

**KENDALA YANG DIHADAPI OLEH KEMENTERIAN LUAR NEGERI  
INDONESIA BAGI PENYELESAIAN KASUS TENAGA KERJA INDONESIA  
OVERSTAYERS DI ARAB SAUDI  
(2014-2015)**

Anggita Setyowati  
20120510470

**Abstrak**

Skripsi ini membahas mengenai kendala yang dihadapi oleh kementerian luar negeri dalam menyelesaikan kasus tenaga kerja Indonesia overstayer di arab Saudi. TKI overstayer itu sendiri adalah mereka yang tinggal melebihi batas waktu akhir visa atau izin tinggal di negara tempat mereka bekerja, tanpa melakukan perpanjangan dokumen tersebut.

Kerangka pemikiran skripsi ini menggunakan teori implementasi kebijakan public dan teori sistem politik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kementerian Luar Negeri menghadapi kendala dari lingkungan internal dan lingkungan eksternal. Dari internal sendiri berasal dari dalam negeri, dan eksternal berasal dari pihak Arab Saudi.

**Kata Kunci: Kementerian Luar Negeri, Tenaga Kerja Indonesia Overstayer, Kendala dari Intrasocietal , Kendala dari Extrasocietal**

**Abstract**

This thesis discusses the constraints faced by the foreign ministry in resolving the case of Indonesian workers in Saudi Arabia overstayers. TKI overstayers are those who live beyond the final deadline visa or residence permit in the country where they work, without an extension of the document.

The framework of this thesis uses the theory of public policy implementation and political systems theory. The results showed that the Ministry of Foreign Affairs faced obstacles from the internal environment and the external environment. Of internal itself comes from within the country, and externally originated from the Saudi Arabia.

**Keywords: Ministry of Foreign Affairs, Labor Indonesia Overstay, Constraints of Intrasocietal, Constraints of Extrasocietal**

## **Pendahuluan**

Kementerian Luar Negeri (bahasa Inggris: *Ministry of Foreign Affairs*) adalah kementerian Indonesia yang berkedudukan di Ibu kota negara Indonesia, Jakarta. Kementerian ini tidak dapat diubah atau dibubarkan oleh presiden dan mempunyai tugas menyelenggarakan serta membidangi urusan luar negeri dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam peyelenggaraan pemerintahan Negara. Kementerian Luar Negeri dipimpin oleh seorang Menteri sebagai anggota kabinet (dapat pula dibantu dengan wakil Menteri yang tidak merupakan anggota kabinet melainkan sebagai pejabat karir) yang secara umum disebut sebagai Menteri Luar Negeri. (Kementerian Luar Negeri Indonesia)

Kementerian Luar Negeri membidangi urusan luar negeri, seperti halnya kasus Tenaga Kerja Indonesia (TKI). Fenomena hubungan internasional sangat erat kaitannya dengan peran pemerintah suatu negara dalam merespon suatu kejadian atau masalah di negara lain. Fenomena atau kasus dalam hubungan internasional menjadi kewenangan pemerintah berkaitan dalam merespon masalah tersebut melalui perwakilannya di negara tempat kejadian masalah. Setiap negara memiliki kementerian yang memiliki wewenang untuk mengurus hubungan negaranya dengan pihak negara lain dan organisasi internasional. Salah satu kewenangan kementerian luar negeri adalah melindungi warga negaranya yang berada di luar negeri. Salah satu perlindungan warga negara di luar negeri adalah dalam bentuk pembelaan dalam penyelesaian kasus hukum warga negaranya yang terjerat kasus hukum diluar negeri. Pelaku kejahatan akan dikenakan hukuman yang berlaku di tempat pelaku tersebut melanggar peraturan atau disebut *locus delicti*. (Sudarto, 1990)

Sebagai institusi pemerintah, Kementerian Luar Negeri membentuk Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia pada tahun 2002. Pembentukan Direktorat ini tidak terlepas dari prioritas Deplu terhadap upaya perlindungan WNI di Luar Negeri yang dalam perkembangannya membutuhkan perhatian yang lebih serius. Dan berdasarkan Peraturan Menteri Luar Negeri RI Nomor 01/A/ OT/I/2006/01 Tahun 2006, Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia (PWNI dan BHI) bertugas memberikan perlindungan WNI di dalam dan luar negeri, badan hukum Indonesia di luar negeri, pengawasan kekonsuleran, serta bantuan sosial dan repatriasi WNI.

Sebanyak 7.885 orang warga negara Indonesia (WNI) yang izin tinggalnya habis (*overstay*) kini berada di penampungan Shumaisi, Arab Saudi. Masalah habisnya masa izin tinggal bagi tenaga kerja Indonesia (TKI) di luar negeri bukan barang baru. Tetapi kejadian yang sama terus berulang setiap tahun. Substansi persoalan pun tidak pernah berubah. Bagaimana mungkin TKI itu dapat mengurus perpanjangan izin tinggal secara resmi. Dokumen-dokumen mereka, termasuk paspor, ditahan oleh perusahaan pengerah TKI sejak awal mereka ditempatkan di luar negeri.

Pemerintah berupaya segera memulangkan tenaga kerja Indonesia (TKI) yang izin tinggalnya sudah melewati batas di Arab Saudi. Jumlah TKI *overstay* yang sudah mendaftar untuk mendapatkan exit permit tercatat sekitar 58.000 orang (Koran Jakarta).

Kementerian Luar Negeri RI sebagai pemerintah merupakan institusi terdepan dalam menangani berbagai permasalahan tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Kewajiban kementrian luar negeri dalam menangani dan melindungi TKI sangat dibutuhkan untuk kesejahteraan dan keamanan TKI diluar negeri.

