

MANDATORY CONSULAR NOTIFICATION SEBAGAI UPAYA PERLINDUNGAN HAK-HAK TKI YANG TERANCAM PIDANA MATI DI LUAR NEGERI¹

Oleh: Zefanya Sembel²

Doortje D. Turangan³

Vonny A. Wongkar⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimana upaya perlindungan dengan *Mandatory Consular Notification* terhadap hak-hak tenaga kerja Indonesiayang terancam pidana mati di luar negeri dan bagaimana pertanggungjawaban negara dalam *Mandatory ConsularNotification*, yang dengan metode penelitian yuridis normatif disimpulkan: 1. Mandatory Consuler Notification merupakan suatu kesepakatan timbal balik antara dua negara yang mengatur tentang penanganan permasalahan yang dihadapi warganegara Indonesia dengan negara sahabat dalam bentuk notifikasi konsuler. 2. Pertanggungjawaban negara menetapkan bahwa setiap kali melakukan tindakan yang melawan hukum internasional terhadap negara lain, maka pertanggungjawaban internasional wajib ditegakkan di antara keduanya. Pelanggaran kewajiban internasional akan menimbulkan kewajiban untuk melakukan tindakan perbaikan Pertanggungjawaban negara dalam hukum internasional pada dasarnya dilatarbelakangi pemikiran bahwa tidak ada satu pun negara yang dapat menikmati hak-haknya tanpa menghormati hak-hak negara lain.

Kata Kunci: Pidana Mati; Mandatory Consular Notification; Tenaga Kerja Indonesia.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hubungan konsuler telah terjadi antara orang sejak zaman kuno dari pada hubungan diplomatik. Untuk pertama kalinya, diplomatik dan hubungan konsuler berdasarkan hukum adat. Khususnya untuk hubungan konsuler yang pertama kalinya peraturan hubungan konsuler didasarkan pada perjanjian bilateral antara negara, yang telah melakukan hubungan konsuler untuk menyelesaikan perjanjian ini sebagian besar negara membuat tindakan nasional menggunakan pengadilan nasional. Setelah itu, hukum adat digunakan.

Pada tahun 1995 Komisi Hukum Internasional (ILC) memutuskan untuk

mengkodifikasi penentuan Hukum Internasional menyangkut hubungan konsuler, sehingga pada tahun 1961 Majelis UmumRIPBB memutuskan untuk mengadakankodifikasi. KodifikasiKonferensi di Wina 1963. Konferensiini telah berakhir dari penerimaan Konvensi pada Hubungan Diplomatik 1961. Selain itu, pada tanggal 24 April 1963 Konvensi tentang Hubungan Konsuler lahir dan berlaku pada Maret 1967.

Dengan menafsirkan Pasal 36 tentang Konvensi Wina tentang Hubungan Konsuler 1963 didefinisikan pemberitahuan konsuler adalah :

1. Pemberitahuan konsuler adalah pemberitahuan yang menginformasikan kepada pejabat Negara penerima ke petugas konsuler dan Negara pengirimtentang penangkapan dan penahanan warganegara mereka di daerah pemilihan itu.
2. Pemberitahuan konsuler adalah fasilitas yang diberikan oleh hukum internasional kepada petugas konsuler yang dikirim negara dan nasional untuk berkomunikasi dengan negara penerima; dan
3. Pemberitahuan konsuler adalah hak warganegara yang ditangkap dan ditahan mendapatkan bantuan dari kantor konsuler mereka.

Pada tahun 2011 Indonesia dikejutkan dengan eksekusi mati Tenaga Kerja Wanita (TKW) asal Bekasi Jawa Barat bernama RuyatibintiSatubiSaruna pada 10 Juni 2011 di Arab Saudi. Tenaga kerja wanita tersebut dijatuhi hukuman mati setelah mengaku dan telah terbukti membunuh majikan perempuannya bernama Khairiyahbinti Hamid Mijid. Menurut surat kabar harian setempat, peristiwa pembunuhan tersebut dilaksanakan menggunakan pisau pemotong daging, pada tanggal 12 Januari 2010, saat Khairiyah tengah melaksanakan sholatdhuha. Sejak kejadian tersebut Ruyati ditahan dan diadili di Pengadilan Umum di Mekkah atas alat bukti dan pengakuan Ruyati sendiri telah melakukan pembunuhan terhadap majikannya.

Hal yang patut menjadi perhatian, adalah bahwa pemerintah Arab Saudi tidak pernah memberikan notifikasi resmi perihal kasus yang menimpa Ruyati kepada pemerintah Indonesia. Didi Wahyudi dari Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI) di Jeddah mengatakan bahwa, Arab Saudi tidak pernah memberikan notifikasi resmi sejak dimulainya penangkapan Ruyati hingga pelaksanaan eksekusi mati. Selain itu akses KJRI kepada Ruyati juga turut dibatasi. Perwakilan Indonesia tersebut

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM 18071101050

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

mengetahui kabar terbaru tentang Ruyati dari hasil pencarian sendiri.⁵

Berselang 3 tahun dari kasus Ruyati, pada tahun 2014 Indonesia kembali dikejutkan dengan eksekusi mati Tenaga Kerja Wanita (TKW) di Arab Saudi. Ada dua TKW bernama Siti Zainab binti Durih Rupa dan Kartini binti Medidijatuhi hukuman mati terkait kasus pembunuhan majikan masing-masing TKW tersebut. Sama seperti pada kasus Ruyati, TKW Kartini dan Siti Zainab juga mengalami keterlambatan informasi terkait waktu pelaksanaan eksekusi mati kepada perwakilan diplomatik Indonesia di Arab Saudi.

Melindungi Pekerja Migran merupakan tanggung jawab dari negara Indonesia yang secara umum tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke empat yang menyatakan "Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia", dan secara khusus tercantum dalam UU PPMI Pasal 1 ayat 5 yang menyatakan "Pelindungan Pekerja Migran Indonesia adalah segala upaya untuk melindungi kepentingan Calon Pekerja Migran Indonesia dan/atau Pekerja Migran Indonesia dan keluarganya dalam mewujudkan terjaminnya pemenuhan haknya dalam keseluruhan kegiatan sebelum bekerja, selama bekerja, dan setelah bekerja dalam aspek hukum, ekonomi, dan sosial". Selain itu juga dalam dunia Internasional terdapat Konvensi Internasional Tentang Perlindungan Hak Semua Buruh Migran dan Anggota Keluarganya yang dikeluarkan oleh PBB pada tahun 1990 yang juga bertujuan untuk melindungi para tenaga kerja.

Di dalam Hukum Internasional terdapat suatu kewajiban bagi suatu negara untuk melindungi warganegara lain yang berada di wilayahnya secara hukum, negara merupakan pihak yang berkewajiban untuk melindungi (*protect*) menjamin (*ensure*) dan memenuhi (*fulfil*).⁶ Suatu negara wajib melindungi warganegara dan menuntut negara lain apabila negara asing memperlakukan warganegaranya dengan melawan hukum. Dalam hal ini, apabila suatu negara mengklaim negara lain,

klaim menjadi hak negara yang mengatasnamakan warganegara.⁷

Bentuk perlindungan tersebut dapat berupa notifikasi resmi kepada perwakilan diplomatik di negara tersebut. Notifikasi tersebut ditujukan agar perwakilan diplomatik mengetahui bahwa warganegaranya mendapat masalah, seperti warganegara 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.

