

### **BAB III**

## ***MEMORANDUM of UNDERSTANDING* ANTARA INDONESIA DAN ARAB SAUDI TAHUN 2014**

Setelah mengetahui tentang latar belakang kondisi ketenagakerjaan serta motivasi kerjasama ketenagakerjaan antara Indonesia dan Arab Saudi, pembahasan kini akan beralih pada peristiwa moratorium hingga penandatanganan MoU tahun 2014 sebagai momen pokok dalam rumusan masalah penelitian. Dalam lingkup besar pembahasan ini, terdapat beberapa variabel diskusi penting yang tidak dapat dilewatkan oleh penulis, yakni tentang definisi *Memorandum of Understanding* (MoU) itu sendiri dan sedikit penjelasan tentang moratorium.

### **C.1 *Memorandum of Understanding* (MoU)**

*Memorandum of Understanding* (MoU) dalam bahasa Indonesia diterjemahkan dalam berbagai istilah, antara lain "nota kesepakatan", "nota kesepahaman", "perjanjian kerja sama", "perjanjian pendahuluan". Sementara dalam bahasa Inggris dapat berupa '*letter of intent*', '*letter of agreement*' maupun '*statement of agreement*'.

MoU di definisikan secara berbeda oleh beberapa sumber. Black's Law Dictionary mengartikannya,

"A written statement detailing the preliminary understanding of parties who plan to enter into a contract or some other agreement; a non committal writing preliminary to a contract. A letter of intent is not meant to be binding and does not hinder the parties from bargaining with a third party. Business people typically mean not to be bound by a letter of intent, and courts ordinarily do not enforce one, but courts occasionally find that a commitment has been made..."<sup>1</sup>

Sementara sebuah jurnal dari *Legal Directorate Foreign and Commonwealth Office* menggambarkan MoU dalam lingkup internasional sebagai berikut,

"An MoU records international "commitments", but in a form and with wording which expresses an intention that it is not to be binding as a matter of international law. An MoU is used where it is considered preferable to avoid the formalities of a treaty - for example, where there are detailed provisions which change frequently or the matters dealt with are essentially of a technical or administrative character; in matters of defence or technology where there is a need for such documents to be classified; or where a treaty requires subsidiary documents to fill out the details." (FCO, 2014, hal. 1)

---

<sup>1</sup> Hukumonline, 2013, "Perbedaan Antara Perjanjian dengan MoU", diakses melalui (<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt514689463d4b2/perbedaan-antara-perjanjian-dengan-mou>), pada 12 April 2016, pukul 09:00

Jadi secara umum, Nota Kesepahaman atau MoU merupakan kesepakatan di antara pihak untuk berunding dalam rangka membuat perjanjian di kemudian hari, apabila hal-hal yang belum pasti telah dapat dipastikan. Hal yang terdapat di dalam naskah MoU adalah pernyataan bahwa kedua belah pihak secara prinsip sudah memahami dan akan melakukan sesuatu untuk tujuan tertentu sesuai isi dari MoU tersebut.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka dapat dipahami bahwa MoU melingkupi hal-hal sebagai berikut:

- 1) MoU merupakan pendahuluan perikatan (landasan kepastian);
- 2) *Content* / isi materi dalam MoU hanya memuat hal-hal yang pokok-pokok saja;
- 3) MoU memiliki tenggang waktu, dengan kata lain bersifat sementara;
- 4) MoU pada kebiasaannya tidak dibuat secara formal serta tidak ada kewajiban yang memaksa untuk dibuatnya kontrak atau perjanjian terperinci; dan
- 5) Karena masih terdapatnya keraguan dari salah satu pihak kepada pihak lainnya, MoU dibuat untuk menghindari kesulitan dalam pembatalan.

MoU sebenarnya tidak dikenal dalam hukum konvensional di Indonesia, terutama dalam hukum kontrak di Indonesia. Tetapi dewasa ini sering dipraktikkan dengan meniru (mengadopsi) apa yang dipraktikkan secara internasional. Apabila kita membaca Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, dapat dikatakan pula bahwa undang-undang tersebut merupakan dasar dari Nota Kesepahaman atau MoU.

Secara umum, tujuan pembuatan Nota Kesepahaman atau MoU adalah untuk mengadakan hubungan hukum, sebagaimana satu surat yang dibuat oleh satu pihak yang isinya memuat kehendak yang ditujukan kepada pihak lain, dan berdasarkan surat tersebut pihak yang lain diharapkan untuk membuat *letter of intent* yang sejenis untuk menunjukkan niatnya. Hal ini juga senada dengan gambaran tujuan MoU menurut sebuah artikel milik Iowa State University,

“The purpose of establishing a process for resolving issues involving the Memorandum of Understanding (MOU) is to provide a method of open communication and early resolution of issues. Parties should have equal interest in reaching resolution in a timely and efficient manner. Sometimes the current issue is not necessarily the real source of the issue. Designating a system of standardized process for resolution tends to create more consistency and objectivity.” (ISU)

Mempertimbangkan tujuan tersebut, penulis melihat bahwa pelaksanaan MoU sebagai pilihan resolusi konflik ketenagakerjaan antara Indonesia dan Arab Saudi sesungguhnya memang bukan semata-mata ditujukan hanya sebagai upaya penyelesaian berbagai kasus kekerasan yang kerap terjadi, namun lebih besar lagi, adalah sebagai awalan untuk menciptakan satu sistem perlindungan yang terstandar dan menyeluruh sehingga dapat dijadikan pedoman dan jaminan baik bagi para TKI informal maupun Majikan di Arab Saudi. Karena isi dari MoU tersebut sesungguhnya bukan hanya melulu membahas tentang perlindungan bagi TKI tetapi juga jaminan profesionalitas dan keamanan bagi para majikan yang selama ini juga sering disebut-sebut menjadi keluhan.

Penyelenggaraan MoU sesungguhnya merupakan bagian dari langkah negosiasi baik dalam bidang ekonomi maupun politik. Negosiasi sendiri merupakan suatu proses atau upaya untuk mencapai kesepakatan dengan pihak lain. Dalam tahap awal MoU, masing-masing pihak akan mulai menentukan apa yang mereka inginkan atau butuhkan dari pihak lawan, apa yang dapat mereka tawarkan kepada pihak lawan, apa yang bersedia mereka negosiasikan dengan pihak lawan, serta apa alasan mereka bersedia melakukan MoU. Setelah *draft* awal ditulis, perwakilan masing-masing pihak akan bertemu secara langsung untuk bernegosiasi. Dalam negosiasi inilah proses tawar menawar mengenai poin-poin *interest* mereka sebelumnya dilangsungkan. Setelah itu, tahapan berikutnya adalah pembuatan MoU. Dalam MoU, terdapat pencatatan atau pendokumentasian hasil negosiasi awal, penetapan mekanisme penyelesaian sengketa selanjutnya, serta hal-hal prosedural seperti durasi MoU, cakupan MoU, dan bagaimana MoU tersebut diakhiri. Setelah mencapai kesepakatan pada detail-detail MoU tersebut, maka kedua belah pihak akan menandatangani MoU.

Tetapi bagaimanapun, terkadang ada sejumlah perjanjian yang diberi nama MoU. Artinya, penamaan dari dokumen tersebut tidak sesuai dengan isi dari dokumen yang ada. Sehingga MoU tersebut memiliki kekuatan hukum mengikat sebagaimana perjanjian. Perjanjian itu sendiri bermakna, sebagaimana diatur dalam Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP), “suatu peristiwa di mana salah satu pihak (subjek hukum) berjanji kepada pihak lainnya atau yang mana kedua belah pihak yang dimaksud saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal.”<sup>2</sup> Menurut Pasal 1320 KUHP, suatu perjanjian dapat menjadi sah dan mengikat bagi para pihak dengan

---

<sup>2</sup> *Ibid.*,

syarat; **a) Adanya kesepakatan kedua belah pihak**, kata ‘sepakat’ tidak boleh disebabkan adanya kekhilafan mengenai hakikat barang yang menjadi pokok persetujuan atau kekhilafan mengenai diri dan pihak lawan dalam persetujuan; **b) Cakap untuk membuat perikatan**, para pihak mampu membuat suatu perjanjian, dalam hal ini tidak tekualifikasi sebagai pihak yang tidak cakap hukum untuk membuat suatu perikatan; **c) Mencakup suatu hal tertentu**, Perjanjian harus menentukan jenis objek yang diperjanjikan; **d) Suatu sebab atau causa yang halal**, suatu perjanjian yang tidak memakai suatu sebab yang halal, atau dibuat dengan suatu sebab yang palsu atau terlarang, tidak mempunyai kekuatan hukum.

