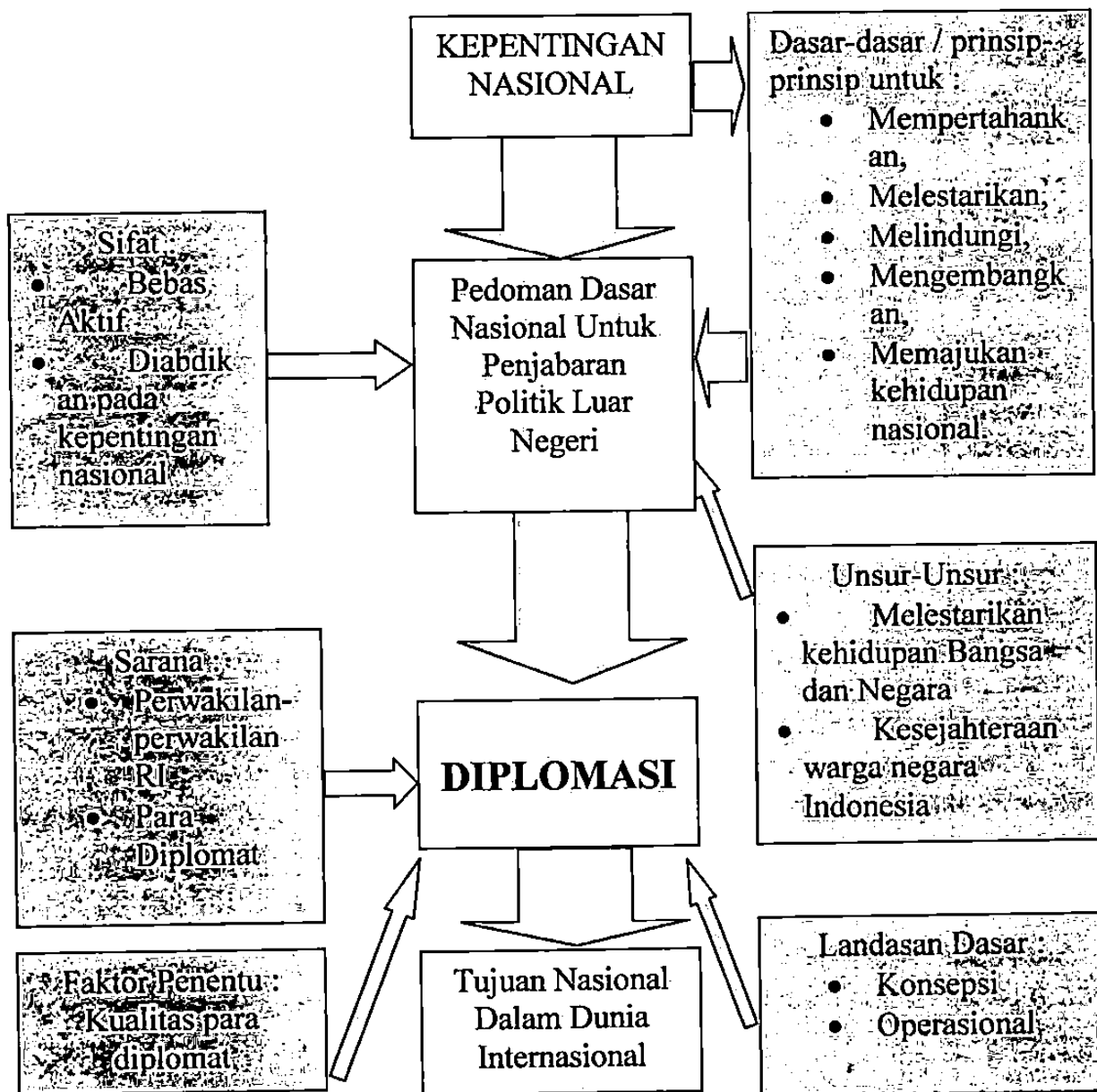
Perwakilan konsuler Indonesia di Kuwait sebagai salah satu aktor diplomasi Indonesia dalam upaya perlindungan bagi pekerja migran Indonesia/TKI perlu mengetahui tentang diplomasi ketenagakerjaan. Pada prinsipnya diplomasi ketenagakerjaan tersebut antara lain :

