BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengangguran salah satu masalah terbesar yang dihadapi bangsa Indonesia sepanjang perjalanannya sebagai bangsa yang merdeka. Adanya masalah tersebut menunjukan bahwa minimnya lapangan kerja di Indonesia yang tidak bisa menampung ledakan angkatan kerja. Hal ini menyebabkan pengangguran menjadi salah satu masalah serius dalam lingkaran nasional yang dikenal dengan nama kemiskinan.

Secara keseluruhan data menunjukkan jumlah tenaga kerja Indonesia (TKI) yang bekerja di luar negeri dalam kurun tahun 2016 hingga 2019 mencapai jumlah 708.141 orang. Terdapat banyak factor yang mempengaruhi masyarakat Indonesia seperti standar upah yang tinggi, tinggnya jumlah pengangguran, minimnya lapangan pekerjaan dan lain sebagainya. Besarnya jumlah tenaga kerja Indonesia (TKI) yang mengadu nasib ke luar negeri merupakan indikasi belum efektifnya pasar kerja local dalam menyediakan lapangan pekerjaan (bnp2tki.go.id, 2019:1). Secara keseluruhan, data yang menunjukkan jumlah Pekerja Migran yang bekerja di luar negeri menurut data BNP2TKI, setiap bulannya ada sekitar 2000 hingga 3000 Pekerja Migran yang dikirim ke Timur Tengah, mayoritas ke Saudi Arabia dan Uni Emirat Arab.

Sebagai salah satu negara dengan jumlah penerimaan Pekerja Migran terbanyak, Hubungan Diplomatik antara Indonesia dan Arab Saudi sendiri sudah terbina dalam kurun waktu yang cukup lama dan telah menghasilkan banyak bentuk kerjasama yang telah disepakati, hal ini tidak terlepas dari latar belakang Indonesia sebagai negara

berpenduduk muslim terbesar di dunia meskipun secara resmi bukanlah negara islam. Hubungan diplomatik Indonesia-Arab Saudi baru secara resmi tercatat didirikan pada tanggal 1 Mei 1950 atau tepatnya 5 tahun setelah Indonesia merdeka dan menjadi negara yang berdaulat, awal mula hubungan ini terkait dengan usaha rakyat Indonesia yang selalu mendapat dukungan dan simpati dari negara-negara di Timur khususnya Arab Saudi (cnnindonesia.com).

Kerjasama yang lahir berupa kerjasama di bidang politik yang dimulai pada tanggal 24 November 1970 melalui *treaty of friendship between the republic of indonesia and the kingdom of saudi arabia* (perjanjian persahabatan antara republik Indonesia dan kerajaan Arab Saudi), kerjasama di bidang ekonomi pada tangal 7 Agustus 2003 melalui *Agreed Minutes*, yang berisikan butir-butir kesepakatan di bidang ekonomi. Kerjasama di bidang sosial budaya seperti kunjungan Duta besar Republik Indonesia ke Arab Saudi dan pelaksanaan fungsi Pensosbud ke yayasan *Makkah Foundation* (cnnindonesia.com). Juga kerjasama dalam hal pengiriman Pekerja Migran Indonesia ke Arab Saudi. Penempatan Pekerja Migran di luar negeri secara umum dan khususnya Arab Saudi diperbolehkan oleh pemerintahan Republik Indonesia, hal ini dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (selanjutnya disingkat dengan UU PPMI), tercantum dalam konsideran menimbang huruf b, yang berbunyi : “bahwa negara menjamin hak, kesempatan, dan memberikan perlindungan bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan dan penghasilan yang layak, baik di dalam maupun di luar negeri sesuai dengan keahlian, keterampilan, bakat, minat, dan kemampuan”. Sebelum lahirnya Undang-undang ini penempatan Pekerja Migran

yang belum dilakukan secara resmi di Arab Saudi dilakukan oleh mereka yang mengurusi orang naik haji/ umroh atau oleh orang Indonesia yang sudah lama tinggal atau menetap di Arab Saudi (bnp2TKI.go.id, 2017:1).

