

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

Bab I merupakan bagian Pendahuluan dari penelitian yang menjelaskan beberapa bagian antara lain: Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kajian Pustaka, Kerangka Konseptual, Metodologi, Hipotesis, dan Garis Besar Keseluruhan Bab.

#### **1.1. Latar Belakang**

. *Duty of Care*, merupakan wacana yang mulai bergema dalam rangka perlindungan Pekerja Migran Internasional, di berbagai negara, khususnya di Barat. Negara-negara seperti Amerika Serikat, Kanada, Tiongkok, Inggris, Perancis dan Jerman mulai membangun regulasi untuk mendukung dan melindungi Pekerja Migran Internasional dari negara-negara tersebut. Indonesia tidak ketinggalan dalam mengembangkan regulasi ini, meski menurut penulis masih jauh dari signifikan.

Seperti diketahui, keberadaan Warga Negara Indonesia (WNI) di luar negeri sangat besar. Mereka yang bekerja sebagai Pekerja Migran Indonesia (PMI) saja mencapai 9 juta orang (Natalia, 2021), jika ditambah dengan status ilegal mencapai 13-15 juta orang (Warsito, 2021). Di satu sisi, kerja PMI akan meningkatkan arus devisa. Namun dengan resiko banyaknya permasalahan hukum dan sosial yang harus dialami oleh PMI di luar negeri, terutama yang berstatus ilegal.

Data Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) tahun 2022 menunjukkan bahwa PMI mengalami pengaduan kekerasan, 47 kali di Arab Saudi, 28 kali di Malaysia, 20 kali di Taiwan, 14 kali di Hong Kong, dan 10 kali

di Amerika Serikat. Emirates (BP2MI, 2022). Data pengembalian PMI bermasalah juga terjadi sebanyak 30.661 orang, dari 201.779 pengembalian pada tahun 2021 atau 15,1% (Nola, 2021). Belum lagi mereka yang mendapat kekerasan dari organisasi teroris internasional, seperti di Somalia dan Mindanao. Kondisi terorisme internasional juga menyebutkan lebih dari 6 ribu warga negara Indonesia diaspora berafiliasi dengan terorisme (Mahmodin, 2020). Data Kementerian Luar Negeri (Kemlu) tahun 2021 juga menunjukkan sebanyak 5,9 juta WNI tidak diketahui keberadaannya di luar negeri (Raharjo, 2021). Sebagian besar dari mereka adalah penyintas perdagangan manusia, yang juga tidak dapat ditangani secara signifikan.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Bagaimana mengkritisi tata kelola perlindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) dalam perspektif “Duty of Care”?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Menjadi evaluasi atas upaya diplomasi Pemerintah Indonesia, untuk melindungi Pekerja Migran Indonesia (PMI) sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Luar Negeri (Permenlu) Republik Indonesia No. 5 Tahun 2018. Sehingga menjadi wacana yang mampu menjembatani berbagai permasalahan PMI legal (9 juta) dan PMI ilegal (5,9 juta) di luar negeri guna mencari solusi yang manusiawi, karena banyak PMI bekerja pada pekerjaan yang *dirty*, *dangerous*, dan *degrade*. Terutama juga terkait belum adanya negara tempat PMI bekerja yang telah meratifikasi Konvensi Pelindungan Pekerja Migran.

#### **1.4. Tinjauan Pustaka**

Ada beberapa tulisan yang penulis temukan tentang wacana perlindungan PMI. Menariknya, hanya ada 5 jurnal yang penulis temukan terkait perlindungan PMI. Tidak ada buku terkait yang ditemukan. Artikel pertama, “Upaya Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Dalam Undang-Undang Terpadu” oleh Luthvi Febryka Nola (Nola, 2016). Artikel ini banyak bercerita tentang betapa banyak Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah yang tidak efektif dalam rangka perlindungan PMI karena banyak bias dan aparatur negara tidak kapabilitas. Disebutkannya, setiap tahun sejak 5 tahun terakhir, ada ribuan PMI bermasalah yang pulang kampung.

Artikel kedua, “Implementasi UU Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Sebagai Implementasi Good Governance” oleh Hot Jungjungan Simamora (Simamora, 2021). Artikel ini juga berbicara tentang tidak berdayanya birokrasi yang bertanggung jawab atas perlindungan PMI. Dia menyatakan, reformasi birokrasi di instansi terkait sangat dibutuhkan.

Artikel ketiga, “Pelindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri”, oleh Satriyo Pringgo Sejati (Sejati, 2018). Tulisan ini mengisahkan dengan sangat kritis betapa lemahnya regulasi serta implementasi regulasi oleh birokrasi membuat perlindungan PMI jauh dari optimal. Lebih lanjut disebutkan bahwa harus ada reformasi birokrasi yang manusiawi untuk perlindungan PMI ke depan.

