

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara dengan jumlah penduduk ke-4 terbesar di dunia, dengan jumlah penduduk saat ini mencapai 274 juta jiwa atau 3,49% dari total jumlah populasi di dunia (Worldometers, 2020). Banyaknya jumlah penduduk tersebut seharusnya diimbangi dengan tersedianya lapangan pekerjaan yang memadai. Namun nyatanya, lapangan pekerjaan yang tersedia di Indonesia masih sangat sedikit dan berbanding jauh dengan jumlah penduduk yang ada. Berdasarkan hasil survei Badan Pusat Statistik (BPS), pada bulan Agustus 2020 terdapat 9,77 juta orang penganggur terbuka (*Open Unemployment*). Jumlah ini meningkat sebesar 1,84% dari bulan Agustus 2019 yang awalnya hanya 7,05 juta orang (BPS, 2020).

Setiap orang memiliki hak untuk mendapat pekerjaan. Pekerjaan mempunyai arti yang sangat penting dalam kehidupan manusia, sehingga setiap orang membutuhkan pekerjaan. Pekerjaan dapat dimaknai sebagai sumber penghasilan seseorang untuk memenuhi kebutuhan hidup bagi dirinya dan keluarganya. Oleh karena itu hak atas pekerjaan merupakan hak asasi yang melekat pada diri seseorang yang wajib dijunjung tinggi dan dihormati (Hamzah, 2006: 298). Hak untuk mendapatkan pekerjaan merupakan salah satu hak konstitusional warga Negara Indonesia yang tercantum dalam Pasal 28D ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945). Pasal

28D ayat 2 UUD NRI 1945 berbunyi : “*Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja*”.

Maka dari itu, pemerintah Indonesia terus meningkatkan upaya-upaya dalam mengurangi jumlah angka pengangguran, salah satunya dengan mengisi kesempatan untuk bekerja di luar negeri.

Meningkatnya jumlah Pekerja Migran sejalan dengan kebijakan pemerintah Republik Indonesia yang dikaitkan dengan peningkatan ekonomi dan untuk pemecahan masalah ketenagakerjaan. Namun meningkatnya jumlah Pekerja Migran acapkali tidak didukung oleh jaminan perlindungan oleh negara yang dituju atau negara penerima. Dalam praktiknya, di banyak negara, Pekerja Migran khususnya yang bekerja di sektor informal dan memiliki *skill* rendah tidak mendapat perlindungan yang semestinya (Nurvianti dan Fathurrahman, 2020: 423). Seperti pada tahun 2011, saat Indonesia dikejutkan dengan eksekusi mati Tenaga Kerja Wanita (TKW) asal Bekasi Jawa Barat bernama Ruyati Binti Satubi Saruna pada 18 Juli 2011 di Arab Saudi. Tenaga Kerja Wanita itu dijatuhi hukuman mati setelah mengakui telah terbukti membunuh majikannya. Menurut kabar harian setempat, peristiwa pembunuhan tersebut dilaksanakan menggunakan pisau pemotong daging pada tanggal 12 Januari 2010, saat majikannya sedang melaksanakan shalat dhuha. Sejak kejadian tersebut Ruyati ditahan dan adili di Pengadilan umum di Mekah atas bukti dan pengakuan Ruyati sendiri yang telah melakukan pembunuhan terhadap majikannya (Liputan6, 2011).

Hal yang patut menjadi perhatian adalah bahwa pemerintah Arab Saudi tidak pernah memberikan notifikasi resmi perihal kasus yang menimpa Ruyati kepada pemerintah Indonesia. Didi Wahyudi dari Konsulat Jenderal RI (KJRI) di

Jeddah mengatakan bahwa Arab Saudi tidak pernah memberikan notifikasi resmi sejak dimulainya penangkapan Ruyati hingga pelaksanaan eksekusi mati. Selain itu akses KJRI kepada Ruyati juga turut dibatasi. Perwakilan Indonesia tersebut mengetahui kabar terbaru tentang Ruyati dari hasil pencarian sendiri (BBC, 2011). Dari pihak keluarga Ruyati sendiri hanya terbatas pada mendengarkan isu, serta mendapat satu surat resmi yang diperoleh dari Kementerian Luar Negeri tertanggal 2 Februari 2011. Surat resmi tersebut menerangkan bahwa saat itu Ruyati sedang menjalani persidangan dengan ancaman hukuman mati. Selain surat resmi tersebut, pihak keluarga tidak pernah mendapat surat lagi hingga berita bahwa Ruyati telah dieksekusi, diterima pihak keluarga pada 19 Juni 2011 (JPNN, 2014). Terhadap sikap Arab Saudi tersebut, Kementerian Dalam Negeri Arab Saudi melansir pernyataan resmi atas pelaksanaan eksekusi mati tersebut. Kementerian Arab Saudi tidak menyampaikan permintaan maaf, justru semakin mempertegas bahwa pemerintah akan menegakkan syariat Islam terhadap siapa saja yang menyerang keamanan rakyat Arab Saudi (DuniaTempo, 2011).