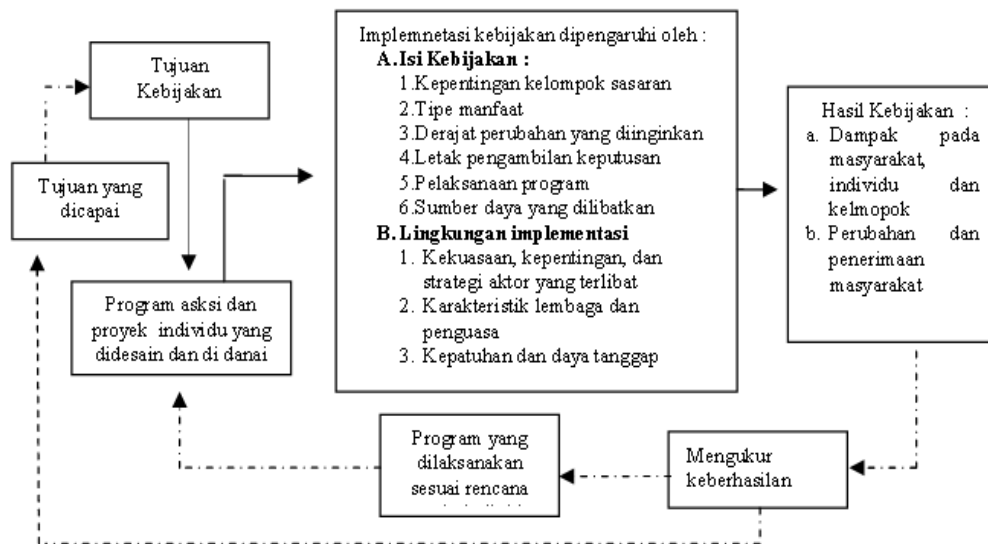
### **Kerangka Dasar Pemikiran: Konsep Diversifikasi Ekspor**

dalam pembahasan ini penulis menggunakan konsep implementasi kebijakan Oleh Grindle, adalah salah satu tahapan dari serangkaian proses suatu kebijakan. Dan yang kedua menggunakan teori sistem politik oleh David Easton

#### **1. Implementasi Kebijakan**

Model Merilee S. Grindle (1980)

Keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variable besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi kebijakan (*context of implementation*). Seperti terlihat pada gambar 2:



Gambar 2.  
Implementasi sebagai proses politik dan Administrasi  
Sumber : Grindle, Merilee S (1980) dalam Subarsono, 2005 : 94

Model Grindle ini lebih menitik beratkan pada konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, sasaran dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

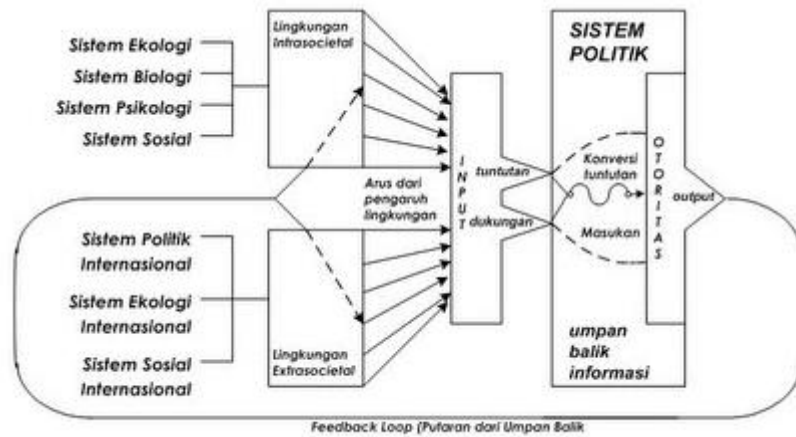
Untuk pengaplikasian dari penjabaran teori diatas, bahwa penulis menggunakan bagain B yaitu lingkungan implementasi. Dalam pelaksanaannya pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan untuk menangani kasus TKI overstayer. Namun, hasil implementasi tetap bergantung pada implementornya, dalam kasus ini implementatornya adalah BNP2TKI, dan Kemenakertrans. Sedangkan Kementerian Luar Negeri sebagai insitusi pemerintah pertama yang mempunyai fungsi untuk melindungi WNI di luar negeri, yaitu dalam kasus ini di negara Arab Saudi yang merupakan *capacity problem solving* yang berasal dari pihak internal menghadapi kendala dalam penyelesaian kasus TKI overstayer.

Oleh karenanya karakter dari pelaksana akan mempengaruhi kebijakan karena pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi dan kepentingan pribadi yang ingin dicapai. (Terianus L. Safkaur, 2014)

## 2. Sistem Politik

Menurut David Easton pada pengaplikasian politik tidak lepas dari pengaruh lingkungan intrasocietal dan lingkungan extrasocietal. Lingkungan intrasocietal

adalah yang atas lingkungan fisik yang terletak di luar batasan sistem politik tetapi masih di dalam masyarakat yang sama. Sedangkan extrasocietal adalah bagian dari lingkungan fisik serta sosial yang terletak di luar batasan sistem politik dan masyarakat tempat sistem politik berada. (Andrews M. M., Perbandingan Sistem Politik, 2011)



Model arus sistem politik di atas hendak menunjukkan bagaimana lingkungan, baik Intrasocietal dan extrasocietal, mampu mempengaruhi tuntutan dan dukungan yang masuk ke dalam sistem politik. Tuntutan dan dukungan dikonversi di dalam sistem politik yang bermuara pada output yang dikeluarkan oleh otoritas. Otoritas di sini berarti lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan keputusan maupun tindakan dalam bentuk kebijakan, bukan sembarang lembaga, melainkan menurut Easton oleh Negara. (Andrews M. M., Perbandingan Sistem Politik)

Oleh karenanya Pemerintah Indonesia dalam menangani masalah TKI Overstayer mengalami kendala dari lingkungan extrasocietal, yaitu Negara Arab Saudi yang mempengaruhi tuntutan yang masuk ke dalam sistem politik. Yang mana Tuntutan tersebut diciptakan oleh individu maupun kelompok yang memainkan peran tertentu di dalam sistem politik.