Banyaknya jumlah Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri dipicu oleh beberapa alasan. Alasan geografis dan alasan keagamaan menjadi salah satu dari berbagai alasan lain bagi tenaga kerja Indonesia untuk bekerja disana. Alasan geografis seperti lintas 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 3 negara dengan jumlah TKI terbesar.

Suatu organisasi internasional yang bergerak di bidang hak asasi manusia, *Human Rights Watch*, telah melakukan sejumlah penelitian mengenai pekerja migran di Arab Saudi pada tahun 2008. Hasil penelitian membuktikan bahwa pekerja migran di Arab Saudi, banyak menghadapi masalah yang pada akhirnya berdampak konflik dengan sistem pengadilan di Arab Saudi. Masalah yang dihadapi dapat berupa akses yang tidak merata atau terbatasnya bantuan penerjemah, bantuan hukum. Akses ke pejabat konsuler, diskriminasi dan moral hukum yang keras dan lain sebagainya. Bahkan, pekerja migran yang menjadi korban perkosaan sering kali tidak bisa membuktikan di depan bisa dikarenakan hukum syariah Arab Saudi yang ketat, justru dapat dituntut kembali atas dasar perilaku tidak bermoral dan perzinahan. Hukuman yang dijatuhi atas perilaku semacam ini dapat berupa penjara, rajam dan untuk beberapa kasus dapat berupa hukuman mati.

Beritadi media massa dan media social tentang banyaknya kasus pelaksanaan eksekusi mati tenaga kerja Indonesia di Arab Saudi maupun di negara lain, tanpa disertai pemberitahuan kepada pemerintah Indonesia atau pihak konsuler tidak mendapat akses menjadi salah satu bukti betapa pentingnya suatu pemberitahuan atau notifikasi bagi suatu negara, untuk

⁵BBC, Pemancung Ruyati; RI Protes Arab Saudi; <https://www.bbc.com/Indonesia/Berita/2011/06/1110619RuyatiSaudi.html>. Diakses pada tanggal 12 Nopember 2021 jam 11.00 Wita.

⁶Andrey Sujatmojo, *Hukum HAM dan Hukum Humaniter*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015, hal 50.

⁷Adolf Huala, *Aspek-aspek Negara dalam hukum Internasional*, Keni Media, Bandung, 2015, hal 244.

perlindungan/kepentingan warganegara yang menghadapi masalah tersebut. Pemberitahuan lebih dikenal dengan nama *Mandatory Consular Notifikasi* (MCN). MCN diatur dalam *Vienna Convention on Diplomatic Relations* atau Konvensi Wina tentang Hubungan Diplomatik tahun 1961 (Disingkat VCDR 1961), dan *Vienna Convention on Consular Relations* atau Konvensi Wina tentang Hubungan Konsuler 1963 di singkat VCCR 1963. Indonesia telah meratifikasi kedua konvensi tersebut bersama dengan Protokol Opsionalnya (*Optional Protocols*) melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1982 tanggal 25 April 1982. (Lembaran Negara RI Tahun 1982 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3211). MCN tepatnya diatur dalam Pasal 36 VCCR 1963 yang menyebutkan secara tegas hak-hak staf konsuler terhadap warganegaranya dan hak warganegara atas staf konsuler. Dengan demikian, seyogianya MCN menjadi upaya perlindungan hak-hak tenaga kerja Indonesia yang terancam hukuman mati di luar negeri.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana upaya perlindungan dengan *Mandatory Consular Notification* terhadap hak-hak tenaga kerja Indonesiayang terancam pidana mati di luar negeri?
2. Bagaimana pertanggungjawaban negara dalam *Mandatory Consular Notification* ?

C. Metode Penelitian

Metode dan teknik penelitian yang digunakan ialah Metode Penelitian Kepustakaan (*Library Research*).

PEMBAHASAN

A. *Mandatory Consular Notification* Sebagai Upaya Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Yang Terancam Pidana Mati Di Luar Negeri

Awal mula perlindungan terhadap TKI dilakukan tidak hanya karena hak TKI yang tidak terpenuhi, namun juga tidak legalnya status TKI yang keluar negeri, atau TKI yang 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. Perlindungan yang akan diberikan berupa perlindungan preventif dan perlindungan represif.

Pengertian dari 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. Berikut ini adalah beberapa langkah preventif yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam hal perlindungan terhadap TKI.⁸

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn Pemerintah Indonesia mengatur tentang Tenaga Kerja Indonesia melalui beberapa peraturan perundang-undangan antara lain :

- a. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Di dalam UU Ketenagakerjaan tidak mengatur secara khusus mengenai perlindungan terhadap TKI namun tenaga kerja secara umum. Akan tetapi pada Pasal 31-34 mengatur mengenai hak setiap pekerja untuk dapat ditempatkan di dalam atau di luar negeri.
- b. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri Di dalam Undang-Undang TKI diatur lebih lanjut mengenai langkah-langkah yang ditempuh para TKI pada saat pra penempatan, saat masa penempatan dan purna penempatan.

Lalu Husni menyebutkan secara khusus contoh perlindungan yang diamanatkan Undang-Undang TKI. Perlindungan TKI Pra Penempatan meliputi :

- a. Pemberian informasi kepada calon TKI yang dilakukan oleh pelaksana penempatan TKI swasta dan sebelumnya wajib mendapatkan persetujuan dari instansi yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan. Informasi yang diberikan meliputi tata cara perekrutan, dokumen yang diperlukan, hak dan kewajiban calon TKI, situasi, kondisi, dan resiko di negara tujuan, dan tata cara perlindungan bagi TKI (Pasal 29 PP TKI);
- b. Pelaksana penempatan TKI swasta wajib melakukan pendidikan dan pelatihan kepada calon TKI yang belum memiliki sertifikat dan kompetensi kerja (Pasal 41 huruf d PP TKI);
- c. Calon TKI harus mengerti isi perjanjian kerja yang ditandatangani sebelum diberangkatkan ke luar negeri (Pasal 29 ayat (1) huruf c PP TKI);

⁸ Lalu Husni, 2005 *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal 93-97

- d. Pelaksana penempatan TKI swasta wajib mengikutsertakan TKI ke dalam program asuransi;
- e. Pelaksana penempatan TKI swasta wajib mengikutsertakan TKI ke dalam Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP).

Perlindungan TKI pada masa penempatan yakni perlindungan yang diberikan selama TKI berada di luar negeri. Perlindungan yang diberikan meliputi:

- a. Pelaksana penempatan TKI swasta dilarang menempatkan TKI tidak sesuai dengan pekerjaan yang tertera di dalam perjanjian kerja;
- b. Perwakilan RI memberikan perlindungan TKI di luar negeri dengan menetapkan atase ketenagakerjaan pada perwakilan RI di luar negeri;
- c. Perwakilan RI melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap perwakilan pelaksana penempatan TKI swasta dan TKI yang ditempatkan (Pasal 17 huruf a PP TKI);
- d. Perwakilan RI memberikan bantuan hukum sesuai dengan perundang-undangan negara tujuan dan kebiasaan internasional.