Berselang 3 (tiga) tahun dari kasus Ruyati, pada tahun 2014 Indonesia kembali dikejutkan dengan kasus eksekusi mati TKW di Arab Saudi. Sebanyak dua TKW bernama Siti Zainab binti Durih Rupa dan Karni binti Medi dijatuhi hukuman mati terkait kasus pembunuhan majikan masing-masing TKW tersebut. Sama seperti pada kasus Ruyati, TKW Kartini dan Siti Zainab mengalami keterlambatan informasi terkait waktu pelaksanaan eksekusi mati kepada perwakilan diplomatik Indonesia di Arab Saudi. Sehingga pemerintah Indonesia dan keluarga TKW di daerah asalnya mengetahui keadaan TKW paska eksekusi dilaksanakan (Liputan6, 2014).

Setelah itu, yang terbaru pada tahun 2018 Indonesia kembali tidak mendapatkan notifikasi perihal kasus eksekusi mati TKW di Arab Saudi. TKW bernama Tuti Tursilawati binti Warzuki dijatuhi hukuman mati terkait kasus pembunuhan terhadap ayah majikannya. Seperti kasus-kasus sebelumnya, TKW Tuti Tursilawati juga mengalami keterlambatan informasi terkait waktu pelaksanaan eksekusi. Hal ini tentunya masih menjadi perdebatan tentang fungsi perwakilan diplomatik Indonesia di Arab Saudi. Atas tindakan pemerintah Arab Saudi tersebut, pemerintah Indonesia telah melayangkan nota sebagai bentuk protes kepada pemerintah Arab Saudi. Pemerintah Arab Saudi menanggapi bahwa tindakan tersebut tidak melanggar hukum internasional karena hanya menyangkut keterlambatan pemberitahuan eksekusi mati. Hingga saat ini, dalam catatan *Migrant Care* sudah ada total 6 TKI yang dieksekusi mati (Florentin, 2018: 12).

Menurut 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 sangat penting mengingat banyaknya WNI/TKI di luar negeri yang bermasalah dan terancam hukuman mati. Terhitung hingga Agustus 2019, Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia (PWNI) dan Badan Hukum Indonesia (BHI), menyatakan

bahwa masih ada 165 WNI yang masih dalam ancaman pidana mati. Kejahatan yang paling banyak diancamkan pada WNI terpidana mati yaitu, narkoba, pembunuhan, dan lainnya (zina, sihir, penculikan, kepemilikan senjata api) (BahasanID, 2019).

Tabel 1. 1

Sebaran negara WNI terancam pidana mati

| Negara                         | Jumlah WNI |
|--------------------------------|------------|
| Malaysia                       | 136        |
| Arab Saudi                     | 10         |
| Republik Rakyat Tiongkok (RRT) | 11         |
| Myanmar                        | 3          |
| Laos                           | 2          |
| Vietnam                        | 1          |
| Singapura                      | 1          |

Sumber: Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia (PWNI)

Sementara sepanjang tahun 2018 hingga bulan Maret 2019 Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) menerima pengaduan sebesar 6.459 kasus TKI dari berbagai negara. Dari kasus tersebut terbagi dalam tabel berikut ini (BNP2TKI, 2020).

Tabel 1. 2

Jenis dan Jumlah Kasus Pengaduan pada tahun 2018-Maret 2019

| Jenis Kasus                          | Jumlah Pengaduan Yang Diterima |
|--------------------------------------|--------------------------------|
| TKI ingin dipulangkan                | 452 kasus                      |
| TKI gaji tidak dibayarkan            | 423 kasus                      |
| TKI pekerjaan tidak sesuai kontrak   | 99 kasus                       |
| TKI mengalami kekerasan              | 45 kasus                       |
| Potongan gaji tidak sesuai ketentuan | 71 kasus                       |
| TKI sakit/rawat inap                 | 283 kasus                      |
| TKI dalam tahanan/proses tahanan     | 65 kasus                       |

|                                  |                    |
|----------------------------------|--------------------|
| TKI tidak berdokumen             | 449 kasus          |
| Penahanan paspor TKI oleh PPTKIS | 51 kasus           |
| TKI dilecehkan secara seksual    | 8 kasus            |
| TKI lari dari majikan            | 7 kasus            |
| Kasus lain-lain                  | 4.506 kasus        |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>6.459 kasus</b> |

Sumber: Bidang Pengolahan dan Penyajian Data (BNP2TKI)

Apabila melihat dari tabel diatas, maka jelas terlihat bahwa banyak WNI/TKI diluar negeri yang membutuhkan bantuan konsuler. Bentuk bantuan yang bisa diberikan dapat berupa pendampingan, bantuan penerjemah, dan lain sebagainya.

