7-31-2005

Permasalahan WNI Baik TKI Maupun Non-TKI

Ferry Adamhar

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil>

Recommended Citation

Adamhar, Ferry (2005) "Permasalahan WNI Baik TKI Maupun Non-TKI," *Indonesian Journal of International Law*. Vol. 2 : No. 4 , Article 2.

DOI: 10.17304/ijil.vol2.4.2

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol2/iss4/2>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Indonesian Journal of International Law by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Permasalahan WNI Baik TKI maupun Non-TKI Di Luar Negeri*

Ferry Adamhar *

It is commonly perceived that a State is obliged to provide protection to its citizens, especially those who are having troubles abroad. The Government of the Republic of Indonesia, through the Department of Foreign Affairs and other related Governmental Bodies, has been continuing to upgrade its policy in this field. Based on the Department's experience, providing protection to Indonesian citizens abroad could be very complicated, especially those who are not covered by official documents. In the last two decade, Indonesia saw increasing problems that involved its citizens abroad. This trend needs a comprehensive solution. In general the cause of these problems is inept management of sending the workers abroad, for example, some workers are sent abroad without understanding their contract or without proper preparation training. Consequently, these workers do not comprehend their rights. These workers are keen to be abused by the employer. Providing protection for Indonesian citizens abroad, especially workers, depends on two issues. First, the recruitment process and the procedures of sending the workers. The business does not stop by recruiting and sending the workers, but also making these workers fully aware of their rights as well as the terms and conditions of the job. Second, the domestic situation that influences the effectiveness of providing the needed protection. It needs a well-coordinated policy among related governmental bodies in Indonesia in order to provide best

*Tulisan ini disusun berdasarkan uraian tugas pokok dan fungsi Direktorat Perlindungan WNI dan BHI, bahan presentasi Direktur Perlindungan WNI dan BHI di berbagai seminar mengenai perlindungan WNI/TKI serta laporan kasus-kasus yang diterima dari Perwakilan-perwakilan RI di luar negeri.

* Penulis dilahirkan di Jakarta pada tahun 1959. Penulis, yang memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Andalas pada tahun 1984 ini, juga pernah mengenyam pendidikan hukum di School of Law, University of California, Berkeley. Sebelum memangku jabatan sebagai Direktur Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia, Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler, Departemen Luar Negeri Republik Indonesia ini pernah menjabat sebagai Kepala Seksi Kerjasama Regional, Sub-Direktorat Perjanjian Politik dan Keamanan, Direktorat Perjanjian Internasional, Direktorat Jenderal Politik; Kepala Sub-Direktorat Pengelolaan Naskah Perjanjian Internasional, Direktorat Perjanjian Internasional, Direktorat Jenderal Politik.

protection for the Indonesian workers abroad. The Indonesian representatives abroad could not execute their duty well in providing protection if the well-coordinated policy does not exist. In dealing with these problems, there are things to do. These include improving the management of employment, empowering the workers by giving proper training and informing their rights, as well as strengthening the coordination among governmental bodies related to this matter.

I. PENDAHULUAN

Sejalan dengan upaya perlindungan WNI yang tertuang pada Pembukaan UUD 1945 Alinea IV dan Undang-undang Hubungan Luar Negeri Nomor 37 Tahun 1999, perlindungan dan bantuan hukum bagi warga negara dan badan hukum Indonesia (BHI) di luar negeri, Menteri Luar Negeri, melalui Keputusan Menlu nomor 053/OT/II/2002/01 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Luar Negeri Bagian Ke VI pasal 943, telah membentuk Direktorat Perlindungan WNI dan Badan Hukum Indonesia (BHI), yang mempunyai tugas untuk mengurus masalah kebijakan dan standarisasi teknis di bidang perlindungan dan bantuan hukum kepada WNI dan BHI.

Dibentuknya Direktorat Perlindungan WNI dan BHI di Departemen Luar Negeri, merupakan pelaksanaan dari keinginan seluruh warga negara Indonesia. Selain perangkat keras ini, Departemen Luar Negeri telah melakukan beberapa perubahan ke dalam yang menekankan para diplomat Indonesia untuk siap dalam keadaan apapun untuk melindungi warga negaranya dan perwakilan Indonesia di luar negeri menjadi rumah yang ramah bagi rakyat Indonesia.

