7-31-2005

Perlindungan Warga Negara dalam Perbandingan

Djoko Handono

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

Recommended Citation

Handono, Djoko (2005) "Perlindungan Warga Negara dalam Perbandingan," *Indonesian Journal of International Law*: Vol. 2 : No. 4 , Article 4.

DOI: 10.17304/ijil.vol2.4.4

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol2/iss4/4>

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.

Perlindungan Warga Negara Dalam Perbandingan

Djoko Hardono*

With the advancement of globalization, the rate of migration of people from one nations to another nations is getting higher. This might result in causing the problems for those migrating people in the destination countries. Most of these problems related to the violation of the destination's state immigration rules, for example, illegal entry, forged passport, and so forth.

Providing protection to its citizens who are coping with problems abroad is one of the state's obligations. Fulfilling this specific obligation is not a simple task for states. Therefore, all states would put high priority to this duty.

In dealing with this matter, most states refer to the existing international convention, such as the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations, as well as the 1963 Vienna Convention on Consular Relations.

However, some states need more than these international conventions to solve the problem. Some states would have a bilateral arrangement to provide protection to their own citizens. These arrangements could touch upon very specific matters to ease the potential problems.

This article would describe the protection programs in Indonesia, Japan and the Philippines. In providing protection for their citizens, each country stipulates their basic policy uniquely, based on their political, economic and socio-cultural interests.

* Penulis yang pada saat ini menjabat sebagai Direktur Jenderal Protokol dan Konsuler Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, dilahirkan di Malang pada tahun 1949. Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya ini telah menduduki beberapa jabatan di lingkungan Departemen Luar Negeri Republik Indonesia antara lain Kepala Sub-Direktorat Bangunan & Prasarana, Direktorat Fasilitas Diplomatik, Ditjen Protokol & Konsuler; Kepala Sub-Direktorat Paspor, Direktorat Konsuler, Ditjen Protokol & Konsuler; Direktur Fasilitas Diplomatik.

Pendahuluan

Dengan semakin majunya arus globalisasi, maka arus perpindahan barang maupun perpindahan manusia dari suatu tempat atau negara ke tempat atau negara lain juga semakin meningkat. Perpindahan manusia tersebut, atau disebut juga sebagai migrasi, bisa dalam rangka kegiatan bisnis atau mencari pekerjaan yang lebih baik, bisa juga dalam rangka melancong ke luar negeri. Kegiatan migrasi tersebut sebenarnya telah berlangsung sejak berkembangnya peradaban manusia.

Arus perpindahan manusia yang sedemikian tinggi dan cepat tersebut, seringkali mengabaikan konsep tradisional mengenai batas-batas wilayah negara. Pengabaian terhadap konsep batas-batas negara tersebut acapkali menimbulkan permasalahan yang melibatkan warga negara asing yang masuk ke negara tersebut. Di samping itu, perpindahan manusia membawa serta perbedaan latar belakang budaya, norma, dan kebiasaan antara negara asal dengan negara tujuan. Hal ini juga memiliki kemungkinan yang besar sebagai salah satu sumber masalah yang melibatkan warga negara asing, baik yang bersifat perdata maupun pidana.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa setiap negara memiliki norma hukum dan peraturan yang berbeda-beda, maka hal ini dapat menimbulkan terjadinya pelanggaran hukum oleh warga negara asing. Suatu perbuatan yang di suatu negara dianggap sah dan tidak melanggar hukum dapat dipandang sebagai suatu perbuatan yang melanggar hukum di negara lain.

Sementara itu terdapat pemahaman umum bahwa pemerintahan suatu negara memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan bagi warganya. Upaya perlindungan tersebut akan menjadi rumit apabila warga negara suatu negara terlibat perkara atau kasus di negara lain akibat adanya migrasi tersebut. Meskipun migrasi yang terjadi murni dilakukan oleh perseorangan, namun bila terjadi perkara atau kasus maka hal ini langsung atau tidak langsung akan melibatkan pihak pemerintah dari kedua negara.

Walaupun di dalam tata hubungan antar bangsa/negara telah terdapat konvensi internasional¹ yang mengatur tata hubungan tersebut, namun pada kenyataannya masih banyak terdapat hambatan-hambatan yang dihadapi, khususnya dalam hal pemberian perlindungan terhadap warga suatu negara yang berada di lain negara.

Berkaitan dengan pemberian perlindungan bagi warga negaranya, hampir dipastikan bahwa semua Pemerintah memiliki suatu kebijakan dasar mengenai perlindungan warga negaranya yang berada di luar negeri. Pada umumnya kebijakan tersebut memiliki satu kesamaan, yaitu melindungi keselamatan dan keamanan para warganegaranya di luar negeri.