Meski Indonesia dikenal sebagai negara penyumbang cukup banyak migran, tentu hal ini tidak sebanding dengan kualitas yang dimilki oleh mereka. hal tersebut dibuktikan dengan rata-rata TKI bekerja dalam sector informal seperti buruh bangunan, pekerja kebun, sopir, penata laksana rumah tangga (PLRT), dan lain sebagainya (bnp2tki.go.id, 2018:1). Hal inilah yang menyebabkan para TKI dipandang sebelah mata, dieksloitasi, dianggap tak memiliki reputasi hingga mendapatan tindak pidana oleh para majikannya. Adapun permasalahan yang dihadapi para TKI antara lain, PHK sepihak, penganiayaan, pelecehan seksual, pembunuhan, gaji tidak dibayar, serta hukuman mati (bnp2tki.go.id, 2017:1).

Pemasalahan yang dihadapi oleh Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri merupakan suatu hal yang penting dan merupakan tanggung jawab bagi Pemerintah Republik Indonesia, khususnya Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri seperti Kedutaan besar, Diplomat maupun Konsul. Hal ini senada dengan Pembukaan Undang - Undang Dasar 1945 Alinea IV, yaitu meindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Selain itu juga, menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, juga disebutkan :

Pasal 19 mengatur :

"Perwakilan Republik Indonesia berkewajiban untuk memberian pengayoman, perindungan dan bantuan hokum bagi warga negara dan badan hukum Indonesia di luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta hukum kebiasaan internasional".

Pasal 21 mengatur :

"Dalam hal Warga Negara Indonesia terancam bahaya nyata, perwakilan Republik Indonesia berkewajiban memberikan perlindungan, membantu dan menghimpun mereka di wilayah yang aman serta mngusahakan untuk memulangkan mereka ke Indonesia atas biaya negara".

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka bagi perwakilan Republik Indonesia di luar negeri berkewajiban melindungi warga negara Indonesia, baik perwakilan tersebut merupakan perwakilan diplomatik ataupun konsuler, hal ini dikarenakan Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) maupun Konsulat Jendral Republik Indonesia (KONJEN-RI) merupakan satu-satunya institusi yang secara realistis dapat digunakan menjadi tempat berlindung bagi warga negara Indonesia di Luar negeri.

Selain memeberikan perlindungan dalam bentuk teknis, dalam hal ini juga dapat memberikan perlidungan dan bantuan berupa penyediaan penampungan (*shelter*) dan pemulangan *(repatriation)* termasuk pengurusan dokumen perjalanannya sebagai tenaga kerja Indonesia yang bermasalah di luar negeri, Kedutaan Besar Republik Indonesia juga memberikan perlindungan politis yang merupakan instrumen yang tak kalah pentingnya karena tanpa dasar pejanjian bilateral, ruang gerak perlindungan Perwakilan Republik Indonesia tehadap warga negaranya hanya terbatas pada

Konvensi Wina 1963 tentang hubungan konsuler, yakni dibatasi oleh kedaulatan dan otoritas warga negara penerima.

Telah diketahui bahwa tugas seorang duta besar atau para pejabat diplomatik adalah mewakili negara di negara akreditasi dan sebagai penghubung antara pemerintah kedua negara. Di negara akreditasi mereka mengikuti berbagai perkembangan yang terjadi serta melaporkannya kepada negara pengirim. Mereka juga melindungi warga negara dan berbagai kepentingan negaranya di negara penerima (Boer Mauna, 2000:25).