Artikel keempat, “Pelindungan Hukum Hak Pekerja Migran Indonesia di Sektor Domestik” oleh Amira Hasna Nabila (Nabila, 2022). Artikel ini banyak berbicara tentang PMI ilegal yang tidak mendapat perlindungan hukum, serta calo yang tidak bertanggung jawab atas kasus ini. Ia menulis, banyak hal yang harus dievaluasi terhadap wacana perlindungan PMI, terutama yang ilegal.

Artikel kelima adalah, “Pelindungan Hukum Buruh Migran Indonesia”, oleh Nur Hidayati (Hidayati, 2013). Artikel ini banyak bercerita tentang lemahnya birokrasi, maraknya calo, dan PMI yang tidak berafiliasi dengan serikat pekerja di negara tujuan. Hal ini menyebabkan mereka menjadi korban eksploitasi yang tidak mampu melawan.

Melihat Tinjauan Pustaka, penulis menyatakan kebaruan tulisan ini. Pembahasan *Duty of Care* belum pernah dituliskan dalam tulisan akademis, khususnya mengenai pelindungan PMI di Indonesia. Penulis berharap tesis ini dapat memenuhi wacana yang sangat penting untuk membangun resolusi atas permasalahan yang terjadi. Bahwa melalui penerapan *Duty of Care*, dan keseriusan birokrasi untuk melakukan perubahan, penulis berharap resolusi ini maksimum.

### **1.5. Kerangka Konseptual**

Dalam menyusun tesis ini, penulis menggunakan konsep *Duty of Care* yang dipaparkan dalam tulisan Haldvard Leira dan Nina Graeger dalam buku dengan judul “The Duty of Care in International Relations” (Leira & Graeger, 2019). Kemudian tulisan Nina Graeger dan Wrenn Yennie Lindgren dengan judul "The Duty of Care for Citizens Abroad: Security and Responsibility in the In Amenas and Fukushima Crises" (Graeger & Lindgren, 2018). Kemudian tulisan Surwandono dan Ariyanto Nugroho dengan judul, “Evaluasi Kebijakan Diplomatik untuk Melindungi WNI Melalui Paradigma *Duty of Care*” (Surwandono & Nugroho, 2022).

Tulisan ini memaparkan secara komprehensif berbagai permasalahan yang harus dihadapi oleh negara dalam rangka memberikan pelindungan kepada warga negaranya di negara lain. Termasuk tulisan Surwandono dan Ariyanto Nugroho

yang secara evaluatif memotret paradigma *Duty of Care* dalam kasus PMI. Ada 3 spektrum *Duty of Care* yang dapat diterapkan oleh negara untuk melindungi warga negaranya di luar negeri.

Pertama, *Social Contract of Care*. Model ini merupakan landasan teoritis dasar perlindungan bagi warga negara. Warga negara telah memberikan hak kebebasannya kepada negara dan memberikan kesempatan kepada negara untuk melakukan beberapa hal yang dapat melindungi hak-hak dasarnya. Dalam konteks Hubungan Internasional, bentuk nyata upaya memberikan perlindungan adalah dengan membangun hubungan diplomatik dengan sejumlah negara, dan atas dasar hubungan tersebut, negara dapat memiliki kantor perwakilan yang dapat memfasilitasi perlindungan bagi warga negara. Selain itu, negara telah meratifikasi sejumlah konvensi untuk melindungi hak-hak warga negara sehingga negara akan terikat untuk melaksanakan apa yang telah disepakati secara legal dan formal.

Kedua, *Intermediaries of Care*. Merupakan inovasi lebih lanjut dari negara untuk memberikan perlindungan kepada warga negaranya dengan mengajak dan mendanai individu atau lembaga swasta untuk menjalankan peran perlindungan bagi warga negaranya. Pilihan ini merupakan langkah negara untuk dapat memberikan perlindungan secara profesional terhadap pengaduan warga negaranya di suatu negara. Dalam praktek Hubungan Internasional, negara akan menunjuk sebuah perusahaan jasa hukum, atau keamanan untuk memberikan perlindungan hukum kepada warga negaranya.

Ketiga, *Extension of Care*. Merupakan bentuk perlindungan berbasis konsuler, dimana negara akan memobilisasi perlindungan dengan menggunakan diplomat resmi atau aparat keamanan seperti polisi dan militer untuk melakukan tindakan hukum di negara lain. Dalam praktik Hubungan Internasional, peran diplomat dilakukan dengan cara merekrut penduduk lokal secara formal untuk menjadi staf di kantor perwakilan suatu negara. Kehadiran staf diplomatik setempat memungkinkan proses perlindungan kepentingan warga menjadi lebih efisien.

Sedangkan dalam konteks pelibatan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) dalam pengamanan, biasanya dalam keadaan darurat dimana keadaan negara mitra berada pada posisi yang tidak stabil dan tidak ada jaminan keamanan bagi penduduk asing di suatu negara.