Selain itu melakukan pembelaan atas pemenuhan hak sesuai dengan perjanjian kerja. Perlindungan TKI Purna Penempatan meliputi :

- a. Pelaksana penempatan TKI bertanggungjawab terhadap keputusannya TKI dari negara tujuan sampai tiba di daerah asal TKI (Pasal 26 huruf a PP TKI);
- b. Dalam hal TKI meninggal selama di luar negeri, pelaksana penempatan TKI bertanggungjawab untuk memberitahukan kematian TKI kepada keluarganya paling lambat 3x24 jam, mencari informasi tentang penyebab kematian TKI, memulangkan jenazah TKI ke tempat asal dengan cara yang layak serta penanggungungan semua biaya yang diperlukan, mengurus pemakaman di negara tujuan penempatan TKI atas persetujuan keluarga TKI, melindungi seluruh harta milik TKI di negara penempatan untuk kepentingan keluarganya;
- c. Menteri Luar Negeri berkoordinasi untuk mengevakuasi TKI dalam hal di negara penempatan sedang terjadi keadaan sulit misalnya terjadi bencana alam, perang, wabah penyakit, pendeportasian besar-besaran, atau negara penempatan tidak dapat menjamin keselamatan TKI (Pasal 28 PP TKI);
- d. Pelaksana penempatan TKI membantu melakukan klaim atas asuransi dalam hal TKI menderita kerugian pada saat sebelum, selama,

atau setelah penempatan (Pasal 26 huruf c PP TKI).

Pada peraturan pemerintah Nomor 3 tahun 2013 tentang perlindungan tenaga Kerja Indonesia Di luar negeri merupakan peraturan lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004. Peraturan pemerintah tersebut berisi 48 pengurusan Surat Ijin Pengerahan (SIP), cara pendaftaran, perekrutan, dan seleksi calon TKI, sistem pelayanan satu atap, komponen biaya yang dibebankan kepada TKI, layanan data dan informasi TKI, pemantauan penempatan TKI oleh penyedia jasa swasta, pelayanan keputusannya TKI. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2013 dilampiri pula perjanjian PPTKIS dengan calon TKI.

Oleh Pemerintah Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2013 berisi tentang teknis penempatan TKI oleh BNP2TKI yang meliputi perekrutan, pemeriksaan psikologi dan kesehatan, perjanjian penempatan, perjanjian kerja, pengurusan paspor dan visa, pengurusan asuransi TKI, pembekalan akhir pemberangkatan (PAP), penerbitan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN), dan pemberangkatan (Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2013).

Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2013 tentang Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia Perpres Nomor 45 Tahun 2013 berisi tentang pembentukan tim yang bertugas dalam teknis pemulangan TKI dari negara penempatan ke daerah asal, atau keadaan apabila TKI dideportasi dari negara penempatan.

Pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) merupakan lembaga Pemerintah Non Kementerian yang bertanggungjawab penuh pada Presiden. BNP2TKI dibentuk atas amanah dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 dan melalui Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2006. BNP2TKI memiliki fungsi pelaksanaan kebijakan dibidang penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi (Pasal 95 ayat 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004). Selain itu BNP2TKI bertugas pokok yang tertulis pada Pasal 3 yaitu :melakukan penempatan atas dasar perjanjian tertulis antara pemerintah dengan pemerintah negara pengguna TKI atau pengguna berbadan hukum di negara tujuan penempatan.

Pembentukan BNP2TKI sebagai badan yang terfokus pada TKI dinilai oleh beberapa pihak menuai banyak masalah. Komisi I DPR RI, Fayakhun

Andriadi, menilai bahwa permasalahan TKI justru bertambah banyak sejak berdirinya BNP2TKI. Para pegiat peduli TKI mengatakan bahwa BNP2TKI pada kepemimpinan Nusron belum menunjukkan kinerja apapun sebagaimana diamanatkan ketua sebelumnya. Selain itu dapat dilihat bahwa ketika terdapat masalah pada TKI, baik BNP2TKI dan pihak Kemenlu akan saling menyalahkan tentang pihak yang wajib bertanggungjawab atas permasalahan TKI. Isu tentang adanya tumpang-tindih kewenangan juga terjadi antara BNP2TKI dan Kementerian Tenaga Kerja (Kemenaker). Salah satu kebingungan yang dialami oleh beberapa pengusaha adalah mengenai penerbitan SIP (Surat Ijin Pengerahan) dan SIUP (Surat Ijin Usaha Penempatan) TKI. Atas dasar kebingungan itulah pemerintah meninjau kembali keberadaan BNP2TKI. Bahkan, pemerintah bersama Komisi IX DPR mewacanakan untuk membubarkan BNP2TKI dan mengalihkan tupoksinya kepada Kementerian Luar Negeri.

ILO (International Labour Organization) adalah salah satu badan yang dibentuk di bawah naungan PBB, berlokasi di Jenewa dan bergerak di bidang ketenagakerjaan. ILO telah banyak membentuk konvensi internasional yang membahas hampir setiap aspek dari bidang tenaga kerja. Indonesia sebagai salah satu negara anggota turut berpartisipasi dalam pembentukan konvensi dan meratifikasinya.

Sejak keanggotaan Indonesia di ILO pada tahun 1950, Indonesia telah meratifikasi beberapa konvensi pokok antara lain :

1. Konvensi Kerja Paksa 1930;
2. Konvensi Hak Berorganisasi dan Berunding Bersama/Secara Kolektif 1949;
3. Konvensi Kesamaan Pengupahan 1951;
4. Konvensi Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Atas Hak Berorganisasi 1948;
5. Konvensi Penghapusan Kerja Paksa 1957;
6. Konvensi Diskriminasi (Pekerjaan dan Jabatan) 1958;
7. Konvensi Usia Minimum 1973; dan
8. Penghapusan Dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Terburuk Pekerjaan Untuk Anak 1999.

Selain konvensi-konvensi dasar di atas, masih terdapat beberapa konvensi penting yang belum diratifikasi oleh Indonesia. Pemerintah saat ini dituntut untuk melakukan ratifikasi terhadap beberapa konvensi seperti ILO Convention on Domestic Workers 2011 (No. 189), Domestic Workers Recommendation, 2011 (no. 201), ILO Migran Workers (Supplementary Provisions)

Convention 1975 (No. 143), Migration for Employment Convention 1949 (no. 97). Konvensi yang disebutkan di atas penting untuk diratifikasi karena konvensi tersebut berisi tentang hak dan perlindungan pekerja migran. Sementara di Indonesia sendiri masih banyak pelanggaran hak-hak ketenagakerjaan.

Dengan diratifikasinya beberapa konvensi di atas, diharapkan negara pihak akan mematuhi segala ketentuan di dalamnya, dan dapat mengimplementasikan dengan baik melalui peraturan perundang-undangan. ILO adalah organisasi Internasional yang bersifat non advokasi seperti Amnesti Internasional atau Human Right Watch yang dapat menangani kasus. Thamrin Mosii, Presiden Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia, mengatakan bahwa ILO adalah lembaga tripartit yang tidak dapat menangani masalah teknis, melainkan hanya memberdayakan pemerintah, pengusaha, dan serikat pekerja untuk proaktif mengeliminir dampak negatif terkait buruh migran. Dengan meratifikasi Konvensi ILO di atas, Indonesia akan dipermudah dalam melakukan review dan memberi laporan kepada ILO tentang implementasi konvensi ILO di Indonesia. Dengan adanya laporan tersebut, ILO akan merekomendasi dan memberikan catatan kritis tentang pelaksanaan konvensi.

Di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 diatur pula bahwa penempatan TKI oleh pemerintah di luar negeri hanya dapat dilakukan dengan syarat telah terjadi perjanjian tertulis antara kedua pemerintah atau pengguna berbadan hukum negara penempatan (Pasal 11). Hal ini berlaku pula bagi PPTKIS yang harus mempunyai perjanjian tertulis dengan mitra usaha atau pengguna. Kesepakatan tersebut merupakan bukti bahwa kedua negara setuju untuk membentuk kerjasama di bidang ketenagakerjaan. Pemerintah Indonesia memberikan perlindungan dengan cara membentuk *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan negara penempatan. Hal ini dilakukan mengingat banyaknya terjadi pelanggaran hak atas TKI di luar negeri. Perlu diketahui bahwa MoU tidak sama dengan MCN. Meskipun keduanya merupakan perjanjian bilateral namun keduanya berbeda secara substansi. *Mandatory Consular Notification* merupakan perjanjian yang berisi kewajiban mengenai pemberian notifikasi konsuler sehingga lebih mengarah kepada fungsi konsuler.

