

UPAYA PENINGKATAN PERLINDUNGAN HUKUM MELALUI MANDATORY CONSULAR NOTIFICATION TERHADAP TENAGA KERJA INDONESIA DI ARAB SAUDI

Yeni Nur Arifin¹, Dewa Gede Sudika Mangku², Ni Putu Rai Yuliartini³

Program Studi Ilmu Hukum
Universitas Pendidikan Ganesha
Singaraja, Indonesia

e-mail: {yeni.nurarifin2015@gmail.com, dewamangku.undiksha@gmail.com,
raiyluliartini@gmail.com}

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk (1) mengetahui kedudukan *Mandatory Consular Notification* (MCN) dalam hubungan diplomatik dan konsuler antar negara, dan (2) mengetahui bagaimana upaya pemerintah Indonesia dalam memberikan perlindungan hukum terhadap Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di luar negeri melalui MCN. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, dengan jenis pendekatan konseptual dan pendekatan kasus. Sumber bahan hukum yang digunakan tidak terlepas dari aturan yang ada pada hukum internasional dengan menghususkan pengaturan yang mengatur tentang Hukum Diplomatik dan Konsuler. Teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan yaitu dengan cara *library research* atau studi kepustakaan. Teknik analisis dokumen menggunakan bahan hukum yang membahas mengenai teori-teori Hukum Diplomatik dan Konsuler khususnya pada Konvensi Wina 1961 dan Konvensi Wina 1963. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) kedudukan MCN menjadi sangat penting dalam hubungan diplomatik dan konsuler karena perjanjian MCN memiliki kelebihan, yaitu lebih *mandatory* atau bersifat wajib untuk memberikan notifikasi konsuler, dan (2) upaya yang dapat dilakukan Indonesia adalah mengupayakan terbentuknya perjanjian MCN dengan negara Arab Saudi, karena dengan adanya notifikasi konsuler yang tepat waktu, akan membuat Indonesia dapat memberikan bantuan hukum secara maksimal kepada warga negaranya.

Kata kunci: *Mandatory Consular Notification*, Tenaga Kerja Indonesia, Konvensi Wina 1963

Abstract

This research aimed to (1) determine the position of Mandatory Consular Notification (MCN) in diplomatic and consular relations between countries, and (2) find out how the Indonesian government is trying to provide legal protection for Indonesian Migrant Workers (TKI) abroad through MCN. The type of research used is normative legal research, with the type of conceptual approach and case approach. The sources of legal materials used are inseparable from the existing rules of international law by specifying the regulations governing Diplomatic and Consular Law. The technique of collecting legal materials is by library research or literature study. Document analysis technique uses legal materials that discuss the theories of Diplomatic and Consular Law, especially the 1961 Vienna Convention and the 1963 Vienna Convention. The results of the research show that (1) the position of the MCN is very important in diplomatic and consular relations because the MCN agreement has advantages, namely it is more mandatory provide consular notifications, and (2) the effort that can Indonesia do is to make an MCN agreement with Saudi Arabia, because timely notification will allow Indonesia to provide maximum legal assistance to their citizen.

Keywords: *Mandatory Consular Notification, Indonesias Migrant Workers, Vienna Convention 1963*

PENDAHULUAN

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. 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). Negara hukum pada dasarnya merupakan hukum pada posisi tertinggi dalam suatu negara, kekuasaan haruslah tunduk pada hukum, bukan hukum tunduk pada kekuasaan (Santi, 2019: 217). 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).

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 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) (Rahmawati, 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).

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, 2020). 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. 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".

METODE

Penelitian ini dirancang memakai penggunaan jenis studi yuridis normatif, yakni studi yang dipusatkan agar membahas implementasi aturan-aturan maupun norma-norma hukum positif. Berbagai pendekatan yang dipakai oleh penulis pada studi karya ilmiah ini yaitu pendekatan konseptual dan pendekatan kasus (Soekanto dkk, 2003:14).