### **Sistem Ketenagakerjaan di Indonesia**

Permasalahan ketenagakerjaan di dalam negeri berpengaruh terhadap pengiriman TKI ke luar negeri. Pemerintah lebih mengutamakan terlaksanakannya program-program ekonomi sehingga mengakibatkan dua hal. Pertama, tidak terlindunginya mereka yang hendak mencari kerja ke luar negeri. Kedua, faktor tenaga kerja yang tidak memiliki kualitas baik, menyebabkan rendahnya daya tawar Negara dibandingkan dengan Negara lain. Rendahnya daya tawar buruh Indonesia tersebut mempengaruhi buruknya hubungan kerja dan rendahnya kesejahteraan

seperti jabatan pekerja migrant, upah yang diperoleh, dan perlindungan selama menjadi pekerja migran.

Pemerintah melalui lembaga yang memfasilitasi ketenagakerjaan dan migrasi pekerja internasional diharapkan dapat mengatasi permasalahan ketenagakerjaan tersebut.

## **1. Lembaga Pemerintah**

### **Kemenakertrans**

Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans) Republik Indonesia mempunyai tugas merumuskan kebijakan strategis mengenai ketenagakerjaan dan pengembangan transmigrasi di Indonesia, termasuk bidang pelatihan kejuruan, produktivitas, kewirausahaan, penempatan tenaga kerja, hubungan industrial dan jaminan sosial, pengawasan ketenagakerjaan, dan pengembangan kawasan transmigrasi.

Di Indonesia, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi adalah lembaga pemerintah utama untuk pekerja migran di Indonesia. Rekrutmen dan penempatan tenaga kerja dilakukan oleh agen swasta, yang diberikan izin oleh Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, departemen juga mengawasi pelatihan izin oleh departemen tenaga kerja dan transmigrasi. Departemen juga mengawasi pelatihan keterampilan, pembekalan wajib pra pemberangkatan dan menyediakan sejumlah kecil atase tenaga kerja di kedutaan besar Indonesia di luar negeri. Departemen-departemen pemerintah yang lain juga terlibat, sejalan dengan mandat yang beragam. Misalnya, Kementerian Luar Negeri juga menangani persoalan konsuler, direktorat kenderal imigrasi (di dalam struktur departemen hukum dan hak asasi manusia) mengeluarkan paspor, dan departemen kesehatan bertanggungjawab atas pemeriksaan pra-keberangkatan.

### **BNP2TKI**

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

1. Menciptakan kesempatan kerja di luar negeri seluas-seluasnya.
2. Meningkatkan keterampilan/kualitas dan pelayanan penempatan TKI.
3. Meningkatkan pengamanan, perlindungan dan pemberdayaan TKI.
4. Meningkatkan kapasitas Lembaga Penempatan dan Pemberdayaan TKI.
5. Meningkatkan kapasitas Lembaga Pendukung Sarana Prasarana Lembaga Pendidikan dan Kesehatan.

BNP2TKI ini beranggotakan wakil-wakil instansi Pemerintah terkait mempunyai fungsi pelaksanaan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi. Wakil-wakil instansi

pemerintah terkait sebagaimana dimaksud diatas mempunyai kewenangan dari dan selalu berkoordinasi dengan instansi induk masing-masing dalam pelaksanaan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri.

Perlindungan bagi TKI yang bekerja di luar negeri dimulai dan terintegrasi dalam setiap proses penempatan TKI, sejak proses rekrutmen, selama bekerja dan ketika pulang ke tanah air. Dengan penyediaan dokumen yang benar dan abash, diharapkan TKI terhindar dari resiko yang mungkin timbul selama mereka bekerja di luar negeri. Kerja sama bilateral antara Negara pengirim dan Negara penerima merupakan pegangan dalam pelaksanaan penempatan tenaga kerja Indonesia ke Negara tertentu. Dalam perjanjian bilateral penempatan TKI ke Negara penerima dapat dimasukkan substansi perlindungan yang meliputi bantuan konsuler bagi TKI bermasalah dengan hukum, pembelaan, dan penyelesaian ke semua Negara. Apabila terjadi sengketa antara TKI dengan pelaksana penempatan TKI swasta mengenai pelaksanaan perjanjian penempatan, maka kedua belah pihak mengupayakan penyelesaian secara damai dengan cara bermusyawarah. Namun apabila penyelesaian secara musyawarah tidak tercapai, maka salah satu atau kedua belah pihak dapat meminta bantuan instansi yang bertanggung jawab dalam bidang ketenagakerjaan di Kabupaten/Kota, Provinsi atau Pemerintah.

Proses penyelesaian permasalahan hukum bagi TKI dilakukan oleh BNP2TKI melalui perwakilan Republik Indonesia di luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta hukum dan kebiasaan internasional salah satunya dalam hal pemberian bantuan hukum bagi setiap TKI di luar negeri, hal ini bertujuan untuk membela atas pemenuhan hak-hak sesuai dengan perjanjian kerja dan atau peraturan perundang-undangan di Negara TKI ditempatkan.

## **2. Lembaga Swasta**

Di Indonesia, rekrutmen dan penempatan warga Negara untuk bekerja di luar negeri dilakukan oleh perusahaan swasta yang disebut sebagai perusahaan jasa tenaga kerja, atau PJTKI. Peran pemerintah menurut kerangka peraturan yang ada sekarang adalah untuk mengawasi agen-agen ini melalui skema perizinan yang disebut sebagai surat izin pelaksana penempatan TKI atau SIPPTKI.