Sementara substansi MoU lebih kepada hal-hal lain tergantung pada kesepakatan kedua negara. Sebagai contoh MoU tentang pembukaan saluran diplomatik konsuler, MoU tentang kerjasama

pembangunan infrastruktur, dan lain sebagainya. Jumlah kesepakatan Indonesia dengan negara penempatan TKI hingga saat ini telah lebih dari 32 buah, baik berbentuk persetujuan antar pemerintah, Memorandum of Understanding (MoU), Deklarasi Bersama, Pernyataan Kehendak, dll. MoU tersebut berasal dari berbagai negara seperti Malaysia, Korea Selatan, Arab Saudi, Australia, Yordania, Filipina, Jepang, Qatar, dan Libanon. Pada tahun 2015 silam pemerintah Indonesia secara serentak memperbarui MoU dengan beberapa negara seperti Malaysia, Brunei Darussalam, Taiwan, dan Korea Selatan. Selain berisi tentang berbagai kesepakatan bersama melindungi TKI, masalah kenaikan jumlah upah juga akan dipertimbangkan kembali. 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.

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 di perwakilan RI di negara konsentrasi tinggi dengan mengedepankan konsep keperdulian dan keberpihakan secara murah, ramah, cepat, dan transparan. *Citizen service*, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 Permenlu Nomor 4 Tahun 2008, bertugas untuk meningkatkan kualitas pelayanan warga dengan cara melayani kebutuhan warga sebagai berikut :

- a. Registrasi/Lapor Diri WNI;
- b. Memberikan bantuan dan perlindungan kekonsuleran;
- c. Memberikan pelayanan dan perlindungan warga bagi WNI yang menjadi Tenaga Kerja Indonesia;
- d. Memberikan pelayanan dan perlindungan warga bagi WNI yang menjadi awak kapal dan nelayan;
- e. Menyediakan penampungan dan pemberian konseling;
- f. Menyusun dan meng-update data base WNI;
- g. Tertib administrasi.

Hingga saat ini Kemlu telah membentuk *citizen service* di perwakilan Indonesia di luar negeri.

Dengan terbentuknya *citizen service* diharapkan jumlah WNI bermasalah terus menurun

seperti yang terjadi pada tahun 2011-2013. Angka WNI bermasalah dari tahun 2011 yang semula berjumlah 38.880 kasus berkurang menjadi 19.800 kasus pada tahun 2012 dan 13.555 kasus pada tahun 2013.

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 paska 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. Akan tetapi moratorium tersebut dicabut pada tahun 2014 setelah kedua pemerintah sepakat teken MoU mengenai Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Sektor Domestik. Berselang satu tahun 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. Kebijakan ini tentu menuai kontroversi karena bertentangan dengan UUD NRI 1945, atau memicu TKI ilegal lebih banyak, devisa negara menurun, dan lain sebagainya. Akibat

kebijakan ini, para agen penyalur TKI, mantan TKI, calon TKI mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi gugatan tersebut ditolak oleh Mahkamah Konstitusi karena tidak beralasan hukum. Dengan ditolaknya gugatan tersebut maka kebijakan moratorium tetap berlaku hingga saat ini.

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 saluran 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.

Pemerintah Indonesia sebagai salah satu negara peratifikasi konvensi mengenai diplomatik dan konsuler masih merasa tidak cukup mengacu pada Pasal 36 Konvensi Wina 1963. Sehingga Indonesia masih terus menggiatkan kerja sama di bidang MCN dengan berbagai negara, demi optimalnya perlindungan terhadap warga negara Indonesia yang berada di luar negeri.

Indonesia hingga saat ini belum memiliki MCN dengan negara dengan konsentrasi TKI terbanyak. Sementara itu masih banyak warga negara Indonesia yang terancam hukuman mati di negara seperti Arab Saudi, Malaysia, dan Tiongkok. Indonesia terus melakukan pendekatan kepada negara lain agar menyetujui pembentukan MCN, meskipun pendekatan tersebut mengalami penolakan. Hingga saat ini Indonesia hanya memiliki perjanjian MCN dengan Australia, Brunei Darussalam, Filipina, Kosta Rika dan Panama, yang mana bukan merupakan negara dengan konsentrasi TKI terbanyak. Kendati demikian Indonesia terus menggiatkan diskusi lebih lanjut untuk membentuk MCN bersama dengan beberapa negara seperti Malaysia, Yordania, Yaman, Taiwan, dan lain sebagainya. Mengenai negara Malaysia, rencana pembentukan MCN dilakukan dengan membentuk tim Eminent Person Group (EPG) yang berguna untuk menciptakan kesepahaman antara dua negara. Tim EPG antara Indonesia-Malaysia akan terdiri dari pakar, tokoh masyarakat, ulama, budayawan dan cendekiawan.⁹

Pada negara Arab Saudi, kedua negara telah memiliki perjanjian bilateral yang dibentuk pada Februari 2014. Akan tetapi Indonesia memberlakukan kebijakan moratorium TKI yang mengakibatkan Arab Saudi berdiskusi kembali dengan Indonesia untuk dapat memanfaatkan TKI kembali. Draf kerjasama Indonesia Arab Saudi menekankan pada perbaikan perjanjian lama yang mencakup perbaikan fasilitas, perbaikan jumlah upah, pengaturan agen perekrutan, dan lain

⁹BBC Indonesia, RI-Malaysia Bentuk Tim Bersama, http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2008/01/080111_egp.shtml diakses pada tanggal 16 januari 2022 pukul 22.23

sebagainya. Pada mulanya draft perjanjian tersebut ditolak oleh Majelis Syuro karena tuntutan upah yang diusulkan Indonesia terlalu tinggi, yakni mencapai 1.900 Riyal atau Rp 5,81 juta per bulan. Selain itu pemerintah Arab Saudi menilai bahwa draft perjanjian tersebut tidak mencantumkan perlindungan hak bagi majikan. Akan tetapi, pada Januari 2016 Dewan Syuro Saudi menyetujui rancangan perjanjian Indonesia-Arab Saudi terkait dengan pekerjaan rumah tangga. Perubahan yang timbul antara lain pembayaran gaji TKI melalui rekening bank, penggunaan agensi perekrutan TKI yang disepakati oleh kedua negara, serta bantuan 24 jam untuk pekerja di antara poin-poin penting dalam perjanjian.

Membentuk perjanjian MCN merupakan suatu rintangan tersendiri bagi Indonesia, hal ini disebabkan cukup banyak WNI yang berada di luar negeri baik menjadi tenaga kerja, anak buah kapal, menjalani studi, dan lain sebagainya. Seperti yang telah dibahas pada bab sebelumnya bahwa keengganan suatu negara dalam bekerjasama menjadi hal penghambat terbesar apabila dibandingkan dengan alasan lainnya. Berbagai alasan tertentu menyebabkan suatu negara enggan membentuk MCN dengan Indonesia. Sebagai contoh, banyak tahanan WNI berada di Malaysia karena tidak mampu membayar uang jaminan untuk tahanan luar sementara. Pihak Malaysia menilai dari segi teknis, mereka akan disibukkan dengan masalah administrasi saja, mengingat sangat banyak WNI yang berada di Malaysia. Dari sekian hambatan yang dihadapi tidak menyebabkan Indonesia berhenti mengusahakan terbentuknya MCN dengan negara lain.