Adapun bahan hukum yang digunakan adalah Bahan Hukum Primer, Sekunder dan Tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum pada studi ini ialah melalui cara studi kepustakaan. studi ini mempergunakan metode Analisa melalui jalan deskriptif kualitatif. Bahan Hukum primer bisa dijabarkan maupun diuraikan dengan bermutu serta berwujud kalimat literatur, logis, runtut, tak adanya ketimpangan, serta efektif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan *Mandatory Consular Notification* (MCN) Dalam Hubungan Diplomatik dan Konsuler Antar Negara

Hak untuk mendapat notifikasi dan akses ke konsuleran tercermin pada Pasal 36 Konvensi Wina 1963, yang mana hal ini diterima secara luas sebagai standar praktek internasional oleh negara peserta maupun bukan negara peserta. Hal ini disebabkan karena konvensi tersebut didasarkan pada keyakinan negara-negara, sebagaimana yang tertara di dalam *preamble*, bahwa konvensi tersebut menjadi kontribusi sebagai pengembangan atau hubungan persahabatan antar negara (Lee, 1991: 145).

Pada Pasal 36 Konvensi Wina 1963 tersebut kemudian oleh banyak negara lebih dikhususkan lagi ke dalam suatu perjanjian tersendiri yang kemudian disebut *Mandatory Consular Notification* (MCN) atau notifikasi konsuler. Konvensi Wina 1963 tidak menyebutkan secara detail tentang definisi atau sistem kerja dari MCN. Namun Pasal 36 Konvensi Wina 1963 dapat diinterpretasikan sehingga dapat diambil kesimpulan bahwa notifikasi konsuler adalah:

- 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 di negara penerima;
- c) suatu hak dari warga negara yang ditangkap dan ditahan untuk mendapat bantuan dari petugas konsuler negara mereka (Hassan Wirayuda, 2016: 47).

Dari beberapa hasil interpretasi di atas dapat ditarik suatu definisi bahwa MCN adalah pemberitahuan formal dari fakta atau peristiwa mengenai kekonsuleran (Agustina, 2014: 323). Teguh Wardoyo, Direktur PWNI/BHI, berpendapat bahwa MCN merupakan suatu kesepakatan timbal balik dan bersifat teknis yang mengatur penanganan permasalahan yang dihadapi oleh WNI dengan negara sahabat dalam bentuk notifikasi kekonsuleran (Wardoyo, 2009). Pada Pasal 37 Konvensi Wina 1963 disebutkan pula bahwa pemberitahuan konsuler tersebut tidak hanya berlaku pada penangkapan dan penahanan warga negara saja, namun juga mencakup perwalian, korban kekerasan, korban *trafficking*, pemindahan jenazah, kecelakaan udara, kematian, kelahiran, *overstay*, ekstradisi, asuransi, dan lain sebagainya.

Mengenai dasar pembentukan MCN, secara implisit tidak ada konvensi yang mengatur tentang pembentukan perjanjian ini. MCN merupakan suatu kebebasan bagi negara, yang dibentuk

atas kesepakatan dan dituangkan dalam bentuk perjanjian tertulis. Dengan bentuk tertulis maka MCN tentu membawa akibat tersendiri, yakni suatu notifikasi konsuler lebih bersifat wajib dan pelaksanaannya dilakukan tanpa memperhatikan permintaan dari negara yang bersangkutan. Pelaksanaan notifikasi konsuler dalam MCN menjadi berbeda dengan Pasal 36 Konvensi Wina 1963 yang bersifat *optional base*, dimana notifikasi konsuler hanya dibutuhkan apabila terdapat permintaan dari negara asing tersebut.

Pembentukan perjanjian MCN sebagai pelengkap dari Konvensi Wina 1963 pun diperbolehkan dalam hukum internasional. Di dalam Konvensi Wina 1963 Pasal 73 dituliskan bahwa: *nothing in the present convention shall preclude states from concluding international agreements confirming or supplementing or extending or applying the provisions thereof*. Melalui pasal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa perjanjian bilateral tentang hubungan konsuler diperbolehkan meskipun hanya bentuk konfirmasi, pelengkap, tambahan, atau perluasan Konvensi Wina 1963 (Said, 2016: 48).

