

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Permasalahan ketenagakerjaan di dalam negeri yang berkepanjangan dan krisis dalam negeri mempercepat arus tenaga kerja keluar negeri yang setiap hari makin meningkat jumlahnya. Kondisi geografis yang kurang menguntungkan dan pertumbuhan ekonomi yang lambat menyebabkan banyak penduduk usia produktif melakukan migrasi keluar ke berbagai negara yang dianggap lebih memberikan keuntungan yang besar. Indonesia sudah dikenal sebagai negara pengekspor tenaga kerja ke luar negeri dan juga negara sasaran bagi negara-negara pencari tenaga kerja. Tenaga kerja di luar negeri atau buruh migran merupakan sektor terjadinya perdagangan orang. Perdagangan orang yang dimaksud dalam hal ini adalah perdagangan manusia yang legal atas kesepakatan kedua negara karena sebuah negara tidak mampu memberikan lapangan pekerjaan bagi masyarakatnya. Dengan kata lain, perdagangan orang yang terjadi dalam konteks sebagai buruh migran. Di Indonesia, istilah tersebut menunjuk kepada orang Indonesia yang bekerja di luar negeri atau yang dikenal dengan istilah Tenaga Kerja Indonesia (TKI).¹

Buruh migran atau TKI merupakan para pekerja yang berstatus warga negara, baik laki-laki maupun perempuan yang bekerja di luar negeri dalam

¹ Permasalahan Pekerja Migran: Perspektif Pekerjaan Sosial,
http://www.policy.hu/suharto/modul_a/makindo_35.htm, diakses 6 November 2015

jangka waktu tertentu.² Menurut Pasal 1 bagian (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, TKI adalah setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah. Menjadi buruh migran atau TKI di negeri orang menjadi sebuah harapan untuk perbaikan taraf hidup banyak orang. Meski faktanya di luar negeri pekerja migran Indonesia lebih banyak bekerja di sektor nonformal, seperti pekerja rumah tangga (PRT). Sekalipun hanya bekerja dalam sektor nonformal, hal itu tidak menyurutkan keinginan banyak orang untuk menjadi buruh migran mengingat tidak diberlakukannya persyaratan pendidikan yang ketat. Situasi tersebut menempatkan Indonesia kini menjadi salah satu negara penyuplai pekerja migran terbesar di dunia. Banyaknya jumlah penduduk hingga mencapai 250 juta jiwa atau terbesar keempat dunia menjadikan Indonesia mampu memasok tenaga kerja ke beberapa negara.³

Arab Saudi selama beberapa tahun terakhir telah menjadi negara tujuan TKI (Tenaga Kerja Indonesia) yang paling banyak menghadapi persoalan. Hubungan transfer tenaga kerja Indonesia ke Arab Saudi sudah terjalin sejak lama, dan sejak lama pula penanganan kasus TKI di negeri minyak tersebut tidak pernah ada ujungnya. Arab Saudi merupakan negara kedua terbanyak penerima tenaga kerja dari Indonesia setelah Malaysia. Perpindahan warga negara Indonesia yang bertujuan untuk mencari penghasilan hidup di Arab

² Soenjun H. Manulun, Pokok-pokok Hukum Ketatanegaraan di Indonesia, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1988. hal 35

³TKI di 3 Negara Arab ini Paling Sering Hadapi Masalah, <http://bisnis.liputan6.com/read/809548/tki-di-3-negara-arab-ini-paling-sering-hadapi-masalah>, diakses 20 juni 2015

Saudi tersebut termasuk dalam migrasi internasional, karena hal tersebut merupakan aktivitas perpindahan pekerja yang melampaui batas-batas negara untuk tujuan produktif atau untuk meraih suatu kesempatan kerja di pasar negara tujuan.

Migrasi ini disebabkan biasanya karena kondisi sosial di negara asal yang mana sumber daya alam di negara asal tidak memadai, sehingga membatasi masyarakat untuk memanfaatkan sumber daya alam sebagai pusat penghasilan, kurangnya lapangan pekerjaan untuk menampung semua rakyat yang masih produktif bekerja, serta berbedanya standar upah di setiap negara juga mempengaruhi tingginya arus migrasi ke lain negara. Contohnya ketika seorang warga negara Indonesia bekerja sebagai PRT di Indonesia, akan sangat berbeda upah yang diterima jika menjadi PRT di Arab Saudi karena akan mendapat upah lebih banyak di Arab Saudi. Di lain sisi, hubungan negara pengirim dan penerima juga menjadi faktor pendorong arus migrasi terus berlangsung. Karena berdasarkan model *relative-selective migration*, bahwa migrasi berlangsung karena terbangunnya jaringan hubungan kekerabatan atau berdasarkan kedekatan hubungan kekeluargaan dengan migran terdahulu atau agen di daerah tujuan.⁴

Dalam konteks perpindahan warga negara Indonesia ke Arab Saudi dipicu oleh pola hubungan kedua negara yang menjadikan Arab Saudi sebagai tempat tujuan. Arab Saudi menjadi tujuan pengiriman TKI karena adanya hubungan religius yang erat antara Indonesia dengan Arab Saudi yaitu melalui jalur

⁴ Haris, Abdul. 2003. *Kucuran Keringat dan Derap Pembangunan (Jejak Migran dalam Pembangunan Daerah)*. Jakarta: Pustaka Pelajar, hal. 23

ibadah haji.⁵ Hal yang kemudian menyebabkan arus migrasi warga negara Indonesia ke Arab Saudi makin meningkat setiap tahunnya. Semakin tingginya animo masyarakat yang ingin bekerja ke luar negeri akan meningkatkan jumlah TKI (Tenaga Kerja Indonesia), dan berarti bahwa semakin meningkat dan beragam pula permasalahan yang dihadapi. Perbudakan paksa kekerasan, kesewenang-wenangan, serta perlakuan yang merendahkan harkat dan melanggar hak asasi manusia lainnya merupakan masalah yang berulang terjadi. Kerentanan buruh migran sudah mulai di alami sejak masa perekrutan di daerah asal. Hampir sebagian buruh migran bermasalah berasal dari praktek percaloan yang sarat akan pemerasan dan penipuan.