Pengertian PJTKI secara umum adalah perusahaan jasa yang bergerak di bidang jasa penempatan, penyaluran, dan perlindungan terhadap tenaga kerja Indonesia (TKI) atau yang dimaksud adalah badan usaha yang berbentuk perseroan terbatas yang mendapat izin dari menteri untuk berusaha di bidang jasa penempatan tenaga kerja ke luar negeri.

PJTKI yang akan melaksanakan penempatan TKI harus mempunyai mitra usaha dan atau pengguna. Mitra usaha yang dimaksud harus memenuhi persyaratan:

1. Berbadan hukum dan memiliki izin usaha sebagai dengan peraturan perundangan Negara setempat.
2. Mempunyai alamat dan penanggung jawab yang jelas.
3. Mempunyai perjanjian kerja sama penempatan.

Pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan penempatan tenaga kerja di luar negeri terdiri dari calon tenaga kerja Indonesia swasta yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) dan memiliki izin dari Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Pengguna Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI).

Pelaksanaan penempatan tenaga kerja Indonesia swasta yang akan menempatkan tenaga kerja Indonesia di luar negeri harus lebih dahulu membuat perjanjian kerja sama penempatan yang dibuat secara tertulis dengan mitra usaha atau pengguna yang membuat hak dan kewajiban masing-masing hak. (Suherman, 2003)

### **Alasan Arab Saudi Menjadi Negara Tujuan**

- Adat istiadat masyarakat Arab Saudi keras, tetapi hatinya baik.
- Kesempatan kerja terbuka luas.
- Arab Saudi merupakan negara makmur yang kaya minyak bumi.
- Pembangunan yang digalakkan terutama di sektor konstruksi, jasa perdagangan, pertambangan, dan jasa rumah tangga yang banyak membutuhkan tenaga asing terutama dari Negara Indonesia, Thailand, Philipina, India, dan Bangladesh.
- Memiliki iklim yang kontras (musim panas, panas sekali dan jika musim dingin, dingin sekali).
- Di Negara Arab Saudi terdapat Ka'bah, sebagai tempat menunaikan ibadah haji. (BROTO, Kepala Fungsional Direktorat PWNI dan BHI, 2015)

### **Masalah Yang Dihadapi Oleh TKI Overstayer**

Keberadaan TKI Overstayer di Arab Saudi disebabkan antara lain karena TKI lari dari majikan karena berbagai faktor, seperti tidak betah bekerja karena alasan tidak cocok dengan majikan, beban kerja yang berlebihan dan lain-lain. Selain itu ada juga yang tertipu oleh sindikat yang mempengaruhi dan menipu TKI dengan iming-iming gaji lebih besar, sehingga berpindah majikan tanpa menyadari resiko status keimigrasian yang sangat merugikan TKI tersebut. Serta proses pemulangan TKI overstayer harus melalui karantina (Tarhil) yang ditangani langsung oleh petugas imigrasi Arab Saudi. TKI overstayer yang akan pulang ke Indonesia harus menyelesaikan segala permasalahan yang terkait kontrak kerja serta dipastikan tidak tersangkut masalah dengan kepolisian Arab Saudi sehingga dipastikan benar-benar clear dan bebas masalah.

Masalah yang dihadapi TKI overstay berkelanjutan, mereka ditampung di penampungan Arab Saudi yaitu Shumaysi. Nasib ratusan ribu Tenaga Kerja



Indonesia (TKI) di Arab Saudi sungguh memilukan. Gencarnya razia yang dilakukan pemerintah Arab Saudi menyusul habisnya masa amnesti (pengampunan) yang diberikan bagi pekerja asing membuat para TKI hidup dalam penampungan. Ironisnya, infrastruktur penampungan masih belum layak. Imbasnya, ratusan ribu TKI Arab Saudi terpaksa harus minum air toilet untuk bisa bertahan hidup. Para TKI Arab Saudi ini juga harus makan seadanya. Jenis makanan yang biasa dikonsumsi seringnya hanya mie instan. Hal itulah yang terkadang membuat para TKI ada yang membeli makanan sendiri. Untuk tempat tidur yang terdapat hanya menggunakan alas bukan kasur. Adapula beberapa TKI yang terpaksa kehilangan barang berharga saat di penampungan tersebut. (Aziz, 2013)

### **Kendala Kemenlu Dalam Melakukan Penyelesaian Kasus Tki Overstayer Di Arab Saudi (2014-2015)**

#### **1. Kendala Yang Berasal Dari Dalam Negeri (Intrasocietal)**

Munculnya berbagai persoalan TKI *overstay* di luar negeri diakibatkan beberapa hal yang dimulai sejak saat pra pemberangkatan, saat pemberangkatan, saat penempatan di negara tujuan dan saat pasca penempatan. Sebagaimana hal tersebut merupakan tugas dari BNP2TKI. BNP2TKI ini beranggotakan wakil-wakil instansi Pemerintah terkait mempunyai fungsi pelaksanaan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi. Wakil-wakil instansi pemerintah terkait sebagaimana dimaksud diatas mempunyai kewenangan untuk selalu berkoordinasi dengan instansi induk masing-masing dalam pelaksanaan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri.

#### **I. Permasalahan di dalam negeri dimulai dari informasi tentang bekerja di luar negeri:**

1. Pada umumnya calon TKI mendapat informasi mengenai peluang kerja di luar negeri bukan berasal dari instansi Pemerintah/Dinas Tenaga Kerja/BP3TKI setempat, namun dari para calo yang mendatangi ke rumah-rumah calon TKI. Instansi pemerintah dan Disnakertrans setempat tidak bisa mengontrol pemberian informasi yang diberikan para calo, dimana informasi yang diberikan Disnakertrans yang berada di Ibukota kabupaten/Kota sulit diakses TKI yang tinggal di desa-desa. dengan melalui calo maka CTKI (calon TKI) yang berangkat ke Arab Saudi nantinya akan mengalami kesulitan karena tidak memperoleh informasi yang jelas, dan ini akan mempengaruhi untuk *overstay*.
2. Kewajiban PPTKIS untuk melaporkan dan memberikan informasi yang benar cenderung tidak dijalankan serta lemahnya penegakan hukum terkait kegiatan percaloan dan tindakan pemberian informasi yang manipulative. Hal ini akan

menyulitkan Kementerian Luar Negeri dalam memantau TKI di luar negeri apabila terjadi masalah karena tidak lengkapnya dokumen. Karena jika mereka sudah melebihi masa kontrak, TKI harus melapor dan memperpanjang SPLP, jika dokumen saja tidak lengkap, jelas tidak bias memenuhi kewajiban tersebut.