A. Ruang Lingkup dan Prinsip *Mandatory Consular Notification* (MCN)

Secara umum, dalam sebuah MCN antara dua negara mengatur hal yang sama dengan pasal-pasal yang tertulis dalam Konvensi Wina 1963, akan tetapi untuk hal yang lebih spesifik tergantung pada keinginan atau hal-hal yang disepakati bersama oleh kedua negara yang bersangkutan. Sebagai contohnya, MCN Indonesia mengatur beberapa hal yang khusus antara lain (poin-poin ini terkandung dalam perjanjian MCN antara Indonesia dengan Filipina) (Said, 2016: 49):

- 1) Prinsip dasar;
- 2) Pelaksanaan fungsi konsuler di dalam atau di luar wilayah konsuler;
- 3) Prinsip dasar notifikasi konsuler;
- 4) Perlindungan terhadap warga di bawah umur dan keterbatasan fisik;
- 5) Bantuan kepada kapal karam dan pesawat negara pengirim;

- 6) Sanksi apabila terjadinya pelanggaran;
- 7) Pertemuan rutin atau konsultasi antar pihak;
- 8) Ketentuan amandemen, dan
- 9) Batas akhir perjanjian.

B. Pihak Pelaksana dan Prosedur Pelaksanaan *Mandatory Consular Notification* (MCN)

Salah satu fungsi pejabat konsuler adalah menangani masalah warga negara yang bersifat non-politik. Di antara kesekian fungsi konsuler tersebut, mencakup pula urusan notifikasi konsuler dari negara penerima. Di dalam perjanjian MCN tidak disebutkan pihak pelaksana secara detail melainkan hanya menggunakan istilah otoritas yang berwajib.

Pejabat konsuler diberikan kebebasan untuk berkomunikasi dengan otoritas berwajib tersebut. Pada prakteknya di lapangan, pejabat konsuler akan membentuk satuan khusus dan bekerja sama dengan instansi terkait dari negara penerima, misalnya polisi dan petugas keimigrasian, untuk saling memberikan informasi apabila terdapat WNA yang memiliki masalah hukum di negara tersebut. Berikut ini merupakan diagram prosedur dari notifikasi konsuler atas penangkapan dan penahanan WNA (Agustina, 2014: 326):

C. Urgensi Pelaksanaan *Mandatory Consular Notification*

Notifikasi konsuler merupakan salah satu pokok penting dari tugas pejabat konsuler. Fungsi perlindungan terhadap warga negara semakin dirasa penting apabila jumlah pendatang semakin banyak dan menjadi titik konsentrasi pada hal-hal tertentu. Tidak menutup kemungkinan bagi warga tersebut mengalami berbagai masalah hukum atau kepentingan selama berada di luar negeri. Hal ini menyebabkan MCN menjadi sebuah urgensi bagi negara karena memiliki berbagai kelebihan yang tidak dimiliki oleh Pasal 36 Konvensi Wina 1963. Pada umumnya tanpa MCN pun negara peratifikasi Konvensi Wina 1963 tetap wajib menyampaikan *Consular*

Notification. Hanya saja untuk beberapa negara seperti Indonesia, masih menganggap bahwa perlu diadakan perjanjian yang lebih khusus untuk semakin mempertegas kewajiban pada Pasal 36 Konvensi Wina 1963

Upaya Pemerintah Indonesia Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Terhadap TKI Di Luar Negeri

Telah dibahas dilatarbelakang, asal mula perlindungan terhadap TKI dilakukan tidak hanya karena hak TKI yang tidak terpenuhi, namun juga dikarenakan TKI yang telah melanggar hukum di negara penerima. Perlindungan yang diberikan untuk TKI menjadi tugas dan fungsi pokok dari diplomatik dan konsuler. Akan tetapi tugas dan fungsi tersebut tetap sulit untuk dilakukan apabila tidak ada kerjasama yang baik antara negara asal dan negara penerima. Indonesia telah melakukan berbagai upaya untuk memberikan perlindungan terhadap warga negaranya yang berada di luar negeri, terutama perlindungan kepada TKI yang bekerja di luar negeri. Perlindungan yang diberikan pemerintah Indonesia yaitu berupa perlindungan preventif dan perlindungan represif.