Pemerintah Indonesia memiliki pekerjaan rumah penting yang selama ini tidak menjadi prioritas dari masa ke masa, yaitu reformasi sistem perlindungan. Lemahnya perlindungan negara terhadap pekerja rumah tangga (PRT) migran mulai dari era orde lama hingga reformasi, menjadi latar untuk terciptanya kondisi kerja tidak layak sehingga mengakibatkan pelanggaran hak asasi manusia pada pekerja migran marak terjadi. Indonesia dalam hal ini belum dapat melakukan perannya secara maksimal yaitu melindungi tenaga kerjanya di luar negeri. Banyak kasus TKI bermasalah yang lambat untuk ditangani atau bahkan tidak mendapat penanganan sama sekali. Ribuan orang yang bekerja di luar negeri, dan sudah menjadi kewajiban bagi Indonesia sebagai negara pengirim untuk lebih memberikan perhatian terhadap para buruh migran tersebut. Terlebih mayoritas pekerja rumah tangga tersebut ialah perempuan

⁵ Marlina. 2013. *Perlindungan Hak Buruh Migran Oleh Negara Dalam Kedudukannya Sebagai Subyek Hukum Internasional*, vol. 8. no. 2, <http://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/pandecta>, diakses 6 November 2015

yang memiliki ekspektasi mendapatkan upah tinggi tanpa mengerti resiko bekerja. Para TKI tersebut tidak mendapatkan perlakuan yang sesuai, baik di dalam negeri sendiri bahkan di Negara tempat mereka bekerja. Data tahun 2010 dari Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, BNP2TKI, Kementerian Luar Negeri, KBRI dan keluarga korban, terdapat 874 TKI yang mengalami kekerasan dan pelecehan seksual, dan 1.187 TKI mengalami penganiayaan. Tahun berikutnya, kasus pemerkosaan dan kekerasan seksual meningkat menjadi 1.234 TKI. 3.070 TKI mengalami kekerasan fisik.⁶

Berdasarkan data dari Pusat Penelitian Pengembangan dan Informasi Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, Arab Saudi menjadi negara tujuan kerja TKI yang paling sering menghadapi persoalan seperti pemutusan hubungan kerja (PHK) sepihak oleh para majikan, penganiayaan, sakit akibat bekerja, gaji yang tidak dibayarkan, dan berbagai kekerasan lain. Perlindungan terhadap TKI yang akan berangkat maupun pulang dari luar negeri sangat minim. TKI sangat rentan terhadap pemerasan ketika harus membayar pungutan liar yang sangat besar ketika mereka pulang ke Indonesia, banyak TKI yang harus dipidana mati oleh negara lain, dan sebagainya. Ketika terjadi masalah para TKI harus mengadu terlebih dulu kepada duta besar negara Indonesia atau ketika sudah disorot oleh media baru ada respon untuk melindungi hak mereka.

Pada 2013, tercatat 3.769 TKI di Arab Saudi yang menghadapi permasalahan dari total pekerja sebanyak 45.394 orang. Para TKI yang

⁶*Tiga Ribu TKI Alami Kekerasan Fisik dan Seksual*, <http://www.rmol.co/read/2012/11/13/85090/2010,-Tiga-Ribu-TKI-Alami-Kekerasan-Fisik-&-Seksual>, diakses 20 Juni 2015

bermasalah tersebut pada akhirnya pun banyak yang harus menghadapi eksekusi mati di negara tempat ia bekerja.⁷ Reputasi Indonesia sejak dahulu terkenal sebagai negeri penerima jenazah, karena banyak sekali warga negara Indonesia yang bekerja sebagai TKI di Arab Saudi yang berakhir pada kematian karena tidak adanya diplomasi tersistematis dari pemerintah Indonesia untuk melindungi TKI di luar negeri.

Buruknya diplomasi Indonesia untuk mengatasi perbudakan modern terjadi sejak era 1990-an kasus buruh migran Indonesia yang terancam hukuman mati merupakan isu krusial, yang ditandai dengan eksekusi mati terhadap Basri Masse (1993) di Malaysia.⁸ Banyak kejanggalan pada proses hukum Basri, salah satunya tidak adanya informasi dari pemerintah Malaysia yang diterima KJRI atau pemerintah Indonesia terkait kasus Basri. Pemerintah pula baru mengetahui setelah Basri menyelundupkan surat tertanggal 21 Juni 1988 ke KJRI di Kota Kinabalu. Kematian Basri Masse saat itu menjadi perhatian masyarakat dunia, Indonesia pun mendapat kecaman dari masyarakat karena tidak dapat mendampingi proses hukum Basri Masse dengan baik sehingga hukuman gantung menjadi satu-satunya jalan untuk diberikan kepada Basri Masse. Terjadinya kasus ini tidak sama sekali tidak berpengaruh terhadap terciptanya perlindungan hukum yang ketat bagi para TKI karena kasus TKI masih terus terjadi.