## 1.6. Hipotesis

Masalah Pekerja Migran Indonesia (PMI) adalah masalah pelik bagi bangsa, namun jarang sekali menjadi diskursus dan diresolusikan. Permenlu No. 5 Tahun 2018 telah mengatur bagaimana PMI harus dilindungi sebagai bagian dari bangsa, bangsa yang besar seperti Indonesia terutama ditilik pada Pasal 4 Permenlu No. 5 Tahun 2018. Namun regulasi ini masih jauh dari paripurna untuk menjadi resolusi masalah PMI.

Menilik bangkitnya diskursus *Duty of Care* secara global terutama di Barat, seharusnya pemerintah Indonesia mengadopsi prinsip ini secara holistik, bukan secara parsial seperti yang diartikulasikan saat ini.

Penulis menekankan ada 3 konsep fundamental utama pada prinsip *Duty of Care*. Konsep yang sederhana namun begitu penting dan esensial. Pertama, *Social Contract of Care*. Dalam hal ini, Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pelindungan Warga Negara Indonesia di Luar Negeri, sudah memiliki landasan *Social Contract of Care* yang baik. Namun, birokrasi yang tidak kompeten mengakibatkan banyak kasus pelindungan PMI tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Kedua, *Intermediaries of Care*. Dalam model ini, peran tambahan advokat dan NGO juga diartikulasikan untuk melindungi PMI. Namun masih belum maksimal. NGO seperti *Migrant CARE* dan *Indonesia CARE* yang seharusnya difasilitasi untuk menjadi *watch dog* pelindungan PMI malah diserang birokrasi karena terlalu kritis. Jadi dalam model ini, meskipun regulasi sudah diartikulasikan, namun sifatnya masih bias.

Ketiga, *Extension of Care*. Model ini diinterpretasikan jika PMI mengalami kondisi darurat, seperti perang; terorisme; atau terkena wabah. Dalam hal ini, Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pelindungan Warga Negara Indonesia di Luar Negeri, belum secara tegas mengatur tentang *Extension of Care*. Memang pemerintah bekerja sama dengan TNI, dan lembaga negara tujuan PMI sedang dalam keadaan darurat. Namun, terjadinya korban warga negara Indonesia di wilayah peperangan atau paparan terorisme yang masih sering terjadi menunjukkan bahwa paradigma ini harus diartikulasikan lebih kuat.

### **1.7. Metodologi Penelitian**

Tesis ini menggunakan pendekatan pospositivis, kualitatif, dan partisipatif dalam membaca struktur logika pelindungan PMI. Dokumen yang digunakan dalam artikel ini adalah Peraturan Menteri Luar Negeri (Permenlu) No. 5 Tahun 2018 tentang Pelindungan WNI di Luar Negeri, serta Rencana Strategis (Renstra) Direktorat Pelindungan PMI 2020-2024, serta sejumlah informasi sekunder dari buku dan jurnal yang menginformasikan kinerja pelindungan PMI. Secara partisipatif, penulis juga melakukan pendalaman penelitian terhadap subjek PMI langsung melalui perantara *International Organization for Migration* (IOM), *Migrant CARE*, *Indonesia CARE*, *Combine Resource Institution* (CRI), Perempuan Mahardhika, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Rifka Annisa.

Proses analisisnya adalah dengan membandingkan pendekatan *Duty of Care* dengan dokumen resmi pelindungan PMI dari Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia dan penelitian langsung terhadap subjek PMI melalui perantara NGO, kemudian mengkontestasiannya dengan masalah pelindungan PMI di luar negeri. Apakah regulasi di Indonesia sudah sepenuhnya mengadopsi gagasan *Duty of Care*, atau masih parsial? Apakah *Duty of Care* dilakukan secara cepat dan taktis, atau masih lamban karena masalah kemampuan negara?

## 1.8. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini, sistematika penulisan akan dibagi menjadi 5 Bab, antara lain:

- BAB I : Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kajian Pustaka, Kerangka Konseptual, Metodologi, Hipotesis, dan Garis Besar Keseluruhan Bab.
- BAB II : Membahas eksposisi kontemporer tentang kondisi PMI di luar negeri. Bagaimana kurangnya *Duty of Care* dari pemerintah menyebabkan kondisi ini memprihatinkan? Bagaimana kondisi PMI ilegal yang tidak memiliki perlindungan hukum?
- BAB III : Mendiskusikan apa itu paradigma *Duty of Care*? Pembahasan ini akan memaparkan 3 model utama yaitu: *Social Contract of Care*, *Intermediaries of Care*, dan *Extension of Care*.
- BAB IV : Menelaah Peraturan Menteri Luar Negeri No. 5 Tahun 2018 tentang Pelindungan WNI di Luar Negeri, serta Renstra Direktorat Pelindungan PMI 2020-2024, menggunakan lensa *Duty of Care*. Sekaligus memaparkan resolusi maksimum untuk masalah PMI kontemporer dan masa depan.
- BAB V : Sebagai bagian akhir, penulis akan menyimpulkan poin-poin penting dari penelitian ini secara keseluruhan.