A. Perlindungan Preventif Pemerintah RI Terhadap TKI

Perlindungan preventif adalah perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban (Muchsin, 2003: 20). Adapun langkah-langkah preventif yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam hal perlindungan terhadap TKI, yaitu:

1. Membentuk beberapa peraturan perundang-undangan.
2. Pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI).
3. Peratifikasian Konvensi ILO.

4. Membentuk Kesepakatan Bilateral antara Indonesia dengan Negara Penempatan.

B. Perlindungan Represif Pemerintah RI Terhadap TKI

Sementara itu, yang dimaksud dengan perlindungan represif adalah perlindungan akhir yang seringkali berbentuk sanksi seperti denda, penjara, atau hukuman tambahan apabila telah terjadi sengketa atau terjadinya pelanggaran. Adapun langkah-langkah represif yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia, yaitu:

1. Pembentukan *Citizen Service*.

Citizen Service adalah sebuah sistem pelayanan warga terintegrasi di beberapa perwakilan RI. *Citizen Service* sebagai salah satu bentuk represif pemerintah Indonesia melindungi TKI telah dibentuk oleh Kementerian Luar Negeri melalui Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2006 dan Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 4 Tahun 2008. *Citizen Service* dibentuk untuk memperkuat fungsi konsuler perwakilan RI di negara konsentrasi tinggi dengan mengedepankan konsep keperdulian dan keberpihakan secara murah, ramah, cepat, dan transparan (Kemlu, 2008).

Citizen service sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 Permenlu Nomor 4 Tahun 2008, bertugas untuk meningkatkan kualitas pelayanan warga dengan cara melayani kebutuhan warga seperti : Registrasi/Lapor Diri WNI, Memberikan bantuan dan perlindungan kekonsuleran, Memberikan pelayanan dan perlindungan warga bagi WNI yang menjadi Tenaga Kerja Indonesia, Memberikan pelayanan dan perlindungan warga bagi WNI yang menjadi awak kapal dan nelayan, Menyediakan penampungan dan pemberian konseling, Menyusun dan meng-update *data base* WNI, Tertib administrasi. Dengan terbentuknya *citizen service* diharapkan jumlah WNI bermasalah terus menurun.

2. Penerapan Kebijakan Moratorium.

Kebijakan moratorium yaitu kebijakan pemerintah berupa penghentian sementara. Kebijakan ini telah lama ada sejak kasus TKI Sumiati yang disiksa majikan di Arab Saudi. Pada tahun 2011 pemerintah Indonesia mulai memikirkan pentingnya penerapan moratorium TKI ke negara Timur Tengah pasca eksekusi mati TKI Ruyati. Akan tetapi tidak ditindaklanjuti oleh pemerintah. Moratorium tersebut diterapkan guna mengurangi terulangnya peristiwa yang sama seperti yang terjadi pada TKI Ruyati. Kebijakan moratorium TKI diatur di dalam UU Ketenagakerjaan pada Pasal 81 yang menyatakan bahwa:

- (1) Dengan pertimbangan untuk melindungi calon TKI/TKI, pemerataan kesempatan kerja dan/atau untuk kepentingan ketersediaan tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan nasional, Pemerintah dapat menghentikan dan/atau melarang penempatan TKI di luar negeri untuk negara tertentu atau penempatan TKI pada jabatan-jabatan tertentu di luar negeri.
- (2) Dalam menghentikan dan/atau melarang penempatan TKI sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah memperhatikan saran dan pertimbangan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI.
- (3) Ketentuan mengenai penghentian dan pelarangan penempatan TKI sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Kebijakan moratorium diterapkan oleh pemerintah pertama kali pada tahun 2011 karena kedua pemerintah tidak menyetujui mengenai perubahan pengaturan jam kerja, hak-hak, gaji, dan tarif perekrutan TKI sebesar Rp 2,2 juta per orang (Kaliwarang, 2011). Akan tetapi moratorium tersebut dicabut pada tahun 2014 setelah kedua pemerintah sepakat menekan

MoU mengenai Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Sektor Domestik. Kemudian Menteri Tenaga Kerja Hanif Dhakiri kembali menerapkan moratorium secara permanen melalui Surat Keputusan Menaker tertanggal 4 Mei 2015. Pengiriman TKI ke-21 negara di Timur Tengah dihentikan dan pengiriman ke negara-negara Asia Pasifik diperketat. Maka dari itu kebijakan moratorium tetap berlaku hingga saat ini (Djumena, 2015).