Untuk membedakan apakah ‘komitmen tertulis’ tersebut murni merupakan MoU ataukah perjanjian, dapat dilihat dari konten atau isi di dalam naskah yang ada. Jika konten atau isi tersebut memenuhi syarat-syarat sahnya perjanjian sebagaimana disebut dalam Pasal 1320 KUHPer, dan bukan sebagai pendahuluan sebelum membuat perjanjian, maka kedudukan dan/atau keberlakuan MoU bagi para pihak dapat disamakan dengan sebuah undang-undang yang mempunyai kekuatan mengikat dan memaksa. Tentu saja pengikat itu hanya menyangkut dan sebatas pada hal-hal pokok yang termuat dalam MoU. Perbedaan lain adalah, pelanggaran terhadap klausul atau isi dalam MoU biasanya hanya akan berkonsekuensi moral, sementara melanggar isi dalam perjanjian dapat berimplikasi hukum, seperti perjanjian kontrak kerja misalnya, dapat berimplikasi pada pinalti bagi pelanggarnya.

Berdasarkan hal tersebut, penulis melihat bahwa perjanjian MoU tahun 2014 yang dilakukan oleh Arab Saudi dan Indonesia, meskipun tetap tidak mengikat secara hukum dan berperan sebagai bentuk ‘komitmen’ awal bagi penyelenggaraan mekanisme perlindungan buruh migran selanjutnya, namun memiliki isi yang nampak mengikat kedua belah pihak. Di dalam naskah MoU tersebut, muncul kata seperti ‘wajib’ dan ‘bertanggung jawab’ selama beberapa kali. Artinya, jika kedua belah pihak telah memutuskan untuk menyetujui semua klausul yang ada di dalam naskah dan dengan sadar ‘mengikatkan diri’ dalam persetujuan tersebut, maka, menurut penulis, kekuatan hukum MoU 2014 itu telah setingkat lebih ‘tinggi’ dari sekedar MoU biasa, namun juga belum termasuk ke dalam kategori ‘perjanjian’ yang dapat berimplikasi hukum secara signifikan.

Penulis justru melihat semangat MoU (sebagai komitmen pendahuluan sebelum perjanjian) terdapat dalam *letter of intent* yang dihasilkan pada *Senior Official Meeting*

(SOM) sebelumnya yakni pada tahun 2011 pasca pemberlakuan semi moratorium, dimana kemudian kedua negara memiliki ‘niatan’ (yang dituangkan secara tertulis) untuk melakukan suatu proses negosiasi dan kajian mendalam menuju suatu perjanjian pembenahan mekanisme dan perlindungan TKI di masa depan.

## C.2 Sekilas Tentang Moratorium

Salah satu momen kunci dalam kasus konflik ketenagakerjaan kali ini adalah pada saat Indonesia memberlakukan moratorium pengiriman TKI ke Arab Saudi pada tahun 2011. Karena itu, penulis merasa perlu untuk sedikit membahas tentang apa itu moratorium (?).

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, ‘moratorium’ (dari bahasa latin, *morari* yang berarti ‘penundaan’) berarti penangguhan pembayaran utang didasarkan pada Undang-Undang agar dapat mencegah krisis keuangan yang semakin hebat.<sup>3</sup> Sementara Merriam Webster mengartikan ‘moratorium’ sebagai “*a time when a particular activity is not allowed.*”<sup>4</sup> Terkait dengan ranah penelitian kali ini, yakni hak asasi manusia, Rita De Brito Giau dalam tesisnya yang berjudul *New Governance Mechanisms and International Human Rights Law: Moratoriums in Law and Practice*, mendefinisikan ‘moratorium’ dalam Hukum Internasional Hak Asasi Manusia (IHRL/*International Human Rights Law*) sebagai berikut,

“... the temporary suspension of a specific domestic law or regulation, which results from a varying degree of external influence of the international human rights politics or practice. Their purpose is to explore alternatives to the existing legal framework, with a view to proceeding with its definite modification in the long-term.” (Giau, 2014)

Moratorium, sebagai penundaan atau penangguhan suatu kegiatan, banyak digunakan sebagai jalan tengah antara IYA dan TIDAK dalam arena hukum internasional, yang kemudian merefleksikan nilai kompromi dan kerjasama dalam hubungan internasional (Yin, 2012).

Secara teoritis, Giau melihat ada 2 alasan utama mengapa moratorium dirancang dan diberlakukan, pertama adalah untuk ‘mempertahankan status quo’ (*to maintain the status quo*) dan yang kedua adalah untuk ‘memodifikasi status quo’ (*to modify the status quo*). Moratorium yang diaplikasikan untuk mempertahankan *status quo*, atau yang Yin

---

<sup>3</sup> KBBI, “*moratorium*”, diakses dari (<http://kbbi.web.id/moratorium>), pada 20 April, pukul 19:34

<sup>4</sup> Merriam Webster, “*Definition of Moratorium*”, diakses dari (<http://www.merriam-webster.com/dictionary/moratorium>), pada 20 April, pukul 19:38

sebut memiliki *freezing effect*<sup>5</sup>, selain ditujukan untuk pelestarian (contoh, dalam sektor keamanan nasional atau sektor lingkungan) juga diberlakukan karena dirasa merupakan pilihan paling tepat bagi pihak-pihak terkait saat itu.<sup>6</sup> Namun selain itu, pemberlakuan moratorium untuk mempertahankan status quo nampaknya juga justru bisa digunakan sebagai ‘kamufase’ untuk ‘*escape*’ dari perubahan.<sup>7</sup> Sebaliknya, jika tujuan moratorium pertama adalah ‘keengganan’ untuk merubah *status quo*, maka tujuan moratorium selanjutnya, yang kebanyakan diaplikasikan dalam konteks internasional, justru menitik beratkan upayanya pada ‘perubahan’ *status quo*. Fungsi moratorium yang di istilahkan Gao sebagai *transformative mechanism* ini sejatinya bukan bertujuan untuk memulai kembali kinerja operasional sebelumnya atau menerapkan kembali sebuah peraturan (meskipun sifat dasar moratorium mencakup hal-hal tersebut), namun, bahkan jika pemberlakuan moratorium itu bertujuan untuk menawarkan solusi alternatif jangka-pendek bagi sebuah masalah, tujuan jangka-panjang sesungguhnya adalah untuk ‘memodifikasi’ *status quo* (Gao, 2014, hal. 21).

Sementara secara kontekstual, yakni terkait isu-isu penyimpangan HAM, Gao melihat bahwa moratorium dipilih sebagai solusi karena terdapatnya perbedaan dan atau benturan nilai-nilai sosial budaya (antara negara yang bekerjasama) sehingga mengakibatkan terjadinya sejumlah aksi pelanggaran HAM seperti kekerasan dan penganiayaan yang menimbulkan kerugian bagi salah satu pihak. Gao mengungkapkan,

“They [moratoriums] offer a middle-ground solution to a “persistent lack of consensus” on issues where there is a deep clash of culture, morals or values, where no universally agreed standards seem to exist and where the human rights nature of issues is debated”. (Gao, 2014)

Beralih pada mekanismenya, moratorium sesungguhnya hanya dapat dimulai dan diakhiri ketika telah diakui secara sah oleh badan-badan otoritatif yang berwenang (Yin, 2012, hal. 327). Ada beberapa cara untuk melakukan moratorium; pertama, **perjanjian (*Agreement*)**, dimana negara bisa menerapkan moratorium yang mengikat secara hukum melalui perjanjian bilateral maupun multilateral; kedua, **deklarasi atau resolusi internasional (*international resolutions or declarations*)**, dimana moratorium diberlakukan melalui deklarasi atau resolusi organisasi internasional maupun pertemuan

---

<sup>5</sup> “One of the direct effects due to the application of moratoria in international law is that the *status quo* is frozen. To freeze the *status quo* means to maintain the current status, and implies no changes to the current status of interests and claims.” (Yin, 2012, hal. 334)

<sup>6</sup> Yin mengungkapkan, “...if the cost of likely changes to the status quo is too high for most parties, to freeze the status quo might be a good option for all”. (Yin, 2012, hal. 335)

<sup>7</sup> Gao menyebutkan, “...also in the sense that there is a high likelihood that in the long run the suspension will be lifted, the activity resumed and the law or regulation will not be revoked” (Gao, 2014, hal. 21)

internasional; dan ketiga, **tindakan sepihak (unilateral act)**, dimana moratorium terjadi melalui tindakan sepihak, yang berdasarkan tujuannya dapat dibagi menjadi 2 kategori, yakni komitmen sukarela (*voluntary commitment*) dan penundaan sepihak terkait penunaian kewajiban (*unilateral suspension of discharging obligations*)<sup>8</sup>.

Status hukum moratorium yang dilayangkan oleh Indonesia terhadap Arab Saudi pada tahun 2011 berbentuk Surat Edaran Menteri (SE.05/MEN/VI/2011) yang kemudian disetujui oleh pemerintah Saudi dengan penutup akses visa dan *work permit* bagi TKI informal Indonesia, sehingga dapat dikategorikan sebagai '*bilateral moratorium*'. Sementara ketika diumumkan, Menakertrans Muhaimin menyebut bahwa moratorium ini tanpa batas waktu, jadi penghentiannya akan terjadi hingga munculnya sebuah resolusi atau tatanan hukum baru.