Namun demikian, dalam pelaksanaannya, pemberian perlindungan harus dilihat secara cermat dan tepat mengingat benturan yang dihadapi oleh pejabat di lapangan adalah kedaulatan Negara lain dan hukum internasional yang berlaku. Di lain pihak, pemerintah sendiri tidak mempersiapkan anggaran untuk memberikan suatu perlindungan kepada kasus-kasus yang tidak

berdampak pada hubungan bilateral, politik, ekonomi, dan sosial budaya Indonesia.

Walaupun fungsi perlindungan berada ditangan pemerintah, namun tanpa ada pemahaman dan kerja sama dari masyarakat Indonesia sendiri pelaksanaan fungsi perlindungan akan sangat sulit dilakukan dan masyarakat sendiri juga harus tahu hak dan kewajibannya. Pada dasarnya WNI non-TKI yang berangkat keluar negeri tidak banyak menimbulkan masalah dibandingkan dengan TKI. Hal ini diakibatkan karena latar belakang pendidikan dan ekonomi. TKI ke luar negeri bertujuan untuk mencari nafkah, sedangkan non-TKI biasanya ke luar negeri sudah mempersiapkan dengan matang dan dengan faktor ekonomi yang mendukung. Maka dalam hal ini banyak permasalahan difokuskan kepada permasalahan TKI luar negeri.

Direktorat Perlindungan WNI dan BHI memberikan perlindungan dalam konteks yudisial dan ini akan memakan anggaran yang sangat besar. Adapun bentuk perlindungan yang diberikan adalah bantuan hukum, repatriasi, deportasi, pencarian orang hilang dan lain sebagainya. Dalam pemberian bantuan hukum ini, Direktorat Perlindungan WNI dan BHI bekerjasama dengan instansi-instansi terkait untuk mencari jalan pemecahan dan kemudian disampaikan kepada Perwakilan RI di luar negeri mengenai masalah/kasus yang dihadapi. Sebenarnya keterlibatan masyarakat Indonesia di luar negeri untuk membantu tugas perlindungan sangat diharapkan. Perwakilan hingga saat ini memberikan sosialisasi mengenai hal ini kepada masyarakat Indonesia di luar negeri mengingat dalam dunia diplomasi sekarang warga negara Indonesia juga berperan sebagai duta bangsa dalam mempromosikan dan melindungi kepentingan Indonesia

Harus diakui upaya perlindungan oleh Perwakilan RI tersebut baru pada tahap awal dan dirasakan masih belum optimal. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor kendala seperti kendala finansial untuk penyediaan tenaga pengacara setempat, di samping dana yang terbatas bagi biaya operasional yang dikeluarkan untuk

menampung TKI bermasalah di KBRI. Selain itu, "ruang gerak" Perwakilan RI juga dibatasi oleh Konvensi Wina 1963¹ (diratifikasi dengan UU No. 1 tahun 1982), a.l. *Article 5* mengenai fungsi kekonsuleran (*Consular Functions*) yang mengharuskan setiap perwakilan negara asing untuk menghormati kedaulatan dan otoritas negara tuan rumah.

II. OBYEK PERLINDUNGAN

Direktorat Perlindungan WNI dan BHI mempunyai tugas pokok untuk melindungi WNI dan BHI. WNI di luar negeri meliputi tenaga kerja Indonesia (TKI), Profesional, Mahasiswa, Bisnis/Pengusaha, Wisatawan, Keagamaan/Misionaris. Sedangkan yang dikategorikan sebagai BHI di luar negeri adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), PT, dan juga Perusahaan-perusahaan Swasta Indonesia yang berbentuk Join Venture maupun membuka cabang di Negara lain.

III. PERMASALAHAN DAN KENDALA

A. Umum.

Permasalahan yang timbul banyak diakibatkan oleh kecerobohan WNI, khususnya banyak ditimbulkan oleh TKI, baik TKI legal maupun *illegal*. Peningkatan migrasi TKI Indonesia secara *illegal* diakui tidak dapat dituntaskan secara cepat. Hal ini akibat permasalahan di dalam negeri, kurangnya lapangan pekerjaan yang ada, dan diketahui bahwa migrasi, khususnya untuk buruh migran internasional, dewasa ini telah menjadi fenomena global dan permasalahannya dialami sebagian besar negara berkembang termasuk di dalamnya Indonesia.