3. Pendaftaran dan perekrutan, UU No.39 tahun 2004 tidak mewajibkan PPTKIS untuk membuat kantor cabang sehingga perekrutan cenderung dilakukan oleh calo yang menggunakan berbagai cara untuk merekrut TKI termasuk cara-cara non-prosedural untuk memperoleh imbalan (berkisar Rp. 3,5 juta – Rp. 6 juta). UU tidak melarang PPTKIS melakukan perekrutan di luar wilayah domisilinya sehingga melakukan perekrutan dari berbagai wilayah di Indonesia tanpa melibatkan pemerintah daerah. Dalam UU NO 39 Tahun 2004, calon TKI diwajibkan mendaftar di Disnaker setempat, namun lokasi Disnaker jauh dari tempat tinggal TKI sehingga TKI lebih suka menggunakan jasa calo (kebanyakan adalah perangkat desa atau tokoh masyarakat) yang datang ke rumah-rumah calon TKI. Hal-hal tersebut diatas mengakibatkan banyak TKI dimutasi dari satu daerah asalnya ke daerah lain dengan dokumen dan identitas yang dipalsukan sehingga keberangkatan ke luar negeri tidak diketahui pemerintah setempat dan keluarganya. Banyak TKI yang diberangkatkan meskipun tidak memenuhi persyaratan dan itu merupakan salah satu faktor penyebab TKI ilegal yang kemudian menjadi TKI overstay. (BROTO, Kepala Fungsional Direktorat PWNI dan BHI, 2015)

## **II. Pengurusan Dokumen:**

Pengurusan dokumen keberangkatan calon TKI diurus oleh calo dan atau PPTKIS karena mereka memberikan banyak tawaran kemudahan pengurusan dokumen bagi calon TKI yang tidak sesuai dengan prosedur. Hal-hal tersebut mengakibatkan banyak TKI yang dipalsukan dokumen dan identitasnya, seperti nama, umur, alamat, status pernikahannya dan sebagainya. TKI menanggung biaya mahal untuk pengurusan dokumen. Pemerintah mengalami kesulitan dalam menangani TKI yang bermasalah karena dokumennya dipalsukan. Jika TKI mengalami masalah dengan majikan, maka ini akan menyulitkan perwakilan Indonesia di Arab Saudi dan paspor akan ditahan oleh majikan yang menyebabkan TKI overstay. (BROTO, Kepala Fungsional Direktorat PWNI dan BHI, 2015)

## **III. Pelatihan Keterampilan/Persiapan bagi calon TKI:**

1. Pelatihan keterampilan diserahkan ke PPTKIS yang orientasinya hanya mengejar keuntungan yang tinggi dan pelatihan diadakan di Jakarta atau kota lain yang jauh dari daerah asal TKI dengan seadanya. Pelatihan belum dipandang sebagai bagian penting dari perlindungan sehingga tidak sedikit TKI yang hanya ditampung tanpa mendapat pelatihan memadai serta tidak

menjalani uji kompetensi. PJTKI seharusnya sebelum memberangkatkan TKI ke Arab Saudi terlebih dahulu harus memberikan pelatihan keterampilan kepada calon TKI sesuai dengan pekerjaan yang ditekuninya diluar negeri agar tidak mengecewakan majikan nantinya.

2. Belum adanya standarisasi pelatihan serta lemahnya kontrol atas pelaksanaan pelatihan dan belum adanya standarisasi biaya terkait pelatihan. Hal-hal tersebut mengakibatkan TKI tidak memiliki kompetensi memadai yang tidak jarang mengakibatkan TKI mengalami kasus kekerasan karena faktor ketidakmampuan TKI dalam menjalankan pekerjaan. TKI tidak memahami hak dan apa yang harus dilakukan ketika mengalami masalah di Negara tujuan. Akibatnya banyak TKI yang ditahan paspornya oleh majikan dan sulit untuk kembali ke Indonesia.

#### **IV. Perjalanan Ke Luar Negeri:**

Informasi tentang perjalanan ke luar negeri belum menjadi proses orientasi bagi calon TKI dan biaya perjalanan ke Negara tujuan cenderung dibebankan pada calon TKI. PPTKIS cenderung berusaha mencari penerbangan yang sangat murah, sehingga para TKI sering terlantar di Negara transit. Akibatnya TKI mengalami kesulitan untuk mulai bekerja dengan majikannya. Lemahnya pengawasan di jalur-jalur pemberangkatan. Hal-hal tersebut mengakibatkan banyak TKI mengalami kebingungan saat transit dalam perjalanan ke Negara tujuan dan tidak diberi bekal uang. Banyak TKI yang diberangkatkan melalui jalur perjalanan tidak resmi dengan sarana transportasi yang tidak terjamin keamanannya.