- a. Merupakan upaya terintegrasi (terpadu) dan berkesinambungan dari pendayagunaan berbagai akses serta jalur yang dihasilkan dalam pelaksanaan misi perwakilan Republik Indonesia di Kuwait.
- b. Pencapaian target pelaksanaan norma kerja agar setiap saat dapat diatur untuk membantu penyelesaian masalah TKI di Kuwait.

Selain menggunakan 2(dua) buah konsep tersebut, yaitu konsep "Kepentingan Nasional" dan "Diplomasi", penulis juga menggambarkan diplomasi Indonesia dalam hubungan internasional melalui skema sebagai berikut:

Skema 1

Diplomasi Indonesia dalam Hubungan Internasional



Sumber : Pokja Hubungan Internasional Lemhannas, *Diplomasi dalam Hubungan Internasional dan Diplomasi Indonesia* (Jakarta: Departemen Pertahanan Keamanan, Lembaga Ketahanan Nasional, 1997).

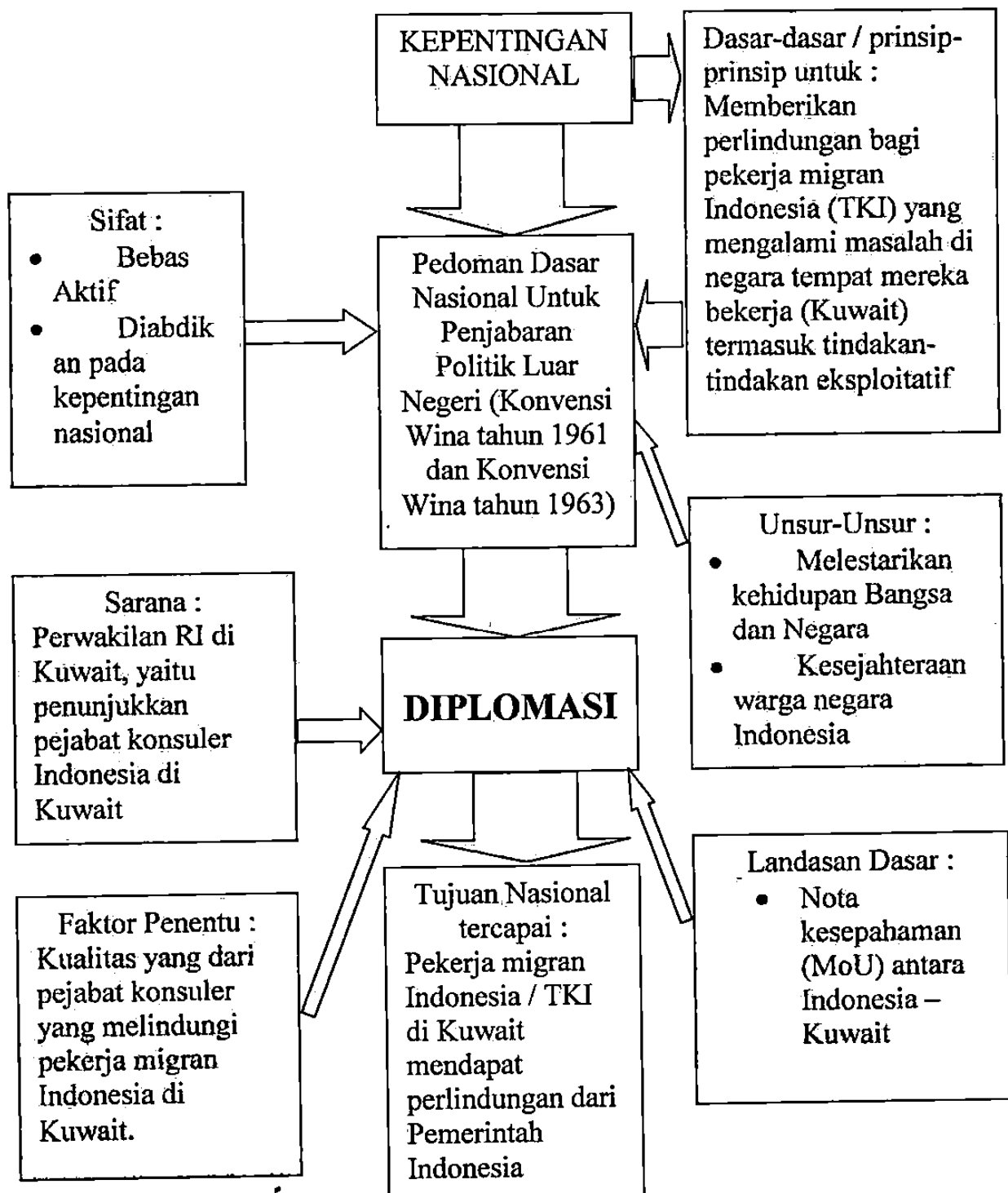
Skema 1 menggambarkan pelaksanaan diplomasi Indonesia dalam hubungan internasional secara umum. Dalam praktek hubungan antar bangsa diperlukan taktik dan prosedur tertentu untuk mencapai tujuan nasional suatu bangsa. Kepentingan nasional dapat diperkenalkan kepada bangsa-bangsa lain