Setidaknya terdapat 3 (tiga) faktor kunci yang mempengaruhi peningkatan fenomena migrasi buruh yaitu, pertama, *the pull factor* yang diakibatkan oleh perubahan demografi dan kebutuhan tenaga kerja di banyak negara industri; kedua, *the push factor* berkaitan dengan persoalan kependudukan,

¹ *Vienna Convention on Consular Relation 1963*

pengangguran, tekanan krisis di negara-negara berkembang; serta ketiga, eksistensi jaringan antar negara berdasarkan aspek keluarga, budaya, dan sejarah. Salah satu penyebab utama peningkatan migrasi tenaga kerja adalah kemiskinan di pedesaan. Dari data *International Labor Organization (ILO)* pada 2003-2004 mencatat kenyataan bahwa adanya migrasi belum dapat menyelesaikan besarnya tingkat pengangguran global yang saat ini telah mencapai lebih kurang 580 juta jiwa.

Migrasi *illegal* atau lebih tepat disebut *irregular migrants* atau *non- documented migrants* yang cenderung meningkat dari tahun ke tahun telah menjadi keprihatinan masyarakat internasional. Migrasi *irregular* tersebut tidak saja merupakan problema yang harus ditangani, namun kini sudah mengarah ke industri klandestin yang di dalamnya seringkali mencakup perdagangan manusia dan tindak kejahatan transnasional terkait lainnya. Dalam kaitan ini, masalah migrasi internasional telah pula menjadi bagian dari upaya Pemerintah mencegah dan menangani terorisme yang disinyalir telah menjadikan Indonesia sebagai salah satu tempat kegiatannya.

Melihat potensi yang dimiliki dan jumlahnya yang semakin meningkat, buruh migran dapat menjadi salah satu faktor yang patut diperhitungkan dalam pembangunan perekonomian dunia. Oleh karena itu merupakan suatu keharusan adanya norma internasional yang melindungi hak-hak mereka. Sidang Majelis Umum PBB ke-45, 18 Desember 1990, melalui resolusi nomor 45/158, menerima tanpa pemunggutan suara "*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*". Pada 1 Juli 2003, konvensi tersebut telah memenuhi syarat untuk berlaku dan mengikat para pihak. Dengan diterimanya konvensi ini maka masyarakat internasional telah maju selangkah lagi dalam pembentukan norma-norma bagi perlindungan buruh migran yang diperjuangkan sejak dimulainya negosiasi dengan pembentukan Kelompok Kerja tahun 80-an.

Bagi Indonesia, sebagai salah satu negara pengirim tenaga kerja terbesar, upaya bagi perlindungan tenaga kerja Indonesia

merupakan salah satu prioritas. Sesuai dengan penjadwalan waktu RAN HAM II, Pemerintah merencanakan akan meratifikasi Konvensi Perlindungan Hak-hak Semua Pekerja Migran beserta Anggota Keluarga Mereka pada 2005. Oleh karena itu Pemerintah akan menandatangani konvensi tersebut pada Sidang Majelis Umum PBB ke-60 tahun ini. Dua hal pokok yang mendasari keputusan Pemerintah untuk menandatangani konvensi ini adalah keinginan untuk mengharmonisasikan perilaku negara melindungi hak-hak buruh migran dan upaya mencegah dan menumpas sekaligus eksploitasi buruh migran, terutama menyetop rekrutmen secara sembunyi, dan penjualan manusia, disamping menekan praktek mempekerjakan buruh secara *illegal*.

Ditinjau dari sisi hukum positif, penandatanganan tersebut baru merupakan upaya separuh jalan. Akan tetapi jika dilihat dari sisi keikutsertaan Indonesia dalam proses pembentukan konvensi tersebut, maka penandatanganan tersebut merupakan komitmen Pemerintah Indonesia untuk ikut serta memberikan perlindungan sebesar-besarnya bagi buruh migran Indonesia dalam konteks global.

Dalam konteks regional, pada kesempatan pertemuan ke-37 AMM di Jakarta, para Menteri Luar Negeri ASEAN telah menandatangani "*Declaration on the Elimination of Violence against Women in the ASEAN Region*"². Deklarasi itu memuat delapan langkah penting memperkuat kerja sama regional untuk mengeliminasi kejahatan dan diskriminasi terhadap perempuan di wilayah ASEAN.

