

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1 LATAR BELAKANG PENELITIAN

Setiap manusia berhak atas penghidupan yang layak<sup>1</sup> dalam rangka memenuhi kebutuhan kehidupan sehari-hari. Hal ini sangat erat hubungannya dengan membentuk masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Negara Kesatuan Republik Indonesia menghendaki setiap warga negaranya hidup makmur sentausa karena itu salah satu tujuan dibentuknya NKRI. Negara dalam amanat konstitusi menghendaki agar semua warga negara mau dan mampu agar mereka agar mereka diberikan pekerjaan dan dengan pekerjaan tersebut mereka dapat hidup layak sebagai manusia yang mempunyai hak-hak yang dilindungi oleh hukum<sup>2</sup>.

Pemenuhan akan penghidupan yang layak juga dipandang sebagai salah satu hak asasi manusia yang harus dipenuhi. Hak ini dipandang sebagai salah satu wujud pemenuhan hak atas kesejahteraan<sup>3</sup>. Oleh karena itu negara bertanggung jawab untuk merealisasikan hak tersebut kepada rakyatnya.

Jumlah penduduk yang besar memang menjadi salah satu modal dasar dalam pembangunan nasional<sup>4</sup>. Akan tetapi jumlah penduduk Indonesia yang sangat besar menjadi salah satu hambatan yang harus dihadapi pemerintah dalam mewujudkan amanat konstitusi ini. Jumlah yang besar tersebut menjadi tantangan bagaimana pengembangan angkatan kerja yang ada dan bagaimana jumlah tenaga kerja yang ada dapat diarahkan dan sesuai dengan fungsinya dalam

---

<sup>1</sup>Indonesia (a), *Undang-Undang Dasar 1945*, Psl. 27 ayat (2)  
“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”  
Pasal 23 DUHAM  
“Hak atas pekerjaan, pemilihan pekerjaan, syarat-syarat kerja, perlindungan dari pengangguran, upah yang adil dan layak, serta pendirian dan keanggotaan serikat pekerja.”

<sup>2</sup>Zaeni Asyhadie, *Hukum Kerja*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), hal. 197

<sup>3</sup>Indonesia (b), *Undang-Undang Hak Asasi Manusia*, UU Nomor 39 Tahun 1999, LN No 165, TLN 3886, Psl. 38

<sup>4</sup>Payaman J. Simanjuntak, “Tenaga Kerja, Produktivitas dan Kecenderungannya” dalam *Produktivitas dan Tenaga Kerja Indonesia: Seri Produktivitas II*, editor oleh J. Ravianto, (Jakarta: Lembaga Sarana Informasi Usaha dan Produktivitas, 1987), cet. 2, hal. 3.

pembangunan nasional<sup>5</sup>. Hambatan tersebut ditambah minimnya lapangan pekerjaan yang tersedia yang disebabkan lambatnya perkembangan ekonomi Indonesia.

Pada awalnya tugas untuk memenuhi akan kebutuhan kehidupan yang layak dalam sebuah keluarga menjadi tanggung jawab laki-laki, hal ini sehubungan dengan kebudayaan masyarakat Indonesia yang kebanyakan patriarki. Namun paham persamaan gender yang berkembang dalam masyarakat dan kesulitan ekonomi yang melanda sebagian besar rakyat Indonesia membuat wanita Indonesia mempunyai hak dan tanggung jawab yang sama dengan laki-laki dalam memperoleh pekerjaan yang layak dalam rangka memperoleh penghidupan yang layak<sup>6</sup>. Wanita dalam rangka memenuhi kesejahteraan keluarganya tidak jarang harus mencari nafkah hingga ke luar negeri, dikenal dengan istilah Tenaga Kerja Wanita (TKW).

Namun di dalam dunia kerja, risiko yang harus dihadapi tidak lebih kecil daripada yang harus dihadapi oleh laki-laki. Risiko yang harus dihadapi oleh wanita tidak hanya datang dari pekerjaan tersebut tetapi juga datang dari lingkungan. Wanita di lingkungan kerja sering kali mendapat perlakuan diskriminatif, baik secara psikis, fisik, atau secara ekonomi<sup>7</sup>.