### **C.3 Sejarah Penandatanganan MoU Perlindungan dan Penempatan TKI Tahun 2014**

#### **C.3.1 Proses Perekrutan dan Pengiriman TKI**

Beralih pada pembahasan tentang penandatanganan MoU 2014 Indonesia dan Arab Saudi, berikut ini penulis akan mengawalinya dengan menjabarkan tentang mekanisme perekrutan, pemberangkatan, dan pemulangan TKI secara singkat. Ada dua cara bagi TKI untuk dapat bekerja di luar negeri. Pertama melalui jalur formal yang lazimnya dikelola oleh biro-biro penyalur tenaga kerja dan memiliki izin resmi dari pemerintah, dan kedua melalui jalur ilegal dimana para TKI diselundupkan oleh oknum-oknum tertentu yang mengatasnamakan biro-biro penyalur tenaga kerja.

Proses perekrutan TKI diawali dengan dilaksanakannya *recruitment agreement* antara PPTKIS sebagai pelaksana penempatan TKI di dalam negeri, dengan mitra kerja di luar negeri, baik agency maupun perorangan. Kemudian, proses perekrutan baru bisa dimulai setelah PPTKIS mendapatkan permintaan nyata (*job order*) dari mitra-mitra tersebut.

Setelah secara resmi memperoleh *job order* dari mitra kerjanya di luar negeri, PPTKIS selanjutnya harus mengajukan izin kepada Depnaker untuk melakukan serangkaian kegiatan perekrutan, yaitu; penyuluhan, pendaftaran, dan seleksi. Daftar Calon TKI (CTKI) yang lulus tahap seleksi lalu akan diserahkan oleh PPTKIS kepada Depnaker setempat, untuk dibuatkan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN) guna

---

<sup>8</sup> "...a unilaterally declared moratorium relates to the fulfilment or settlement of a pending obligation". (Yin, 2012, hal. 322)

persyaratan pembuatan paspor dan dokumentasi Depnaker. Setelah lulus seleksi pula, para CTKI ini harus menandatangani perjanjian penempatan TKI dengan PPTKIS diketahui oleh instansi Kabupaten/Kota, lalu kemudian ditampung untuk diberi pelatihan kerja, pemeriksaan kesehatan dan psikologi, serta pengurusan dokumen oleh PPTKIS (Widodo, 2008, hal. 22).

Setelah mengikuti program pelatihan, para CTKI kemudian akan diajukan oleh PPTKIS ke Depnaker untuk mengikuti uji keterampilan dan memperoleh sertifikat kompetensi. Setelah semua persyaratan administratif terpenuhi (paspor, visa, perjanjian kerja, tiket perjalanan, surat bebas fiskal), PPTKIS kemudian akan mengantar CTKI ke pelabuhan pemberangkatan, namun sebelumnya, para CTKI harus sekali lagi mengikuti Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP) di Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan TKI (BP3TKI) selama 20 jam pelajaran, untuk diberi bekal mental, spiritual, dan informasi lebih dalam tentang negara tujuan tempat mereka akan bekerja (Widodo, 2008, hal. 23).

Setelah sampai negara tujuan, TKI akan dijemput oleh perwakilan PPTKIS atau mitra kerja PPTKIS. Pada fase ini, TKI wajib untuk melaporkan diri ke kantor perwakilan RI seperti Kedutaan Besar (Kedubes) atau Konsulat Jenderal (Konjen) agar keberadaannya diketahui dan terdaftar sehingga lebih mudah untuk dipantau dan dilindungi. Setelah itu, TKI biasanya akan diantar kerumah pengguna jasa atau dijemput oleh pengguna jasa.

Kepulangan TKI dapat disebabkan karena berbagai hal, baik prosedural (habis masa kontrak) maupun praktikal (musibah dan karena bermasalah). Jika kepulangan TKI disebabkan karena kontrak kerja yang telah habis, maka proses dan fasilitasi kepulangannya menjadi tanggung jawab PPTKIS yang merekrut. Tetapi jika kepulangan TKI adalah karena faktor pratikal seperti pemutusan kontrak kerja sepihak, kecelakaan kerja, deportasi, atau meninggal dunia, maka tanggung jawab pemulangan ada di tangan pemerintah baik BNP2TKI, pemerintah pusat, maupun pemerintah daerah asal.

Sementara, jika mekanisme resmi, meskipun terlihat panjang dan berbelit, terkesan lebih jelas dan terjamin, berbeda halnya dengan mekanisme perekrutan tidak resmi. Metode perekrutan ini biasanya dilakukan oleh oknum yang disebut calo dengan beberapa metode. Niatnya sendiri, penulis mengkategorikannya menjadi 2, yakni murni untuk merekrut TKI dan atau sebagai kedok sindikat perdagangan manusia.



Awal mekanisme perekrutan CTKI ilegal ini sesungguhnya serupa dengan jalur resmi, yakni adanya permintaan nyata atau *job order* dari majikan atau sponsor di luar negeri. Jadi, si calo memang terlebih dahulu telah memiliki koneksi atau mitra di luar negeri, yang penulis yakin mayoritas juga merupakan oknum swasta ilegal. Kemudian setelah mendapatkan *job order* dari mitranya, calo-calo ini akan mendatangi desa-desa untuk mencari tenaga kerja yang berminat bekerja di luar negeri dengan cara dan syarat yang mudah dan cepat. Bahkan tak jarang para calo akan membujuk CTKI ilegal dengan sejumlah uang agar merasa tertarik untuk bekerja di luar negeri.

Sebagian agen ilegal memang menyediakan pelatihan bagi CTKI, namun tentu kompetensi yang diberikan seperti ketrampilan kerja, pengetahuan budaya, serta kemampuan bahasa masih sangat jauh dari standar yang seharusnya. Proses keberangkatannya pun sering sangat tidak layak, ada yang menggunakan kapal nelayan kecil yang melebihi batas kuota penumpang, dan ada yang menggunakan truk besar atau kontainer seperti layaknya mengangkut hewan ternak.

Setelah fase itu, apapun bisa terjadi pada para CTKI ilegal ini. Beruntung bagi mereka yang kebetulan ditangani oleh agen ilegal yang baik dan mendapat majikan baik pula di negara tujuan. Namun tak semuanya demikian, ada agen atau calo yang sedari awal memang merupakan sindikat perdagangan manusia yang kemudian akan membawa para CTKI ini untuk dijual dan dipekerjakan di tempat lain sebagai pekerja sex atau lainnya. Atau, meskipun ‘perdagangan’ tersebut mungkin tidak dilakukan oleh calo dari Indonesia, hampir pasti akan dilakukan oleh mitra swasta ilegalnya yang ada di luar negeri.

Invisibilitas kondisi, posisi, dan status CTKI inilah yang kemudian semakin mempersulit upaya perlindungan dari pemerintah dan semakin membuat keselamatan mereka terancam. Yang tak kalah ironis, meskipun berbiaya mahal dan cenderung tidak jelas, iming-iming kemudahan dan cepatnya proses keberangkatan ke luar negeri ternyata mengalahkan momok seram tentang berbagai bahaya yang menanti di ujung jalur perekrutan ilegal, terbukti dengan tingginya jumlah TKI ilegal yang menghuni pasar kerja informal luar negeri dari tahun ke tahun, melebihi jumlah TKI legal. Yang menarik, oknum pemerintah pun ternyata tak jarang ikut bermain dalam bisnis perekrutan ilegal ini. Erwan Baharudin dalam jurnalnya tentang mekanisme perekrutan TKI memaparkan tiga penyelewengan tersebut,

[1] Dalam perekrutan TKI. Pengerah Jasa Tenaga Kerja (PJTKI) umumnya tidak menggunakan petugas resmi

perusahaan melainkan melalui calo, dimana calo tersebut memanfaatkan peluang untuk mencari kepentingan pribadi. Hal ini terlihat dari beragamnya jumlah biaya yang mereka pungut, mulai dari ratusan ribu hingga jutaan rupiah...[2] Pemalsuan dokumen. Biasanya yang dipalsukan yaitu usia tenaga kerja, hal ini kerap terjadi baik melalui KTP atau paspor. Pelakunya disini selain calo, juga aparat negara yaitu pembuat KTP di kantor desa/kelurahan dan pihak imigrasi yang mengeluarkan paspor...[3] Ditempat penampungan. Disini mereka diperlakukan seadanya, bahkan menjadi objek pemerasan dan pelecehan seksual oleh petugas keamanan maupun pegawai PJTKI.” (Baharudin, 2007, hal. 171)

### C.3.2 Berbagai Permasalahan TKI di Arab Saudi

Belum sempurnanya regulasi perlindungan TKILN di dalam negeri, cacatnya praktik rekrutmen legal dan membludaknya jalur rekrutmen ilegal yang jelas berbahaya namun tetap populer, ditambah dengan berbagai hambatan sosial politik dan hukum di Arab Saudi, telah menghasilkan segudang permasalahan yang memosisikan para TKI, terutama sektor informal, sebagai korban utama. Tingginya angka TKI ilegal yang menimbulkan masalah dan kesulitan bagi berbagai pihak telah memaksa pemerintah kedua negara untuk melakukan langkah deportasi dan pemulangan TKI ke tanah air. Data dari BNP2TKI di bawah ini menunjukkan angka deportasi TKI yang fantastis sejak beberapa tahun terakhir. Angka ini tentunya hanyalah manifestasi dari teridentifikasinya kasus dan keberadaan TKI ilegal yang ada di negara *receiver* terbesar itu, yang jumlah sebenarnya mungkin jauh lebih tinggi.