Dua dekade terakhir mengindikasikan banyak sekali permasalahan yang timbul menyangkut kerja tersebut dan perlu segera ditangani secara serius. Permasalahan yang dihadapi adalah banyaknya simpul-simpul yang perlu diperbaiki, terutama pada fase permulaan yaitu mempersiapkan tenaga kerja Indonesia sebelum

² Dokumen ini merupakan salah satu dokumen yang dihasilkan dalam the 37th ASEAN Ministerial Meeting, Jakarta, 29-30 Juni 2004.

penempatannya. Proses rekrutmen pekerja lebih mengutamakan target kuantitas dan uji kompetensi seadanya tidak jarang menghasilkan TKI dengan tingkat kecakapan yang rendah. Ditambah proses pemberangkatan yang tidak terkontrol, pemalsuan identitas TKI, ketidaktahuan TKI terhadap hak dan kewajibannya dan deskripsi kerja yang tidak sesuai dengan Perjanjian Kerja menambah panjang permasalahan yang akan timbul. Faktor-faktor ini dapat menyebabkan terjadinya kesalahpahaman antara TKI dengan majikan, bahkan tidak sedikit akan berujung pada tindak kekerasan serta kasus-kasus pidana/perdata lainnya.

Perlindungan terhadap tenaga kerja Indonesia di luar negeri mempunyai dua sisi yang satu sama lainnya saling mempengaruhi. Elemen pertama adalah dari diri tenaga kerja itu sendiri yaitu kesiapan dari tenaga kerja tersebut menghadapi lingkungan pekerjaan yang akan mereka hadapi nantinya. Semakin pekerja mengetahui mengenai hak-hak yang seharusnya mereka miliki dan cara untuk mempertahankan hak-hak tersebut, semakin mudah untuk melindungi mereka dari hal-hal atau tindakan-tindakan yang merugikan mereka. Faktor kedua adalah bersifat eksternal yaitu kondisi dan situasi yang memberikan perlindungan bagi para pekerja tersebut. Bagaimanapun handalnya pelaksanaan diplomasi oleh pemerintah Indonesia agar dapat efektif diperlukan posisi tawar yang riil yang didukung oleh kondisi dan situasi di dalam negeri yang kondusif. Kondisi semacam inilah yang kini dihadapi oleh para diplomat Indonesia di luar negeri. Di satu pihak diplomat Indonesia berjuang untuk memberikan pelayanan dan perlindungan maksimal terhadap WNI/TKI yang selalu pada posisi lemah. Namun di pihak lain TKI *illegal* terus di kirim ke luar negeri sehingga akumulasi perkara dan problematika seputar TKI *illegal* tersebut semakin besar dan sulit dikendalikan, baik oleh para diplomat Indonesia, maupun oleh aparat pemerintah di negeri akreditasi.

B. Pemasalahan Pidana Dan Perdata

Dalam penanganan pemberian perlindungan dan bantuan hukum kepada WNI bermasalah di luar negeri, Departemen Luar

Negeri, khususnya Perwakilan RI, tetap berpegang dan menghargai pada hukum dan juga norma-norma yang berlaku di negara setempat. Akan tetapi, sebisa mungkin berusaha untuk dapat meringankan dan menghapuskan hukuman yang diterima oleh WNI.

Dalam hal pemberian perlindungan yang dikarenakan kasus pidana dan perdata, perlindungan tetap diberikan kepada WNI baik sebagai korban kejahatan pidana dan perdata, maupun WNI sebagai pelaku kejahatan pidana dan perdata.

C. Kendala Bagi Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia

Masalah yang timbul pada Tahap Pra Penempatan:

Proses rekrutmen yang tidak mengutamakan kualitas tetapi lebih mengutamakan target kuantitas (asal kirim), uji kompetensi yang tidak memenuhi standar sehingga menghasilkan TKI dengan tingkat kecakapan yang rendah, proses pemberangkatan yang tidak terkontrol sehingga dapat merugikan TKI seperti pemalsuan KTP, pemalsuan umur dan identitas TKI, dan lain-lain.

Masalah yang timbul pada Tahap Penempatan:

Hubungan kerja antara TKI dengan majikan, seperti pekerjaan TKI tidak sesuai dengan kriteria majikan, perilaku majikan yang tidak baik, kecakapan dan pengetahuan TKI yang tidak memadai, ketidaktahuan TKI akan kewenangannya dalam melakukan sesuatu pekerjaan, ketidaktahuan TKI terhadap hak dan kewajibannya, deskripsi kerja yang tidak sesuai dengan Perjanjian Kerja (PK). Faktor-faktor ini dapat menyebabkan terjadinya kesalahpahaman antara TKI dengan majikan, tindak kekerasan, serta kasus-kasus pidana/perdata lainnya.