Wanita sebagai pekerja di luar negeri rentan sekali akan pelecehan atau tindak kekerasan<sup>8</sup>. Berita tentang bagaimana seorang TKW disiksa di luar negeri sudah

---

<sup>5</sup>Zaeni Asyhadie, *Op cit.*, halaman 198

<sup>6</sup>Indonesia (b), *Op.cit.*, pasal 38 ayat (2)

“Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang disukainya dan berhak pula atas syarat-syarat ketenagakerjaan yang adil”

Pasal 11 CEDAW Hak Wanita pada Lapangan Pekerjaan

(a) Hak untuk bekerja.  
 (b) Hak atas kesempatan kerja yang sama.  
 (c) Hak memilih dengan bebas profesi dan pekerjaan. Hak untuk promosi, jaminan pekerjaan dan semua tunjangan serta fasilitas kerja. Hak memperoleh pelatihan kejuruan dan pelatihan ulang.  
 (d) Hak menerima upah yang sama, termasuk tunjangan, untuk pekerjaan yang sama.  
 (e) Hak mendapatkan berbagai jaminan sosial.  
 (f) Hak atas perlindungan kesehatan dan keselamatan kerja, termasuk terhadap fungsi melanjutkan keturunan.

<sup>7</sup>Nur Iman Subono, ed, *Negara dan Kekerasan Terhadap Perempuan*, (Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2000), hal. 207

menjadi berita umum pada media massa nasional. Hal yang menyebabkan perempuan menjadi kelompok paling rentan terhadap kekerasan adalah sebagai berikut<sup>9</sup>:

1. objektifikasi dan subordinasi seksualitas perempuan, sehingga menjadi sasaran perkosaan, direndahkan, dan bentuk kekerasan seksual lainnya;
2. konsep sosial bahwa perempuan adalah milik dan tergantung pada pelindungnya yang laki-laki, seperti ayah, suami, anak laki-laki, dan lain-lain;
3. dalam situasi yang penuh dengan kekerasan seperti konflik, kerusuhan, dan perang- perempuan menjadi sasaran kekerasan yang lebih ganas sehubungan dengan objektifikasi dan subordinasi seksualitas perempuan serta konsep pemilikan perempuan oleh laki-laki.

Kekerasan terhadap wanita sendiri didefinisikan sebagai

“...setiap tindakan berdasarkan gender (konstruksi sosial tentang jenis kelamin) yang berakibat atau mungkin berakibat kesengsaraan atau penderitaan perempuan secara fisik, seksual atau psikologis, termasuk ancaman tindakan tertentu, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang baik yang terjadi di depan umum atau dalam kehidupan pribadi.<sup>10</sup>”

Wanita yang bekerja di luar negeri mempunyai hak untuk dilindungi sebagaimana diatur dalam konstitusi. Negara mempunyai kewajiban melindungi para tenaga kerja wanita yang berada di luar negeri mengingat kepentingan

---

<sup>8</sup>Zaeni Asyhadie, *Op.cit.*, halaman 199

<sup>9</sup>Nur Iman Subono, *op cit.*, halaman 220

<sup>10</sup>Deklarasi PBB tentang Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan, Psl. 1

seorang warga negara dilindungi oleh negara<sup>11</sup>. Apalagi jika melihat kenyataan bahwa tenaga kerja wanita tersebut bekerja di lingkungan asing dan jauh dari keluarga yang dapat melindungi mereka.

Kewajiban negara dalam melindungi warga negara yang berada di luar negeri dijalankan dengan cara-cara diplomasi oleh para Diplomat yang ditempatkan dalam kantor perwakilan Indonesia di luar negeri. Diplomasi menurut Sir Ernest Satow adalah:

*“Diplomacy is the application of intelligence and tact to the conduct of official relations between the Governments of independent States, extending sometimes also their relations with vassal States; or more briefly still, the conduct of business between States by peaceful means.”<sup>12</sup>*

Tugas ini dilaksanakan dalam kerangka hubungan luar negeri Indonesia<sup>13</sup>. Karena tugas perlindungan terhadap TKW tidak hanya menjadi tanggung jawab Indonesia sebagai negara pengirim tetapi juga negara tempat kediaman TKW tersebut bekerja. Tugas ini dilaksanakan melalui kerja sama diplomasi yang dilakukan antar pejabat diplomatik Indonesia yang ditempatkan di kantor perwakilan diplomatik dengan pemerintahan negara penerima TKW.

Wewenang untuk melindungi warga negara tersebut didasarkan kepada pasal 3 Konvensi Wina tahun 1961 tentang Hubungan Diplomatik.<sup>14</sup>

<sup>11</sup>Perlindungan terhadap tenaga kerja wanita yang berada di luar negeri dilaksanakan berdasarkan prinsip Nasionalitas Pasif. Prinsip ini memungkinkan negara melindungi warga negara yang berada di luar wilayah yuridisnya.

<sup>12</sup>Sumaryo Suryokusumo (a), *Hukum Diplomatik Teori dan Kasus*, (Bandung: Alumi, 2005), hal. 3

R.P Barston mendefinisikan diplomasi sebagai:

*“Diplomacy is concerned with the management of relations between states and other actors.”*

<sup>13</sup>Indonesia (c), *Undang-Undang Hubungan Luar Negeri*, UU Nomor 37 tahun 1999, LN Nomor 156 tahun 1999, TLN Nomor 3882,

Ps. 1 angka 1, “Hubungan Luar Negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan Pemerintah di tingkat Pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negara Indonesia.”