**Tabel 12. Data Deportasi TKI Tahun 2010 Sampai 2013**

No	Debarkasi	2010	2011	2012	2013
1.	Selapajang Tangerang	60.339	44.432	31.528	19.741
2.	Tanjung Pinang	22.244	15.850	7.864	17.748
3.	Nunukan	4.215	3.801	3.176	2.867
4.	Entikong	1.695	714	2.259	3.739
	<b>Total</b>	<b>88.493</b>	<b>64.797</b>	<b>44.827</b>	<b>44.095</b>

Sumber data: Pusat Penelitian Pengembangan dan Informasi

(PUSLITFO BNP2TKI) (BNP2TKI, 2013, hal. 26)

Tak hanya itu, jalur perekrutan ilegal juga telah menyebabkan munculnya beribu permasalahan dan penderitaan bagi TKI. Rentannya status hukum dan jaminan perlindungan serta rendahnya kompetensi yang dimiliki para TKI ilegal ini mengakibatkan mereka kerap menjadi sasaran empuk eksploitasi dan penganiayaan para majikan dan sponsor. Data pengaduan di bawah ini menunjukkan betapa rentan dan

ramainya penganiayaan terhadap TKI informal terutama selama masa kerja (selama penempatan).

**Tabel 13. Pelayanan Pengaduan TKI di *Crisis Center* Tahun 2011 Sampai 2013**

Kasus Pengaduan	2011	2012	2013	Total
Pra Penempatan	176	228	206	610
Masa Penempatan	4.248	4.912	3.959	13.119
Purna Penempatan	223	286	267	776
<b>Total</b>	<b>4.647</b>	<b>5.426</b>	<b>4.432</b>	<b>14.505</b>

Sumber data: Pusat Penelitian Pengembangan dan Informasi (PUSLITFO BNP2TKI) (BNP2TKI, 2013, hal. 47)

Dampaknya, berbagai permasalahan baru pun dibawa pulang ke tanah air. Tabel berikut ini membuktikan bahwa kepulangan TKI bermasalah ternyata tidak hanya disebabkan karena keterbatasan profesionalnya, namun juga karena dihamili dan atau dianiaya sedemikian rupa sehingga menyebabkan mereka harus dipulangkan karena tidak mampu bekerja lagi.

**Tabel 14. Rekapitulasi Data Kedatangan TKI di BPK TKI Selapanjang Tangerang. Berdasarkan Jenis Masalah Tahun 2010 – 2013  
(Negara Arab Saudi)**

No	Jenis Masalah	2010	2011	2012	2013
1	PHK Sepihak	10.850	4.123	1.679	954
2	Sakit Akibat Kerja	8001	3.681	1.573	342
3	Majikan Bermasalah	2.192	3.996	2.175	586
4	Penganiayaan	2.342	1.031	531	152
5	Gaji Tidak Dibayar	1.607	1.031	1.044	378
6	Pelecehan Seksual	1.978	1,282	537	110
7	Sakit Bawaan	974	1.041	60	25
8	Dokumen Tidak Lengkap	1.063	769	240	688
9	Kecelakaan Kerja	526	354	136	33
10	Pekerjaan Tidak Sesuai PK	393	217	176	123
11	TKI Hamil	246	255	108	35
12	Tidak Mampu Bekerja	387	66	44	19
13	Majikan Meninggal	219	182	95	15
14	Membawa Anak	95	296	143	104
15	Komunikasi Tidak Lancar	212	80	16	5
16	Masalah Lainnya	591	573	383	200
	<b>Total</b>	<b>31.676</b>	<b>18.977</b>	<b>8.940</b>	<b>3.769</b>

Sumber data: Pusat Penelitian Pengembangan dan Informasi  
(PUSLITFO BNP2TKI) (BNP2TKI, 2013, hal. 31)

Selain itu, carut-marut manajemen dan perlindungan TKI di kedua negara pun telah menyebabkan tingginya kasus kematian TKI di Saudi.

**Tabel 15. Data TKI Meninggal di Luar Negeri (Kawasan Timur Tengah)**

Negara Penempatan	Tahun			
	2010	2011	2012	2013
Yordania	5	5	13	5
Uni Emirat Arab	2	5	20	1
Saudi Arabia	30	70	110	51
Suriah	5	5	13	2
Kuwait	12	6	5	5
Qatar	7	3	12	3
Oman	4	1	5	5
Bahrain	1	4	2	5
Muscat	3	0	2	0
Irak	0	0	1	0
Mesir	4	1	3	1
<b>Jumlah</b>	<b>73</b>	<b>100</b>	<b>183</b>	<b>78</b>

Sumber data: Pusat Penelitian Pengembangan dan Informasi (PUSLITFO BNP2TKI) (BNP2TKI, 2013, hal. 57)

Dari data di atas, jelas terlihat bahwa ironisnya, Arab Saudi sebagai negara destinasi TKI terpopuler di Timur Tengah, justru juga menjadi negara dengan kasus kematian TKI terbesar diantara negara destinasi lainnya. Kasus kematian ini sesungguhnya disebabkan karena berbagai hal, seperti sakit, kecelakaan kerja (murni kecelakaan atau karena disiksa oleh majikan), korban kriminalitas, maupun karena terlibat kasus hukum yang menyebabkannya harus divonis hukuman mati oleh pengadilan Saudi. Tetapi apapun alasan tersebut, hal ini menunjukkan betapa lemahnya mekanisme perlindungan dan jaminan hukum bagi tenaga kerja migran di negara itu.

Kondisi menjadi semakin runyam manakala kasus-kasus kekerasan dan hukuman mati tersebut diekspos tak henti-hentinya oleh berbagai media. Sebagian orang mungkin masih ingat dengan kisah memilukan seorang TKI bernama Kikim Komalasari yang disiram air panas oleh majikannya hingga meninggal dunia dan jasadnya dibuang di pinggir jalan, di tahun 2010. Beruntung kasus itu berhasil terungkap setelah 5 tahun berselang dan menjatuhkan hukuman pancung bagi majikannya.<sup>9</sup> Selain itu, publik dibuat murka dengan berita vonis mati Satinah pada sekitaran 2009-2010 lalu, yang kemudian memunculkan gerakan 'save Satinah' untuk membantu membayar denda pembebasan bagi TKI korban fitnah itu. Kemudian, kasus penganiayaan kejam seorang majikan terhadap TKI bernama Sumiati pada akhir 2010

<sup>9</sup> Detiknews, 2015, "Bunuh TKW Kikim Komalasari, Warga Saudi Dipancung", diakses melalui (<http://news.detik.com/berita/2895089/bunuh-tkw-kikim-komalasari-warga-saudi-dipancung>), pada 25 April 2016, pukul 23:40

pun sempat membuat hubungan Indonesia-Saudi menjadi tegang, pasalnya meskipun mengetahui bahwa luka fisik dan psikologis yang di derita Sumiati sudah sedemikian parah, pengadilan Saudi hanya memenjarakan majikan Sumiati selama 3 tahun yang kemudian dibebaskan dengan jaminan setelah sekitar 2 bulan dipenjara.<sup>10</sup> Dengan kerapnya terjadi kasus seperti itu, publik pun kemudian mempertanyakan peran dan otoritas pemerintah manakala tidak melihat adanya suatu tindakan nyata yang dilakukan untuk mengatasi segudang permasalahan dan penderitaan TKI di Arab Saudi.