Suatu MCN menjadi penting karena berbagai kelebihan sebagai berikut :

a. Asas Privacy Act dapat dikesampingkan Privacy Act atau kerahasiaan pribadi adalah salah satu hak asasi manusia yang diatur di dalam UN Declaration of Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), dan perjanjian internasional atau regional lainnya. Privacy Act adalah keadaan dimana suatu negara memberikan perlindungan yang ketat mengenai data pribadi individu yang berada di negara itu. Kerahasiaan pribadi tersebut berlaku baik pada warga negara sendiri dan warga negara asing. Sehingga dengan adanya Privacy Act, hukum internasional tidak membenarkan pejabat konsuler bertindak untuk dan atas nama warga 62 negara yang

tidak menginginkannya.¹⁰ Sementara dengan adanya MCN, suatu negara tetap diwajibkan memberika notifikasi konsuler tanpa penundaan dan dapat mengesampingkan asas privacy act suatu negara.

b. Notifikasi konsuler lebih bersifat wajib Pada dasarnya Pasal 36 Konvensi Wina 1963 telah menyertakan kewajiban negara penerima untuk mengirimkan notifikasi konsuler melalui kata "without delay". Namun pada prakteknya notifikasi konsuler baru disampaikan apabila warga bermasalah tersebut memintanya. Apabila orang tersebut tidak melakukan permintaan maka negara penerima tidak mengirimkan notifikasi konsuler. Dengan adanya MCN, maka baik ada atau tidak ada permintaan dari warga bermasalah, negara penerima akan mengirimkan notifikasi konsuler kepada negara pengirim mengenai warganya yang bermasalah. Tentunya hal ini tetap didasarkan pada itikad baik dari kedua negara dalam menjalankan perjanjian bilateral.

Meskipun hingga saat ini hanya 5 (lima) negara yang mengadakan MCN dengan Indonesia dan kelima negara tersebut bukan negara dengan jumlah TKI besar, namun upaya mewujudkan MCN tetap penting. Hal ini mengingat posisi Indonesia dengan jumlah warga negara yang besar bekerja di luar negeri sehingga berpeluang besar mendapat masalah di sana. Dengan MCN maka keberlakuan Pasal 36 Konvensi Wina 1963 akan semakin kuat, dan upaya perlindungan TKI menjadi lebih mudah. Selain itu hal ini didasarkan pada pengalaman Indonesia dengan beberapa negara di timur tengah seperti Arab Saudi dan Uni Emirat Arab. Negara-negara tersebut seringkali memiliki persoalan hukum yang menimpa TKI tetapi justru tidak cepat melaporkan ke perwakilan Indonesia di sana. Kendati demikian, ada pula negara yang menerima kerjasama MCN dengan Indonesia dan hingga saat ini masih dalam pembahasan.

Langkah lain yang ditempuh Indonesia adalah menggiatkan pembentukan MoU mengenai tenaga kerja. Sebagai contoh MoU antara Indonesia dengan Arab Saudi tertanggal 19 Februari 2014 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI Sektor Domestik. Sebagai bentuk efektifitas dari perjanjian MCN ini dapat dicontohkan dari pemberian notifikasi konsuler dari pemerintah Indonesia ke Filipina pada kasus nelayan ilegal. Sebanyak 544 nelayan asing ditangkap karena menangkap ikan

¹⁰Sahadatun Donatirin, *Mandatory Consular Notification*, *Opinio Juridis*, Volume 01, Oktober 2009, hal31.

secara ilegal di perairan Indonesia. Setelah 544 nelayan tersebut ditangkap, Kementerian Luar Negeri mengirimkan pejabat dari Direktorat Perjanjian Internasional dan Direktorat Konsuler untuk membantu proses verifikasi nelayan tersebut. Dari hasil verifikasi didapatkan hasil bahwa sebagian besar dari nelayan tersebut berasal dari Malaysia dan Filipina.

Selanjutnya Kementerian Luar Negeri segera melakukan notifikasi konsuler kepada Kedutaan Besar dari kedua negara di Jakarta. Hal ini merupakan bentuk pelaksanaan kewajiban konsuler Indonesia kepada Malaysia meskipun kedua negara tidak mempunyai perjanjian MCN. Pelaksanaan kewajiban juga diterapkan kepada Filipina yang mempunyai MCN dengan Indonesia pada 24 Februari 2014.

Konsep perwakilan negara secara umum didasarkan pada tuntutan dan kebutuhan yang timbul di dalam negeri. Adanya persamaan kebutuhan inilah yang melatarbelakangi timbulnya konsep perwakilan negara di negara lain yang selanjutnya membentuk hukum diplomatik. Pengertian dari hukum diplomatik sendiri pernah diberikan oleh Ernest Satow yakni *"diplomatic's the application of intelligence and tact to the conduct of official relations between the Governements of independent states, extending sometimes also to their relations with vassal states or more briefly still, the conduct of business between states by peaceful means."* Quincy Wright memberikan batasan tentang diplomasi yaitu *:"the employment of tact, shrewdness, and skill in any negotiation or transaction; and the art of negotiation in order to achieve the maximum costs within a system of politics in which war is a possibility"*.

Sehingga dari pengertian dan batasan tersebut, dapat ditarik beberapa faktor penting dalam diplomasi antara lain :

1. Adanya hubungan antar bangsa untuk merintis kerjasama dan persahabatan;
2. Hubungan tersebut dilakukan melalui pertukaran misi diplomatik dan para pejabatnya;
3. Pejabat diplomatik tersebut harus diakui statusnya oleh agen diplomatik; dan
4. Para diplomat harus diberikan perlu diberikan kekebalan dan keistimewaan yang didasarkan ketentuan atau prinsip

hukum internasional serta perjanjian lain antar negara.¹¹

Awal mula konsep perwakilan negara bermula dari Zaman India Kuno pada abad ke-12, perwakilan yang dikirimkan pada masa itu biasa disebut dengan duta.¹² Pengiriman duta telah banyak dilakukan oleh negara-negara Asia jauh sebelum negara-negara Eropa mengenal hal ini. Sementara negara-negara Eropa baru mengenal metode pengiriman duta sejak abad ke-16, yang mana kemudian ditetapkan sebagai kebiasaan internasional. Hubungan diplomasi tersebut kemudian mulai diperbincangkan pertama kali pada Kongres Wina 1815 yang kemudian disempurnakan dengan protocol Aix-La Chapelle 1818. Kongres telah menandakan hubungan diplomasi telah menunjukkan sisi modernnya. International Law Commission (ILC) merupakan sebuah badan PBB berdiri pada tahun 1947 yang bertujuan untuk meningkatkan pengembangan kemajuan hukum internasional. ILC telah banyak menangani masalah hukum internasional, yang dimana beberapa diantaranya menyangkut masalah diplomatik. Berangkat dari masalah ini ILC lalu mengkodifikasikan beberapa ketentuan mengenai diplomatik dan konsuler. Dari sekian rancangan kodifikasi yang dilakukan ILC, Konvensi Wina 1961 dan Konvensi Wina 1963 merupakan rancangan yang disetujui berbagai negara peserta dan disahkan menjadi konvensi internasional.