IV. UPAYA YANG DILAKUKAN & PERKEMBANGANNYA

A. Untuk Mengoptimalkan Upaya Perlindungan Perlu Difokuskan Ke Dalam Dua Kategori Upaya Perlindungan TKI Yaitu :

Perlindungan TKI di Dalam Negeri

Tahap Pra Penempatan/Keberangkatan dan Pasca Penempatan TKI, pendekatan lintas sektoral baik pemerintah maupun swasta. Menjamin kepastian hukum dalam upaya memberikan perlindungan kepada TKI perlu dilakukan penegakan peraturan perundang-undangan secara konsisten dan dipatuhi oleh seluruh unsur terkait.

Perlindungan TKI di Luar Negeri

Upaya ini lebih ditekankan kepada upaya perlindungan TKI pada tahap Penempatan dan Pasca Penempatan TKI (pada tahap pasca penempatan ini dikhususkan bagi TKI yang telah dipulangkan tetapi masih meninggalkan kasus di luar negeri). *Focal Point* dari upaya perlindungan TKI di luar negeri terletak pada Departemen Luar Negeri Cq. Perwakilan RI, yaitu dengan melakukan upaya semaksimal mungkin dalam menjalankan upaya teknis serta upaya kebijakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yang telah diatur dalam perundang-undangan.³

Sedangkan upaya untuk mengeliminir kendala peraturan perundang-undangan dan kebiasaan internasional, seperti yang terdapat dalam Pasal 5 Konvensi Wina mengenai Hubungan Diplomatik, Pemerintah telah dan sedang giat membuat perjanjian bilateral dengan negara tujuan penempatan TKI. Perjanjian bilateral tentang penempatan dan perlindungan TKI tersebut sangat diperlukan dalam rangka optimalisasi perlindungan WNI/TKI yang bermasalah di luar negeri. Perjanjian bilateral ini dapat dijadikan sebagai payung hukum bagi Perwakilan RI dalam menyelesaikan masalah TKI.

³ Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 dan Keppres No. 109/2001 jo. Kepmenlu No. 053/2001.

Tanpa dasar perjanjian bilateral, ruang gerak Perwakilan RI terbatas pada Konvensi Wina 1963. Pemerintah RI telah mengadakan perjanjian bilateral dengan negara-negara tujuan penempatan TKI yang sudah dibuat dalam bentuk MOU seperti; MOU RI - Kerajaan Yordania tentang Penempatan TKI (ditandatangani pada 2 Mei 2001); MOU RI – Korea Selatan tentang Pengiriman TKI Sektor Formal (Agustus 2004) dan MOU RI - Malaysia tentang Pengiriman TKI Sektor Formal (Agustus 2004).

Pada sisi lain, Departemen Luar Negeri juga melakukan “reaching out” dengan instansi terkait. Salah satu sasaran utama adalah memberi penerangan mengenai pentingnya agar WNI/TKI yang berada di wilayah akreditasi Perwakilan RI setempat harus melaporkan kedatangannya dan keberadaannya kepada Perwakilan RI dengan mengisi Formulir Lapor Diri, membawa paspor, perjanjian kerja, alamat majikan, dan surat-surat lainnya.

Dalam rangka mendapatkan peta dan gambaran yang jelas bagi keberadaan warga negara Indonesia, Departemen Luar Negeri sedang mempersiapkan suatu peta tenaga kerja Indonesia yang dapat dipergunakan oleh perwakilan di dunia dalam menjalankan tugasnya. Selain itu juga menerbitkan buku pedoman perlindungan yang akan disebarluaskan keseluruh perwakilan dan juga instansi terkait. Sekarang sedang diujicobakan model kesepakatan yang mungkin lebih dapat menjadi terobosan bagi perlindungan TKI nantinya. Melalui serangkaian program tersebut, diharapkan akan dapat membantu upaya perlindungan TKI di luar negeri.

B. Pelaksanaan Perlindungan /Upaya Bantuan Hukum

1. Bantuan Hukum.

Dalam memberikan perlindungan hukum kepada WNI bermasalah di luar negeri, Perwakilan RI akan memberikan bantuan konsultasi hukum berupa :

Perwakilan RI bekerjasama dengan pengacara memberikan arahan-arahan kepada WNI yang akan menghadapi proses hukum. Hal ini meliputi sistem hukum negara setempat, hukum acara serta saran-saran mengenai sikap dan perilaku selama menjalani proses hukum yang akan mempengaruhi putusan pengadilan. Dalam hal ini, Perwakilan akan membantu untuk menghubungkan dan menyediakan pengacara dalam membantu penuntasan masalah.