Sehubungan dengan hal tersebut, dalam tulisan ini penulis mencoba untuk memaparkan dan membandingkan upaya-upaya yang dilakukan oleh beberapa negara dalam memberikan perlindungan terhadap kepentingan warga negaranya yang berada di luar negeri. Negara-negara yang dibahas di sini adalah Indonesia, Jepang, dan Filipina. Tujuan perbandingan dalam tulisan ini dimaksudkan untuk mencari masukan-masukan yang bermanfaat bagi penyempurnaan kebijakan pemerintah di bidang pemberian perlindungan kepada seluruh warganya yang berada di luar negeri terlepas dari status yang mereka miliki.

/

Upaya Perlindungan Pemerintah Indonesia terhadap Warga Negaranya yang berada di luar negeri

Departemen Luar Negeri (Deplu) dalam melaksanakan politik luar negeri RI berkewajiban mengamankan kepentingan

¹ Tata Hubungan antar negara pada umumnya mengacu pada *Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961* dan *Vienna Convention on Consular Relations, 1963*. Namun demikian, perlu dipahami bahwa dalam hal terjadi perkara yang melibatkan warga negara asing, hukum nasional menjadi dasar bagi masing-masing negara dalam menjatuhkan sanksi hukum.

nasional, yang sasaran-sasaran pokoknya tertuang dalam program kerja Kabinet Gotong Royong 2001 sampai dengan 2004. Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat empat prioritas pelaksanaan politik luar negeri Indonesia, yaitu mempertahankan kesatuan nasional dan integritas wilayah, membantu pemulihan perekonomian nasional, membantu pemulihan citra Indonesia, dan memberikan perlindungan terhadap warga negara Indonesia di luar negeri.²

Dalam tiga tahun belakangan ini, Departemen Luar Negeri (Deplu) telah bukan saja terus berusaha menyempurnakan organisasi dan memperbaiki kinerja dalam penanganan masalah TKI dan perlindungan warga, tetapi bahkan juga telah merubah *corporate culture*-nya. Dengan tema kepedulian dan keberpihakan, seluruh Perwakilan Republik Indonesia memiliki kewajiban untuk melakukan langkah-langkah perlindungan warga tanpa pandang bulu.

Dalam tiga tahun ini sudah jauh berubah sikap, pola kerja, dan tingkat ketanggapan untuk merespon kasus-kasus perlindungan warga. Meskipun masalah TKI dan perlindungan warga umumnya bersumber dari persoalan di dalam negeri. Tetapi faktanya, tuntutan masyarakat terhadap perlindungan WNI di luar negeri memang terus meningkat. Sebaliknya, upaya peningkatan perlindungan yang jelas sudah nampak hasilnya cenderung dianggap *taken for granted*. Misalnya, keberhasilan Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) di Singapura memberikan bantuan hukum dan melalui *lobby* sehingga seorang TKI yang terancam hukuman mati bisa diringankan hukumannya menjadi hanya beberapa tahun penjara, karena terbukti bersalah, sama sekali tidak mendapat apresiasi dari masyarakat.

Atau, keberhasilan Deplu yang dalam waktu beberapa hari dapat membebaskan dua WNI yang disandera di Irak, Casingkem,

² Paparan Lisan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia DR. N. Hassan Wirajuda, *Refleksi 2002 dan Proyeksi 2003 Departemen Luar Negeri Republik Indonesia*, Jakarta, 8 Januari 2003

dan Istiqomah. Karena dokumen-dokumen kedua WNI itu aspal, maka untuk menetapkan identitas mereka sebenarnya beberapa pejabat Depu turun langsung ke beberapa daerah, mulai Banten, Sukabumi, Banyuwangi, Malang, dan Indramayu. Sementara instansi yang menjadi sumber masalah pemalsuan identitas tampak tenang-tenang saja.³

Meskipun demikian, terdapat juga beberapa kasus atau masalah yang cukup menonjol dan dapat diselesaikan dengan baik serta mendapat perhatian media massa yang cukup besar antara lain pembebasan 2 (dua) orang reporter MetroTV yang disandera di Irak, yaitu Meutya Hafid dan Budiyanto, pada bulan Februari 2005, serta pembebasan 2 (dua) orang dari tiga anak buah kapal (ABK) Bonggaya yang dirompak di perairan Tawi-tawi, Filipina pada 12 bulan Juni 2005.

Guna menghindarkan hal serupa terjadi lagi di masa yang akan datang, Departemen Luar Negeri telah menerbitkan himbauan, atau disebut juga dengan *travel warning*, kepada seluruh warga Indonesia yang akan bepergian ke luar negeri untuk menghindari kawasan yang rawan tingkat keamanannya.

Dalam perkembangannya, kasus atau masalah yang menonjol akhir-akhir ini adalah masalah tenaga kerja indonesia (TKI/TKW), WNI terlantar/TKI bermasalah (ditahan/ditangkap), nelayan, anak buah kapal, mahasiswa/pelajar bermasalah hingga kasus-kasus lainnya seperti perdagangan narkoba, penyelundupan manusia.

Sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan perlindungan terhadap WNI di luar negeri, khususnya para TKI/TKW migran, Departemen Luar Negeri saat ini sedang merancang program

³ Paparan Lisan Menteri Luar Negeri RI DR. N. Hassan Wirajuda, *Refleksi 2004 dan Proyeksi 2005 Departemen Luar Negeri Republik Indonesia*, Jakarta, 19 Januari 2005.

peningkatan kemampuan para pejabat Deplu di perwakilan dalam memberikan perlindungan dan bantuan kekonsuleran lainnya kepada para TKI/TKW yang bekerja di luar negeri.

Mengingat banyaknya masalah yang melibatkan tenaga kerja Indonesia di luar negeri, maka Pemerintah dalam hal ini Departemen Luar Negeri akan bersikap aktif dan tegas dalam meningkatkan perlindungan dan bantuan hukum bagi WNI, khususnya tenaga kerja Indonesia di luar negeri.

Perlindungan terhadap tenaga kerja Indonesia di luar negeri mempunyai dua sisi yang satu sama lainnya saling mempengaruhi. Faktor 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 mereka 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. Dalam sistem hukum yang berjalan baik, perlindungan TKI akan lebih baik.⁴

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 seringkali berada pada posisi

⁴ Pidato Menteri Luar Negeri RI pada acara **DIALOG NASIONAL: Membangun Sinergitas Kebijakan Lokal, Nasional dan Internasional Bagi Penegakan HAM Buruh Migran Indonesia**, (Kerjasama Komnas Perempuan dan Departemen Luar Negeri RI), Jakarta, 8 - 9 September 2004

lemah. Namun di pihak lain TKI ilegal terus ke luar negeri sehingga akumulasi perkara dan problematika seputar TKI ilegal tersebut semakin membengkak dan sulit dikendalikan, baik oleh perwakilan Indonesia di luar negeri, maupun oleh aparat pemerintah negara akreditasi.

Komitmen Pemerintah RI (Pemri) untuk memberikan perlindungan sebesar-besarnya dalam konteks bilateral, regional maupun global kepada TKI yang bekerja di luar negeri, selaras dengan kebijakan Pemri untuk mendorong pengiriman TKI ke luar negeri sebagai salah satu upaya perluasan lapangan kerja dan melakukan pembenahan mekanisme nasional guna menjamin perlindungan TKI, termasuk upaya penyusunan RUU tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri. Hal ini juga sesuai dengan komitmen Pemri untuk melaksanakan perlindungan dan pemajuan HAM, sebagaimana tertuang dalam Konstitusi dan UU No. 39/1999 tentang HAM.

Sejalan dengan upaya perlindungan tersebut, Departemen Luar Negeri telah dan sedang giat melakukan benah diri. Berlandaskan pada amanat konstitusi/Pembukaan UUD 1945 "melindungi segenap warga negara Indonesia", Undang-Undang Hubungan Luar Negeri Nomor 37 Tahun 1999 Pasal 19 (b) mengenai Perlindungan Warga sebagai misi diplomasi yang penting. 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, membentuk Direktorat Perlindungan WNI dan BHI yang mempunyai tugas untuk mengurus masalah kebijakan dan standarisasi teknis di bidang perlindungan dan bantuan hukum kepada WNI dan BHI. Selain perangkat keras ini, Departemen Luar Negeri telah melakukan beberapa perubahan "corporate culture" yang menekankan perwakilan Indonesia di luar negeri menjadi "Perwakilan yang ramah" bagi rakyat Indonesia.

Harus diakui bahwa 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.

Dalam kaitan dengan upaya untuk mengurangi kendala peraturan perundangan dan kebiasaan internasional, seperti yang terdapat dalam Pasal 5 Konvensi Wina mengenai Hubungan Diplomatik, Pemerintah telah dan sedang giat membuat perjanjian bilateral (MoU) 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. 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 (Juli 2004) dan MoU RI - Malaysia tentang Pengiriman TKI Sektor Formal (Agustus 2004).

Berdasarkan hasil kesepakatan antara Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI dengan Menteri Hal Ehwal, Dalam Negeri Malaysia pada waktu kunjungan Presiden RI ke Malaysia, 14 Februari 2005, telah dibentuk Sistem Pelayanan Satu Atap TKI Eks Amnesti. Tujuannya adalah untuk menempatkan kembali sebanyak kurang lebih 380.000 TKI eks amnesti ke Malaysia. Namun dalam kenyataannya sampai dengan 31 Mei 2005 jumlah TKI eks amnesti yang kembali ke Malaysia hanya 21.222 orang.

Disamping pembuatan MOU dengan negara-negara tujuan TKI, Departemen Luar Negeri saat ini sedang giat menjajagi kemungkinan untuk membuat perjanjian yang lebih rinci dengan negara-negara sahabat dalam bentuk "*mandatory access on*

consular notification”, seperti dalam masalah pemindahan/transfer jenazah, korban kekerasan, ekstradisi dan lain-lain.