3. Pelaksanaan Fungsi Diplomatik dan Konsuler.

Salah satu bentuk perlindungan terhadap TKI adalah pada masa penempatan. Pada saat penempatan, hukum yang berlaku bagi TKI adalah hukum dari negara penempatan. Namun hal ini tidak berarti Indonesia tidak dapat melakukan perlindungan terhadap para TKI. Bentuk perlindungan pada poin sebelumnya merupakan bentuk perlindungan yang dilakukan pemerintah Indonesia dengan negara penempatan. Sementara bentuk perlindungan lain yang dapat diberikan melalui jalur diplomatik dan konsuler yang berada di negara penerima sebagaimana yang disebutkan di dalam Konvensi Wina 1961 dan Konvensi Wina 1963. Pelaksanaan fungsi diplomatik dan konsuler tersebut selanjutnya disebut dengan upaya diplomatik dan konsuler. Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2013 Pasal 23 membahas tentang upaya diplomatik pada saat penempatan TKI sebagai berikut:

- (1) Upaya diplomatik dalam perlindungan TKI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf f dilakukan melalui saluran diplomatik dengan cara damai dan dapat diterima oleh kedua belah pihak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan nasional serta hukum dan kebiasaan internasional.
- (2) Upaya diplomatik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh menteri

yang bertanggungjawab di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri.

Sementara upaya konsuler disebutkan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2013 Pasal 19 yang meliputi pengurusan TKI sakit, kecelakaan, atau meninggal dunia; Akses komunikasi antara Perwakilan dan TKI; Akses informasi kepada negara penerima mengenai TKI yang mendapat masalah hukum; Pemberian mediasi dan advokasi; Pendampingan terhadap TKI yang mendapat masalah hukum; Penyediaan advokat/pengacara; dan lain sebagainya.

Salah satu bentuk pelaksanaan fungsi diplomatik dan konsuler adalah musyawarah informal kepada keluarga korban. Hal ini merupakan salah satu cara yang ditempuh pejabat diplomatik dan konsuler dalam meyakinkan keluarga korban untuk memberikan ampunan kepada pelaku. Sebagaimana yang terjadi pada TKI, pejabat diplomatik Indonesia akan memberikan bantuan berupa penyediaan pengacara, penerjemah, pendampingan selama persidangan, dan lain sebagainya. Selain itu apabila TKI di Arab Saudi mendapat vonis hukuman mati, pejabat diplomatik Indonesia akan melakukan lobi-lobi kepada keluarga korban hingga tingkat kerajaan agar mau memberikan ampunan kepada TKI yang menjadi pelaku.

4. Pembayaran uang Diyat.

Arab Saudi sebagai salah satu negara tujuan TKI, menganut hukum yang banyak mengambil sumber dari Al-Qur'an. Di dalam hukum Islam, pada kasus tertentu Arab Saudi akan memberlakukan hukuman mati (*qishas*). Sementara *qishas* (pengaturan tentang pembayaran uang diyat yang bersumber dari Al-Qur'an) dapat diganti dengan pembayaran diyat apabila telah mendapatkan maaf dari korban maupun keluarga korban. Ibnu Rusyd, melalui bukunya yang berjudul *Bidayat Al-Mujtahid*, berpendapat

bahwa pemberian maaf harus dari seluruh atau sebagian wali korban dan dilakukan oleh pihak yang sudah baligh dan tamyiz, karena pemberian maaf tersebut tidak bisa dilakukan oleh anak kecil dan orang gila (Zikri Darussamin, 2014: 101).