⁷Praditya, Ilyas. 2014. *TKI di 3 Negara Arab ini Paling Sering Hadapi Masalah*, <http://bisnis.liputan6.com/read/809548/tki-di-3-negara-arab-ini-paling-sering-hadapi-masalah>, diakses 20 Juni 2015

⁸Hidayah, Anis. 2015. *Nawacita dan Buruh Migran*, <http://nasional.kompas.com/read/2015/05/05/15010011/Nawacita.dan.Buruh.Migran>, diakses pada 22 Februari 2015

Pada tahun 2002 di TKI asal Taliwang, Sumbawa, yang bernama Arsita mendapatkan perlakuan yang semena-mena dari majikannya. Ia dianiaya dan diperkosa di Arab Saudi sehingga harus dirawat intensif di Rumah Sakit untuk menyembuhkan rahang yang miring dan kakinya yang patah akibat pemerkosaan tersebut. Pengawasan yang buruk oleh Pemerintah Indonesia terhadap keberangkatan dan kontrol terhadap TKI di negara penempatan dialami oleh seorang TKI asal Banyumas bernama Admini. Admini mulai bekerja di Arab Saudi sejak pertengahan Juni 2002 dan baru sekali memberi kabar kepada keluarganya melalui surat dan setelah itu hilang kontak. Admini berangkat secara legal melalui PT. Avida Aviaduta sebagai perusahaan pelaku penempatan Admini sebagai TKI di Arab Saudi.⁹

Hingga kini kasus ancaman hukuman mati seolah tak terpecahkan dan mencapai angka ratusan. Terlebih ketika Indonesia dipimpin oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), permasalahan TKI pada pemerintahannya meupakan masa terburuk setelah era reformasi. Presiden SBY dikenal tidak pernah memberikan tekanan terhadap kepala negara lain yang warganya melakukan kekerasan pada TKI.¹⁰ Diplomasi TKI SBY dengan pendahulunya, baik Abdurrahman Wahid maupun Megawati Soekarnoputri. Abdurrahman atau lebih dikenal dengan nama Gus Dur, mampu berdiplomasi dengan Raja Arab Saudi terkait TKI asal Madura bernama Siti Zaenab yang divonis

⁹ Pusat Sumber Daya Buruh Migran: Admini, TKI Banyumas 9 Tahun Putus Kontak Dengan Keluarga, <http://buruhmigran.or.id/2011/11/23/tki-buruh-migran-admini-9-tahun-putus-kontak-dengan-keluarga/>, diakses 1 Januari 2016

¹⁰ Pemerintah SBY Dinilai Paling Buruk Soal Perlindungan TKI, <http://www.jpnn.com/read/2014/10/12/263182/Pemerintahan-SBY-Dinilai-Paling-Buruk-Soal-Perlindungan-TKI>, diakses 6 November 2015

hukuman mati. Sedangkan Megawati, mengundang keluarga Nirmala Bonat, TKI asal Nusa Tenggara Timur, bersama keluarganya datang ke istana ketika menghadapi masalah hukum di Malaysia. Bekerja sebagai buruh migran memang menjanjikan gaji yang besar, namun resiko yang ditanggungpun juga sangat besar. Belum lagi, segala perjanjian internasional, maupun konvensi internasional yang belum tentu mampu dilaksanakan dengan baik oleh negara penerima maupun pengirim.

Wujud rendahnya komitmen pemerintah hingga era SBY dalam menciptakan regulasi yang melindungi pekerja atau buruh migran Indonesia juga diperburuk dengan keterlambatan ratifikasi Konvensi PBB Tahun 1990 tentang Perlindungan Buruh Migran dan Anggota Keluarganya sejak penandatanganan konvensi tersebut pada tahun 2004. Ditambah pula belum adanya hukum yang jelas antara Indonesia dan Arab Saudi yang berfokus kepada TKI sehingga menyebabkan makin banyaknya TKI di Arab Saudi yang mendapati kasus namun tidak mendapat pendampingan dan penanganan yang baik dari pemerintah. Hal tersebut kemudian menimbulkan desakan dari aktivis dan serikat buruh migran, serta kelompok masyarakat lainnya kepada pemerintah untuk segera mengadopsi konvensi tersebut dalam undang-undang demi jaminan hukum yang jelas bagi TKI.¹¹

Kondisi politik global sekarang ini menunjukkan bahwa aktor dalam dunia internasional tidak hanya negara. INGO atau NGO merupakan aktor yang mempunyai peran besar dalam politik domestik maupun internasional.

¹¹ Fatulloh. 2011. *Perjuangan Mendesak Ratifikasi Konvensi Migran, dalam Pusat Sumber Daya Buruh Migran*, <http://buruhmigran.or.id/2011/04/11/perjuangan-mendesak-ratifikasi-konvensi-migran/>, diakses pada 5 Januari 2016

Eksistensi NGO dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah, merespon isu-isu global dan sebagai ruang yang membuka partisipasi masyarakat tingkat global. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa upaya dalam mengatasi permasalahan tentang buruh migran telah melibatkan banyak elemen selain negara.