#### **V. Permasalahan Saat penempatan di Negara Tujuan:**

Ketika tiba di Negara tujuan, PPTKIS tidak menjalankan kewajibannya untuk melaporkan kedatangan TKI di Negara tujuan ke perwakilan RI. TKI langsung berhubungan dengan agen setempat atau majikan dan tidak diberikan orientasi memadai tentang kondisi kerja, tentang hak-hak dan kewajiban. Hal tersebut mengakibatkan perwakilan RI tidak mengetahui keberadaan dan data TKI sehingga mengalami kesulitan untuk melakukan perlindungan bagi TKI di Negara tujuan.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) mengatakan bahwa antara Kementerian Tenaga Kerja dan BNP2TKI belum selaras mengenai perekrutan dan penempatan TKI. Ada proses berbeda yang dilakukan untuk menghadapi masalah yang sama.

1. Misalnya seperti, Menaker mengatur bahwa calon TKI harus mendaftar dulu ke dinas tenaga kerja dan PPTKIS mengambil datanya dari dinas tenaga kerja. Tetapi, BNP2TKI mengatur, PPTKIS merekrut terlebih dahulu baru mendaftar. Perbedaan ini menyulitkan bagi TKI, dan menyulitkan BPK untuk mengawasi. Kepala biro humas dan kerjasama

internasional mengatakan bahwa koordinasi antara Kemenaker dan BNP2TKI masih sangat lemah. Undang-undang yang mengatur seluruh tahapan pelaksanaan penempatan dan perlindungan TKI sudah tersedia namun perlu penyempurnaan. Kelemahan peraturan ini mengakibatkan berbagai permasalahan TKI masih belum diatasi dengan baik.

2. Kedua, terdapat tumpang tindih aturan-aturan mengenai penempatan dan perlindungan TKI yang mengakibatkan kesimpangsiuran dalam proses penempatan dan perlindungan TKI. Sedangkan yang ketiga, penetapan struktur biaya penempatan TKI yang belum sepenuhnya transparan, rinci dan valid sesuai kondisi riil di lapangan dan pembebanan biaya penempatan kepada calon TKI oleh PPTKIS belum sepenuhnya dilakukan berdasarkan struktur biaya yang telah ditetapkan. (idh/bar, 2015)

## **2. Kendala Yang Berasal Dari pihak Arab Saudi (Extrasocietal)**

Selama bertahun-tahun negara-negara Teluk mengadopsi sebuah sistem perekrutan kerja yang bernama sistem kafala atau sistem sponsorship. Sistem ini merupakan sistem pokok perekrutan tenaga kerja di negara teluk meskipun setiap negara kemudian mempunyai regulasi lain terkait dengan buruh migran namun sistem kafala ini merupakan induk dari pada perekrutan tenaga kerja. sistem sponsor kafala adalah kebijakan pemerintah yang digunakan untuk mengatur, mengelola, dan mengendalikan populasi migran tenaga kerja sementara di negaranegara GCC. Kafala mengharuskan semua tenaga kerja sementara untuk memiliki sponsor lokal pejabat yang bertanggung jawab untuk visa imigrasi dan status tinggal di negara ini. sistem sponsor kafala secara langsung terkait dengan peraturan pekerjaan rumah tangga, dimana pemerintah GCC sering mengatur peraturan-pekerjaan tertentu dalam negeri. Sebagai contoh, di bawah perjanjian kontrak standar, pekerja rumah tangga secara hukum diharuskan untuk bekerja selama dua tahun dan sering mengenakan masa percobaan tiga bulan dengan majikan masing-masing. Selama masa kontrak pekerja di haruskan mematuhi segala peraturan majikan dan mengumpulkan semua dokumen terkait ke imigrasian. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya banyak pelanggaran hak yan terjadi di Timur Tengah, bahkan negara-negara Teluk dianggap sebagai negara tanpa perlindungan hak buruh migran. (Human Right Watch, 2014)

Kafala sponsor langsung terikat dengan peraturan pekerjaan rumah tangga, dimana pemerintah GCC (negara teluk) sering mengatur peraturan-kerja tertentu dalam negeri. Sebagai contoh, di bawah perjanjian kontrak standar, PRT secara hukum diharuskan untuk bekerja selama dua tahun dan sering memberlakukan sebuah masa percobaan dengan majikan masing-masing selama tiga bulan. (Naufal, Froilan T. malit and George, 2014)

Sistem kafala, atau sponsor didasarkan pada tradisi badui yang berprinsip memberikan kenyamanan, mengkondisikan kewajiban tertentu terhadap pendatang atau seorang tamu tertentu dalam hal pengobatan dan perlindungan. Secara historis,

sistem kafala berfungsi sebagai mekanisme untuk memberi tempat tinggal bagi orang asing di masyarakat mereka. Melalui sistem ini, tuan rumah menjamin setiap orang asing yang berkunjung dan menerima tanggung jawab atas perilaku mereka. Sistem ini juga secara tersirat bermakna bahwa sponsor bertanggung jawab atas keselamatan dan perlindungan asing dan tamu asing. Seiring waktu, bagaimanapun, arti sebenarnya dari sistem kafala telah berubah dan sekarang digunakan oleh pemerintah negara-negara teluk sebagai cara mengatur aliran tenaga kerja ke negara mereka. (Rooja Bajracharya and bandita Sijapati, 2012)

Arab Saudi tetap menerapkan sistem kafala antara lain alasan investasi besar untuk merekrut pekerja migran. Besarnya biaya awal sangat mempengaruhi hubungan kerja dan kondisi kerja. Agen perekrut mengenakan biaya pada majikan Saudi antara 5.000 sampai 9.000 riyal (\$1300-2340) untuk mempekerjakan seorang pekerja rumah tangga. Banyak majikan yang merasa mereka telah membuat investasi keuangan yang besar dan mengacu pada pembayaran awalnya sebagai pembenaran atas pembatasan yang mereka lakukan untuk mencegah pekerja rumah tangga —melarikan diri, seperti menahan paspor, menahan upah, dan mengurung diri pekerja di tempat kerjanya. (Human Rights Watch, 2008)