kegiatan politik luar negeri suatu negara dalam hubungannya dengan bangsa dan negara lain (hubungan internasional). Kepentingan nasional Indonesia memiliki prinsip-prinsip untuk mempertahankan, melestarikan, mengembangkan, dan memajukan kehidupan nasional. Kepentingan nasional itu sendiri pada hakikatnya merupakan proyeksi dari politik luar negeri. Dalam pelaksanaannya, politik luar negeri Indonesia memiliki sifat bebas-aktif dan diabdikan pada kepentingan nasional. Keberhasilan diplomasi yang dilakukan sangat erat hubungannya dengan sarana, faktor penentu, dan landasan dasar dari pelaksanaan diplomasi Indonesia sendiri. Adapaun sarana diplomasi Indonesia yang dimaksud adalah perwakilan-perwakilan RI di luar negeri yang ditunjang dengan kualitas dari para perwakilan-perwakilan RI tersebut dalam melakukan kegiatan diplomasi pada bidang-bidang yang menjadi tanggung jawabnya.

Karena dalam tulisan ini membahas mengenai gambaran diplomasi Indonesia dalam upaya perlindungan bagi pekerja migran Indonesia di Kuwait, maka gambaran diplomasi Indonesia dalam hubungan internasional secara umum yang terdapat pada skema 1 akan diaplikasikan sesuai dengan pembahasan dalam tulisan ini pada skema 2 sebagai berikut:

Skema 2

Diplomasi Indonesia dalam Upaya Perlindungan bagi Pekerja Migran Indonesia di Kuwait



Diplomasi, yang sangat erat dihubungkan dengan hubungan antar negara, adalah seni mengedepankan kepentingan suatu negara melalui negosiasi dengan negara lain.²³ Begitu juga halnya dengan diplomasi yang dilakukan oleh Indonesia dalam bidang ketenagakerjaan, dalam hal ini terhadap negara Kuwait sebagai Negara penerima TKI karena Indonesia memiliki kepentingan nasional untuk melindungi hak-hak warga negaranya, yaitu para TKI yang bekerja di Kuwait terutama mereka yang mengalami masalah. Selain itu, diplomasi juga mempunyai hubungan erat dengan politik luar negeri dan tujuan utamanya adalah untuk memberikan mekanisme dan personalia bagi pelaksanaan politik luar negeri yang diambil pemerintah. Dengan demikian, diplomasi Indonesia dalam upaya perlindungan bagi pekerja migran Indonesia di Kuwait merupakan mekanisme pelaksanaan politik luar negeri yang diambil pemerintah Indonesia dalam rangka memberikan perlindungan bagi warga negaranya yang berada di luar negeri.