Pembayaran uang diyat pernah dilakukan oleh pemerintah sebagai hukuman untuk TKI Satinah karena telah membunuh majikan pada tahun 2009. Karena TKI Satinah mendapat ampunan dari keluarga korban, maka diwajibkan membayar uang diyat yang nominalnya ditentukan oleh peraturan di Arab Saudi. Akan tetapi pada kasus TKI Satinah, besaran uang diyat dapat dilakukan dengan negosiasi dengan keluarga korban. Negosiasi saat itu mencapai kesepakatan 500.000 Real Saudi / Rp 1,250 M. Akan tetapi angka tersebut naik sehingga mencapai 10 juta RS / 25 miliar rupiah. Padahal menurut sejarah Islam, diyat dibayarkan berupa 100-150 ekor unta atau setara dengan 1,5-2 miliar rupiah (Fadhil Lubis, 2014: 25). Terkait dengan jumlah diyat yang tinggi tersebut, Menteri Luar Negeri, Retno Marsudi membatasi uang diyat yang diambil dari dana APBN hingga 1,2 miliar rupiah (Berita Satu, 2014).

C. Perlindungan Pemerintah Indonesia Melalui *Mandatory Consular Notification* (MCN)

Berdasarkan dari berbagai tata cara penyelesaian sengketa melalui jalur diplomatik untuk menghasilkan MCN antara Indonesia dan Arab Saudi, dua cara yang tepat untuk ditempuh yakni negosiasi dan mediasi/konsiliasi. Cara-cara tersebut telah dikenal dalam berbagai negara dan sistem hukum di dunia (Adolf, 2011: 200). Negosiasi merupakan salah satu penyelesaian sengketa melalui jalur diplomatik atau sering juga disebut dengan jalur politik (Sefriani, 2018: 203), dianggap bisa menjadi alternatif untuk menyelesaikan kasus ini. Hal ini dikarenakan hubungan bilateral yang terjalin dengan baik antara Pemerintah Arab Saudi dan Pemerintah Indonesia. Selain kerjasama di bidang ekonomi, Indonesia dan Arab Saudi juga bersepakat

melakukan kerjasama untuk mensiarkan perdamaian toleransi dan penyelesaian konflik secara damai (Sekarwati, 2018: 30).

Momentum tersebut semestinya menjadi "kran" bagi Pemerintah Indonesia untuk membahas pelaksanaan eksekusi mati TKI dan mendorong pelaksanaan eksekusi yang lebih transparan kepada Pemerintah Indonesia. Menemukan *win-win solution* antar kedua negara terkait kasus eksekusi mati tanpa pemberitahuan di Arab Saudi adalah hal yang dibenarkan bahkan dianjurkan dalam hukum internasional, khususnya pada bidang hukum diplomatik. Konvensi Wina Tentang Hubungan Diplomatik, membenarkan adanya penerapan tanpa mendiskriminasi, dimana karena kebiasaan atau perjanjian negara-negara memperluas kepada mereka satu sama lainnya suatu perlakuan yang lebih menguntungkan daripada yang disyaratkan oleh ketentuan-ketentuan konvensi diplomatik (Wasito, 2004: 19).

Mediasi dan konsiliasi pada dasarnya sama-sama menggunakan pihak ketiga sebagai perantara dalam penyelesaian sengketa. Pihak-pihak yang dapat bertindak sebagai mediator antara lain negara, *Non-Government Organization* (NGO), individu, atau organisasi regional maupun internasional yang dianggap netral dan bisa diterima oleh *disputing parties* (Sefriani, 2018: 330). Pihak ketiga yang dapat dilibatkan dalam kasus ini adalah organisasi internasional dimana Indonesia dan Arab Saudi merupakan negara anggota. Selain Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), organisasi Internasional lainnya dimana kedua negara merupakan negara anggota adalah Organisasi Kerjasama Islam (OKI). OKI dianggap bisa memediasi perihal penyelesaian kasus ini. Pada pertemuan OKI ke 37, pada tanggal 18-20 Mei 2010 di Tajikistan mengangkat tema "*shared vision of a More Secure and Prosperous Islamic World*". Pertemuan ini merupakan momentum khusus bagi negara anggota dalam menjawab berbagai tantangan yang dihadapi. Konferensi ini kemudian menghasilkan Deklarasi Dushanbe, dimana dua diantara isu yang dihasilkan

merupakan solusi bagi kasus eksekusi tersebut meskipun belum secara spesifik mengarah pada persoalan ketenagakerjaan. Isu yang dimaksud yakni: komitmen untuk Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) dan mendorong kelancaran jasa diantara negara anggota OKI (Nurvianti, 2020: 433).

