

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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 n.d.)

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.

Indonesia menjadi salah satu negara yang mempunyai banyak warga negara yang bekerja di luar negeri. Sejarah tenaga kerja indonesia berawal dari pengiriman tenaga kerja perkebunan oleh VOC ke Suriname untuk menggantikan para pekerja kebun sebelumnya yang merupakan budak dari Afrika. Penggantian pekerja kebun oleh VOC karena dampak dari politik pembebasan perbudakan pada 1 Juli 1863 dan terus meningkat hingga jaman globalisasi saat ini. (BNP2TKI n.d.). Jumlah tenaga kerja Indonesia semakin bertambah dari tahun-ketahun seiring dengan mudahnya transportasi dan faktor-faktor pendorong lainnya.

Pengertian tenaga kerja Indonesia itu sendiri telah tercantum pada Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan yaitu Tenaga Kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat (Agusmidah 2010). Dewasa ini telah banyak warga negara Indonesia yang memilih untuk menjadi TKI (Tenaga Kerja Indonesia) di luar negeri guna untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Sepanjang tahun 2014 BNP2TKI (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia) mencatat penempatan TKI ke berbagai negara di dunia sebanyak 429.872 orang. Jumlah itu meliputi 219.610 orang (58 persen) TKI formal dan 182.262 orang (42 persen) TKI informal. Penempatan TKI selama empat tahun terakhir (2011 – 2014) terjadi naik-turun, yakni pada 2011 sebanyak 586.802 orang, 2012 turun dengan jumlah 494.609 orang, 2013 naik sebanyak 512.168 orang, dan 2014 turun lagi menjadi 429.872 orang. (Humas-IB 2015).

Perpindahan tenaga kerja Indonesia ke negara lain merupakan gejala sosial global yang muncul pada dekade tahun tujuh puluhan. Dengan berbagai alasan yang melatarbelakangi, perpindahan pekerja migran antar Negara dari waktu ke waktu menunjukkan jumlah yang semakin meningkat. Namun demikian, dari beberapa referensi dan data yang diperoleh, bahasan mengenai migrasi tenaga kerja Indonesia di luar negeri pada umumnya berkaitan dengan mobilitas tenaga kerja non-terampil yang berprofesi sebagai penatalaksana rumah tangga atau tenaga buruh perkebunan atau bangunan (B. H. Indonesia n.d.). Para TKI sebagian besar merupakan warga negara yang berasal dari daerah terpencil dan kurang

terjamah oleh pembangunan yang dilakukan pada era Soeharto. Keadaan di daerah asal yang kurang bisa mendorong warganya lebih sejahtera, mendorong warganya untuk bermigrasi ke wilayah lain untuk mencari peluang kerja. Keberhasilan TKI yang sudah berangkat ke negara lain menjadi faktor pendukung lain yang membuat para calon TKI untuk mengikuti jejaknya. Malaysia dan Arab Saudi mempunyai kesamaan dengan Indonesia. Arab Saudi menjadi daerah tujuan karena tujuan para calon TKI yang ingin berhaji sekaligus mencari uang. Arab Saudi merupakan negara tujuan TKI terbanyak pertama. (library ohio.edu 1997)

Indonesia merupakan negara dengan penduduk mayoritas memeluk agama Islam. Melaksanakan haji menjadi salah satu tujuan besar dalam hidup sebagian besar warga muslim di Indonesia (kompas n.d.). Oleh karenanya banyak TKI yang menetap di negara Arab Saudi dan sangat banyak TKI yang memiliki masalah di negara tersebut akibat ijin tinggal yang melebihi aturan. Salah satu masalah yang kerap kali dihadapi oleh TKI yang bekerja di Arab Saudi selama ini adalah persoalan hak gaji yang tidak dibayarkan oleh majikan atau perusahaan yang mempekerjakannya. Masalah gaji pula yang kerap kali menjadi salah satu pemicu TKI melarikan diri dari tempat mereka bekerja ke KBRI Jeddah. Usaha untuk mendapatkan hak gaji sendiri pun tidak selalu mudah. Ada majikan atau perusahaan yang kooperatif dan mau diajak menyelesaikan masalah gaji bersama-sama, namun ada sebaliknya pula yang enggan memenuhi panggilan KBRI Jeddah. Secara umum, kasus yang paling banyak ditangani oleh KBRI Riyadh adalah kasus asusila, pencurian, sihir, pembunuhan, penganiayaan, perdagangan orang, pelecehan seksual, gaji yang tidak dibayar, pekerjaan yang tidak sesuai dengan