Dalam mengedepankan kepentingan nasional dan memberikan mekanisme politik luar negeri Indonesia dalam upaya perlindungan bagi pekerja migrant Indonesia di Kuwait tersebut, diplomasi Indonesia memiliki pedoman dasar nasional untuk penjabaran politik luar negerinya, yaitu dengan adanya Konvensi Wina tahun 1963 yang telah dijelaskan sebelumnya.

Pedoman dasar nasional untuk penjabaran politik luar negeri tersebut mengandung 3 (tiga) hal yang sangat penting bagi perjalanan diplomasi Indonesia dalam upaya perlindungan bagi pekerja migran di Kuwait. Tiga hal tersebut antara lain :

²³ S. I. Day, *Diplomasi: teori, metode, dan Misi*, Balai Grafika Bandung, 1995, hal. 5

a. Sifat politik luar negeri Indonesia

- Bebas aktif

Dalam alinea IV Mukadimah Undang-Undang Dasar 1945 antara lain dinyatakan :

“.....ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.....”.

Pengertian bebas-aktif mempunyai makna ketegasan bahwa Indonesia dalam menentukan dan menjalankan politik luar negerinya bersikap mandiri. Kemandirian tersebut merupakan manifestasi perjuangan menjunjung tinggi kemerdekaan dan kedaulatan bangsa dan negara, sementara kebebasan dan keaktifan politik luar negeri harus dilandasi oleh jiwa ideologi negara dan UUD 1945. Dalam diplomasi Indonesia sebagai upaya perlindungan bagi pekerja migran di Kuwait, sifat tersebut sangatlah penting, yaitu dengan sifat kemandirian yang dimiliki Indonesia untuk menjunjung tinggi hak-hak warga negaranya yang berada di Kuwait.

- Mengabdikan pada kepentingan nasional.

Nota MPRS No.1/MPRS/1966 yang telah disempurnakan dengan nota No.4/PIMP/1968 antara lain menegaskan bahwa kepentingan nasional, kepentingan kesejahteraan, keadilan dan kemakmuran rakyat Indonesia secara keseluruhan harus menjadi landasan dan sekaligus cita-cita di

b. Dasar-dasar atau prinsip-prinsip

Adapun yang dijadikan dasar/prinsip pelaksanaan diplomasi Indonesia dalam upaya perlindungan bagi pekerja migran Indonesia di Kuwait adalah memberikan perlindungan bagi pekerja migran Indonesia (TKI) yang mengalami masalah di negara tempat mereka bekerja (di Kuwait) termasuk yang mengalami tindakan-tindakan eksploitatif.

c. Unsur-unsur .

Dalam diplomasi Indonesia sebagai upaya perlindungan bagi pekerja migran Indonesia di Kuwait mengandung 2 (dua) unsur utama, yaitu melestarikan kehidupan bangsa dan negara, dan kesejahteraan warga negara Indonesia khususnya mereka warga negara Indonesia yang menjadi tenaga kerja asing di Kuwait.

Dalam gambaran pelaksanaan diplomasi Indonesia yang digambarkan dalam skema 2, setelah sarana, faktor penentu, dan landasan dasar dapat terpenuhi, maka pelaksanaan diplomasi Indonesia, khususnya dalam upaya perlindungan bagi pekerja migran Indonesia di Kuwait akan dapat terlaksana

F. Hipotesa

Dengan melihat permasalahan serta dikaitkan dengan kerangka pemikiran yang telah ditetapkan, maka kesimpulan sementara yang dapat ditarik adalah :

Diplomasi Indonesia dalam upaya perlindungan bagi pekerja migran Indonesia di Kuwait dilakukan melalui pendirian Perwakilan Konsuler dan pembuatan Nota Kesepahaman (MoU) Indonesia-Kuwait.