### **C.3.3 Upaya Diplomatik Indonesia Terhadap Arab Saudi**

Jumlah kasus yang semakin tinggi dari tahun ke tahun ditambah dengan bergulirnya protes dan desakan dari berbagai pihak, kemudian mendorong pemerintah untuk terus berupaya melakukan pendekatan diplomatik dengan pemerintah Arab Saudi. Upaya diplomatik pembenahan dan peningkatan perlindungan TKI di Saudi ini sesungguhnya telah dimulai sejak beberapa tahun silam. Pada tanggal 14 September 2001, Menakertrans RI Jacob Nuwa Wea dan Dubes Arab Saudi Abdullah Abdul Rahman Alim menandatangani MoM (*Minute of Meeting*) yang diantaranya menyatakan bahwa kedua negara akan meningkatkan lapangan kerja bagi TKI, peningkatan mutu TKI dan pemberian perlindungan bagi TKI sesuai dengan peraturan yang berlaku di Kerajaan Arab Saudi dan RI.<sup>11</sup>

Kemudian pada tahun 2003, menyadari besarnya prospek sekaligus masalah yang muncul, pemerintah kedua negara (yang diwakili oleh Wapres Hamzah Haz dan Menteri Perburuhan Saudi Ali Bin Ibrahim Al Namlah) sepakat untuk mulai mengambil peran dalam proses arus migrasi tenaga kerja tersebut dengan mengubah pola arus lama (tidak melibatkan campur tangan pemerintah) menjadi pola baru dimana kini mekanisme migrasinya akan didasarkan pada payung kerjasama antara kedua negara. Dalam pola baru ini pula, disepakati penyeleksian majikan dengan lebih ketat sehingga diketahui detil kondisi dan identitas majikan, agar kasus penganiayaan bisa diminimalisir. Di tahun yang sama, kedua negara pun setuju untuk meningkatkan kualitas dan profesionalisme TKI dengan menyediakan tempat penampungan dan pelatihan baik di Indonesia (sebelum diberangkatkan) maupun di Saudi (ketika bekerja) agar standar kompetensi para tenaga kerja sesuai dengan yang dibutuhkan.

---

<sup>10</sup>BBC, 2011, "Majikan Sumiati Bebas Dengan Jaminan", diakses melalui ([http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2011/03/110316\\_sumiatiemployerfreeonbail.shtml](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2011/03/110316_sumiatiemployerfreeonbail.shtml)), pada 25 April, pukul 17:21

<sup>11</sup>Gatra, 2001, "RI dan Arab Saudi Masuki Sejarah Baru Perlindungan TKI", diakses melalui (<http://arsip.gatra.com/2001-09-15/artikel.php?id=10425>), pada 11 April 2016, pukul 21:14

Sementara itu, di era kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono jilid I, tepatnya tahun 2006, Presiden SBY pun melakukan pertemuan dengan Raja Abdul Aziz untuk membahas tentang peningkatan perlindungan bagi TKI di Saudi. Selanjutnya, Menakertrans Erman Suparno menegaskan bahwa agar segala permasalahan TKI di luar negeri dapat diselesaikan dengan baik, maka diperlukan adanya “payung hukum”, dan untuk itu pemerintah Indonesia menargetkan penandatanganan nota kesepahaman (MoU) dengan 10 negara penempatan TKI, termasuk Arab Saudi (Geerards, 2008, hal. 368). Namun proses menuju MoU dengan Saudi ini nampaknya berjalan alot sehingga belum terjadi kesepakatan apapun. Pertemuan Menteri yang dilakukan oleh Menaker kedua negara pada tahun 2010 pun, meski kemudian menyepakati beberapa poin, namun nampaknya tidak terlalu berdampak besar.

Seiring waktu berjalan, berbagai langkah diplomatik yang telah diupayakan Indonesia nampaknya dirasa tetap jauh dari progres berarti. Sementara itu, Kekerasan semakin kerap terjadi dan pihak Saudi masih terkesan sulit untuk diajak berunding. Akhirnya pada awal 2011, pemerintah Indonesia melalui Menakertrans Muhaimin Iskandar (pemerintahan SBY jilid II) mulai menetapkan “semi moratorium” pengiriman TKI ke Arab Saudi. Semi moratorium ini dilakukan dalam bentuk pengetatan persyaratan kerja meliputi; pembenahan proses permintaan tenaga kerja, rekrutmen calon TKI, keterampilan kerja dan pelatihan bahasa, uji kesehatan, pembekalan, pemberian jaminan asuransi, pemberangkatan dan perlindungan TKI selama bekerja di luar negeri.<sup>12</sup> Dampaknya, terjadi penurunan *apply job order* dari 1000 menjadi 5 permintaan per hari selama Januari – Juni 2011, yang kemudian menyebabkan terjadinya kelangkaan TKI di Arab Saudi. Dan hasilnya, Muhaimin mengatakan, “pemerintah Arab Saudi yang selama 40 tahun tidak pernah mau berunding untuk perlindungan TKI, akhirnya bersedia. Ada 2 pertemuan penting tingkat menteri yang menghasilkan penandatanganan nota awal kesepahaman menuju MoU oleh Menteri Perburuhan Arab Saudi dan Kepala BNP2TKI pada akhir Mei lalu.”<sup>13</sup> Namun upaya semi moratorium ini bukan tanpa cacat, karena salah satu dampak negatif dari

---

<sup>12</sup> Detik.com, 2011, “RI Berlakukan Semi Moratorium TKI ke Arab Saudi Sejak Awal 2011”, diakses melalui (<http://news.detik.com/berita/1666388/ri-berlakukan-semi-moratorium-tki-ke-arab-saudi-sejak-awal-2011>), pada 26 April 2016, pukul 19:23

<sup>13</sup> *Ibid.*,

kelangkaan TKI tersebut adalah meningkatnya TKI *overstayer* yang statusnya berubah menjadi TKI ilegal.<sup>14</sup>

**Tabel 16. Langkah Negosiasi Indonesia-Arab Saudi Menuju MoU 2014**

Waktu	Langkah Negosiasi	Keterangan
<b>24 September 2001, di Jakarta</b>	<i>Minutes of Meeting (MoM)</i>	<p>Langkah negosiasi ini dilakukan setelah muncul polemik menyusul surat edaran yang diterbitkan oleh KBRI di Riyadh dan KJRI di Jeddah.</p> <p>Didorong oleh banyaknya kasus kekerasan yang menimpa TKI di Saudi, pemerintah akhirnya melayangkan surat edaran yang meminta adanya identifikasi majikan dan keluarganya berikut alamat dan denah rumahnya. Namun hal ini ternyata membuat para pengguna jasa (majikan) merasa tersinggung sehingga kemudian mendesak pemerintah Saudi untuk bertindak.</p> <p>Walhasil, terjadilah pertemuan MoM yang selain menghasilkan penghapusan surat edaran tersebut, menyepakati beberapa klausul tentang peningkatan perlindungan dan kualitas TKI, juga berhasil membentuk tim koordinasi yang terdiri dari kuasa Usaha Kedubes Arab Saudi, Kepala Konsuler, Dirjen Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri Depnakertrans dan Ketua Asosiasi Perusahaan Jasa TKI (Apjati) untuk bersidang setiap bulan dengan agenda membicarakan persoalan-persoalan yang timbul dari penempatan TKI di Saudi.</p>
<b>26 April 2006, di Arab Saudi</b>	<b>Pertemuan Presiden</b>	Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam kunjungannya ke Arab Saudi melakukan pertemuan dengan Raja Abdullah bin Abdul Aziz dan sepakat untuk meningkatkan perlindungan dan memberikan hak-hak bagi TKI yang bekerja di sana.
<b>7 Desember 2010, di Arab Saudi</b>	<b>Pertemuan Menteri dan Senior Officer Meeting (SOM) tahap 1</b>	<p>Manakertrans Muhaimin Iskandar mengadakan pertemuan dengan Menteri Tenaga Kerja Arab Saudi Adiel bin Muhammad Fakieh dan Wakil Menteri Dalam Negeri Arab Saudi Ahmad Muhammad Al-Salim, di Arab Saudi guna membahas tentang urgensi perancangan sistem perlindungan TKI di Saudi menyusul terjadinya kasus hukuman mati mengenaskan terhadap Kikim Komalasari dan kasus Sumiati.</p> <p>Pertemuan ini kemudian menghasilkan inisiasi forum khusus setingkat pejabat senior (SOM) dan komitmen optimalisasi <i>Join Task Force</i> (satgas bersama) yang terdiri dari perwakilan pemerintah RI di Arab Saudi dan Kementerian terkait di Arab Saudi yang melakukan pertemuan rutin perbulan.</p>
<b>Mei 2011, di Jeddah</b>	<i>Senior Officer Meeting (SOM) tahap 2</i>	<p>Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi (SOM) ini dihadiri oleh ketua delegasi dari pemerintah RI yakni kepala BNP2TKI Jumhur Hidayat dan Ketua delegasi Arab Saudi yakni Menaker Adiel Muhammad Fakieh.</p> <p>Pertemuan ini menghasilkan kesepakatan pembahasan Nota Kesepahaman (MoU) terkait penempatan dan Perlindungan TKI di</p>

<sup>14</sup> Pikiran Rakyat, 2011, "Rombongan Kedua TKI Terlantar Tiba di Jakarta", diakses melalui (<http://www.pikiran-rakyat.com/serial-konten/pemulangan-tki-jembatan-khandara-jeddah>), pada 27 April 2016, pukul 11:21