perjanjian kerja, tidak siap mental untuk bekerja. Sehingga menyebabkan mereka melarikan diri ke KBRI Riyadh untuk meminta perlindungan, yang kemudian di tampung di *Transit House* setelah melalui proses pendataan dan administrasi (Kementerian Luar Negeri n.d.). Selanjutnya, permasalahan yang sering ditangani oleh pemerintah, khususnya Kementerian Luar Negeri Indonesia adalah permasalahan WNI *overstayers* (WNIO). WNIO merupakan WNI yang melakukan kunjungan atau tinggal di Arab Saudi dengan berbagai keperluan namun telah habis masa ijin tinggalnya. (Kementerian Luar Negeri n.d.)

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 n.d.). Berdasarkan data yang dikelola oleh Kementerian Luar Negeri serta Perwakilan RI di luar negeri, sejak tanggal 01 Januari s.d. 30 September 2014 tercatat sejumlah 12.450 kasus WNI dan BHI di luar negeri yang ditangani, dimana 9.290 kasus telah berhasil diselesaikan, sementara 3.160 kasus masih ditangani oleh Kementerian Luar Negeri dan

Perwakilan RI di luar negeri. Dari jumlah tersebut, lebih kurang 92,43% atau sejumlah 11.507 kasus merupakan permasalahan yang dialami oleh Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di luar negeri. Saat ini tercatat kasus TKI *overstayers* berjumlah 6.610 sampai dengan tahun terakhir 2014. (Kementerian Luar Negeri n.d.)

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

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang penulis eksplorasi diatas, maka rumusan masalahnya adalah: ***“Bagaimana Kendala Yang Dihadapi Oleh Kementerian Luar Negeri Indonesia Dalam Penyelesaian Kasus Tenaga Kerja Indonesia Overtsay Di Arab Saudi?”***

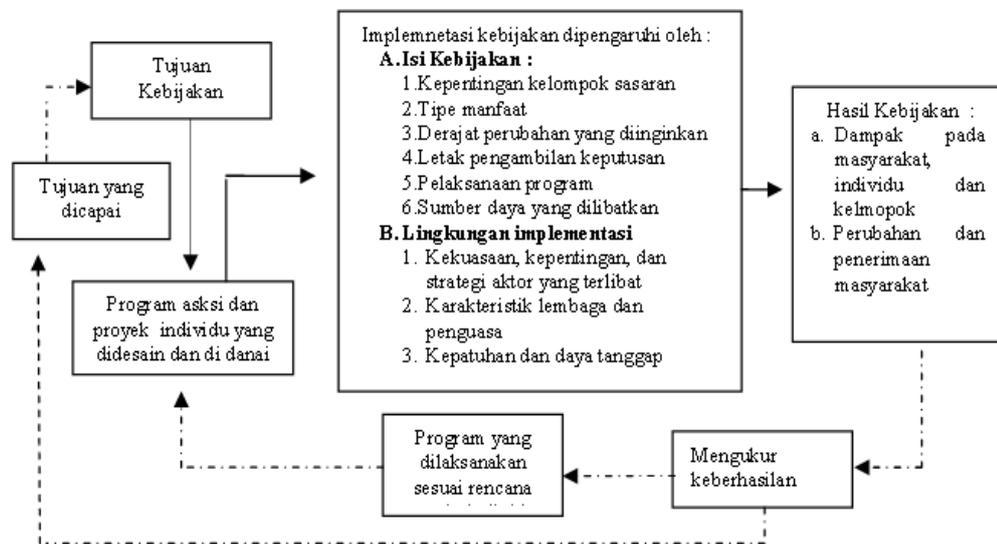
C. Kerangka Pemikiran

Dalam penulisan skripsi dibutuhkan suatu bagian mengenai kategorisasi konsep-konsep dan teori-teori yang hendak digunakan, 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.