Meningkatnya ruang gerak NGO di Indonesia pasca orde baru semakin mempermudah NGO dalam melakukan advokasi. Advokasi merupakan upaya untuk mengingatkan dan mendesak negara dan pemerintah untuk selalu konsisten dan bertanggungjawab melindungi dan mensejahterakan seluruh warganya. Salah satu LSM Indonesia yang bergerak dalam bidang advokasi permasalahan buruh migran adalah Migrant CARE. Salah satunya adalah LSM Migrant CARE yang paling sering melakukan *pressure* kepada pemerintah terkait masalah-masalah yang menimpa TKI. Migrant CARE adalah organisasi non-pemerintah yang aktif membela hak buruh migran Indonesia yang dibentuk pada tahun 2004 oleh Wahyu Susilo, Anis Hidayah, Mulyadi dan Wibowo dengan tujuan ingin memperkuat advokasi buruh migran di tingkat regional dan internasional.¹²

Berdirinya Migrant CARE berangkat dari berbagai realita bahwa begitu mudahnya nyawa TKI seiring dengan banyaknya pelecehan dan hukuman mati yang diterima hingga pasca reformasi. Berawal dari ketertarikan untuk bergabung dengan LSM buruh migran, aktivis-aktivis itu mencoba membangun organisasi sendiri untuk memberikan informasi kepada masyarakat dan

¹² Sulistyoningih, Endang, dkk. *Peran LSM Migrant CARE dalam Membantu TKI Bermasalah di Arab Saudi Tahun 2009 dan 2010*, <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=72897&val=4924>, diunduh 22 November 2015

melakukan advokasi-advokasi ketika pemerintah tidak mampu dalam menangani hal tersebut satu persatu. Dalam data yang dipaparkan Migrant CARE, selama SBY berkuasa dua periode, Indonesia masuk 10 besar atau di posisi delapan dengan jumlah korban perbudakan modern terbanyak di dunia.¹³ Pada era pemerintahan SBY, Indonesia seringkali tidak mampu membatalkan hukuman mati dan tidak mampu menebus uang kompensasi yang dimanakan *diyat*. Perlakuan tidak manusiawi yang dilakukan oleh majikan sering menyebabkan mereka terpaksa melakukan tindakan kriminal untuk membela diri dan mempertahankan kehormatan mereka sebagai manusia dan perempuan. Seperti yang dihadapi Ruyati, Yanti Iriyanti, Satinah, yang semuanya mesti dihukum mati untuk sebuah kejahatan yang terpaksa untuk dilakukan.

TKI atau buruh migran Indonesia sebagai WNI (Warga Negara Indonesia) yang bermigrasi ke negara lain untuk tujuan bekerja telah membantu banyak dengan memberikan sumbangan devisa negara melalui remitansi atau uang kiriman TKI. Dalam hal ini Arab Saudi menjadi penyumbang terbanyak dengan pemasukan devisa negara sebesar US\$1,7 miliar yang datang dari 1,2 juta orang TKI di Arab Saudi.¹⁴ Sehingga apabila menghentikan pengiriman TKI ke Arab Saudi akan membuat Indonesia kehilangan devisa hingga 3 triliun rupiah per tahun.

¹³ *Rezim SBY Korban Perbudakan Meningkat 300 persen*, <http://lab-manajemen.umm.ac.id/ar/nasional-umm-4987-rezim-sby-korban-perbudakan-meningkat-300-persen.html>, diakses 20 Juni 2015

¹⁴ *Berapa Besar Sumbangan Devisa TKI*, <http://bisnis.news.viva.co.id/news/read/227831-berapa-besar-sumbangan-devisa-tki>, diakses 20 Juni 2015

Jasa para buruh migran tersebut tidak mampu diseimbangi dengan sistem perlindungan yang menjamin hak-hak mereka. Sistem moratorium yang sempat diberlakukan Indonesia kepada Arab Saudi pada tahun 2011 pun tidak begitu berpengaruh terhadap peningkatan perlindungan HAM bagi buruh migran. Kasus-kasus yang selalu muncul dipermukaan mengenai hukuman mati TKI di Arab Saudi telah mengabaikan tugas dan kewajiban pemerintah Indonesia yang tercantum dalam UU Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri Pasal 7 poin (d), yaitu untuk melakukan upaya diplomatik untuk menjamin pemenuhan hak dan perlindungan TKI secara optimal di negara tujuan.

Tidak maksimalnya peran pemerintah dalam hal ini kemudian memperkuat posisi Migrant CARE sebagai aktor non-pemerintah yang memiliki kekuatan untuk berpengaruh terhadap kebijakan pemerintah Indonesia tentang perlindungan buruh migran di Arab Saudi. Migrant CARE berusaha mendorong adanya perubahan kebijakan dalam menangani kasus TKI yang sangat berjasa terhadap devisa negara. Selama era SBY, Migrant CARE mendorong pemerintah supaya bersedia meratifikasi Konvensi PBB tentang perlindungan buruh migran, melakukan MoU dengan Arab Saudi, melakukan penutupan terminal TKI yang merugikan hingga melakukan pendampingan terhadap TKI. Migrant CARE berusaha memperjuangkan hak-hak para pekerja migran, karena pada dasarnya setiap warga negara berhak untuk mendapatkan pekerjaan secara layak dan kewajiban bagi negara untuk melindunginya. Migrant CARE memiliki jaringan yang kuat dengan organisasi lokal maupun

internasional untuk membantu dalam mengadvokasi kasus TKI yang bermasalah maupun mengkritik kebijakan pemerintah. Migrant CARE bermaksud agar semua pihak bisa duduk bersama demi membangun suatu kebijakan yang lebih berorientasi pada perlindungan kepada buruh migran di luar negeri.