Untuk penyelesaian kasus di luar pengadilan, seperti masalah perdata (sewa menyewa, jual beli, perselisihan perburuhan, dan lain-lain), Perwakilan dapat bertindak sebagai mediator. Perwakilan dapat menyarankan mediator yang lain atas persetujuan pihak yang bersengketa.

2. Bantuan Kemanusiaan

Secara periodik melakukan kunjungan kepada WNI yang bermasalah dengan tujuan memantau keadaan (*well being*) dan memberikan dukungan moril. Kunjungan ini secara tidak langsung juga menunjukkan kepada negara penerima, khususnya instansi terkait, dalam hal ini lembaga penjara, akan kepedulian terhadap WNI yang bermasalah.

Di negara-negara tertentu, karena faktor dana, kebutuhan pokok tahanan tidak diberikan secara layak. Perwakilan sesuai dengan kemampuan keuangannya dapat memberikan bantuan pemenuhan kebutuhan pokok tersebut. Bantuan dapat berupa bahan makanan, kebutuhan pokok kesehatan, peralatan ibadah.

Bantuan penyediaan Rohaniawan, terutama untuk WNI yang diancam segi mental tahanan. Hal ini dapat diupayakan dari asosiasi keagamaan setempat atau individu yang dinilai kompeten.

Pada beberapa kasus WNI yang menjadi korban cenderung untuk tidak sabar menunggu penyelesaian kasusnya. Dalam hal ini, Perwakilan RI pada umumnya dapat membantu pemulangan yang bersangkutan.

Bantuan layanan kesehatan/psiko sosial kepada WNI/TKI yang sedang mengalami tekanan untuk memberikan dukungan moral agar secara psikologis mampu mengatasi masalah yang mereka hadapi. Memberikan layanan kesehatan seperlunya untuk kasus ringan atau mengupayakan perawatan rumah sakit bagi kasus berat.

C. Upaya Perlindungan Wni Secara Politis

Dalam rangka pemberian perlindungan terhadap WNI/TKI di luar negeri, Pemerintah RI, khususnya Dephu, mengupayakan untuk mengadakan pendekatan secara politis, yaitu dengan mengadakan Kerja sama G-to-G dengan negara penerima (penerima TKI), Kerja sama G-to-G dengan sesama negara pengirim, Kerja sama G-to-NGO, Kerja sama G-to-Organisasi Internasional, Kerja sama dengan organisasi keagamaan, dan Kerjasama G-to-privat/privat-to-privat.

Sebagai dasar pengaturan perlindungan terhadap WNI di negara penerima, dapat diupayakan pembentukan pengaturan khusus, misalnya MOU, *Arrangements*. Sebagai catatan, meskipun Konvensi Wina mengenai hubungan konsuler sudah diterima sebagai hukum kebiasaan internasional, pada prakteknya banyak negara penerima tidak melaksanakan kewajibannya berdasarkan konvensi tersebut. Pembentukan pengaturan bilateral akan memperkuat upaya perlindungan. Khusus untuk, negara-negara dengan hukum dan penerapan hukum yang lemah, terutama bagi warga asing dimana terdapat banyak WNI (negara-negara timur tengah), cenderung tidak bersedia membentuk perjanjian bilateral. Hal ini disebabkan untuk menghindari kewajiban (*non-commitment*) terhadap warga asing dan kuatnya *bargaining position* mereka.

Perwakilan RI terus aktif mengupayakan pembentukan perjanjian bilateral. Kemungkinan keberadaan perjanjian bilateral negara setempat dengan negara-negara lain dan keanggotaan mereka pada konvensi-konvensi internasional dapat dijadikan dasar argumen untuk terus mengupayakan terwujudnya perjanjian bilateral ini.

1. Kerja Sama G-to-G dengan sesama Negara Pengirim

Khusus untuk sesama negara pengirim tenaga kerja diupayakan peningkatan kerja sama dalam bentuk saling tukar pengalaman berdasarkan penerapan kebijakan mengenai buruh migran; konsultasi mengenai isu-isu yang dihadapi baik oleh negara pengirim maupun buruh migran guna menghasilkan solusi-solusi taktis untuk melindungi buruh migran; evaluasi dan monitoring, implementasi dari rekomendasi-rekomendasi dan mengidentifikasi langkah dan tindakan selanjutnya.