Waktu	Langkah Negosiasi	Keterangan
		<p>Arab Saudi. Adanya kesepakatan pembahasan MoU ini dituangkan melalui penandatanganan <i>Statement of intent</i> atau <i>letter of intent</i> (pernyataan kehendak bersama) oleh delegasi-delegasi yang ada.</p> <p>MoU tersebut direncanakan akan siap ditandatangani selambat-lambatnya enam bulan kedepan, dan selama kurun waktu tersebut, masing-masing pihak akan membentuk tim kerja persiapan MoU, untuk kemudian membentuk <i>Joint Working Group</i> (tim kerja gabungan) mewakili kedua negara dengan tugas mendetilkkan poin-poin yang perlu dimasukkan ke dalam naskah MoU.</p>
<p><b>6 Maret 2013, di Jeddah</b></p>	<p><b>Pertemuan Bilateral Setingkat Menteri</b></p>	<p>Rabu petang waktu setempat, Menteri Tenaga Kerja kedua negara, Muhaimin Iskandar dan Adiel Muhammad Fakieh melakukan pertemuan bilateral yang membahas tentang urgensi diadakannya kembali pertemuan <i>Joint Working Committe</i> (JWC) untuk membahas secara detail isi-isi <i>draft</i> MoU yang telah diajukan kedua belah pihak sebelumnya.</p> <p>Muhaimin dalam keterangan pers yang dikutip sebuah media ini mengatakan bahwa pertemuan bilateral yang telah dilaksanakan menghasilkan komitmen bersama yang cukup baik sehingga pembahasan <i>draft</i> MoU yang sebelumnya terhenti dapat segera dilanjutkan. Ia juga mengatakan bahwa pemerintah kedua negara sepakat untuk memberikan <i>win-win solution</i> bagi kedua belah pihak dalam pelaksanaan penempatan dan perlindungan TKI di Arab Saudi.</p>
<p><b>19 Februari 2014, di Riyadh</b></p>	<p><i>Memorandum of Understanding</i> (MoU)</p>	<p>Penandatanganan MoU yang dilakukan langsung oleh Menaker kedua negara, Muhaimin Iskandar dan Adiel Muhammad Fakieh. MoU ini diyakini sebagai basis perjanjian pertama kerjasama ketenagakerjaan antara Indonesia dan Arab Saudi dan merupakan progres penting bagi realisasi perlindungan TKI di Saudi.</p> <p>Namun sayangnya, terdapat beberapa klausul dalam MoU yang sesungguhnya belum disepakati oleh kedua negara, seperti kejelasan standar gaji dan sistem asuransi. Penandatanganan MoU ini terkesan terburu-buru dan ‘dipaksakan’ kematangannya untuk segera ditandatangani, dan menurut penulis ada beberapa alasan yang melatarbelakangi hal tersebut.</p>

Sumber: diolah dari berbagai sumber

### C.3.4 Peristiwa Moratorium 2011

Zartman dalam bukunya mengatakan, “*escalation within a conflict can produce, lead to, or provide an opportunity for negotiation under specific circumstances*” (Zartman & Faure, 2005, hal. 5). Momentum negosiasi dalam konflik kali ini pun dipelopori oleh munculnya serangkaian eskalasi, dan yang menjadi klimaks rupanya adalah ketika dilaksanakannya eksekusi mati seorang TKI bernama Ruyati binti Satubi



oleh pengadilan Arab Saudi yang disinyalir tanpa sepengetahuan pihak Indonesia.<sup>15</sup> Ruyati dipancung pada hari Sabtu, 18 Juni 2011 di Mekkah karena membunuh majikan perempuannya yang bernama Khairiyah binti Hamid Mijilid pada Januari 2010 lalu.<sup>16</sup> Sehari setelah pemancungan itu, yakni pada 19 Juni 2011, perwakilan Indonesia di Arab Saudi melayangkan protes keras kepada pemerintah Saudi karena tidak memberitahukan eksekusi hukuman pancung tersebut dan telah melanggar Konvensi Wina tahun 1963. Pihak Indonesia dikatakan mengetahui tentang kasus ini dengan mencari sendiri informasinya dari berbagai pihak.

Merasa kedaulatannya tercabik dan atas desakan dari berbagai pihak (publik maupun parlemen), Rabu 22 Juni 2011, rapat kabinet terbatas yang dipimpin langsung oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di Istana Presiden secara resmi menetapkan moratorium pengiriman TKI ke Arab Saudi yang akan berlaku efektif mulai 1 Agustus 2011, yang kemudian juga merangkum semua level eskalasi yang sempat terjadi selama konflik berlangsung. Seperti yang dilansir [viva.co.id](http://viva.co.id), Menakertrans Muhaimin Iskandar, usai rapat tersebut menegaskan bahwa moratorium ini akan berlaku sampai terlaksananya sistem yang memberikan jaminan [bagi TKI di Arab Saudi].<sup>17</sup>

Mengetahui hal tersebut, pemerintah Arab Saudi mencoba mencuri *start* dengan terlebih dahulu mengumumkan penghentian pemberian izin kerja (*work permits*) pada 29 Juni 2011 kepada tenaga kerja domestik dari Indonesia dan Filipina karena ‘syarat rekrutmen yang diajukan oleh kedua negara tersebut’, meskipun saat itu banyak masyarakatnya yang tengah mengeluhkan semakin minimnya *supply* pembantu migran. Kemudian pada 2 Juli 2011, pemerintah Saudi, sebagaimana dilansir oleh *The Economist*, menyatakan bahwa “*the Kingdom had suspended its visa programme to all would-be domestics who hail from Indonesia or the philippines.*”<sup>18</sup> Sementara di kesempatan lain, seorang pejabat pemerintahan Saudi mengatakan, “*The [labour] ministry’s decision coinsides with its great efforts to open new channels to bring domestic workers from other sources.*”<sup>19</sup> Pemerintah Saudi berencana untuk

---

<sup>15</sup> Edy Haryadi, 2011, “Pemerintah Stop Pengiriman TKI ke Arab Saudi”, diakses melalui (<http://fokus.news.viva.co.id/news/read/228572-habis-ruyati-terbitlah-moratorium-tki>) pada 24 April 2016, pukul 21:33

<sup>16</sup> BBC, 2011, “Pemancungan Ruyati, RI Protes Arab Saudi”, diakses melalui ([http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2011/06/110619\\_ruyati\\_saudi.shtml](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2011/06/110619_ruyati_saudi.shtml)), pada 24 April 2016, pada 20:30

<sup>17</sup> *OpCit.*,

<sup>18</sup> The Economist, 2011, “Beheading th Golden Goose”, diakses melalui (<http://www.economist.com/blogs/banyan/2011/07/migrant-workers-saudi-arabia>), pada 30 April 2016, pukul 12:56

<sup>19</sup> BBC, 2011, “Saudi Arabia Bars Indonesia and Philippines Workers”, diakses melalui (<http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-13970689>), pada 30 April, pukul 13:52

mempekerjakan lebih banyak domestic workers dari Bangladesh, Ethiopia, India, Nepal, Eritrea, Sri Lanka, Mali dan Kenya (ILO).

Sebelumnya, pihak pemerintah Filipina telah mencoba untuk melakukan negosiasi perihal kenaikan gaji untuk warga negaranya yang bekerja di Saudi, sementara pihak Indonesia, selain perihal gaji, juga menuntut adanya sistem asuransi, prosedur persyaratan kualifikasi majikan yang lebih ketat serta dibentuknya sistem perlindungan TKI di negara tersebut. Berbagai tuntutan ‘berat’ dari dua negara pengirim ini nampaknya semakin saja membuat pemerintah Saudi kebingungan.

### **C.3.5 Dampak Moratorium 2011**

Meskipun sebagian kalangan menilai skeptis terhadap kebijakan moratorium ini, namun mayoritas mendukung upaya pemerintah untuk bersikap tegas melawan kesewenang-wenangan Arab Saudi yang selama ini kerap dilakukan kepada TKI dan pemerintah Indonesia. Selain itu, tak sedikit pihak yang kemudian menyimpulkan bahwa tindakan ini sesungguhnya membawa dampak positif bagi Indonesia.

Yang pertama, berkaca dari kebijakan semi moratorium yang diberlakukan di awal 2011, moratorium total ini dapat menjadi alat tawar-menawar yang lebih kuat untuk menekan Arab Saudi agar mau melakukan negosiasi perlindungan TKI yang selama ini dirasa sangat alot tersebut. Melihat sejarah rangkaian tindakan diplomatik yang pernah dilaksanakan oleh Indonesia dan Arab Saudi, terbukti bahwa cita-cita Indonesia untuk memiliki perjanjian perlindungan dan penempatan TKI dalam bentuk *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan Arab Saudi belum menghasilkan progres hingga tercetusnya pemberlakuan semi moratorium pada Januari 2011 lalu. Kebijakan pengetatan *job order* itu seketika membuat panik pihak Arab Saudi yang mulai merasa kebingungan karena kekurangan *supply* tenaga kerja migran, khususnya sektor domestik. Saudi pun akhirnya mulai melunak dan bersedia untuk membuka diri dan berunding tentang perancangan nota kesepahaman yang dari dulu dituntut oleh Indonesia itu, pada Mei 2011. Selanjutnya, dengan memberlakukan moratorium total, besarnya ‘daya tekan’ yang diakibatkan diharapkan dapat menjadi ‘penjamin’ konsistensi Saudi untuk terus melanjutkan perundingan dan menjadi ‘akselerator’ bagi tercapainya penandatanganan MoU perlindungan TKI yang komprehensif.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Kathy Quiano, 2011, “After beheading, Indonesia Stops Sending Morkers to Saudi Arabia”, diakses melalui (<http://edition.cnn.com/2011/WORLD/asiapcf/06/22/indonesia.migrant.workers/>), pada 30 April 2016, pukul 11:48

Hal ini sesuai dengan salah satu fungsi dan tujuan moratorium menurut Gao, yaitu sebagai *transformative mechanism* atau ‘pemodifikasi status quo’, dimana meski pemberlakuan moratorium total ini bertujuan untuk menawarkan solusi alternatif jangka-pendek bagi adanya berbagai kasus kekerasan TKI di Saudi, namun tujuan jangka-panjang sesungguhnya adalah untuk memodifikasi (atau dalam hal ini, ‘memperbaiki’) mekanisme dan sistem perlindungan tenaga kerja Indonesia di negara itu.