Perserikatan Bangsa-Bangsa lalu memprakarsai konferensi mengenai hubungan diplomatik pada 2 Maret sampai 14 April 1961 dan membahas rancangan pasal yang telah dipersiapkan ILC. Dari konferensi tersebut terbentuklah Konvensi Wina tentang Hubungan Diplomatik tertanggal 18 April 1961 (selanjutnya disebut konvensi Wina 1961). Hal yang sama terjadi pula pada Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler. Konvensi Wina 1963 terbentuk pada tanggal 24 April 1963. Kedua konvensi tersebut kemudian menjadi dasar hukum lahirnya perjanjian mengenai perwakilan diplomatik dan konsuler pada suatu negara. Tidak hanya itu, Konvensi Wina 1961 dan Konvensi Wina 1963 menyebutkan pula hak dan kewajiban dari para duta besar dan konsulat di negara penerima, mengatur cara memberikan bantuan terhadap warga negara yang berada di negara penerima, hingga aturan mengenai persona non grata.

¹¹Syahmin A.K., *Hukum Diplomatik Suatu Pengantar*, CV. Armico, Bandung, 1984, hal 3

¹²Ali Sastroamidjojo, *Pengantar Hukum Internasional*, Bharata Jaya, Jakarta, 1971, hal. 165.

Fungsi diplomatik tertulis dalam Pasal 3 Konvensi Wina 1961 antara lain :

1. Perwakilan (*representation*) Diplomatik yang menempati negara lain berfungsi sebagai penghubung antara negara pengirim dengan negara penerima. Selain itu perwakilandiplomatik berperan sebagai pembela kepentingan negara pengirim, dan sebagai simbol negara pengirim di negara penerima;
2. Perundingan (*negotiation*) Pejabat diplomatik mengadakan perundingan yang membahas mengenai teknis-teknis antar dua negara. Perundingan tersebut mencakup kerjasama bilateral di bidang politik, ekonomi, budaya, perdagangan, militer, ilmu pengetahuan dan lain sebagainya;
3. Laporan (*reporting*) Fungsi diplomatik yakni memberikan laporan mengenai keadaan dan perkembangan di negara dimana perwakilan ditempatkan. Pejabat diplomatik juga memberikan laporan mengenai hal-hal terkait dengan kinerja di negara penerima;
4. Perlindungan (*protection*) Pejabat diplomatik berfungsi melindungi kepentingan negara pengirim dan warga negara yang berada di wilayah negara penerima.¹³

Namun fungsi perlindungan pada Konvensi Wina 1961 lebih ditekankan kepada pertanggungjawaban negara. Sementara tugas daripada konsuler tertulis dalam antara lain melindungi kepentingan negara pengirim dan kepentingan warga negaranya, memajukan hubungan niaga ekonomi, kebudayaan, dan ilmu pengetahuan, memberikan pertolongan terhadap warga negara atau badan usaha, bertindak sebagai notaris dan pejabat catatan sipil, mengeluarkan paspor, visa dan surat jalan kepada warga negara pengirim, mengirim dokumen yuridis atau ekstra yuridis bilamana dibutuhkan oleh pengadilan setempat, memberi bantuan kepada kapal atau pesawat udara.

Berdasarkan fungsi diplomatik dan konsuler di atas, jelas terlihat bahwa hubungan diplomatik merupakan suatu bentuk perwakilan yang berurusan dengan urusan publik dan mengandung aspek politik, yakni hubungan pemerintah negara dengan pemerintah negara yang lain. Sementara

hubungan konsuler mewakili urusan yang lebih privat dan tidak mengandung aspek politik, seperti contohnya kegiatan perdagangan, pelayaran dan urusan lain yang menyangkut kebutuhan warga negara. Bantuan konsuler juga dapat berupa pendampingan oleh pengacara dan penerjemah terhadap warga negara yang mengalami masalah hukum dan sulit berkomunikasi. Selain itu fungsi konsuler adalah untuk mendata warga negaranya yang meninggal di luar negeri. Laporan tersebut kemudian akan diteruskan kepada pemerintah negara asalnya. Bantuan-bantuan konsuler tersebut dapat pula ditolak oleh warga negaranya. Sebagaimana contohnya terdakwa kasus narkoba asal Inggris, Lindsay June Sandiford, divonis hukuman mati oleh Hakim Pengadilan Negeri Denpasar, Bali pada Januari 2013 silam. Inggris telah berupaya untuk memberikan bantuan konsuler akan tetapi ditolak oleh terdakwa. Kendati demikian Inggris akan selalu siap untuk memberikan bantuan diplomatik dan konsuler apabila diperlukan. Suatu negara memiliki kewajiban untuk melindungi warga negaranya yang berada di luar negeri.

Konsep perlindungan negara terhadap warga negaranya berawal dari tahun 1924 dari putusan International Court of Justice pada Mavrommatis Palestine Concessions Case. Putusan tersebut menyatakan bahwa : *"a State is entitled to protect its subjects, when injured by acts contrary to international law committed by another state, from whom they have been unable to obtain satisfaction through the ordinary channel"*. Kasus Mavrommatis (The Mavrommatis Jerusalem Concessions) adalah kasus yang terjadi pada tahun 1924 yaitu sengketa antara individu bernama Mavrommatis melawan Pemerintah Inggris perihal masalah konsesi di daerah Palestina. M. Mavrommatis, seorang berkewarganegaraan Yunani memperoleh konsesi dari otoritas Ottoman untuk bekerja pada pekerjaan publik di daerah Jerusalem dan Jaffa yang selanjutnyamenjadi daerah kekuasaan Inggris pada masa Perang Dunia I.

Pada akhirnya, meskipun sengketa terjadi bukan antara negara dengan negara melainkan individu terhadap negara, namun ICJ memutuskan bahwa Negara tetap berkewajiban untuk melindungi warga negaranya apabila terjadi sengketa. Gerhard Von Glahn, profesor dari bidang political science, memberikan batasan mengenai proteksi yang disebutkan dalam Konvensi Wina 1961, yakni *"he must be ready to assist them, they get into trouble abroad, may have to take charge of their bodies and effects if they happen to die on trip and in general acts as a trouble shooter for his*

¹³Widodo, *Hukum Diplomatik dan Konsuler pada Era Globalisasi*, Laks Bang Justitia, Surabaya, 2009, hal53.

fellow nationals in the receiving states.” Fungsi perlindungan terhadap warga negara yang berada di negara asing telah diimban oleh perwakilan konsuler sehingga lebih banyak mengacu pada Konvensi Wina 1963. Tidak hanya itu, untuk memaksimalkan perlindungan warga negara yang negara asing, di dalam Konvensi Wina 1963 pada Pasal 36 diatur pula tentang kewajiban receiving state dalam hal pelaporan atas keadaan warga negara sending state apabila dinyatakan bermasalah dengan hukum.

Di dalam pasal tersebut disebutkan bahwa apabila warga negara *sending state* melakukan permintaan, pihak yang berwenang dari receiving state wajib, tanpa menunda, untuk memberikan informasi kepada pos konsuler negara pengirim. Bentuk pelaporan tersebut didukung pula dengan fasilitas pendukung fungsikonsuler yang berupa kebebasan berkomunikasi oleh petugas konsuler di negara tersebut kepada warga negaranya.

Hak untuk mendapat notifikasi dan akses 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 preambule, bahwa konvensi tersebut menjadi kontribusi sebagai pengembangan atau hubungan persahabatan antar negara-negara. Tentunya hal ini tidak terpengaruh pada konstitusional negara-negara yang berbeda. Pada Pasal 36 Konvensi Wina 1963 tersebut kemudian oleh banyak Negara lebih dikhususkan lagi ke dalam suatu perjanjian tersendiri yang kemudian disebut 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. Dari beberapa hasil interpretasi di atas dapat ditarik suatu definisi bahwa MCN adalah pemberitahuan

formal dari fakta atau peristiwa mengenai konsuler.