B. Rumusan Masalah

Mengapa Migrant CARE mampu berpengaruh terhadap kebijakan pemerintah Indonesia dalam memberikan perlindungan bagi buruh migran Indonesia di Arab Saudi pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014)?

C. Kerangka Pemikiran

Konsep International Governmental Organizations (INGOs)

International Non - Governmental Organizations atau yang sering disebut dengan NGO adalah merupakan suatu organisasi non pemerintah dan non profit yang dimana kelompok ini melakukan kegiatan sukarela yang diselenggarakan baik di tingkat lokal, nasional, maupun internasional.

Menurut A. Leroy Bennet bahwa Non-Government Organization (NGO) merupakan suatu organisasi yang berdiri secara mandiri dan berdisiplin serta sebagai penghubung antara pemerintah dengan masyarakat atau penghubung antara NGO dengan NGO, NGO dengan pemerintah dan juga NGO dengan

masyarakat itu sendiri.¹⁵ Hickey Bebbington menyebutkan bahwa, *“In being ‘not governmental’ they constitute vehicles for people to participate in development and social change in ways that would not be possible through government programmes. In being ‘not governmental’ they constitute a ‘space’ in which it is possible to think about development and social change in ways that would not be likely through government programmes”*¹⁶

Ini memiliki arti bahwa INGO untuk memberikan tempat atau kesempatan bagi individu, masyarakat dan setiap elemen yang bukan negara untuk berperan serta dalam proses perkembangan dan juga perubahan sosial yang bisa jadi tidak dapat dilakukan oleh pemerintah atau negara. INGO merupakan wadah bagi setiap elemen masyarakat untuk dapat berkontribusi bagi dunia atau lingkungan sekitar. INGO berorientasi tugas demi kepentingan bersama seperti melakukan berbagai pelayanan dan fungsi kemanusiaan, membawa keprihatinan warga negara kepada pemerintah, melakukan advokasi, serta memantau kebijakan dan mendorong partisipasi politik melalui penyedia informasi.

Lewis dalam artikelnya mengklasifikasikan INGO menjadi dua tipe berdasarkan apa yang menjadi kegiatan dan tujuannya.¹⁷ Tipe pertama adalah INGO yang bergerak dalam bidang pemberian pelayanan bagi masyarakat yang membutuhkan, seperti misalnya OXFAM, dan MSF, World Vision. Tipe kedua

¹⁵Bennet, Le Roy. 1997. *International organization: principles and issues*. New jersey: Prentice hall inc.

¹⁶Lewis, David. 2009. Nongovernmental Organization, Definition and History. [PDF] London School of Economic and Political Science. Tersedia dalam: <http://personal.lse.ac.uk/lewisd/images/encylciv%20societyngos2009-dl.pdf> (diakses pada 2 Januari 2015).

¹⁷ Ibid.

adalah INGO yang bergerak secara khusus untuk advokasi kebijakan serta kampanye publik untuk mengejar perubahan sosial, misalnya WWF. Kegiatan yang dilakukan oleh suatu INGO sangat beragam seturut dengan isu yang menjadi fokus organisasi tersebut, misalnya saja INGO yang bergerak dalam isu pmebangunan demokrasi, resolusi konflik, hak asasi manusia, analisis kebijakan hingga isu-isu lingkungan dan kebudayaan.

Jika dilihat dari kegiatan dan tujuannya, Migrant CARE termasuk dalam tipe kedua dengan fokus kegiatan yaitu untuk melakukan advokasi serta kampanye publik guna memperjuangkan hak-hak asasi manusia dalam kaitannya dengan perlindungan buruh migran Indonesia di luar negeri, salah satunya di Arab Saudi. Migrant CARE memiliki fungsi advokasi yaitu advokasi kasus dan kebijakan. Advokasi kasus yang dimaksud ialah berupaya untuk memberi bantuan hukum dan penanganan kasus bagi TKI bermasalah, sedangkan advokasi kebijakan yaitu mendorong terciptanya sebuah kebijakan pemerintah yang berpihak terhadap buruh migran.

Migrant CARE adalah Non Government Organization yang tidak memiliki wewenang atas pengaturan kebijakan mengenai perlindungan buruh migran Indonesia, namun keberadaan Migrant CARE untuk menjadi penyeimbang dari kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Hal ini tidak terlepas dari fungsi NGO sebagai penyeimbang dan representasi suara masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan oleh pemerintah. NGO bertujuan untuk meningkatkan kesadaran publik terhadap isu-isu global yang tengah terjadi, melobi pembuat keputusan, mempengaruhi kebijakan domestik maupun luar

negeri, dan lain-lain. Tujuan-tujuan ini kemudian diselaraskan dengan isu-isu spesifik yang menjadi konsentrasi dari dibentuknya sebuah NGO.¹⁸ Migrant CARE mendorong partisipasi politik masyarakat terhadap permasalahan-permasalahan TKI yang sudah seharusnya menjadi perhatian semua elemen masyarakat dengan berperan sebagai penyedia informasi. Dalam menjalankan tugasnya, Migrant CARE seringkali melakukan penelitian guna memberikan informasi yang akurat kepada masyarakat, bekerja sama dengan berbagai media masa untuk menyebarluaskan pemberitaan TKI bermasalah yang terkadang luput dari perhatian pemerintah, serta menekan pemerintah dengan menyebarluaskan petisi dan kampanye guna membentuk opini publik demi terciptanya kebijakan-kebijakan yang pro terhadap buruh migran Indonesia.