Satow berpendapat bahwa fungsi diplomatik adalah:<sup>15</sup>

1. mewakili negara pengirim;
2. melindungi kepentingan negara pengirim dan warga negaranya;
3. bernegosiasi dengan negara penenerima dimana dia ditugaskan;
4. melaporkan kepada negara pengirim segala hal yang menyangkut kepentingan negara pengirim;
5. mempromosikan kerja sama antara dua negara;
6. mencoba untuk mengembangkan, sesuai dengan perintah yang diterimanya, kerja sama yang berguna untuk negara pengirim dalam bidang perdagangan, keuangan, ekonomi, tenaga kerja, penelitian ilmu pengetahuan, dan pertahanan.

Oleh karena itu Diplomat yang ditempatkan pada Kantor Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri bertanggung jawab untuk melindungi hak-hak TKW yang berada di negara kantor perwakilan tersebut. Tugas ini bertambah berat karena dalam melindungi tenaga kerja wanita seringkali harus berhadapan dengan kedaulatan negara *Receiving State*. Kedaulatan tersebut sering kali membatasi ruang gerak pejabat kantor perwakilan dalam mengambil langkah-langkah yang dirasa perlu untuk melindungi kepentingan TKW asal Indonesia. Kesulitan tersebut ditambah lagi dengan kurangnya kerja sama *Receiving State* dalam menyelesaikan kasus TKW Indonesia yang melibatkan warga negaranya. Negara *Receiving State* tampaknya enggan untuk menyelesaikan kasus pelanggaran hak-hak tenaga kerja wanita Indonesia yang bekerja di dalam wilayahnya.

Wewenang untuk melindungi TKW tidak dapat dipandang sebagai tugas biasa saja. Wewenang ini mengandung amanat bahwa kantor perwakilan di luar negeri

---

<sup>14</sup>Eileen Denza, *Diplomatic Law Commentary On The Vienna Convention On Diplomatic Relation*, (New York: Oxford University Press, 1998), halaman 29

<sup>15</sup>*Ibid.*, halaman 29

mempunyai kewajiban untuk memastikan hak atas kesejahteraan dan hak atas rasa aman yang menjadi kewajiban negara dalam mewujudkan amanat konstitusi.

## 1.2 POKOK PERMASALAHAN

Berdasarkan paparan latar belakang di atas beberapa rumusan permasalahan dari skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. bagaimana wewenang kantor perwakilan Indonesia di luar negeri dalam melindungi kepentingan Tenaga Kerja Wanita di luar negeri?
2. bagaimana kantor perwakilan Indonesia di luar negeri dapat melindungi kepentingan WNI terutama kepentingan TKW di luar negeri?

## 1.3 TUJUAN PENULISAN

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mengetahui lebih lanjut peranan diplomat dalam melindungi tenaga kerja wanita dalam kerangka hukum diplomatik. Adapun tujuan khusus dari penelitian ini adalah:

1. untuk mengetahui wewenang kantor perwakilan Indonesia dalam melindungi kepentingan Tenaga Kerja Wanita di luar negeri;
2. untuk mengetahui bagaimana kantor perwakilan dapat melindungi kepentingan WNI terutama kepentingan TKW di luar negeri.

## 1.4 KERANGKA KONSEPSIONAL

Agar dalam penelitian ini terdapat gambaran, pemahaman, serta persepsi yang sama tentang definisi dari konsep-konsep yang digunakan, berikut ini akan dijabarkan definisi dari konsep-konsep tersebut, antara lain:

1. Diplomat, menurut Black's Law Dictionary adalah<sup>16</sup>:

---

<sup>16</sup>Bryan A Garner, *Black's Law Dictionary 8<sup>th</sup> Edition*, hal. 87

UU Hubungan Luar Negeri dalam pasal 31 ayat (1) mendefinisikan diplomat sebagai Pejabat Dinas Luar Negeri. Pejabat Dinas Luar Negeri adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah mengikuti pendidikan dan latihan khusus untuk Departemen Luar Negeri dan Perwakilan Luar Negeri. Pada pasal 32 ayat (1) disebutkan bahwa Pejabat Dinas Luar Negeri adalah jabatan fungsional diplomat. Jadi dapat disimpulkan diplomat dalam UU Hubungan Luar Negeri didefinisikan sebagai Pejabat Dinas Luar Negeri.