Kerjasama-kerjasama yang dibingkai dalam keanggotaan organisasi internasional tersebut, semestinya menjadikan Indonesia lebih aktif lagi dalam melakukan upaya-upaya diplomasi dengan Arab Saudi sehingga menghasilkan MCN yang secara normatif akan mengikat kedua negara perihal perlindungan TKI, khususnya berkaitan dengan komunikasi antar negara ketika TKI di Arab Saudi terlibat atau melanggar hukum nasional Arab Saudi. MCN sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 36 Konvensi Wina 1963 bagi negara pihak, sekaligus merupakan sebuah kebutuhan bagi perlindungan TKI. Dalam artian, meskipun Indonesia dan Arab Saudi merupakan pihak dari konvensi tersebut maka ketentuan notifikasi konsuler tidak secara otomatis mengikat bagi keduanya, sebab pada konvensi tersebut berlaku asas timbal balik bagi negara penerima dan negara pengirim. Sehingga, untuk mengikat kedua negara perihal notifikasi konsuler yang bersifat timbal balik dibutuhkan perjanjian MCN bagi kedua negara.

SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil dan pembahasan yang telah dipaparkan, dapat diformulasikan simpulan sebagai berikut.

1. Kedudukan *Mandatory Consular Notification* (MCN) dalam hubungan diplomatik dan konsuler antar negara sangatlah penting. Hal ini dikarenakan MCN merupakan perjanjian bilateral tentang notifikasi konsuler yang dapat mengikat kedua negara yang bersangkutan untuk wajib memberikan notifikasi konsuler apabila terdapat warga negaranya yang mengalami masalah hukum di wilayah masing-masing negara. Kedudukan MCN juga menjadi lebih penting karena MCN

memiliki kelebihan dari Konvensi Wina 1963 yaitu berupa notifikasinya yang lebih bersifat wajib serta dapat mengenyampingkan asas *privacy act* dari kedua negara. Sehingga dengan adanya notifikasi konsuler yang tepat waktu, akan membuat Indonesia dapat memberikan bantuan hukum secara maksimal seperti bantuan pengacara atau kuasa hukum bagi warga negaranya.

2. Adapun upaya peningkatan yang dapat diberikan pemerintah Indonesia dalam memberikan perlindungan terhadap TKI di Arab Saudi yakni dengan membentuk perjanjian MCN dengan Arab Saudi. Dengan terbentuknya perjanjian MCN, maka Arab Saudi tidak dapat dengan sewenang-wenang melakukan eksekusi mati terhadap TKI yang terjerat kasus pidana dinegaranya. Pembentukan MCN ini dapat ditempuh melalui jalur negosiasi dan mediasi/konsiliasi antara pemerintah Indonesia dengan pemerintah Arab Saudi. Dengan terbentuknya MCN diharapkan dapat mengurangi eksekusi mati TKI tanpa notifikasi di Arab Saudi.

Adapun saran yang dapat diberikan yakni Demi terpenuhinya prinsip perlindungan terhadap warga negara yang merupakan fungsi diplomatik dan konsuler, Indonesia perlu melakukan pendekatan yang lebih intensif kepada beberapa kepala negara yang banyak terdapat warga negara Indonesia bekerja sebagai TKI. Pembentukan perjanjian MCN bersama Arab Saudi saat ini menjadi lebih penting karena beberapa kasus yang terjadi beberapa saat lalu keseluruhannya berasal dari Arab Saudi. Pembentukan MCN ini dinilai penting karena sistem *kafalah* Arab Saudi yang terlihat "mematikan" fungsi konsuler Indonesia di Jeddah. Selain itu, Indonesia baiknya melakukan tindakan-tindakan lain seperti meratifikasi beberapa Konvensi ILO yang membahas tentang perlindungan tenaga kerja atau dengan giat mengupayakan pembentukan perjanjian bilateral atau MoU dengan negara lain yang membahas