Keseluruhan data menunjukkan jumlah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang bekerja di luar negeri pada periode 2016 hingga 2019 telah mencapai jumlah 843.829 orang. Indonesia merupakan negara pengirim (*sending country*) Tenaga Kerja Indonesia (TKI) terbesar kedua di Asia Tenggara setelah Filipina. Berikut merupakan negara-negara penerima TKI terbesar. Berikut daftar negara dengan penerima TKI terbanyak (BNP2TKI, 2020).

Tabel 1. 3

Negara-negara penerima TKI terbesar tahun 2016-Maret 2019

| NO | NEGARA               | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   |
|----|----------------------|--------|--------|--------|--------|
| 1  | Malaysia             | 87.623 | 88.991 | 90.671 | 19.695 |
| 2  | Taiwan               | 77.087 | 62.823 | 72.373 | 17.244 |
| 3  | Hongkong             | 14.434 | 69.182 | 73.917 | 16.827 |
| 4  | Singapore            | 17.7   | 13.379 | 18.324 | 4.139  |
| 5  | Arab Saudi           | 13.538 | 6.471  | 5.894  | 1.648  |
| 6  | Brunei Darussalam    | 8.152  | 6.623  | 5.707  | 1.633  |
| 7  | Korea Selatan        | 5.912  | 3.728  | 6.905  | 1.084  |
| 8  | United Arab Emirates | 2.575  | 1.667  | 726    | 132    |
| 9  | Oman                 | 1.014  | 1.085  | 749    | 114    |
| 10 | Qatar                | 1.355  | 1.037  | 587    | 81     |
| 11 | United States        | 249    | 317    | 45     | 22     |

|              |              |                |                |                |               |
|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| 12           | Bahrain      | 123            | 125            | 86             | 55            |
| 13           | Italy        | 851            | 1.01           | 1.204          | 39            |
| 14           | Kuwait       | 987            | 1.162          | 1.172          | 267           |
| 15           | Turkey       | 498            | 811            | 1.005          | 126           |
| 16           | Jepang       | 75             | 538            | 458            | 13            |
| 17           | South Africa | 16             | 172            | 54             | 21            |
| 18           | Lainnya      | 2.065          | 3.546          | 3.662          | 229           |
| <b>TOTAL</b> |              | <b>234.254</b> | <b>262.667</b> | <b>283.539</b> | <b>63.369</b> |

Sumber : Bidang Pengolahan dan Penyajian Data (BNP2TKI)

Banyaknya jumlah TKI di luar negeri dipicu oleh beberapa alasan, salah satunya alasan geografis dan alasan keagamaan. Alasan geografis seperti jarak negara yang berdekatan, akses masuk negara yang mudah, menjadikan Malaysia berada di posisi pertama sebagai negara tujuan TKI. Sementara itu Arab Saudi menduduki peringkat ke-5 negara dengan jumlah TKI terbesar. Arab Saudi dijadikan tujuan untuk bekerja karena mayoritas penduduk disana memeluk agama Islam, disertai dengan kemudahan untuk melaksanakan ibadah Haji atau Umrah di Mekkah. Di Asia Tenggara sendiri, Indonesia merupakan negara terbesar kedua pemasok tenaga kerja setelah Filipina. Fakta ini membawa keuntungan besar bagi Indonesia, karena TKI merupakan penyumbang devisa terbesar kedua di Indonesia setelah migas (Farasonalia, 2021: 14). Indonesia diperkirakan telah membawa remitansi sebesar US\$ 10,97 pada tahun 2018 (BNP2TKI, 2018). Besarnya remitansi yang diterima Indonesia ini telah mampu menjadi penyumbang devisa negara terbesar. Namun di sisi lain perolehan remitansi tersebut tidak diimbangi dengan perlindungan maksimal yang tersedia bagi TKI luar negeri.