Pasal 5 dan 36 dari *Vienna Convention on Consular Relation (VCCR)* 1963 mengatur tentang hak warga negara asing yang ditahan di suatu negara untuk meminta pihak-pihak penahan untuk memberitahukan tentang penangkapan dan penahanannya kepada perwakilan negaranya di negara tersebut. Hak ini harus diberitahukan kepada WNA yang ditahan tersebut dalam waktu sesingkat-singkatnya tanpa penundaan dan tanpa melihat status keimigrasiannya di negara tersebut.⁵

Sebagai negara yang banyak warganya bepergian maupun tinggal di luar negeri, Indonesia menjadi sangat berkepentingan atas dipatuhinya dan dilaksanakannya kewajiban dalam VCCR 1963 terutama oleh negara-negara tempat tujuan berkunjung WNI dan tempat penempatan TKI. Pematuhan serta pelaksanaan ketentuan dalam VCCR 1963 sangat penting bagi upaya Indonesia dalam melindungi secara maksimal WNI di luar negeri yang terkena masalah. Seringkali akibat keterlambatan pemberitahuan kepada perwakilan RI sudah mencapai pada titik dimana pemerintah tidak dapat sama sekali atau kesulitan mengajukan suatu pengurangan hukuman bagi yang terpidana seumur hidup atau terpidana mati.

Sehubungan dengan hal tersebut serta mengacu pada arah politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif, yang peduli dan berpihak pada perlindungan WNI dimanapun mereka berada, merupakan hal yang sangat mendesak untuk adanya penjajagan terhadap kemungkinan dibuatnya suatu perjanjian tentang *mandatory consular notification* dengan negara-negara tempat tujuan berkunjung WNI dan tempat penempatan TKI. Diharapkan dengan adanya perjanjian tersebut maka upaya perlindungan terhadap WNI di luar negeri dapat dilakukan secara optimal.

⁵ *Vienna Convention on Consular Relations and Optional Protocols* 1963.

Adapun negara-negara yang menjadi prioritas adalah sebagai berikut:

- a. Negara yang berbatasan bukan penerima TKI: Australia dan Filipina;
- b. Negara yang berbatasan dan penerima TKI: Malaysia dan Singapura;
- c. Negara penerima TKI lainnya/rawan masalah: Saudi Arabia;
- d. Negara tujuan WNI: Amerika Serikat; dan
- e. Negara hak ABK: Kanada, Singapura, Jerman, Belanda dan Yunani.

Dalam rangka optimalisasi perlindungan TKI/WNI yang bermasalah di luar negeri memang diperlukan suatu perjanjian bilateral. Adanya perjanjian bilateral tersebut dapat dijadikan dasar bagi langkah-langkah 'intervensi' yang lebih dalam dan luas bagi Perwakilan RI untuk membantu penyelesaian masalah yang dihadapi WNI/TKI di luar negeri.

Disamping itu, dalam rangka pelaksanaan tugas pokok pengawasan dan perlindungan terhadap TKI di luar negeri, diperlukan koordinasi lintas sektoral. Tanpa adanya kerja sama dengan instansi dan pihak-pihak terkait di dalam negeri, maka pelaksanaan tugas pokok tersebut akan sulit dijalankan secara optimal.

Pada tataran antar negara, Departemen Luar Negeri sedang menjajagi kemungkinan menjalin kerja sama dengan negara-negara pengirim tenaga kerja, misalnya Filipina. Kerja sama ini ditujukan untuk melakukan tukar informasi dan pengalaman, pembentukan forum atas dasar kepentingan bersama.

Kerja sama serupa juga akan dilakukan dengan negara-negara penerima, seperti negara-negara di kawasan Timur Tengah. Dalam kerja sama ini, yang menjadi prioritas adalah keberadaan suatu perikatan yang mengatur tentang hak-hak dan kewajiban negara pengirim dan negara penerima.

Untuk negara-negara dengan sistem hukum yang baik dan *enforceable*, misalnya negara-negara maju, perlindungan terhadap TKI cenderung lebih terjamin dibandingkan dengan negara-negara yang belum memiliki sistem hukum yang baik. Oleh karena itu, prioritas utama pembentukan kerja sama diberikan kepada negara-negara tujuan TKI dengan *law-enforcement* yang masih lemah, dalam arti tidak berpihak kepada pekerja migran, khususnya TKI.

Berbagai kalangan menilai upaya perlindungan pekerja migran Indonesia masih belum memadai. Kebijakan, ketentuan, dan pengaturan tentang TKI di luar negeri dipandang masih belum sepenuhnya memenuhi harapan, khususnya bagi para pekerja Indonesia sendiri. Keputusan Menteri No.104 A/Men/2002 tentang Penempatan TKI di luar negeri, yang merupakan ketentuan hukum bagi pengaturan dan perlindungan pekerja migran Indonesia, oleh banyak kalangan dinilai perlu untuk disempurnakan. Dalam kaitan ini, proses pembentukan undang-undang mengenai perlindungan pekerja migran yang saat ini sedang berjalan perlu memperoleh dukungan.