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. 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, *overstayer*, ekstradisi, asuransi, dan lain sebagainya. Mengenai dasar pembentukan MCN, secara implisit tidak ada konvensi yang mengatur tentang pembentukan perjanjian ini. *Mandatory Consular Notification* 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.

Secara umum di dalam sebuah MCN antara dua negara mengatur hal yang sama dengan pasal-pasal yang tertulis dalam Konvensi Wina 1963. Tetapi untuk hal yang lebih spesifik tergantung pada keinginan dari negara bersangkutan. Sebagai contohnya, MCN Indonesia mengatur beberapa hal yang khusus antara lain :

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. Pertemuan rutin atau konsultasi antar pihak;
7. Ketentuan amandemen, dan
8. Batas akhir perjanjian.

Dari poin-poin tersebut dapat dilihat bahwa MCN dinilai penting karena mencantumkan kewajiban yang lebih detail dari kewajiban yang terkandung dalam Pasal 36 Konvensi Wina 1963. Sehingga MCN akan memaksimalkan implementasi prosedur dan perincian dari Konvensi Wina 1963. Pada dasarnya sebuah notifikasi konsuler berdasarkan Konvensi Wina 1963 memiliki 3 prinsip yaitu :

- a. Prinsip Kewajiban; Hal yang membedakan dari adanya perjanjian MCN adalah tingkat kewajiban negara. Negara memiliki kewajiban yang lebih mengikat tentang penyampaian notifikasi atas terjadinya penangkapan dan penahanan tanpa keterlambatan.
- b. Prinsip Pacta Sunt Servanda; Timbulnya sebuah MCN didasarkan pada perjanjian yang mengikat antara negara pengirim dan negara penerima, baik sebelum atau sesudah investigasi.
- c. Prinsip Timbal Balik. Negara, melalui petugas konsulernya, harus memberitahukan notifikasi konsuler secara pasti, dan memperlakukan WNA dengan perlakuan yang sama ketika ditangkap dan ditahan. Dalam hal ini Indonesia akan diwakili oleh Departemen Luar Negeri dan Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia (Direktorat PWNI/BHI). Petugas konsuler juga harus memastikan bahwa negaranya melakukan hal yang sama.

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 praktek di lapangan, pejabat konsuler akan membentuk satuan khusus dan bekerja sama dengan instansi terkait dari negara penerima, misalkan Polisi dan petugas keimigrasian, untuk saling memberikan informasi apabila terdapat WNA yang memiliki masalah hukum di daerah tersebut. Berikut ini merupakan diagram prosedur dari notifikasi konsuler atas penangkapan dan penahanan WNA :

1. Merupakan suatu hal penting apabila kewarganegaraannya *be on the record*.
2. Negara penerima wajib menentukan terlebih dahulu kewarganegaraan tersangka. Hal ini

dapat ditentukan dengan mempertanyakan tempat kelahiran tersangka, bilamana tersangka lahir di negara penerima atau bukan.

3. Apabila negara asing tidak termasuk daftar MCN, maka langkah yang harus ditempuh oleh negara penerima adalah :
 - a. Penawaran tanpa penundaan untuk memberitahukan konsuler negara asing atas penangkapan atau penahanan;
 - b. Apabila tersangka meminta untuk diberikan notifikasi konsuler, maka harus diberitahukan kantor konsuler terdekat tanpa penundaan. Untuk nomor telepon dan fax negara asing di negara penerima.
4. Apabila kewarganegaraan asing tersangka termasuk dalam daftar negara MCN maka langkah selanjutnya adalah :
 - a. Memberitahukan kantor konsuler terdekat dari negara tersebut, tanpa penundaan, atas penangkapan dan penahanan, tanpa memandang permintaan dari negara asing tersebut,
 - b. Menginformasikan negara asing bahwa negara penerima sedang membentuk notifikasi ini.

Langkah-langkah di atas dilakukan berdasarkan kebiasaan dari negara-negara baik dengan MCN maupun tanpa MCN. Notifikasi konsuler tidak hanya diberikan kepada warga negara yang terkena masalah hukum namun juga untuk memberitahukan adanya warga negara pengirim yang meninggal dunia. Kasus kematian WNA akan memberikan beban lebih terhadap pejabat konsuler. Hal ini disebabkan pejabat konsuler harus memberitahukan sanak saudara dari jenazah tersebut, mengatur masalah otopsi apabila diperlukan, persiapan untuk pemakaman, kremasi tubuh jenazah, mengurus masalah perwalian dari harta benda jenazah, dan mengisi laporan kepada petugas yang berwenang. Dalam hal pejabat diplomatik atau konsuler meninggal dunia, mereka masih dilekati oleh kekebalan hingga beberapa waktu tertentu atau hingga jenazah diberangkatkan oleh negara penerima kembali ke negara asal.

Kinerja dari sebuah perjanjian MCN tergantung kepada kedua negara pihak. Pelaksanaan MCN memiliki beberapa hambatan yang diantaranya adalah :

1. Ketidaksiapan petugas konsuler Indonesia tentang MCN dan prinsip timbal balik; Perjanjian MCN merupakan perjanjian baru bagi Indonesia. Hal ini yang menyebabkan Indonesia belum terlalu siap untuk melaksanakan perjanjian ini. Dari segi kesiapan teknologi,

teknologi telekomunikasi Indonesia masih belum berkembang apabila dipertimbangkan dengan perbedaan waktu dan letak geografis Indonesia yang luas dan terpisah antara laut dan daratan. Dari sisi Indonesia, tidak semua petugas mengetahui tentang fungsi konsuler dan MCN merupakan hambatan tersendiri. Sebagai contoh, semua petugas kepolisian di Sumatera Barat harus mengetahui tentang notifikasi konsuler karena dapat dipastikan tidak pernah ada penjelasan sebelumnya.

2. Kosongnya hukum tentang perlindungan terhadap tenaga kerja di luar negeri; Masih sangat jarang ditemukan yang berbicara di bidang perlindungan terutama bagi tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Seharusnya terdapat peraturan yang detail tentang tenaga kerja di luar negeri mulai dari pemberangkatan hingga kedatangan di negara tujuan.
3. Prinsip itikad baik dari kedua negara; Perjanjian MCN adalah perjanjian bilateral antar dua negara yang didasarkan pada kesepakatan bersama, maka prinsip itikad baik merupakan poin yang sangat penting dalam membentuk perjanjian tersebut. Prinsip itikad baik tersebut didasarkan pada asas Pacta Sunt Servanda sebagaimana terdapat pada Pasal 26 Konvensi Wina 1969 mengenai Hukum Perjanjian. Apabila suatu negara tidak melaksanakan prinsip itikad baik di negara mereka, maka fungsi MCN pun tidak akan berjalan dengan baik. Sebagai contoh, Malaysia masih memberikan perlakuan yang buruk kepada warga negara Indonesia meskipun Indonesia dan Malaysia telah membentuk MoU pada tahun 1998 dan 2004.
4. Buruknya sistem pengumpulan data dari warga luar negeri di Indonesia; Sistem pengumpulan data membutuhkan waktu lama dan tidak semua warga negara asing yang berada di Indonesia dapat terdata dengan cepat.
5. Tidak semua petugas konsuler Indonesia di luar negeri melakukan tugasnya sebagai citizen service;
6. Perbedaan bahasa dan budaya antara Indonesia dan luar negeri; Budaya merupakan suatu dasar yang secara tidak langsung akan membentuk sistem hukum yang berbeda antara satu negara dengan negara lain. Sebagai contohnya adalah budaya sistem kafalah di Arab Saudi yang menganggap bahwa setiap pekerja adalah bagian dari properti majikan. Anggapan seperti inilah yang menimbulkan beberapa aturan seperti PRT tidak boleh keluar rumah, hingga tidak dapat kembali ke negara asal tanpa ijin