Arab Saudi merupakan salah satu negara mitra Indonesia yang telah lama menjalin kerja sama di berbagai bidang. Diantara bidang kerjasama tersebut, ada satu kerjasama bilateral mengenai penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja

Indonesia di sektor domestik yang dituangkan dalam bentuk perjanjian yang ditandatangani pada 19 Februari 2014. Perjanjian tersebut berisi sembilan Pasal yang secara keseluruhan membahas mengenai syarat dan ketentuan tentang tenaga kerja Indonesia yang akan ditempatkan di wilayah Arab Saudi. Selain itu, Arab Saudi juga memiliki aturan tentang buruh yang dituangkan dalam *Saudi Labour Law Royal Decree No. M/51, 23 Sha'ban 1426/ 27 September 2005*. Peraturan ini berisi 245 Pasal yang didalamnya telah mengatur hukum bagi pekerja baik dari Arab Saudi maupun dari negara asing (Said, 2016: 13).

*Human Right Watch*, sebuah organisasi internasional yang bergerak di bidang hak asasi manusia melakukan sejumlah penelitian pada tahun 2008 mengenai pekerja migran di Arab Saudi. Dari penelitian tersebut, dapat dibuktikan bahwa pekerja migran di Arab Saudi banyak menghadapi masalah yang akhirnya berdampak konflik dengan sistem pengadilan di Arab Saudi. Masalah yang dihadapi dapat berupa terbatasnya bantuan penerjemah, bantuan hukum, akses ke pejabat konsuler pekerja migran tersebut, diskriminasi dan moral hukum yang keras, dan lain sebagainya. Bahkan pekerja migran yang menjadi korban pemerkosaan seringkali tidak dapat membuktikan di depan hukum dikarenakan hukum syariat islam di Arab Saudi yang ketat, justru korban dapat dituntut kembali atas dasar perilaku tidak bermoral dan perzinahan. Hukuman yang dijatuhkan atas perilaku semacam itu dapat berupa penjara, rajam, bahkan beberapa kasus dapat berupa hukuman mati (*Watch*, 2007: 6). Dari sisi kedutaan seringkali melontarkan protes karena ketiadaan seperangkat aturan atau sistem untuk menangani kasus penyiksaan terhadap pekerja migran. Salah satu pejabat domestik yang tidak ingin disebutkan namanya berkata, “*There is no standards, we can't tell you this is the*



*procedure out of Riyadh, because each is unique case, there is different solution each time because there is no procedure*". Oleh karena ketiadaan sistem inilah, maka peran dari departemen luar negeri dari negara pengirim menjadi sangat penting dalam memberikan perlindungan berupa bantuan hukum, berupa bantuan penerjemah dan pendampingan dalam menangani kasus yang dialami oleh TKI di negara penerima.

Banyaknya kasus TKI yang tidak mendapat akses konsuler ini menjadi salah satu bukti bahwa upaya diplomasi Indonesia di Arab Saudi tidaklah mudah. Seperti yang dikatakan anggota DPD RI Fahira Idris yang dilansir dari Republika, menyatakan bahwa Hukum di Arab Saudi bergantung pada keluarga korban dan Raja Arab Saudi. Sejauh keluarga korban tidak memaafkan dan Raja Arab Saudi tidak mengampuni, upaya diplomatik negara tetap tidak akan bisa menghentikan pelaksanaan hukuman mati yang telah ditetapkan (Ratna, 2015: 23).

Perwakilan diplomatik dan konsuler sejatinya memiliki fungsi untuk menghubungkan negara satu dengan negara lain terkait kerjasama antar dua negara. Kerjasama yang dimaksud dapat meliputi pemberian informasi dari suatu warga negara yang ada di negara asing. Serta dalam hal permasalahan yang dihadapi oleh TKI di Arab Saudi, hal ini sudah sepantasnya menyadarkan Indonesia bahwa notifikasi konsuler memiliki peran penting dalam hubungan bilateral kedua negara. Instrumen internasional turut mengatur pula tugas, fungsi, dan kewajiban perwakilan diplomatik dan konsuler dalam melindungi warga negara di negara penerima. Instrumen tersebut dapat ditemui di dalam Konvensi Wina 1961 dan Konvensi Wina 1963. Maka dari itu, Indonesia perlu meningkatkan perlindungan hukum dengan cara membentuk perjanjian *Mandatory Consular Notification*

(MCN).