Cara pencapaiannya adalah melalui forum-forum konsultasi dan kemungkinan pembentukan lembaga bersama khusus di negara penerima.

2. Kerja Sama dengan Lembaga non-Pemerintah

Partisipasi LSM dan Media berdampak positif bagi perlindungan WNI/TKI di dalam dan di luar negeri. Fungsi mereka adalah sebagai pengawas dan lembaga kontrol terhadap semua proses rekrutmen, pengiriman, dan penempatan di luar negeri.

Indonesia mempunyai kecenderungan yang kurang menekan terhadap negara penerima. Untuk mengatasi kelemahan ini, dapat dilakukan pendekatan kepada Media, LSM, dan asosiasi-asosiasi perburuhan untuk melakukan tekanan terhadap negara penerima.

3. Kerja Sama dengan Lembaga Lembaga Internasional

Direktorat Perlindungan WNI dan BHI sedang menjajagi peningkatan kerja sama dengan organisasi-organisasi internasional. Bentuk kerja sama tersebut berupa pelatihan dan saran-saran bagi pejabat-pejabat di pusat dan Perwakilan-perwakilan yang menangani TKI.

4. Kerja Sama dengan organisasi keagamaan

Pada umumnya organisasi-organisasi keagamaan, di samping mempunyai misi penyebaran agama dan wadah kegiatan umatnya, di lain pihak juga mempunyai misi kemanusiaan.

Di negara-negara tertentu organisasi keagamaan mempunyai kedudukan yang unik dan pengaruh yang sangat kuat terhadap Pemerintah. Kebijakan-kebijakan Pemerintah pada beberapa kasus di beberapa negara dipengaruhi/dapat dirubah akibat pendekatan-pendekatan dari organisasi tersebut.

Departemen Luar Negeri dan Perwakilan RI dapat melakukan pendekatan terhadap organisasi-organisasi dimaksud, termasuk memfasilitasi pembentukan dan peningkatan hubungan antara organisasi-organisasi tersebut dengan organisasi serupa di Indonesia.

5. Kerja Sama dengan Privat / Privat dan Privat

Perwakilan RI dapat mengupayakan pembentukan organisasi/sentra komunitas Indonesia sebagai perantara untuk mengkomunikasikan masalah yang timbul yang berkaitan dengan permasalahan WNI di Indonesia. Perwakilan RI dapat mendorong asosiasi di Indonesia untuk melakukan kerja sama dengan asosiasi asing dalam dalam rangka perlindungan WNI dan BHI di luar negeri

V. PENUTUP

Dilema permasalahan yang dihadapi oleh WNI khususnya TKI, telah menggugah dan mengingatkan kita akan pengorbanan WNI yang menjadi "Pahlawan Devisa" bagi Republik Indonesia. Dalam hal ini perbaikan-perbaikan dan persiapan pengiriman TKI harus terus ditingkatkan seiring dengan kemajuan jaman dan kebutuhan tenaga kerja Indonesia di luar negeri.

Di lain hal, Direktorat Perlindungan WNI dan BHI juga telah mempersiapkan beberapa program penting dalam hal peningkatan dan perbaikan serta pelaksanaan perlindungan WNI dan BHI antara lain :

- Penyusunan konsuler manual (*foreign manual book*);
- Iklan layanan masyarakat;
- Perluasan yurisdiksi nasional;
- Pelatihan pejabat diplomatik dan konsuler;
- Pembentukan database;
- Pembentukan *consular notification arrangements*;
- Info kit; dan
- *Travel advise and warning system*.

Diharapkan dengan perbaikan dan peningkatan program perlindungan tersebut, Direktorat Perlindungan WNI dan BHI yang didukung penuh oleh Perwakilan RI, dapat memberikan perlindungan yang maksimal terhadap seluruh WNI di luar negeri. Sejalan dengan hal tersebut, keterkaitan instansi terkait, yaitu Ditjen Imigrasi, Depdagri, Depnakertrans, hendaknya dapat sejalan dan mendukung program tersebut. Hal lain yang tak kalah penting adalah kesadaran dari WNI itu sendiri untuk tahu akan kewajiban dan haknya sebagai warga yang baik dan taat hukum serta sadar hukum.