Pada bulan Oktober 2012, ketua BNP2TKI jumbuh Hidayat melalui *Kompas.com* mengatakan, “Sudah ada kemajuan [terkait moratorium Agustus 2011] karena TKI bisa buat kontrak kerja dengan perusahaan. Tidak lagi dengan perorangan seperti dulu.”<sup>21</sup> Di laman yang sama, Direktur Eksekutif *Migrant Care* Anis Hidayah juga menjelaskan, “penempatan tenaga kerja Indonesia (TKI) pekerja rumah tangga ke Arab Saudi dihentikan sejak 1 Agustus 2011 dan pemerintah kedua negara masih bernegosiasi.”<sup>22</sup>

Selanjutnya, menghentikan pengiriman TKI berarti menghentikan jatuhnya lebih banyak korban baru. Seperti diketahui bersama, pengiriman TKI ke Arab Saudi yang telah dilakukan selama lebih dari 40 tahun berbanding lurus dengan hadirnya berbagai kasus kekerasan dan penyimpangan HAM terhadap TKI di negara itu. Sepanjang Indonesia tetap mengirimkan TKI ke Saudi, maka sepanjang itu pula rentetan kasus memilukan akan terjadi, sampai dilaksanakannya serangkaian tindakan nyata untuk memperbaiki berbagai hambatan dan keterbatasan hukum, sosial, dan politik ketenagakerjaan di kedua negara.

Dengan menghentikan pengiriman TKI untuk sementara, meskipun tidak dapat mengurangi jumlah pengaduan dan permasalahan yang terjadi pada TKI yang telah terlanjur berada di Saudi (lihat tabel 13), namun setidaknya pemerintah dapat menghentikan rantai kekerasan yang akan terjadi jika pengiriman terus dilakukan. Terkait hal ini, data milik BNP2TKI (lihat tabel 14) menunjukkan tentang perubahan jumlah TKI yang pulang dalam keadaan bermasalah dari sebelum pemberlakuan moratorium hingga setelah diberlakukannya moratorium.

Pada tabel tersebut, dapat dilihat bahwa jumlah TKI yang pulang dalam keadaan bermasalah dari Arab Saudi terus menurun dari tahun 2010 hingga tahun 2013.

---

<sup>21</sup> Kompas.com, 2012, “Konvensi Acuan Kesepakatan Perlindungan”, diakses melalui (<http://bola.kompas.com/read/2012/10/11/02581541/.Konvensi.Acuan.Kesepakatan.Perlindungan>), pada 27 April 2016, pukul 13:47

<sup>22</sup> *Ibid.*,

Di tahun 2010 sebelum moratorium, jumlah TKI bermasalah yang dilayanani mencapai 31.676, sedangkan tahun 2011 ketika moratorium mulai dijalankan, jumlah TKI bermasalah menurun menjadi 18.977. Sementara itu, di tahun 2012 dan 2013, jumlah TKI yang pulang dalam keadaan bermasalah menurun lagi masing-masing mencapai 8.940 dan 3.769. Hal ini membuktikan bahwa, pertama, kelangkaan *supply* TKI di Saudi membuat semakin minimalnya jumlah TKI yang pulang ke tanah air dalam keadaan bermasalah. Kedua, kelangkaan tersebut juga kemungkinan membuat para majikan kemudian meminimalkan aksi kekerasan terhadap TKI PLRT mereka karena semakin sulitnya mendapatkan stok pembantu Indonesia baru.

Hal yang sama pun nampaknya juga berlaku untuk jumlah TKI yang di deportasi. Pada tabel 13, dapat diketahui bahwa sebelumnya jumlah deportasi TKI di tahun 2011 mencapai 64.797, kemudian setelah diberlakukannya moratorium, jumlah deportasi di tahun 2012 dan 2013 menurun masing-masing menjadi 44.827 dan 44.095. Meskipun data deportasi TKI tersebut mewakili keseluruhan kasus deportasi TKI di berbagai negara penempatan, namun mengingat bahwa Arab Saudi merupakan salah satu destinasi utama TKI, maka pemberlakuan moratorium pada tahun 2011 tentu cukup mempengaruhi hasil akhir data deportasi tersebut.

Kemudian, jeda moratorium yang ada serta berkurangnya intensitas permasalahan TKI yang harus ditangani dapat memberikan kesempatan lebih longgar bagi masa introspeksi dan perbaikan mekanisme pengelolaan TKILN. Bukan lagi menjadi rahasia bahwa berbagai kasus kekerasan yang terjadi pada TKI di Arab Saudi, selain karena berbagai keterbatasan di sisi Saudi, juga merupakan imbas dari manajemen pengelolaan TKI yang masih buruk di dalam negeri. Ambil contoh sistem regulasi berupa UU dan atau kebijakan pemerintah lainnya yang ternyata, jika lebih diteliti lagi, hanya berpihak pada keuntungan pemerintah. Substansi yang secara komprehensif membahas tentang keselamatan, keamanan, dan kesejahteraan TKI ditemukan sangat minim (penjelasan lebih detil mengenai kontroversi peraturan-peraturan tersebut dapat dilihat pada tabel ‘sumber hukum dan peraturan migrasi tenaga kerja Indonesia ke luar negeri’ yang dipaparkan di bab 2). Sehingga banyak pihak yang kemudian menilai bahwa pemerintah hanya melihat TKI sebagai komoditas bisnis (hampir bukan sebagai manusia) yang diperah keringatnya demi keuntungan devisa semata, apapun resikonya.

Buruknya substansi dalam regulasi dan peraturan ini juga kemudian dibarengi dengan (dan berimbas pada) manajemen perekrutan TKI di dalam negeri. Kebijakan yang turun berupa pembentukan BNP2TKI dan PPTKIS misalnya, meskipun tujuannya baik, namun karena menerapkan prosedur yang terlalu rumit dan berbelit, malah justru menjadi pemicu munculnya berbagai praktik penyelewengan dan maraknya TKI ilegal. Hal-hal semacam inilah diantaranya yang diharapkan dapat diperbaiki selama jeda berlakunya moratorium yang dilayangkan Indonesia kepada Arab Saudi.

### **C.3.6 Penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) Perlindungan dan Penempatan TKI Tahun 2014**

Namun selang 3 tahun kemudian, sebelum segala ‘pekerjaan rumah’ yang ada terselesaikan dengan baik, tiba-tiba pemerintah kedua negara melaksanakan penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) di Riyadh, Arab Saudi, pada 19 Februari 2014, yang kemudian memunculkan polemik bahwa ‘keran’ kerjasama akan segera dibuka kembali melalui penghentian moratorium. Penandatanganan yang dilakukan langsung oleh Menteri Tenaga Kerja kedua negara yaitu Muhaimin Iskandar dan Adiel Muhammad Fakieh tersebut dikatakan sebagai perjanjian pertama yang dilakukan dibidang perlindungan dan penempatan TKI informal di Saudi. Muhaimin menyatakan bahwa perjanjian ini disahkan setelah Komite Kerja Bersama (*Joint Working Committee*) berhasil mencapai kesepakatan terkait penyelesaian beberapa masalah paling *urgent* yang dialami TKI, yakni tentang hari libur, paspor yang kini tidak boleh lagi dipegang oleh majikan, gaji yang harus dibayar per bulan (melalui jasa perbankan), dan pemberian akses komunikasi dengan keluarga di kampung halaman.<sup>23</sup>

Banyak pihak yang menyesalkan keputusan pemerintah Indonesia yang secara tiba-tiba menandatangani MoU dengan Arab Saudi tersebut, pasalnya, sekali lagi, keputusan itu dilaksanakan di bawah bayang-bayang begitu banyak persoalan yang belum selesai diatasi.