Kegiatan-kegiatan tersebut bisa dikategorikan sebagai bagian dari *Transnational Advocacy Networks* (TANs). Keck & Sikkink menyatakan bahwa NGO, baik internasional maupun domestik, memainkan peranan sentral di dalam *advocacy network*.¹⁹ Hal ini biasanya dikarenakan berbagai NGO tersebut seringkali berperan sebagai inisiator aksi-aksi dan menekan aktor-aktor lain yang lebih *powerful*. NGO memperkenalkan ide-ide baru, memberikan informasi, dan melakukan lobi-lobi yang bertujuan untuk mengubah suatu kebijakan. TANs menurut Margaret E. Keck dan Kathryn Sikkink adalah sebuah jaringan yang terorganisasi untuk mempromosikan suatu perkara, ide-ide, norma-norma, serta seringkali melibatkan individu

¹⁸Corell, Elisabeth dan Michele M. Betsill, "Analytical Framework: Assessing the Influence of NGO Diplomats", dalam Betsill, Michele M. and Elisabeth Corell (ed.), 2008, *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*. London: The MIT Press

¹⁹Margaret E. Keck dan Kathryn Sikkink, "*Transnational Advocacy Network in International and Regional Politics*", UNESCO, Blackwell Publisher, Oxford, 1999

untuk turut mengadvokasi perubahan kebijakan.²⁰ Migrant CARE seringkali melakukan interaksi dengan para pengambil kebijakan terkait hal-hal yang berkaitan dengan kasus-kasus TKI yang berada di Arab Saudi. Tak jarang Migrant CARE melakukan kerjasama dengan pemerintah, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Kementerian RI maupun dengan badan independen negara seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) agar dapat menyampaikan tuntutan mereka terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah.

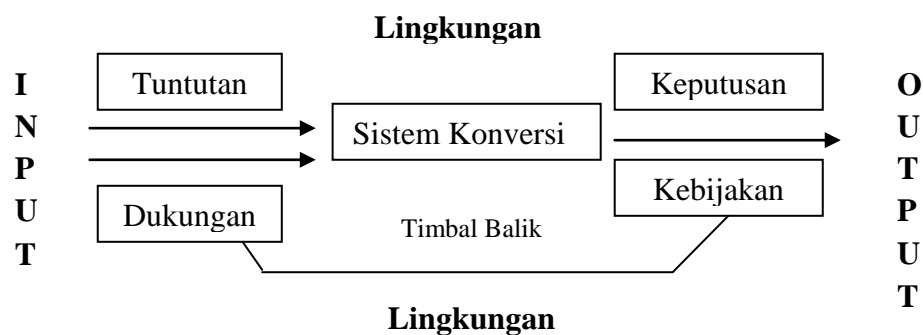
Jaringan luas yang dimiliki oleh INGO yang bersifat transnasional dan anggota-anggota yang terlepas dari pengaruh aktor negara membuat INGO bersifat lebih netral dan independen, lebih leluasa dalam menentukan tindakan serta bertukar informasi antar anggota, sehingga dalam pelaksanaan fungsinya, INGO dapat bergerak secara efektif dan efisien. Maka dari itu, karakteristik INGO yang bersifat independen menyebabkan Migrant CARE mampu memberi pandangan yang lebih luas kepada pemerintah terkait isu buruh migran Indonesia. Dalam menjalin jejaring Migrant CARE membangun jaringan dengan organisasi atau LSM domestik maupun internasional seperti KontraS, Human Right Working Group (HRWG), International Labour Organizations, Solidaritas Perempuan, Human Right Watch, Jala-PRT dan sebagainya. Hal ini dilakukan demi mempermudah aksesnya untuk menyuarakan hak-hak kaum buruh migran Indonesia di Arab Saudi.

²⁰Margaret E. Keck dan Kathryn Sikkink, *op.cit.* hal. 89

Teori Sistem Politik David Easton

David Easton menyatakan bahwa sistem politik dapat diperkenalkan sebagai seperangkat yang diabstraksikan dari seluruh tingkah laku sosial melalui nilai-nilai yang dialokasikan secara otoritatif kepada masyarakat.²¹ Sistem politik dipengaruhi oleh segala macam hal yang terjadi di sekelilingnya. Berbagai macam pengaruh yang berasal dari lingkungan mengalir masuk ke dalam sistem politik. Hal serupa juga terjadi di Indonesia. Pengaruh lingkungan, baik yang intersosietal maupun yang ekstrasosietal mengalir masuk ke dalam sistem politik sebagai input baik yang berupa tuntutan-tuntutan (demands) maupun sebagai dukungan (supports). Sistem menghasilkan suatu jenis output yang berbeda dengan input yang diperolehnya dari lingkungannya

Gambar 1.1 : Skema Sistem Politik



Sumber: David Easton, *Kerangka Kerja Analisa Sistem Politik*,
Bina Aksara, 1984

²¹ David Easton, *Kerangka Kerja Analisa Sistem Politik*, Bina Aksara, 1984, hal 86

Keterangan:

1. Input

Tahap yang memberikan bahan mentah atau informasi yang perlu diproses oleh sistem itu. Input terbagi atas dua jenis yaitu tuntutan dan dukungan. Tuntutan dapat timbul dari lingkungan disekitar sistem itu sendiri maupun dalam lingkup sistem tersebut. Dan dalam perjalanannya, tuntutan tersebut kemudian dapat timbul untuk mengubah hubungan-hubungan politis antara anggota-anggota dalam sistem tersebut. Tuntutan yang merupakan bahan dasar untuk membuat keputusan atau kebijakan ini juga memerlukan dukungan agar dapat tercapai tujuannya. Karena tanpa adanya dukungan, tuntutan tidak akan bisa terpenuhi, atau konflik mengenai tujuan tidak akan terselesaikan. Tuntutan atau dukungan merupakan suatu perwujudan aspirasi dalam sistem politik. Fungsi input dijalankan oleh infrastuktur politik seperti partai politik, kelompok kepentingan, maupun kelompok penekan, organisasi masyarakat, tokoh politik.

2. Sistem Politik

Dalam bagian sistem politik inilah semua tuntutan dan dukungan yang masuk dan dianggap sebagai bahan mentah dari keputusan atau kebijakan yang nantinya dihasilkan akan diolah dan diproses. Dalam hal ini peran yang dimiliki oleh suatu pemerintahan atau rejim sangatlah diperlukan. Karena sikap atau latar belakang atau ideologi yang dimiliki oleh suatu rejim dapat mempengaruhi dalam terciptanya keputusan atau kebijakan tersebut.

3. Output

Output dari suatu sistem politik adalah berwujud suatu keputusan atau kebijaksanaan politik. Output-output yang berwujud keputusan-keputusan politik, merupakan pendorong khas bagi anggota-anggota dari suatu sistem untuk mendukung sistem tersebut. Karena output-output khas dari suatu sistem adalah keputusan-keputusan mengenai kebijaksanaan, maka pada pemerintahan memiliki tanggungjawab tertinggi untuk menyesuaikan atau menyeimbangkan output berupa keputusan dengan input berupa tuntutan.²²

Output sebagai suatu hasil dari proses dalam sistem politik ini dapat bersifat negatif ataupun bersifat positif. Jika output negatif, maka yang dihasilkan adalah suatu ancaman bagi anggota sistem politik tersebut dan mungkin akan mendapatkan sanksi ataupun ancaman dari masyarakat dalam sistem tersebut. Namun, jika hasil output adalah positif, maka yang akan terjadi nantinya adalah akan timbul dukungan yang lebih banyak dari masyarakat lokal maupun internasional dalam pemerintahan disistem politik tersebut.

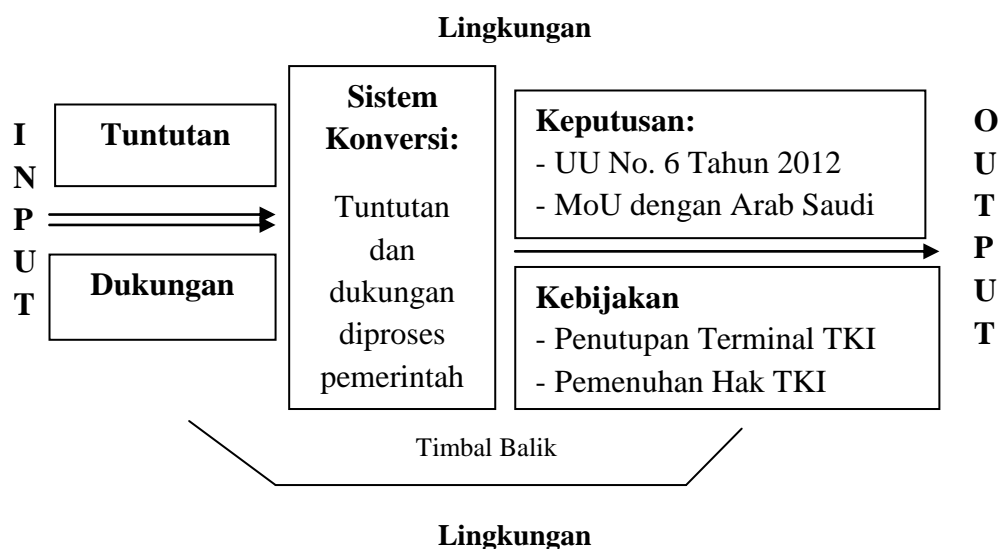
4. Timbal Balik

Fase terakhir dalam proses pembuatan keputusan atau sistem politik apabila masyarakat dapat menerima kebijakan atau keputusan yang dihasilkan dalam output. Hal ini sangat berkaitan erat dengan dengan kondisi lingkungan terjadi dalam masyarakat dalam pemerintahan tersebut.

²² Ibid, hal 16-17

Salah satu infrastruktur politik ialah LSM atau NGO yang merupakan bagian dari kelompok penekan. Kegiatannya memberikan tekanan kepada pihak penguasa agar keinginannya dapat diakomodasi oleh pemegang kekuasaan. Kelompok penekan atau *pressure group* salah satu institusi politik dalam bentuk lembaga kemasyarakatan yang dapat dipergunakan oleh rakyat untuk menyalurkan aspirasinya kebutuhannya (input) dengan sasaran akhir adalah untuk mempengaruhi atau bahkan membentuk kebijakan atau keputusan pemerintah (output).²³ Dalam menyalurkan aspirasinya, LSM seringkali menerima pengaduan para korban yang mayoritas tidak terjamah oleh pemerintah. Kelompok penekan merupakan salah satu institusi politik yang cukup diperhitungkan keberadaannya. Begitu pula dengan kehadiran Migrant CARE sebagai salah satu LSM yang berfokus pada isu buruh migran sebagai penyalur aspirasi para TKI kepada penguasa.