Jumlah TKI Overstayer di Arab Saudi pada tahun 2014 totalnya 588.075 dan sudah dipulangkan hanya berjumlah 13.064. Sedangkan total angka TKI Overstayer pada tahun 2015 totalnya 1.993.162. Hal ini membuktikan bahwa Kemlu mengalami kendala dalam penyelesaian kasus TKI Overstayer. (Putranto, 2015)

## **Kesimpulan**

Berdasarkan pemaparan masalah yang telah disajikan pada bab-bab sebelumnya, penulis menganalisa bahwa keberhasilan Pemerintah Indonesia dalam hal ini Kementerian Luar Negeri Indonesia (Kemlu) yang berperan sebagai wakil pemerintah Indonesia menjadi bukti bahwa tugas perlindungan terhadap warga negara Indonesia yang menjadi salah satu tugas penting yang harus dilaksanakan oleh Kemlu telah berhasil dilaksanakan, namun hal tersebut tentu tidak lepas dari banyaknya kendala yang dihadapi, khususnya masalah TKI Overstay, persoalan *overstay* alias melebihi masa tinggal yang terjadi pada tenaga kerja Indonesia (TKI) di luar negeri terutama Arab Saudi bukanlah perkara mudah untuk diselesaikan. *Overstay* TKI berkaitan erat dengan kemauan pemerintah mengatasi TKI ilegal yang marak terjadi. Alasan Negara Arab Saudi menjadi tujuan TKI yaitu, Adat istiadat masyarakat Arab Saudi keras, tetapi hatinya baik Kesempatan kerja terbuka luas, Arab Saudi merupakan negara makmur yang kaya minyak bumi, Pembangunan yang digalakkan terutama di sektor konstruksi, jasa perdagangan, pertambangan, dan jasa rumah tangga yang banyak membutuhkan tenaga asing terutama dari Negara Indonesia, Thailand, Philipina, India, dan Bangladesh, memiliki iklim yang kontras

(musim panas, panas sekali dan jika musim dingin, dingin sekali), Di Negara Arab Saudi terdapat Ka'bah, sebagai tempat menunaikan ibadah haji.

Hal tersebut memicu banyaknya TKI yang ingin berangkat ke Arab Saudi, dan karena terjadinya krisis yang berawal pada pertengahan tahun 1997, kondisi ketenagakerjaan berubah drastis. Perekonomian yang sebelumnya tumbuh demikian pesat, ternyata mengalami kontraksi. Demikian pula halnya dengan ketenagakerjaan. Dunia ketenagakerjaan yang telah menunjukkan pertumbuhan ke arah positif, justru berbalik arah. Akibat keruntuhan perusahaan –perusahaan dan atau akibat kebijakan perusahaan menghadapi krisis, tenaga kerja mengalami dampak secara langsung berupa pemutusan hubungan kerja (PHK). Tercatat selama akhir 1997 terjadi kasus PHK. Berdasarkan data yang didapat dari Depnaker seperti dikutip Revisond Baswir (2003), sampai akhir tahun 1997 terdapat 42 perusahaan yang sudah mengajukan permohonan PHK kepada Depnaker, dengan total pekerja yang diajukan sejumlah 15.199 tenaga kerja. Angka tersebut cukup spektakuler dimana angka serapan tenaga kerja sangat kecil. Sementara itu berdasarkan pendataan dari masing-masing sektor yang terkena dampak krisis, jumlah kasus PHK ternyata jauh lebih besar. Bahkan sampai akhir Desember 1997 telah menyebabkan terjadinya PHK terhadap 40 ribu pekerja yang menggantungkan nasibnya di sektor properti. Di samping itu terdapat potensi PHK lagi sebesar 190 ribu pekerja lainnya. Sampai Oktober 1997 sekitar 50% dari pengembang swasta terpaksa menghentikan kegiatannya karena krisis. Dengan demikian ratusan ribu tenaga kerja dari sektor tersebut juga terancam di PHK.

Namun setiap tahunnya jumlah TKI di Arab Saudi semakin meningkat, hal ini menyebabkan terjadinya overstayer, keberadaan TKI Overstayer di Arab Saudi disebabkan antara lain karena TKI lari dari majikan karena berbagai faktor, seperti tidak betah bekerja karena alasan tidak cocok dengan majikan, beban kerja yang berlebihan dan lain-lain. Selain itu ada juga yang tertipu oleh sindikat yang mempengaruhi dan menipu TKI dengan iming-iming gaji lebih besar, sehingga berpindah majikan tanpa menyadari resiko status keimigrasian yang sangat merugikan TKI tersebut. Proses pemulangan TKI overstayer harus melalui karantina (Tarhil) yang ditangani langsung oleh petugas imigrasi Arab Saudi. Tak hanya itu, tambah Muhaimin TKI overstayer yang akan pulang ke Indonesia harus menyelesaikan segala permasalahan yang terkait kontrak kerja serta dipastikan tidak tersangkut masalah dengan kepolisian Arab Saudi sehingga dipastikan benar-benar bebas dari masalah.

Negara Arab Saudi merupakan Negara tujuan yang paling banyak diminati oleh para TKI, setiap tahunnya jumlah TKI yang berangkat ke Arab Saudi terus meningkat. Hal ini membuat banyaknya kasus yang muncul dan sistem kafalah yang kerap kali banyak dihadapi oleh TKI. Jumlah TKI overstayer pada tahun 2014 berjumlah 599.075 orang, dibandingkan dengan jumlah TKI yang sudah dipulangkan

pada tahun 2015 oleh pemerintah jumlahnya sangat sedikit, yaitu 13.064. (Pangestu, 2015)