Beberapa klausul dalam MoU yang ditandatangani tersebut masih belumlah ‘matang’ untuk kemudian siap disahkan dan di implementasikan. Sebut saja mengenai standar gaji bagi para TKI informal. Pihak Saudi tetap menolak untuk memenuhi tuntutan pemerintah Indonesia yang meminta adanya regulasi standar upah bagi para TKI. Namun pemerintah Saudi tetap berkelit dengan mengatakan bahwa gaji PRT akan

---

<sup>23</sup>BBC, 2014, “Jangan Cabut Moratorium TKI ke Saudi”, diakses melalui ([http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2014/02/140219\\_bilateral\\_ri\\_saudi](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2014/02/140219_bilateral_ri_saudi)), pada 29 April 2016, pukul 13:37

diserahkan pada mekanisme pasar atau tergantung pada *supply* dan *demand*.<sup>24</sup> Selain perdebatan mengenai standar gaji, Fajar Nuradi, Kasubdit Perlindungan WNI dan BHI Kementerian Luar Negeri, juga menyebutkan bahwa kejelasan terkait asuransi bagi TKI informal pun masih belum disepakati.<sup>25</sup> Meskipun hanya beberapa, namun klausul-klausul tersebut merupakan tuntutan yang sangat signifikan bagi TKI. Jika jumlah gaji ditentukan oleh *supply* dan *demand*, dan bukan oleh standar pemerintah, maka nasib TKI masih akan terkatung-takung karena harus menggantungkan harapan dan masa depan keluarganya pada jumlah gaji yang cenderung tidak jelas. Juga, jika tidak ada kejelasan mengenai sistem asuransi bagi TKI, maka sama saja keselamatan dan kesehatan TKI di negara itu (Arab Saudi) akan tetap rentan.

Kemudian jika menengok ke dalam negeri, perbaikan regulasi dan tata kelola perekrutan yang ditargetkan harus dicapai sebelum ‘keran’ kerjasama dibuka kembali pun nampaknya masih belum mengalami progres. *Migrant Care* melalui Republika menyampaikan,

“Langkah ini [penandatanganan MoU) terkesan terburu-buru mengingat selama moratorium berlangsung, pemerintah Indonesia dirundung pekerjaan rumah untuk menyelamatkan 41 PRT migran yang terancam hukuman mati di Arab Saudi, termasuk Satinah yang terancam akan dieksekusi mati pada 3 April 2014 jika pemerintah Indonesia tidak membayar diyat sebesar 21 Milyar....Sementara pekerjaan rumah yang lain, seperti revisi UU TKI [UU No.39 Tahun 2004] dan pembenahan sistem penempatan tidak dilakukan secara signifikan. Besar kemungkinan, MoU baru ini tidak akan memberikan dampak secara sistematis terhadap perbaikan perlindungan bagi PRT migran di Arab Saudi dan tetap menjauhkan mereka dari akses atas keadilan.”<sup>26</sup>

Keputusan penandatanganan yang digadang sepihak tanpa berkoordinasi terlebih dahulu dengan pihak parlemen ini juga mendapat protes dari sejumlah anggota DPR. Anggota Komisi IX, Rieke Dyah Pitaloka, melalui *hukumonline* mengatakan,

“Secara regulatif, Pasal 27 UU No.39 Tahun 2004 menyatakan bahwa penempatan TKI ke luar negeri hanya dapat dilakukan ke negara tujuan yang pemerintahnya telah membuat perjanjian tertulis dengan Pemerintah Republik Indonesia atau tenaga kerja asing. Dengan begitu, akan ada kejelasan perlindungan terhadap TKI yang bermartabat di negara asing tempat bekerja. Pemerintah RI selama ini tak pernah memiliki perjanjian nota kesepahaman dengan Saudi. Terlebih, berbagai kasus kekerasan yang berujung hukuman mati acapkali dialami TKI tanpa ada

---

<sup>24</sup>*Ibid.*,

<sup>25</sup>Hasil wawancara penulis dengan Fajar Nuradi, Kasubdit Perlindungan WNI dan BHI, Kementerian Luar Negeri pada 10 April 2016, pukul 14:00

<sup>26</sup>Lida Puspanigtyas, 2014, “Migrant Care Ragukan MoU Bisa Lebih Lindungi TKI”, diakses melalui (<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/hukum/14/02/21/n1cehg-migrant-care-ragukan-mou-bisa-lebih-lindungi-tki>), pada 28 April, pukul 21:20

keadilan hukum. Atas dasar itu pula semestinya pengiriman TKI ke Saudi ditutup total. Namun, desakan keras dari DPR dan berbagai kalangan pemerintah SBY hanya menyatakan moratorium, penghentian sementara pengiriman TKI ke Saudi”<sup>27</sup>

Dalam kesempatan lain, Rieke juga menyampaikan,

“Perjanjian dengan negara lain memang otoritas pemerintah, namun Komisi IX sebagai mitra kerja tak berlebihan apabila berurusan dengan klausul-klausul perjanjian agar marwah perlindungan menjadi intisari perjanjian tersebut.”<sup>28</sup>

Sementara di luar negeri (KBRI Saudi), segudang permasalahan TKI yang sejak lama menanti untuk diselesaikan pun belum tuntas. Data ‘Pengaduan TKI’ pada tabel 14 menunjukkan bahwa bahkan setelah diberlakukannya penghentian pengiriman tenaga kerja Indonesia, jumlah pengaduan TKI yang tercatat selama masa penempatan di Saudi tidak juga menurun, namun justru sempat meningkat. Hal ini tentunya menjadi indikasi bahwa peran dan alokasi perhatian pemerintah sangat dibutuhkan untuk segera menyelesaikan berbagai kasus yang tertunda tersebut. Tabel di bawah ini menunjukkan bahwa masih terdapat sekitar 5000 kasus pengaduan yang menunggu dan baru akan ditindaklanjuti tahun 2014.

**Tabel 17. Pengaduan TKI (14.505 Pengaduan)**

No	Jenis Permasalahan	Jumlah Pengaduan Tahun 2011 s.d 2013	Selesai s.d 2013	Proses Tindak Lanjut di Tahun 2014
1	Gaji tidak dibayar	2.688	1.695	993
2	TKI ingin dipulangkan	2.391	1.202	1.189
3	Putus hubungan komunikasi	2.320	1.513	807
4	Pekerjaan tidak sesuai PK	1.401	871	530
5	Meninggal dunia di negara tujuan	1.083	800	283
6	Tindak kekerasan dari majikan	617	433	184
7	TKI sakit/rawat inap	603	382	221
8	PHK	369	243	126
9	TKI gagal berangkat	265	208	57
10	TKI dalam tahanan/proses tahanan	245	140	105
11	TKI mengalami kecelakaan	233	124	109
12	Penahanan dokumen oleh PPTKIS	186	133	53
13	TKI tidak berdokumen	185	147	38
14	Pelecehan seksual	179	114	65

<sup>27</sup>Hukumonline, 2014, “Silakan MoU dengan Saudi, Tapi Jangn abut Moratorium”, diakses melalui (<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5305ce32a2db0/silakan-mou-dengan-saudi--tapi-jangan-cabut-moratorium>), pada 29 April 2016, pukul 11:10

<sup>28</sup>BBC, 2014, “Jangan Cabut Moratorium TKI ke Saudi”, diakses melalui ([http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2014/02/140219\\_bilateral\\_ri\\_saudi](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2014/02/140219_bilateral_ri_saudi)), pada 29 April 2016, pukul 13:37

No	Jenis Permasalahan	Jumlah Pengaduan Tahun 2011 s.d 2013	Selesai s.d 2013	Proses Tindak Lanjut di Tahun 2014
15	Lari dari majikan	171	114	57
16	Potongan gaji melebihi ketentuan	157	104	53
17	Sakit	153	84	69
18	TKI tidak harmonis dengan pengguna	142	109	33
19	Meninggal (Pra dan purna penempatan)	137	84	53
20	Pemerasan/tindak kriminal	118	89	29
21	Lain-lain	862	572	290
	<b>Total</b>	<b>14.505</b>	<b>9.161</b>	<b>5.344</b>

Sumber data: Pusat Penelitian Pengembangan dan Informasi  
(PUSLITFO BNP2TKI) (BNP2TKI, 2013, hal. 48)

Namun jika akses pengiriman dibuka lagi sementara kasus-kasus lama belum diselesaikan dengan tuntas, bukankah akan kembali menyulitkan dan memforsir perhatian pemerintah karena adanya segudang permasalahan baru (?). Lantas kapan dan bagaimana pemerintah dapat bersinergi (Kemanakertrans, BNP2TKI, dan Kemenlu) memperbaiki segala carut marut pengelolaan TKI jika harus kembali disibukkan dengan penanganan berbagai kasus baru di luar negeri (?). Mengapa kemudian kedua negara, khususnya Indonesia, terkesan memaksakan kematangan *draft* MoU tersebut dan tetap mengusulkan penandatanganannya? Mengapa sikap pemerintah Indonesia tiba-tiba menjadi ‘lunak’ setelah sebelumnya gagah berkomitmen moratorium (?). Pada bab selanjutnya, penulis akan mencoba menjawab pertanyaan ini dengan menggunakan *theory of ripeness*.