Membentuk perjanjian MCN menjadi salah satu hal penting yang harus ada antara Indonesia dengan negara penempatan TKI, khususnya di negara-negara dengan konsentrasi TKI terbesar seperti Malaysia, Taiwan, Hongkong, Singapore, dan Arab Saudi. Meskipun kedua negara telah meratifikasi Konvensi Wina 1961 dan Konvensi Wina 1963, tetapi apabila kedua negara memiliki perjanjian MCN maka perjanjian bilateral di bidang diplomatik dan konsuler semakin menguat, karena MCN secara umum merupakan penegasan kembali kewajiban negara mengenai pemberitahuan konsuler atas warga negara yang sedang bermasalah di negara lain.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka dilakukan penelitian dengan judul “**Upaya Peningkatan Perlindungan Hukum Melalui *Mandatory Consular Notification* Terhadap Tenaga Kerja Indonesia Di Arab Saudi**”.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan pemaparan yang dibahas, dapat diidentifikasi beberapa pokok permasalahan antara lain :

1. Indonesia merupakan salah satu negara pengirim TKI terbesar kedua di Asia Tenggara setelah Filipina, akan tetapi banyaknya jumlah TKI diluar negeri kerap kali tidak didukung oleh jaminan perlindungan oleh negara yang dituju atau negara penerima.
2. Meningkatnya jumlah TKI yang dieksekusi mati di Arab Saudi tanpa adanya suatu notifikasi konsuler.
3. Belum terbentuknya perjanjian *Mandatory Consular Notification* (MCN) antara pemerintah Indonesia dengan Arab Saudi, dimana perjanjian tersebut

merupakan instrument penting dalam melindungi TKI yang terjerat masalah hukum disana.

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Penulisan karya tulis yang sifatnya ilmiah diperlukan pembatasan-pembatasan mengenai hal-hal yang akan dibahas, ruang lingkup materi apa saja yang akan dibahas, serta diperlukan penekanan pada pokok permasalahan yang ada. Hal tersebut bertujuan untuk menghindari penjabaran kajian yang terlalu meluas, tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang sudah dirumuskan serta muatan materi yang semestinya dibahas agar nantinya dapat tersusun dengan lebih sistematis.

Berdasarkan identifikasi masalah yang dikemukakan diatas, adapun ruang lingkup masalah yang akan di bahas yaitu mengenai kedudukan *Mandatory Consular Notifcation* (MCN) dalam hubungan diplomatik dan konsuler antar negara serta upaya yang dilakukan Pemerintah Indonesia dalam meningkatkan perlindungan hukum terhadap Tenaga Kerja Indonesia (TKI) melalui MCN.

### **1.4 Rumusan Masalah**

Rumusan masalah tidak terlepas dari pembatasan pokok permasalahan diatas. Adapun rumusan masalah yang diambil yaitu :

1. Bagaimanakah kedudukan *Mandatory Consular Notifcation* (MCN) dalam hubungan diplomatik dan konsuler antar negara?
2. Bagaimana upaya pemerintah Indonesia dalam memberikan peningkatan perlindungan hukum terhadap Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri melalui MCN?

## 1.5 Tujuan Penelitian

### 1. Tujuan Umum

Adapun tujuan umum dari penelitian ini yaitu agar dapat menambah pemahaman dan pengetahuan pembaca dalam bidang penulisan dan penyusunan karya tulis ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan hukum diplomatik dan konsuler mengenai perlindungan hukum terhadap TKI yang bekerja di luar negeri.

### 2. Tujuan Khusus

- a) Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana kedudukan *Mandatory Consular Notification* (MCN) dalam hubungan diplomatik dan konsuler antar negara.
- b) Untuk mengetahui dan menganalisis upaya pemerintah Indonesia dalam memberikan peningkatan perlindungan hukum terhadap Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di luar negeri melalui MCN.

## 1.6 Manfaat Penelitian

### 1. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman dan kontribusi pada pengembangan hukum internasional di Indonesia khususnya hukum diplomatik dan konsuler.

### 2. Manfaat Praktis

- a) Dengan adanya penelitian ini, diharapkan bisa memberikan manfaat bagi masyarakat internasional sebagai sumbangan pemikiran dalam mengembangkan hukum internasional khususnya hukum diplomatik dan konsuler dalam memberikan perlindungan hukum terhadap warga

negaranya/tenaga kerjanya yang ada di luar negeri.

b) Dengan adanya penelitian ini diharapkan bisa memberikan manfaat berupa referensi bagi seluruh negara sebagai subjek hukum internasional bilamana terjadi permasalahan yang sama terkait perlindungan hukum terhadap warga negaranya/tenaga kerjanya yang ada di luar negeri.

c) Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan pengaruh positif bagi masyarakat internasional untuk lebih mengenal *Mandatory Consular Notification* (MCN) dan bentuk perlindungan hukum lainnya terhadap tenaga kerjanya di luar negeri serta menjunjung tinggi penegakan aturan tersebut.