tentang tenaga kerja Indonesia di negara penempatan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adolf, Huala. 1991. *Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional*. Depok: Rajawali Pers.
- Agustina, Amelya. 2014. The Important of Mandatory Consular Notification Between Indonesia and Other Foreign State. *Jurnal Mimbar Hukum, Volume 26 Nomor 2*.
- BNP2TKI. 2020. Data Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) Tahun 2020. *Badan Nasional Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia*, [https://bp2mi.go.id/uploads/statistik/images/data_19-02-2020_Laporan_Pengolahan_Data_BNP2TKI_2019\(2\).pdf](https://bp2mi.go.id/uploads/statistik/images/data_19-02-2020_Laporan_Pengolahan_Data_BNP2TKI_2019(2).pdf)
- Djumena, Erlangga. 2015. *MK Tolak Gugatan Moratorium TKI*. Kompas.Com. <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/10/21/145316926/MK.Tolak.Gugatan.Moratorium.TKI>
- Farasonalia, Riska. 2021. *Pekerja Migran Sumbang Devisa Negara Terbesar Kedua Setelah Migas*. Kompas.com. <https://regional.kompas.com/read/2021/04/09/220916178/pekerja-migran-sumbang-devisa-negara-terbesar-kedua-setelah-migas?page=all>
- Kaliwarang, R. 2011. *Saudi Stop Visa Kerja TKI, Perlukah RI Jera?* Viva.Co.Id. <http://fokus.news.viva.co.id/news/read/230186-stop-impor-pembantu-ri--inilah-logika-saudi>
- Kemlu RI. (2008). *Sosialisasi Sistem Pelayanan Warga Citizen Service dan Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia di Luar Negeri*. Kemlu.Go.Id. <http://www.kemlu.go.id/id/berita/siaran-pers/Pages/Sosialisasi-Sistem-Pelayanan-Warga-Citizen-Service-Dan-Perlindungan-Warga-Negara-Indonesia-WNI-Badan.aspx>
- Lee, Luke T. 1991. *Consular Law and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Liputan6. 2011. *Kepala BNP2TKI : Ruyati Membunuh Istri Majikan*. Liputan6.Com. <http://global.liputan6.com/read/340014/kepala-bnp2tki-ruyati-membunuh-istri-majikan>
- Mangu, Dewa Gede Sudika. *Bahan Ajar Pengantar Hukum Internasional*. 2018.
- Nurvianti, Dewi dan Fathurrahman. 2020. Perlindungan Melalui Notifikasi Konsuler Bagi Pekerja Migran Indonesia Di Arab Saudi (Kasus Eksekusi Mati Tanpa Pemberitahuan). *Jurnal Hukum UGM*. Volume 32.
- Rahmawati, Maidina. 2019. *Kemenlu Dan WNI Yang Terancam Hukuman Mati Di Luar Negeri*. Bahasan.Id. <https://bahasan.id/kemenlu-dan-wni-yang-terancam-pidana-mati-di-luar-negeri/>
- Ratna, Dyah. 2015. *Upaya Diplomatik Bebaskan TKI Dinilai Sulit*. Republika.Co.Id. <https://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/04/18/nn06tm-upaya-diplomatik-bebaskan-tki-dinilai-sulit>
- Said, Nurul Fauziah. 2016. *Mandatory Consular Notification Sebagai Upaya Peningkatan Perlindungan Indonesia Terhadap TKI di Luar Negeri*. Skripsi Universitas Airlangga.
- Sefriani. 2018. *Hukum Internasional Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Sekarwati, Suci. 2018. *Ini Daftar Terbaru Kerja Sama Arab Saudi-Indonesia*. Tempo.Com. <https://dunia.tempo.co/read/1139209/ini-daftar-terbaru-kerja-sama-arab-saudi-indonesia>
- Soekanto dan Mamudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif*. Depok: Rajawali Pers.
- Wardoyo, Teguh. 2009 *Langkah Strategis Perlindungan WNI*. Tabloid Diplomasi.Org. www.tabloiddiplomasi.org/previous-issue/9-April-

[2009/143-langkah-strategis-
perlindungan-wni.html](#)

Wasito. 2004. *Konvensi-konvensi Wina
Tentang Hubungan Diplomatik
Hubungan Konsuler dan Hukum
Perjanjian/ Traktat*. Yogyakarta: Andi
Offset 1984.