Di dalam hukum internasional terdapat suatu kewajiban bagi suatu negara untuk melindungi warga negara lain yang berada di wilayahnya. Bentuk perlindungan tersebut dapat berupa notifikasi resmi kepada perwakilan diplomatik di negara tersebut. Notifikasi tersebut ditujukan agar perwakilan diplomatik mengetahui bahwa warga negaranya mendapat masalah, seperti warga negara yang melakukan tindak pidana, mengalami kecelakaan, membutuhkan perwalian, mengalami kematian, dan lain sebagainya. Notifikasi yang diberikan harus disampaikan tanpa penundaan waktu. Kewajiban tentang notifikasi resmi tertulis dalam pasal 36-37 Konvensi Wina 1963. Notifikasi konsuler tersebut penting bagi Indonesia mengingat banyak WNI di luar negeri yang bermasalah dan terancam hukuman mati. Sebagai contohnya, selama periode 1 Januari sampai Oktober 2014, Direktorat PWNI dan BHI menerima sebanyak 13.780 laporan kasus yang diterima dari masyarakat. Dari kasus tersebut dibagi menjadi beberapa isu yaitu WNI yang terancam hukuman mati dari beberapa negara atas tindak pidana pembunuhan (31,38%), penyelundupan narkoba (61,09%), zina (3,77%), dan lain-lain (Kementerian Luar Negeri RI, 2015:10).

Sementara sepanjang tahun 2011-2016 Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (selanjutnya disebut BNP2TKI) menerima pengaduan sebanyak 24.972 kasus dari Pekerja Migran di berbagai luar negeri11. Dari banyaknya kasus tersebut terlihat jelas bahwa banyak Pekerja Migran di luar negeri yang membutuhkan bantuan konsuler. Bentuk bantuan konsuler yang diberikan dapat berupa pendampingan, bantuan penerjemah, dan lain sebagainya.

Kenyataan ini menuntut peran pemerintah secara nyata untuk memberikan perlindungan hukum bagi Pekerja Migran yang akan dan sedang bekerja di luar negeri. Berkaitan dengan itu, pada tanggal 18 oktober 2004 pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri (PPTKILN)12 yang kemudian Undang-Undang tersebut diperbaharui karena sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan pelindungan Pekerja Migran Indonesia dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia. Dengan demikian semakin jelas dan nyata kewenangan pemerintah dalam mengatur penempatan dan perlindungan hukum bagi tenaga kerja Indonesia di luar negeri (Rezky, 2019:25).

Pengesahan Undang-undang nomor 18 tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia oleh Pemerintah dirasa masih belum cukup untuk memberikan perlindungan bagi Pekerja Migran yang berada di luar negeri sehingga dibutuhkan perjanjian lain dengan negara penerima Pekerja Migran, hal ini sesuai dengan yang terdapat dalam Konvensi Wina 1963 pasal 5 dan 36 tentang hak warga negara asing yang ditahan di suatu negara, penyelesaiannya dilakukan melalui kerja

sama Bilateral. Yang mana dalam Konvensi tersebut terdapat sebuah perjanjian dimana apabila terdapat warga negara asing di suatu negara yang ditahan atau menghadapi masalah, maka pemerintah negara penerima wajib memberitahukan kepada perwakilan negara pengirim mengenai masalah yang dihadapi oleh warga negaranya dalam suatu kurun waktu yang disepakati bersama misalkan 3 hari kerja, 7 hari kerja atau *without delay* (Rezky, 2019:25).

Pada Pasal 36 Konvensi Wina 1963 tersebut kemudian oleh banyak negara lebih dikhususkan lagi kedalam suatu perjanjian tersediri yang kemudian disebut *Mandatory Consular Notification*. Konvensi Wina 1963 tidak menyebutkan secara langsung definisi MCN, namun pasal 36 konvensi Wina 1963 dapat diinterpretasikan sehingga dapat diambil kesimpulan bahwa (Hasan, 2019:23):

a Suatu notifikasi resmi dari suatu negara penerima kepada petugas konsuler negara pengirim mengenai penangkapan dan penahanan warga negara mereka.

b Suatu fasilitas yang disediakan oleh hukum Internasional kepada petugas konsuler negara pengirim dan warga negaranya untuk berkomunikasi dengan negara penerima.

c Suatu hak dari warga negara yang ditangkap dan ditahan untuk mendapat bantuan dari petugas negara mereka.

Menurut Pusat Sumber Daya Buruh Migran (PSD-BM), Indonesia sendiri baru melakukan perjanjian *Mandatory Consular Notification* dengan lima negara yakni Brunei Darussalam, Filipina, Australia, Kosta Rika, dan Panama (thejakartapost.com). Seperti yang diketahui bersama, negara penempatan TKI cukup banyak, namun ternyata jumlah negara yang memiliki perjanjian *Mandatory*

Consular Notification dengan Indonesia hanya lima negara tersebut diatas, hal ini menjadi masalah karena Indonesia banyak mengirim Pekerja Migran ke negara-negara yang belum memiliki perjanjian *Mandatory Consular Notification* dengan Indonesia (Hasan, 2019:24).