Dalam melakukan perlindungan WNI di Arab Saudi, dalam kasus ini adalah TKI Overstay, kemlu menghadapi berbagai kendala. Kendala dibagi dalam 2 golongan. Kendala intrasocietal yang berasal dari dalam negeri dan kendala extrasocietal yang berasal dari pihak Arab Saudi. Dari dalam negeri, kurangnya koordinasi antara BNP2TKI, Kemnaker, dan PJTKIS dalam melakukan pemantauan terhadap TKI yang akan berangkat ke Arab Saudi. Maraknya calo yang menawarkan jasa untuk memberangkatkan TKI terus terjadi, hal ini membuat TKI tidak mempunyai bekal skill dan proses yang tidak begitu resmi, menyulitkan TKI ketika berada di Negara tujuan, meskipun dengan menggunakan calo TKI akan dapat berangkat lebih cepat dari proses yang biasanya. Kurangnya kewaspadaan dari pihak Kementerian Agama bahwa banyak TKI yang ingin bekerja di Arab Saudi berangkat dengan status jamaah umroh dan tidak kembali ke Indonesia. Kendala dari pihak Arab Saudi adalah sistem kafalah, Sistem kafalah di Arab Saudi menjadi salah satu alasan sulitnya perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Negara tersebut. Sistem kafalah adalah sistem dimana majikan akan menjadika perkerja mereka sebagai bagian dari property mereka, dimana privasinya tidak boleh diganggu gugat. Sistem ini menyebabkan pihak konsulat Indonesia di Jeddah tidak dapat langsung mendatangi TKI tersebut, dan hanya dapat menghubungi TKI tersebut melalui nomor telepon yang diberikan, yang belum tentu benar. Privasi bagi warga Negara Arab Saudi itu sangat penting. Misalnya saja kita mendatangi kediaman rumah majikan, ketika mengetuk pintu saja itu sudah menjadi masalah. Satu-satunya jalan adalah dengan menggunakan aparat. Kompleksnya masalah yang dihadapi iantara lain menyangkut dokumen data diri dan anak-anak yang dibawa oleh para TKI. Dari sisi dokumen, banyak TKI terutama yang wanita ketika dicocokkan dokumennya memiliki ketidaksesuaian menyangkut identitas diri. Belum lagi sebagian besar mereka membawa anak yang juga tidak jelas identitasnya. Masalah terbesar justru ada pada pihak Kerajaan Arab Saudi yang menerapkan prosedur berbelit-belit dan memakan waktu lama, sehingga para TKI harus menunggu dalam ketidakpastian untuk dipulangkan. Pemerintah Kerajaan Saudi melakukan prosedur yang berbelit seperti melakukan verifikasi terhadap dokumen yang menyangkut para TKI. Dari dokumen itu diverifikasi, apakah di antara TKI masih dalam ikatan kontrak atau sudah. Jika masih berlaku maka harus diklarifikasi dahulu kepada majikan yang bersangkutan. Ditambah lagi, Pemerintah Saudi juga melakukan pemeriksaan dokumen para TKI kepada pihak kepolisian setempat untuk melihat ada tidaknya catatan pelanggaran hukum yang dilakukan. Prosedur yang berbelit itu membuat para TKI yang mengalami karantina harus menunggu lama dan rawan terjadinya tindakan yang tidak terkendali di dalam karantina.

Hal tersebut yang menyulitkan kemlu dalam menangani penyelesaian kasus TKI overstay di Arab Saudi, perlu adanya jalur koordinasi yang baik serta

peningkatan diplomasi antara Indonesia dengan Arab Saudi dalam menyelesaikan kasus tersebut.



## Daftar Pustaka

- Andrews, Mohtar Mas'oe'd dan Collin Mac. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- . *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Aziz, Fatkhul. *Lensa Indonesia*. November 08, 2013. <http://www.lensaindonesia.com/2013/11/08/tki-arab-saudi-minum-air-toilet-untuk-bertahan-di-penampungan.html> (accessed Desember 20, 2015).
- BROTO, SUSAPTO ANGGORO, interview by Anggita Setyowati. *Kepala Fungsional Direktorat PWNI dan BHI* (11 20, 2015).
- Human Right Watch. "I already Brought You Abuse and Exploitation of Female Migrant Domestic Workers in The United Arab Emirates." 2014.
- Human Rigths Watch. July 5, 2008. [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/saudiarabia0708\\_1.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/saudiarabia0708_1.pdf) (accessed januari 5, 2016).
- idh/bar. *Detik News*. 05 06, 2015. <http://news.detik.com/berita/2907217/bpk-koordinasi-menaker-dengan-bnp2tki-soal-tki-masih-lemah> (accessed januari 05, 2016).
- Kementerian Luar Negeri Indonesia*. [www.indonesia.go.id/inkementerian/kementerian/kementerian-luar-negeri/1614-profile/179-kementerian-luar-negeri](http://www.indonesia.go.id/inkementerian/kementerian/kementerian-luar-negeri/1614-profile/179-kementerian-luar-negeri) (accessed mei 05, 2015).
- Koran Jakarta*. <http://www.koran-jakarta.com/?91-tki-overstayers>. (accessed Mei 05, 2015).
- Naufal, Froilan T. malit and George. "Asymetric Information Under the kafala." (Uni Emiratee Arab: Cornell University ILR School) 2014.
- Pangestu, Aurora Dwi, interview by Anggita Setyowati. *Jumlah TKI Overstay* (Desember 2015).
- Putranto, Kun Rizky, interview by Anggita Setyowati. *Staf Subdit 2* (11 20, 2015).
- Rooja Bajracharya and bandita Sijapati. "The Kafala system and Its Implications." (Nepal: centre for Study of labour and Mobility) 2012.
- Sudarto. In *Hukum Pidana I*. Semarang: Yayasan Sudarto UNDIP, 1990.
- Suherman, SH. "Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri." *Kasubag Bantuan Hukum, Biro Hukum Depankertrans*, 2003.

Terianus L. Safkaur. "IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK : Review Teori."  
*URNAL ILMU SOSIAL, Vol.12, No.1, April, 2014, 2014: 25.*