Untuk memperoleh peta yang lebih jelas mengenai keberadaan warga negara Indonesia, Departemen Luar Negeri sedang menyiapkan suatu data mengenai tenaga kerja Indonesia yang dapat dipergunakan oleh Perwakilan R.I. di seluruh dunia dalam menjalankan tugasnya. Selain menerbitkan buku pedoman perlindungan yang akan disebarakan ke seluruh perwakilan dan juga instansi terkait, sedang diujagi pula model kesepakatan yang diharapkan dapat menjadi terobosan bagi perlindungan TKI nantinya. Rangkaian program tersebut diharapkan akan dapat membantu upaya perlindungan TKI di luar negeri secara lebih memadai.

Upaya Perlindungan Pemerintah Jepang terhadap Warga Negaranya yang berada atau tinggal di luar negeri

Pemberian perlindungan terhadap keselamatan dan keamanan warga negara Jepang yang berada atau tinggal di luar

wilayah Jepang atas berbagai ancaman atau gangguan dinilai oleh pemerintah Jepang sebagai suatu kebijakan yang strategis dan penting. Hal ini mengingat bahwa pemberian perlindungan terhadap warga negaranya merupakan salah satu kepentingan nasional Pemerintah Jepang.⁶

Oleh karena itu, perlindungan terhadap warga negara Jepang di luar negeri mendapatkan prioritas yang utama dalam proses penyusunan kebijakan Pemerintah Jepang. Mengingat pentingnya perlindungan terhadap keselamatan dan keamanan warga negaranya, Pemerintah Jepang dari tahun ke tahun selalu melakukan penyesuaian atau penyempurnaan terhadap kebijakan di bidang tersebut yang disesuaikan dengan perkembangan yang terjadi di lapangan. Upaya Tugas pemberian perlindungan tersebut dikendalikan oleh Kementerian Luar Negeri Jepang (Kemlu) di tingkat pusat, sementara pada tingkat lapangan dilaksanakan oleh Perwakilan-perwakilan Jepang di seluruh dunia yang memiliki fungsi kekonsuleran.

Besarnya perhatian Pemerintah Jepang dalam hal perlindungan terhadap keselamatan dan keamanan warganya yang berada di luar negeri juga tercermin pada kebijakan reorganisasi Kementerian Luar Negeri Jepang yang dilakukan pada 2004. Sebagai salah satu langkah untuk meningkatkan upaya perlindungan terhadap warga negara Jepang di luar negeri, Kementerian Luar Negeri Jepang telah meningkatkan peran departemen urusan konsuler, yang sebelumnya dipimpin oleh pejabat setingkat eselon II menjadi Biro Urusan Konsuler yang dipimpin oleh pejabat setingkat eselon I. Disamping itu, juga dibentuk pos baru untuk menangani krisis (*crisis management*). Pembentukan pos-pos

⁶ Ministry of Foreign Affairs of Japan, (Tokyo, 2005), *Diplomatic Bluebook 2004, Chapter 5: Assistance for Japanese Nationals and Companies Overseas*, p. 240.

tersebut ditujukan untuk lebih menjamin adanya perlindungan terhadap keselamatan dan keamanan warga Jepang di luar negeri.⁷

Dalam menyusun dan menjalankan kebijakan mengenai perlindungan warga negaranya yang berada di luar negeri, Pemerintah Jepang melakukan kerja sama dan koordinasi, baik dengan negara-negara lain maupun secara internal diantara kementerian terkait. Disamping itu, kerja sama dan koordinasi serupa juga dilakukan antara Pemerintah Jepang dengan kalangan swasta Jepang, masyarakat dan organisasi-organisasi non-Pemerintah.

Penjabaran kebijakan perlindungan warga negara Jepang di luar negeri dilakukan dalam berbagai bentuk. Salah satunya adalah melalui penyebaran informasi yang akurat dan mutakhir dari seluruh negara dan kawasan di dunia. Penyediaan atau penyebaran informasi tersebut dilakukan oleh Kementerian Luar Negeri Jepang dan disebut sebagai "*Overseas Safety Website*." Penyediaan informasi tersebut dimaksudkan sebagai bahan acuan oleh setiap warga negara Jepang yang akan bepergian ke luar negeri.

Informasi tersebut selain memberikan gambaran mengenai suatu negara atau kawasan, juga memberikan cara-cara penyelamatan diri bila terdapat hal-hal yang membahayakan keselamatan dan keamanan warga negara Jepang yang berada di negara atau kawasan tersebut. Dengan penyediaan informasi tersebut, warga negara Jepang juga dapat menghindari atau menunda rencana bepergiannya ke suatu negara atau kawasan bila dinilai membahayakan keselamatan dirinya. Dalam hal penyebaran informasi tersebut, Pemerintah Jepang telah memanfaatkan jaringan internet untuk memberi akses yang mudah, relatif murah dan cepat bagi setiap warganya.