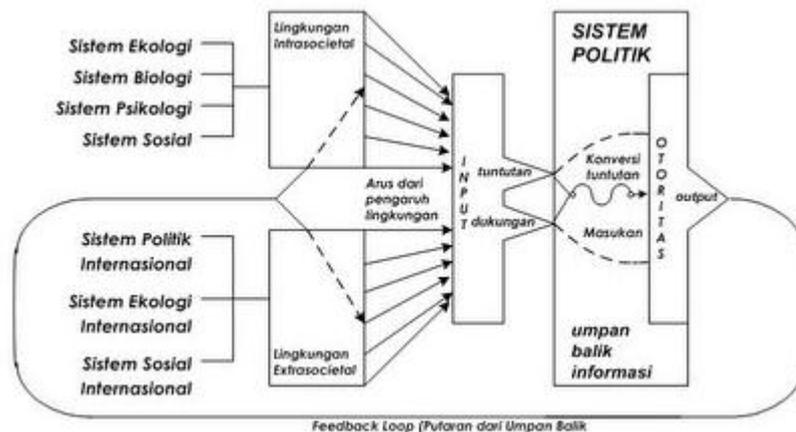
Untuk pengaplikasian dari penjabaran teori diatas, bahwa penulis menggunakan bagain B yaitu lingkungan implementasi. Dalam pelaksanaannya pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan untuk menangani kasus TKI overstayer. Namun, hasil implementasi tetap bergantung pada implementornya,

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. (M. M. Andrews, 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. (M. M. Andrews, Perbandingan Sistem Politik n.d.)

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.

C. Hipotesa

Untuk pihak internal menggunakan konsep implementasi kebijakan, sedangkan eksternalnya menggunakan teori sistem politik.

Berkaitan dengan rumusan masalah maka dapat ditarik hipotesa: lingkungan *intrasocietal* berasal dari dalam negeri, yaitu Yaitu, banyaknya pecaloan dan kurangnya koordinasi antara isntansi pemerintah (Kemanker, BNP2TKI, PPTKIS) yang seharusnya melakukan perlindungan kepada Tenaga Kerja Indonesia (TKI).

Lingkungan *extrasocietal* yang berasal dari pihak luar yaitu Arab Saudi yang menggunakan sistem kafalah, sistem dimana majikan akan menjadikan TKI sebagai bagian dari properti majikan, dimana privasinya tidak boleh diganggu gugat.

E. Tujuan Penulisan

Tujuan dipilihnya judul ini adalah untuk mengetahui lebih jelas bagaimana kendala yang dihadapi oleh Kementerian Luar Negeri Indonesia dalam melakukan penyelesaian kasus Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Overstay di Arab Saudi, termasuk di dalamnya peran Kementerian Luar Negeri dalam menangani TKI Overstay di Arab Saudi, seperti:

- a. Penulis ingin mengetahui lebih jelas mengenai gambaran kasus TKI overstayers di Arab Saudi.
- b. Penulis ingin memahami dan mengkaji lebih jauh mengenai tindakan apa saja yang sudah dilakukan oleh Kementerian Luar Negeri Indonesia dalam menangani kasus tersebut.
- c. Penulis ingin mengetahui apa saja kendala yang dihadapi dalam melakukan perlindungan terhadap TKI *overstayers* di Arab Saudi.

Skripsi yang ditulis oleh penulis diharapkan dapat memberikan informasi lebih jelas terkait kendala yang dihadapi oleh Kementerian Luar Negeri sebagai wakil dari Pemerintah dalam menangani kasus TKI overstayers di Arab Saudi.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode deduktif, artinya dengan berdasarkan kerangka teori maupun pendekatan kemudian ditarik suatu hipotesa yang akan dibuktikan melalui data empiris.

Pengumpulan data ini akan dilaksanakan dengan studi pustaka dan wawancara langsung dengan pihak kementerian luar negeri, khususnya Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia (PWNI & BHI) yang berlokasi di Jakarta.

G. Jangkauan Penelitian

Pembatasan dalam ruang lingkup ini dilakukan dengan tujuan mencapai hasil maksimal. Dalam skripsi ini penulis membatasi permasalahan dimana fokus menjelaskan kendala yang dihadapi oleh Kementerian Luar Negeri Bagi Penyelesaian Kasus TKI Overstay di Arab Saudi.

Jangkauan penelitian dalam skripsi ini adalah tahun 2014-2015, alasannya adalah tahun ini merupakan tahun setelah adanya amnesti oleh pemerintah Arab Saudi.

H. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah membahas persoalan dalam penulisan skripsi ini makatelah disusun sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I mengemukakan pendahuluan yang terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Pemikiran, Hipotesis, Jangkauan Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II membahas mengenai gambaran Kementerian Luar Negeri Indonesia.

BAB III membahas mengenai problem TKI overstayer di Arab Saudi.

BAB IV penjelasan mengenai kendala yang dihadapi oleh Kementerian Luar Negeri Indonesia bagi penyelesaian kasus TKI overstayers di Arab Saudi tahun 2014-2015.

BAB V merupakan penutup dari skripsi ini yang berisi kesimpulan.