darimajikan. Budaya seperti ini tidak jarang ikut menghambat kinerja petugas konsuler dalam melaksanakan kewajibannya. Sementara bahasa dapat menjadi hambatan untuk komunikasi efektif dan meningkatkan kebutuhan akses konsuler secara tepat. Hal ini karena setiap mendengarkan bahasa asing dibutuhkan suatu interpretasi yang baik, yangmana tidak hanya melibatkan kata-kata tetapi juga perilaku dan latar belakang budaya dari orang asing tersebut. Hal tersebut biasanya dapat dipahami oleh orang yang mengerti kebudayaan dan kebiasaan negara asing tersebut. Terjemahan biasanya tidak dapat diartikan secara literal, dan apabila penerjemah tidak terlatih dengan baik, maka interpretasinya dapat menjadi salah atau bias;

7. Negara mitra belum bersedia bekerjasama di bidang MCN dengan Indonesia. Kesediaan negara lain untuk membentuk MCN dengan Indonesia menjadi salah satu faktor terbesar yang menghambat terbentuknya MCN. Selama ini negara mitra enggan membentuk MCN dengan Indonesia dengan alasan kewajiban memberikan notifikasi konsuler telah tertulis di dalam Konvensi Wina 1963. Untuk itu, Indonesia harus bisa lebih meyakinkan negara mitra untuk bersedia mengadakan kerjasama di bidang MCN. Salah satu perbedaan sistem hukum antara Indonesia dengan negara mitra adalah adanya kebijakan Privacy Act. Pada negara tertentu masih memiliki kebijakan Privacy Act yang berfungsi untuk melindungi kerahasiaan warga negaranya atau warga negara asing. Sementara dengan dibentuknya MCN maka kebijakan Privacy Act harus bisa dikesampingkan, yang mana negara mitra seringkali tidak ingin melakukan itu.

B. Pertanggungjawaban Negara dalam pelanggaran Mandatory Consular Notification

Terlahir dari bentuk sistem hukum internasional serta doktrin kedaulatan negara dan doktrin persamaan antara negara-negara, pertanggungjawaban negara merupakan asas dasar hukum internasional. Pertanggungjawaban negara menetapkan bahwa setiap kali melakukan tindakan yang melawan hukum internasional terhadap negara lain, maka pertanggungjawaban internasional wajib ditegakkan di antara keduanya. Pelanggaran kewajiban internasional akan menimbulkan kewajiban untuk melakukan tindakan perbaikan.

Oleh karena itu, dalam persoalan ini tertuju pada asas-asas yang berkenaan dengan isu-isu

sekunder, yaitu prosedur dan konsekuensi lain yang timbul dari pelanggaran atas suatu aturan substantif hukum internasional. Hal ini mendorong munculnya sejumlah isu menyangkut hubungan antara aturan-aturan pertanggungjawaban negara dengan aturan-aturan yang berhubungan dengan bidang hukum internasional lainnya.

Prinsip kedaulatan negara dalam hubungan hukum internasional sangatlah dominan. Negara berdaulat yang satu tidak tunduk pada negara berdaulat yang lain. Negara mempunyai kedaulatan penuh atas orang, barang dan perbuatan yang ada di teritorialnya, Meskipun demikian, tidaklah berarti bahwa negara dapat menggunakan kedaulatan itu seenaknya sendiri.

Hukum internasional telah mengatur bahwa di dalam kedaulatan terkait di dalamnya kewajiban untuk tidak menyalahkan kedaulatan tersebut. Karenanya, suatu negara dapat dimintai pertanggungjawaban untuk tindakan-tindakan atau kelalaiannya yang melawan hukum. Interaksi negara satu sama lain amat besar kemungkinannya negara membuat kesalahan ataupun pelanggaran yang merugikan negara lain, di sinilah muncul pertanggungjawaban negara tersebut.

Pertanggungjawaban negara dalam hukum internasional pada dasarnya dilatarbelakangi pemikiran bahwa tidak ada satu pun negara yang dapat menikmati hak-haknya tanpa menghormati hak-hak negara lain. Setiap pelanggaran terhadap hak negara lain menyebabkan negara tersebut wajib untuk memperbaiki atau dengan kata lain mempertanggungjawabkannya. Hal ini sebenarnya merupakan hal yang biasa dalam sistem hukum di mana pelanggaran terhadap kewajiban yang mengikat secara hukum akan menimbulkan tanggung jawab bagi pelanggarnya.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. *Mandatory Consular Notification* merupakan suatu kesepakatan timbal balik antara dua negara yang mengatur tentang penanganan permasalahan yang dihadapi warganegara Indonesia dengan negara sahabat dalam bentuk notifikasi konsuler. Pentingnya *Mandatory Consular Notification* dilatarbelakangi oleh beberapa kasus WNI yang dihukum mati di luar negeri yang tidak diketahui oleh pemerintah Indonesia dan sebagai upaya pemerintah melindungi warganegaranya dari permasalahan di luar negeri.
2. Pertanggungjawaban negara menetapkan bahwa setiap kali melakukan tindakan yang

melawan hukum internasional terhadap negara lain, maka pertanggungjawaban internasional wajib ditegakkan di antara keduanya. Pelanggaran kewajiban internasional akan menimbulkan kewajiban untuk melakukan tindakan perbaikan. Pertanggungjawaban negara dalam hukum internasional pada dasarnya dilatarbelakangi pemikiran bahwa tidak ada satu pun negara yang dapat menikmati hak-haknya tanpa menghormati hak-hak negara lain.

B. Saran

1. Hendaknya demi terpenuhinya perlindungan terhadap warga negara yang merupakan fungsi diplomatic dan konsuler melalui MCN, Indonesia perlu melakukan lobi-lobi dan pendekatan kepada beberapa kepala negara asing yang banyak terdapat warga negara Indonesia yang bekerja sebagai TKI seperti Malaysia dan Arab Saudi
2. Hendaknya pemerintah lebih meningkatkan pengawasan terhadap TKI agar tidak melakukan perbuatan melawan hukum di negara lain agar negara tidak banyak memperbaiki hubungan negara lain karena ulah para TKI yang melakukan perbuatan yang melanggar hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara dalam hukum Internasional*, Keni Media, Bandung, 2015.
- Husni Lalu, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Sastroamidjojo Ali, *Pengantar Hukum Internasional*, Bharata Jaya, Jakarta, 1971.
- Sujatmojo Andrey, *Hukum HAM dan Hukum Humaniter*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015.
- Syahmin A.K., *Hukum Diplomatik Suatu Pengantar*, CV. Armico, Bandung, 1984.
- Widodo, *Hukum Diplomatik dan Konsuler pada Era Globalisasi*, Laks Bang Justitia, Surabaya, 2009.

Sumber Lain :

- BBC Indonesia, RI-Malaysia Bentuk Tim Bersama, http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2008/01/080111_egp.html
- Donatirin Sahadatun, *Mandatory Consular Notification*, Opinio Juridis, Volume 01, Oktober 2009.
- <http://douxsaturniev.blogspot.com/2010/uu-pengertian-pidana-html>