⁷ "Foreign Ministry reorganizes to boost crisis-management", The Japan Times, 21 Juli 2004.

Kegiatan lain yang dilakukan oleh Pemerintah Jepang adalah dengan melakukan kampanye tentang keselamatan selama di luar negeri, bekerjasama dengan kalangan swasta, dimana banyak warga negara Jepang yang bekerja di berbagai perusahaan Jepang yang beroperasi di luar Jepang, serta dengan kalangan *travel industry*.

Dengan semakin meningkatnya jumlah warga Jepang yang tinggal di luar wilayah Jepang, jasa layanan konsuler maupun layanan publik lainnya yang diperlukan guna menjamin keamanan dan kenyamanan para warga tersebut dirasa semakin meningkat, beragam, dan kompleks. Salah satu contohnya adalah kebutuhan terhadap sarana pendidikan dan sarana kesehatan yang memadai bagi warga Jepang yang tinggal di negara lain.

Berkaitan dengan penyediaan sarana pendidikan bagi warga Jepang di luar negeri, Kementerian Luar Negeri Jepang telah melakukan kerja sama dengan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Olahraga, Sains, dan Teknologi Jepang. Bentuk kerja sama tersebut antara lain dengan mendirikan sekolah-sekolah Jepang di luar wilayah Jepang. Program lain yang terkait adalah dengan mendatangkan guru-guru dari Jepang untuk memberikan pelajaran di sekolah-sekolah Jepang tersebut.⁸

Sementara itu, untuk penyediaan sarana kesehatan, Pemerintah Jepang melalui Kementerian Luar Negeri melakukan kerja sama dengan lembaga-lembaga medis Jepang menyelaraskan program pengiriman tenaga medis ke berbagai negara guna memberi layanan kesehatan bagi warga negara Jepang yang tinggal di negara tersebut.

Bentuk lain pemberian perlindungan bagi warganya, Pemerintah Jepang juga mengadakan perjanjian dengan negara-

⁸ Ministry of Foreign Affairs of Japan, (Tokyo, 2003), *Diplomatic Bluebook 2002, Chapter V-C: Consular Functions and Measures for the Protection of Japanese Traveling and Living Abroad*, pp. 207-210.

negara lain di berbagai bidang, seperti *social security* dan pertukaran tahanan.⁹

Kerja sama lain yang juga dikembangkan oleh Pemerintah Jepang guna menjamin kepentingannya di luar negeri adalah kerja sama dengan komunitas masyarakat keturunan Jepang, khususnya yang berada di kawasan Amerika Utara dan Selatan. Kerja sama tersebut pada umumnya di bidang bantuan teknis kepada masyarakat keturunan Jepang di kawasan tersebut. Dalam kaitan ini, biasanya juga melibatkan perusahaan-perusahaan Jepang, yang selain melibatkan masyarakat setempat juga mempekerjakan warga negara Jepang sendiri.

Upaya Perlindungan Pemerintah Filipina terhadap Warga Negeranya yang berada di luar negeri

Salah satu tujuan yang ingin dicapai oleh Pemerintah Filipina melalui kebijakan luar negerinya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Filipina dengan jalan memberikan bantuan dan layanan kekonsuleran yang efektif kepada para warga negara Filipina yang berada di luar negeri.¹⁰

Latar belakang dari kebijakan luar negeri Pemerintah Filipina tersebut mengingat sebagian besar warga negara Filipina yang berada di luar wilayah Filipina merupakan tenaga kerja yang bekerja di berbagai negara di dunia, seperti Hongkong, Jepang, negara-negara Timur Tengah, dan di berbagai kawasan lainnya.

Pemerintah Filipina secara tegas mengakui arti penting keberadaan para warganya yang bekerja di luar negeri dan

⁹ Ministry of Foreign Affairs of Japan, (Tokyo, 2005), *Diplomatic Bluebook 2004*, p. 246.

¹⁰ Disarikan dari Laporan Tahunan Departemen Luar Negeri Filipina, "DFA Accomplishment Report for 2003, January 2004", dari internet <http://www.dfa.gov.ph/archive/accreport2003.htm>

sumbangan mereka bagi stabilitas sosial dan ekonomi Filipina. Oleh karena itu Pemerintah Filipina, dalam hal ini Departemen Luar Negeri, selalu berupaya meningkatkan efektifitas kebijakannya yang menyangkut kepentingan para warganya yang bekerja di luar negeri, yaitu dengan memberikan perlindungan dan meningkatkan kesejahteraan mereka. Sehubungan dengan hal tersebut, Departemen Luar Negeri Filipina dalam memberi arahan kepada perwakilan Filipina di luar negeri selalu menekankan upaya pemberian bantuan dan perlindungan kepada para warga negara Filipina di luar negeri.