Gambar 1.2. Implementasi Skema Sistem Politik



²³Bambang S dan Sugianto. 2007. *Pendidikan Kewarganegaraan*. Surakarta:Penerbit Grahadi, hal. 176

Sumber: David Easton, 1984

Dalam hal ini Migrant CARE sebagai LSM atau NGO memainkan peran input tersebut dengan mengartikulasikan keluhan korban untuk disampaikan kepada pemerintah dalam bentuk tuntutan terhadap kebijakan pemerintah agar lebih memperhatikan nasib para TKI di luar negeri terkhusus Arab Saudi. Tuntutan yang diberikan kepada pemerintah Indonesia pada era SBY dilayangkan oleh para TKI bermasalah di Arab Saudi. Para korban yang kemudian diwakili oleh Migrant CARE berusaha memperjuangkan hak-hak perlindungan buruh migran menuntut agar pemerintah mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang dapat melindungi dari ancaman-ancaman, pelecehan, maupun vonis hukuman yang menimpa para TKI di Arab Saudi.

Migrant CARE mengkritik kinerja Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam melindungi TKI. Upaya pemerintah dengan menerbitkan Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Perlindungan Buruh Migran dan Anggota Keluarganya terbukti mandul hingga memasuki dua periode kepemimpinannya. Pasalnya, ketentuan-ketentuan di dalam produk hukum tersebut sangat lemah dan mudah diabaikan sehingga permasalahan TKI terus saja terjadi dan tuntutan masyarakat terhadap pemerintah semakin meningkat. Migrant CARE memperjuangkan hak-hak buruh migran dengan mendesak pemerintahan Presiden SBY untuk meratifikasi Konvensi Buruh Migran 1990, melaksanakan pemenuhan hak TKI, menutup terminal TKI yang merugikan para TKI di bandara, hingga hingga terciptanya MoU atau nota kesepahaman dengan Arab Saudi.

D. Hipotesa

Migrant CARE mampu berpengaruh terhadap kebijakan pemerintah Indonesia pada era SBY dikarenakan:

1. Migrant CARE sebagai organisasi non-pemerintah yang seringkali mengkritisi kebijakan pemerintah Indonesia melalui kegiatan-kegiatan pembelaan terhadap buruh migran Indonesia.
2. Memiliki jaringan yang luas dengan organisasi, institusi, LSM lokal domestik maupun internasional sehingga membantu Migrant CARE dalam menyuarakan kepentingan buruh migran Indonesia dan mempengaruhi kebijakan pemerintah Indonesia.

E. Metode Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian eksplanatif yang bermaksud menjelaskan variabel-variabel NGO dan sistem politik. Dalam hal ini adalah Migrant CARE sebagai salah satu aktor non-pemerintah yang mampu memberikan pengaruh terhadap kebijakan pemerintah Indonesia terkait perlindungan hak buruh migran. Tipe penelitian ini akan menjelaskan alasan-alasan Migrant CARE pada akhirnya memutuskan untuk memberikan tekanan kepada pemerintah Indonesia.

Metode pengumpulan data yang digunakan adalah dengan cara penelitian studi kepustakaan atau *Library Research*. *Library Research* yang dimaksud yaitu dengan mencari berbagai informasi berupa data sekunder seperti

dokumen, konsep-konsep hasil pemikiran para ahli, artikel, jurnal, berita analisis, situs-situs internet dan media cetak yang berkaitan dengan tema.

F. Jangkauan Penelitian

Penelitian ini dibatasi dalam jangka waktu 2004 hingga 2014 ketika Indonesia berada dibawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono selama dua periode pemerintahan. Penelitian ini fokus terhadap TKI di Arab Saudi, dan akan menganalisis tentang sejauh mana Migrant CARE dapat mempengaruhi kebijakan Indonesia dengan membawa kepentingan para buruh migran Indonesia atau TKI di Arab Saudi pada masa tersebut.

G. Sistematika Penulisan

BAB I

Berisi garis besar tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, metode penulisan dan jangkauan penulisan.

BAB II

Kondisi Tenaga Kerja Indonesia di Arab Saudi

- a. Sejarah dan Kebijakan Tenaga Kerja Indonesia
- b. Penempatan Tenaga Kerja Indonesia di Arab Saudi
- c. Permasalahan Tenaga Kerja Indonesia di Arab Saudi

BAB III

Program-program Migrant CARE sebagai Organisasi Kritis Terhadap Kebijakan Pemerintah

- a. Sejarah, Tujuan, dan Strategi Kerja Migrant CARE sebagai Non-Governmental Organizations
- b. Program-program Migrant CARE sebagai Penyalur Aspirasi Tenaga Kerja Indonesia
- c. Program-program Migrant CARE dalam Membantu Permasalahan Tenaga Kerja Indonesia di Arab Saudi (2004-2014)

BAB IV

Hubungan Migrant CARE dengan Pemerintah dan Organisasi Non-pemerintah

- a. Hubungan Migrant CARE dan Pemerintah
- b. Hubungan Migrant CARE dan Organisasi Lokal Non-Pemerintah
- c. Hubungan Migrant CARE dan Organisasi Regional dan Internasional

BAB V

Kesimpulan