“A diplomatic officer designated by a government as its resident representative in a foreign country”

2. Tenaga Kerja Wanita adalah wanita yang bekerja di luar negeri, khususnya di bidang domestik<sup>17</sup>.
3. Kantor Perwakilan RI adalah Kantor Perwakilan Diplomatik dan Perwakilan Konsuler Republik Indonesia yang secara resmi mewakili dan memperjuangkan Bangsa, Negara, dan Pemerintah RI secara keseluruhan di Negara Penerima atau pada Organisasi Internasional<sup>18</sup>. Bentuk kantor perwakilan dapat berupa kedutaan besar, kantor konsulat jenderal, atau kantor perwakilan lain yang dibentuk oleh pemerintah RI<sup>19</sup>.
4. Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia selanjutnya disebut PJTKI adalah badan usaha yang berbentuk Perseroan Terbatas yang mendapat izin dari Menteri untuk berusaha di bidang jasa penempatan TKI ke luar negeri<sup>20</sup>.
5. Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden<sup>21</sup>. BNP2TKI beranggotakan wakil-wakil dari instansi pemerintah dimana masing-masing wakil tersebut mengurus satu bidang tertentu seperti bidang ketenagakerjaan, keimigrasian, hubungan luar negeri, dan bidang-bidang lain yang dianggap perlu<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup>Nur Iman Subono, *op cit.*, halaman 23

<sup>18</sup>Indonesia (d), *Keputusan Preiden Republik Indonesia Nomor 108 tahun 2003 tentang Organisasi Perwakilan RI di Luar Negeri*, Psl. 1 angka (1)

<sup>19</sup>Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler, Psl. 1 huruf (a)  
 Pasal 1 huruf (a) Konvensi Wina 1963 berbunyi:  
 “*Consular post means any consulate-general, consulate, vice-consulate, or consular agency*”

<sup>20</sup>Indonesia (e), *Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor KEP-104 A/MEN/2002 Tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri*, Psl. 1 angka 6

<sup>21</sup>Indonesia (f), *Peraturan Presiden Nomor 81 tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia*, Psl. 1

<sup>22</sup>Indonesia (f), *Op. cit.*, Psl 2 ayat (1) dan (2)

6. Kementerian Luar Negeri adalah badan negara yang mempunyai tugas untuk menjadi perantara negara dengan negara asing<sup>23</sup>.

### 1.5 METODOLOGI PENULISAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kepustakaan dengan tipologi penelitian deskriptif.<sup>24</sup> Sedangkan, metode yang digunakan untuk menganalisis data adalah metode kualitatif yang akan menghasilkan tulisan deskriptif analitis<sup>25</sup>. Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen. Sedangkan, jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang mencakup:<sup>26</sup>

i. Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat di masyarakat.<sup>27</sup> Peraturan tersebut dapat berupa produk peraturan nasional maupun internasional.

ii. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.<sup>28</sup> Bahan hukum tersebut memberikan informasi atau hal-hal yang berkaitan dengan isi bahan hukum primer dan implementasinya yaitu buku-buku, jurnal hukum, makalah, dan bahan yang diperoleh dari internet.

iii. Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan atas bahan hukum primer dan sekunder<sup>29</sup> yaitu kamus hukum *Black's Law Dictionary*

<sup>23</sup>Ernest Satow, *A Guide to Diplomatic Practice Fourth Edition*, (London: Longmans, 1957), hal. 18

<sup>24</sup>Sri Mamudji *et al.*, *Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), halaman 4.

<sup>25</sup>*Ibid.*, hal. 22.

<sup>26</sup>*Ibid.*, hal. 30-31.

<sup>27</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, halaman 13.

<sup>28</sup>*Ibid.*

<sup>29</sup>*Ibid.*



## 1.6 SISTEMATIKA PENULISAN

Bab I sebagai pendahuluan menjelaskan latar belakang permasalahan, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika dari penulisan ini. Bab II merupakan tinjauan umum terhadap prinsip umum kantor perwakilan dalam hukum internasional. Dalam bab II ini nantinya akan membahas bagaimana sejarah perkembangan kantor perwakilan, teori wewenang kantor perwakilan, dan kantor perwakilan dalam hukum internasional berdasarkan konvensi-konvensi mengenai hubungan diplomatik.

Bab III akan menjelaskan tentang penyelenggaraan pengiriman TKW mulai dari sejarah pengiriman TKW ke luar negeri, proses penempatan TKW di luar negeri, dan aspek perlindungan TKW di luar negeri serta perjanjian bilateral maupun multilateral tentang ketenagakerjaan yang Indonesia ikuti.

Bab IV menjelaskan tentang peranan nyata Kantor Perwakilan RI di luar negeri dalam melindungi TKW dalam berbagai kasus yang pernah terjadi serta bagaimana *International Convention on Migrant Worker and the Right of Their Family* serta hukum nasional yang memberi hak kantor perwakilan untuk melindungi TKW.

Bab V berisi penutup dari penelitian ini yang terdiri dari kesimpulan dan saran.