Mengingat pada umumnya warga negara Filipina yang berada di luar negeri merupakan pekerja, maka perwakilan-perwakilan Filipina di luar negeri banyak menangani kasus-kasus kekonsuleran dan juga memberikan layanan atau bantuan hukum kepada mereka yang terlibat urusan hukum di negara mereka tinggal atau bekerja. Menurut data yang dikeluarkan oleh Departemen Luar Negeri Filipina, sepanjang 2003, Departemen Luar Negeri Filipina telah menangani sebanyak 2750 kasus kekonsuleran dan bantuan hukum. Kasus-kasus tersebut meliputi pemulangan (repatriasi) warga Filipina yang mendapat hukuman di negara lain kembali ke Filipina, pengurusan klaim asuransi untuk pekerja Filipina, kunjungan ke berbagai tempat-tempat penahanan serta pemberian bantuan hukum dalam berbagai perselisihan kerja, utamanya yang melibatkan pekerja Filipina.¹¹

Salah satu program yang dilakukan oleh Departemen Luar Negeri Filipina dalam kaitan upaya perlindungan kepada warganya yang berada di luar negeri adalah "E-Serbisyo".¹² Melalui program ini, para pekerja asal Filipina di luar negeri dan keluarganya mendapatkan kursus gratis mengenai teknologi internet (*internet literacy*). Program tersebut juga ditujukan untuk memudahkan hubungan para warga Filipina yang sedang bekerja di luar negeri

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

dengan para keluarga mereka yang tinggal di Filipina melalui teknologi *mobile phone*, yaitu dengan saling kirim pesan pendek (sms) lewat telepon selular.

Kepedulian terhadap nasib pekerja Filipina di luar negeri tidak hanya diberikan oleh Departemen Luar Negeri Filipina. Di Filipina terdapat badan-badan pemerintah yang juga memiliki kepedulian yang cukup besar terhadap kesejahteraan para pekerja Filipina di luar negeri. Badan-badan tersebut antara lain *the Philippines Overseas Employment Administration* (POEA) dan *Overseas Workers Welfare Administration*, yang berada dibawah naungan *the Department of Labor & Employment*, Filipina.

POEA, yang dibentuk pada 1982, bertanggung jawab untuk mengoptimalkan keuntungan atau hasil yang dapat diperoleh dari program *employment* di luar negeri. Misi yang diemban oleh badan ini adalah untuk menjamin penyerapan tenaga kerja Filipina di luar negeri yang layak dan produktif. Salah satu tujuan badan ini adalah memberikan bantuan bagi para tenaga kerja Filipina untuk mendapatkan pekerjaan yang layak di luar negeri. Badan ini juga berupaya untuk memperluas kesempatan kerja bagi para tenaga kerja Filipina yang ingin bekerja di luar negeri.¹³

Badan ini dalam menjalankan tugasnya ditunjang oleh suatu struktur organisasi yang rapi dan dilengkapi dengan program-program persiapan bagi para tenaga kerja yang akan bekerja di luar negeri.

Overseas Workers Welfare Administration (OWWA) merupakan suatu badan di bawah naungan *Department of Labor & Employment*, Filipina yang bertanggung jawab terhadap kepentingan dan kesejahteraan para pekerja Filipina di luar negeri. Dalam menjalankan tugasnya, OWWA merancang dan mengembangkan berbagai program dan layanan yang sesuai dengan

¹³ Disarikan dari situs *The Philippine Overseas Employment Administration*, <http://www.poea.gov.ph/html>

kebutuhan para pekerja Filipina yang akan bekerja maupun yang sedang bekerja di luar negeri.

OWWA menerapkan sistem keanggotaan, dimana para anggota dipungut uang keanggotaan sebesar US\$25 untuk setiap anggota. Dana tersebut dimanfaatkan dikelola oleh OWWA dan sepenuhnya ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan para pekerja Filipina. Dari uang keanggotaan tersebut, para anggota OWWA berhak untuk mendapatkan asuransi dan layanan kesehatan, jaminan dalam peminjaman uang, beasiswa, dan keuntungan-keuntungan lainnya.¹⁴

Kesimpulan dan Penutup

Dari paparan singkat pada bagian terdahulu, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa setiap negara dapat dipastikan memiliki kebijakan dasar di bidang perlindungan warga negaranya. Perlindungan terhadap warga negara dalam arti seluas-luasnya secara umum dipandang sebagai suatu kewajiban negara yang harus ditunaikan.

Dalam memberikan perlindungan terhadap warga negaranya, khususnya mereka yang berada di luar negeri, apapun statusnya, masing-masing negara memiliki kekhasan yang tidak sama antara satu negara dengan negara lainnya. Secara umum mungkin dapat dikatakan serupa, namun secara khusus, perhatian atau fokus dari kebijakan mengenai perlindungan warga negara berbeda. Hal ini antara lain dipengaruhi oleh sifat atau status sebagian besar warga negaranya yang berada di luar negeri.