Belum dimilikinya perjanjian *Mandatory Consular Notification* yang dimiliki oleh Indonesia dengan negara lain khususnya Arab Saudi, dapat menimbulkan polemik yang cukup rumit, salah satunya ialah kasus yang dialami oleh TKW asal Indonesia yang bernama Tuti Tursilawati yang di dakwa kasus pembunuhan terhadap majikannya ia ditangkap oleh polisi kerajaan Arab Saudi pada tahun 2010 , kemudian ditahan dan menjalani sidang pada tahun 2011 dan dijatuhi hukuman mati mutlak (terberat) atau hadd gillah oleh pemerintah kerajaan Arab Saudi, kemudian ia dieksekusi mati pada Oktober tahun 2018 (nasionaltempo.co). Dimana saat itu pemerintah Indonesia dalam hal ini Kedutaan Besar Republik Indonesia selanjutnya disingkat KBRI yang berkantor di Riyadh dan Konsulat Jenderal Republik Indonesia selanjutnya disingkat KJRI yang berkantor Jeddah tidak diberitahu mengenai eksekusi yang akan dihadapi salah satu tenaga kerjanya. Pemerintah Indonesia melalui Menteri Luar Negeri telah menyampaikan keberatan terkait eksekusi mati Tuti Tursilawati tanpa memberitahukan kepada pemerintah Indonesia. Menurut Menteri Luar negeri, pemerintah Indonesia baru mengetahui perihal eksekusi mati tersebut setelah Tuti Tursilawati telah dieksekusi oleh Pemerintah Kerajaan Arab Saudi (Hasan, 2019:24).

Akan tetapi dimana kita ketahui antara Indonesia dan Arab Saudi belum membuat suatu perjanjian khusus mengenai *Mandatory Consular Notification*,

walaupun Indonesia dan Arab Saudi sama-sama telah menandatangani Konvensi Wina tahun 1963 mengenai Konsuler yang berisi tentang hubungan konsuler yang didalamnya termuat *Mandatory Consular Notification* itu tidak menjamin secara langsung berlakunya *Mandatory Consular Notification* terhadap kedua negara akan tetapi harus diaplikasikan dengan membuat sebuah perjanjian bilateral khusus mengenai *Mandatory Consular Notification* antara Pemerintah Republik Indonesia dan Kerajaan Arab Saudi yang akan mengikat kedua Negara.

Dengan adanya kasus kekerasan terhadap TKI di setiap tahun secara kosisten, pemerintah Indonesia telah mengambil berbagai kebijakan , salah satunya adalah melakukan moratorium atau penghentian sementara pengiriman TKI sejak tanggal 1 agustus 2011 di beberapa negara timur tengah khusunya Arab Saudi. Selain itu juga Pemerintah Indonesia juga melakukan *Mandatory Consular Notification* (MCN), yaitu sebuah perjanjian dimana apabila terdapat warga negara asing di suatu negara ditahan atau mengahadapi masalah, maka Pemerintah negara penerima wajib memberitahukan kepada perakilan negara pengirim mengenai masalah yang dihadapi oleh warga negaranya dalam kurun waktu yang disepakati bersama (buruhmigran.or.id), Namun tidak dengan semua negara Pemerintah Indonesia melakukan perjanjian tersebut. Menurut Pusat Sumber Daya Buruh Migran (PSD-BM), Indonesia sendiri baru melakukan perjanjian *Mandatory Consular Notification* dengan 6 negara yakni Brunei Darussalam, Filliphina, Malaysia, Australia, Kosta Rika, dan Panama (thejakartapost.com, 2019: 2). Sementara dengan Arab Saudi hingga tahun 2018 pemerintah Indonesia belum menjalin perjanjian tersebut. Sehingga dengan berkaca pada kasus dihukum matinya TKI di Arab Saudi Tuti

Tursilawati pada tahun 2018 (Suaramuslim.net). sangat diperlukan adanya perjanjian *Mandatory Consular Notification* (MCN) antara Indonesia dengan Arab Saudi, sehingga dengan adanya perjanjian tersebut pemerintah Indonesia dapat memberikan perlindungan terhadap warga negaranya (Hasan, 2019:25).

Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **Perlindungan Hukum Bagi Warga Negara Indonesia Dalam Perspektif Hukum Internasional (Studi Kasus Hukuman Mati TKI di Arab Saudi, Tuti Tursilawati 2018).**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, permasalahan yang dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Dalam kurun waktu 2016 hingga dengan 2019 Indonesia sebagai penyumbang terbesar dalam tenaga kerja asing di Luar Negeri khususnya di Arab Saudi.
2. Para Pekerja Migran (WNI) sering dianggap atau dipandang sebelah mata, dieksploitasi, bahkan mendapat tindak pidana oleh para majikannya.
3. Para Pekerja Migran (WNI) yang dikirim ke Arab Saudi banyak mengalami kendala-kendala, salah satunya berupa siksaan-siksaan yang dilakukan oleh para majikan bahkan hingga dijatuhinya hukuman mati.
4. Dalam penjatuhan hukuman mati terhadap WNI, Arab Saudi seringkali tidak memberikan notifikasi terhadap Indonesia, sehingga dalam hal ini tidak ada bentuk perlindungan yang diberikan oleh Pemerintah Repbulik Indonesia dalam melindungi warga negaranya.

5. Salah satu hambatan yang menyebabkan tidak adanya notifikasi penjatuhan hukuman mati oleh Arab Saudi terhadap Indonesia adalah belum adanya Perjanjian *Mandatory Consular Notification* antara Indonesia dengan Arab Saudi.

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah diatas masalah yang muncul sangatlah kompleks sehingga perlu dibatasi. Penulis membatasi masalah yang akan menjadi bahan penelitian yaitu mengenai bagaimana status *Mandatory Consular Notification* antara Indonesia dengan Arab Saudi dalam hubungan diplomatic antar negara serta bagaimana upaya perlindungan Pemerintah Republik Indonesia dalam melindungi Warga Negara Indonesia yang dihukum mati.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas, terdapat rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah status *Mandatory Consular Notification* antara Indonesia dengan Arab Saudi dalam hubungan diplomatik antar negara?
2. Bagaimanakah upaya perlindungan Pemerintah Republik Indonesia dalam melindungi Warga Negara Indonesia yang dihukum mati di Arab Saudi?

1.5 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari adanya penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Tujuan umum

Untuk mengetahui hukum internasional yang mengatur mengenai hukum diplomatik khususnya dalam pemberian perlindungan terhadap TKI yang berada di luar negeri.

2. Tujuan khusus

a. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pelakasanaan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di luar negeri.

b. Untuk mengetahui dan menganalisis Hambatan apa sajakah yang dihadapi dan upaya yang dtempuh oleh Perwakilan Diplomatik Republik Indonesia dalam rangka memberikan perlindungan kepada TKI di luar negeri.

1.6 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pendapat atau manfaat bagi pengembangan hukum di Indonesia khususnya yang berkenaan dengan ruang lingkup Internasional mengenai pengaturan perlindungan terhadap Warga negara Indonesia di luar negeri.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan jawaban atas permasalahan-permasalahan sejenis yang mungkin muncul dikemudian hari.

b. Bagi Masyarakat

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan dan membentuk pola berpikir masyarakat terhadap hukum serta mengetahui kemampuan dalam penerapan ilmu yang diperoleh terkait pemberian perlindungan bagi WNI di luar negeri.

c. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu dan memberikan pengetahuan mendalam mengenai Hukum Internasional khususnya mengenai hubungan internasional terkait pemberian perlindungan bagi WNI di luar negeri kepada Pemerintah Indonesia dalam melakukan hubungan luar negeri pada khususnya dan dunia internasional dalam hubungan antar negara pada umumnya.