G. Jangkauan Penelitian

Dengan maksud agar pembahasan tidak terlalu meluas dan penyelesaiannya menjadi lebih jelas, maka penulis akan memberikan batasan terhadap penelitian ini. Batasan topik dalam skripsi ini adalah diplomasi Indonesia dalam upaya perlindungan bagi pekerja migran Indonesia di Kuwait dengan pendirian Perwakilan Konsuler sebagai perwakilan di Kuwait dan pembuatan nota kesepahaman (MoU) antara Indonesia-Kuwait. Dalam pembahasan ini hanya dikhususkan bagi pekerja migran/TKI legal baik formal maupun nonformal. Adapun jangkauan waktu obyek penelitian adalah sejak tahun 2001 sampai tahun 2004, karena pada tahun tersebut kasus kekerasan terkait dengan tindakan-tindakan eksploitatif yang dialami oleh pekerja migran Indonesia di Kuwait selalu mengalami peningkatan. Dengan kondisi yang demikian, maka diplomasi pemerintah Indonesia dalam upaya perlindungan bagi pekerja migran Indonesia di Kuwait sangatlah dibutuhkan realisasinya.

H. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penyusunan atau penelitian skripsi ini, penulis lebih menitikberatkan pada studi kepustakaan. Dengan studi kepustakaan ini penulis berharap nantinya dapat menemukan data-data dan fakta-fakta yang relevan dengan permasalahan yang sedang dikaji. Sumber data kepustakaan yang penulis gunakan berasal dari berbagai literatur, antara lain: buku, laporan penelitian, dokumen, jurnal, situs internet, berita koran, dan sumber-sumber lainnya yang dapat dipergunakan untuk mengupas masalah ini.

Sedangkan metode yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah deskriptif, dalam artian skripsi ini menggambarkan atau mencandra bagaimana diplomasi Indonesia dalam upaya perlindungan bagi pekerja migran Indonesia di Kuwait.

I. Sistematika dan Kerangka Penulisan

Dengan maksud untuk membahas permasalahan ini secara sistematis, maka penulis menyusun skripsi ini menjadi 5(lima) bagian, yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Pendahuluan merupakan bab yang menguraikan mengenai pokok-pokok penting dalam penulisan sebuah skripsi/karya tulis, yang meliputi: alasan pemilihan judul, latar belakang masalah, tujuan penelitian, perumusan masalah, kerangka dasar pemikiran, hipotesa, jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika dan kerangka penulisan.

BAB II PROBLEMATIKA TKI DI KUWAIT

Bab II meliputi: gambaran umum ketenagakerjaan di Kuwait, gambaran umum ketenagakerjaan di Indonesia, pola migrasi TKI ke Kuwait, gambaran Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Kuwait baik formal maupun informal beserta problematikanya.

BAB III DASAR-DASAR PERLINDUNGAN BAGI PEKERJA MIGRAN INDONESIA DI KUWAIT

Bab III meliputi: Dasar-dasar hukum perlindungan bagi pekerja migran Indonesia di Kuwait, antara lain: Konvensi Wina, UU Indonesia tentang Hubungan Luar Negeri, serta UU Perlindungan WNI di luar negeri.

BAB IV PELAKSANAAN DIPLOMASI INDONESIA DALAM MELINDUNGI PEKERJA MIGRAN INDONESIA DI KUWAIT

Bab IV meliputi: Pendirian Perwakilan Konsuler di Kuwait, Pendirian Perwakilan Konsuler di Kuwait sebagai Langkah Diplomasi, Perwakilan Konsuler dalam Melindungi Pekerja Migran Indonesia di Kuwait, Pembuatan Memorandum Saling Pengertian (MoU) Indonesia-Kuwait, Terbentuknya MoU Indonesia-Kuwait, serta Keberadaan MoU dalam Melindungi Pekerja Migran Indonesia di Kuwait.

BAB V PENUTUP

Bab V meliputi: Kesimpulan dan Saran