Dari ketiga negara contoh di atas, penekanan atau perhatian yang diberikan oleh Pemerintah Indonesia jelas berbeda dengan perhatian yang diberikan oleh Pemerintah Jepang. Demikian juga dengan perhatian yang diberikan oleh Pemerintah Filipina berbeda

¹⁴ Disarikan dari website *Overseas Workers Welfare Administration*, <http://owwa.gov.ph/abtowwa.html>

dengan perhatian dari Pemerintah Jepang dan Pemerintah Indonesia.

Perbedaan tersebut terletak pada langkah-langkah yang ditempuh oleh Pemerintah suatu negara. Dalam hal Indonesia, meskipun secara umum Pemerintah akan melindungi kepentingan warga negaranya yang berada di luar negeri terlepas dari status mereka, namun Pemerintah Indonesia memberikan perhatian yang relatif lebih besar terhadap kepentingan warganegaranya yang bekerja di luar negeri, atau yang lebih dikenal dengan sebutan tenaga kerja Indonesia (TKI).

Perhatian yang lebih besar tersebut antara lain dilatarbelakangi dengan banyaknya WNI yang terlibat kasus atau perkara hukum di negara dimana mereka bekerja. Disamping itu juga banyak ditemukan adanya pelanggaran terhadap hak para WNI yang bekerja di luar negeri. Mengingat besarnya kepentingan Pemerintah Indonesia terhadap keselamatan dan keamanan para TKI tersebut, bisa dipahami apabila Pemerintah memberikan perhatian khusus kepada mereka.

Hal ini akan berbeda dengan perhatian yang diberikan oleh Pemerintah Jepang dimana kebanyakan warga negara Jepang yang berada di luar wilayah Jepang melakukan kegiatan wisata dan kegiatan pemberian bantuan teknis. Mungkin perhatian dan pola yang dilakukan oleh Pemerintah Filipina mirip dengan Pemerintah Indonesia.

Perbedaan tersebut dapat dilihat dari langkah yang diambil oleh masing-masing negara dalam memberikan payung hukum bagi upaya perlindungan terhadap warga negaranya atau dalam menjalin perjanjian dengan negara lain dalam rangka memberikan perlindungan terhadap kepentingan warganegaranya di luar negeri. Misalnya, Pemerintah Indonesia melakukan perjanjian dengan negara-negara yang banyak mempekerjakan TKI, seperti Malaysia, Singapura dan negara-negara di kawasan Timur Tengah. Perjanjian tersebut pada umumnya akan berkaitan dengan terjaminnya

pemberian hak-hak para TKI oleh para majikan atau perusahaan tempat bekerja.

Sementara Pemerintah Jepang memiliki fokus dan kepentingan yang berbeda. Pemerintah Jepang akan berupaya menjalin kerja sama dengan negara lain guna memberikan jaminan dan layanan yang memuaskan bagi para wisatawan Jepang. Selain itu Pemerintah Jepang juga berupaya untuk menjalin kerja sama dengan negara-negara dalam menjamin keselamatan dan keamanan bagi warga negaranya yang sedang melakukan program-program bantuan teknis di negara tersebut. Biasanya program bantuan tersebut dilakukan di negara-negara berkembang atau negara-negara yang terlibat konflik.

Kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Filipina dalam memberikan perlindungan kepada warganegaranya yang bekerja diluar negeri apabila dibandingkan dengan apa yang telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia tampaknya lebih maju. Namun hal itu sulit untuk diperbandingkan secara sederhana karena masing-masing negara memiliki karakteristik yang berbeda yang mempengaruhi proses penyusunan kebijakan.

Sebenarnya telah cukup banyak hal yang telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam upayanya memberikan perlindungan terhadap WNI di luar negeri, baik melalui penyusunan berbagai peraturan dan undang-undang terkait dengan perlindungan WNI di luar negeri maupun dengan memberikan penyuluhan serta menyelenggarakan berbagai seminar.

Sebagai penutup, dapat disampaikan bahwa masalah perlindungan terhadap warga negara merupakan sesuatu hal yang menjadi kepentingan nasional suatu negara. Setiap negara pasti akan berupaya semaksimal mungkin dalam memberikan perlindungan terhadap warganya, terutama mereka yang terlibat dalam suatu masalah atau perkara hukum di negara lain.

Bagi Indonesia, pengalaman negara lain dalam memberikan perlindungan dapat dijadikan sebagai masukan yang berharga dalam menyempurnakan upaya yang telah dilakukan selama ini dalam memberikan perlindungan terhadap keselamatan dan keamanan bukan saja para TKI namun kepada seluruh WNI yang berada di luar negeri tanpa pandang bulu.