

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Filipina merupakan negara ASEAN terbanyak yang mengirimkan tenaga kerja ke berbagai negara di Asia, Timur Tengah, hingga Amerika. Menurut data *Philippine Statistics Authority* pada tahun 2018 menunjukkan ada sekitar 2,3 juta OFW yang tersebar diseluruh dunia. Wilayah Asia masih menjadi tujuan utama para pekerja migran ini seperti Taiwan, Hongkong, dan beberapa negara lainnya. Total OFW di Asia mencapai 82,6%, dimana sektor domestik menjadi kebutuhan utama warga Asia dan sebagian besar pekerjanya adalah wanita. Sedangkan Timur Tengah masih didominasi Arab Saudi (24,3%), Uni Emirat Arab (15,7%), dan Kuwait (5,7%). Pada umumnya, OFW pria di Timur Tengah bekerja pada bidang industri dengan menjadi operator atau perakitan mesin, konstruksi, maupun pada bagian minyak dan pertambangan.

Banyaknya warga Filipina yang menjadi OFW membawa dampak baik bagi perekonomian Filipina dengan adanya remitansi. Remitansi adalah pengiriman uang dari luar negeri ke dalam negeri maupun sebaliknya dalam bentuk valuta asing. Gaji yang dikirimkan para pekerja migran untuk keluarganya di negara asal disebut remitansi. Pengiriman uang yang dilakukan oleh para pekerja tersebut menambah Produk Domestik Bruto (PDB) Filipina sebanyak 11% pada tahun 2018. Hingga September 2018 total remitansi yang masuk ke Filipina mencapai 235,9 miliar peso yang dikirimkan melalui layanan bank, jasa pengiriman, maupun agen atau kantor lokal (Mapa, 2019). Keberadaan OFW menjadikan negara Filipina penerima remintasi tertinggi setelah India, Tiongkok dan Meksiko. Tingginya remintasi yang diterima Filipina menjadikan surplus ekonomi negaranya dan nilai tukar yang tinggi menjadikan mata uang negara Filipina (Peso) menjadi lebih kuat. Hal tersebut membantu pemerintah menyelesaikan utang-utang luar negeri karena peso menjadi lebih kuat dibandingkan utang yang berbentuk dolar AS. Selain itu, semakin banyak remitansi yang masuk maka semakin meningkat pula konsumsi rumah tangga yang berdampak pada meningkatnya perekonomian negara (CompareRemit, 2020).

Timur Tengah seringkali dijadikan tujuan utama bagi para pekerja migran karena wilayah ini dikenal sebagai negara kaya penghasil minyak terbesar dan pembangunan yang masif. Fenomena migrasi pekerja ke Timur Tengah ini dimulai ketika *oil boom* pada tahun 1970-an yang menarik tenaga kerja dari negara tetangga. Kuwait merupakan salah satu

negara teluk yang mengalami peningkatan ekonomi karena adanya sumber daya minyak. Oleh karena itu, permintaan tenaga kerja semakin meningkat karena Kuwait memiliki jumlah penduduk yang sedikit dan kekurangan tenaga terampil untuk mendukung program pembangunan seperti industri, infrastruktur, pertanian, dan yang paling utama adalah pekerjaan rumah tangga. Di Kuwait terdapat 660.000 pekerja migran yang bekerja untuk rumah tangga, jumlah tersebut mencapai seperempat dari total populasi Kuwait (Aaserud dkk., 2013, hlm. 9–10). Di Timur Tengah termasuk Kuwait, pada umumnya pekerja migran bidang domestik didominasi oleh kaum perempuan. Walaupun, pekerja ini berasal dari berbagai negara seperti Asia dan Afrika, mereka dibagi menurut kelas dan ras. Keluarga yang berasal dari kelas menengah atas cenderung mempekerjakan migran dari Filipina atau Indonesia, sedangkan keluarga kelas menengah memilih pekerja dari Asia Selatan atau Afrika. Wanita Asia biasanya bertugas sebagai perawat untuk anak-anak dan lansia, sementara wanita Asia Selatan dan Afrika memiliki tugas pembersihan. Selain itu, pekerja laki-laki banyak menempati posisi sebagai juru masak, supir, maupun bagian kebersihan rumah tangga (Fernandez & De Regt, 2014, hlm. 1–2). Kuwait merupakan negara dengan jumlah pekerja rumah tangga terbanyak, setiap rumah tangga setidaknya memiliki satu sampai dua orang pekerja. Oleh sebab itu permintaan pekerja migran dari negara Kuwait selalu tinggi terutama pekerja migran dari Filipina. Kuwait lebih menyukai tenaga kerja Filipina dibandingkan negara lain dari kawasan Asia Selatan atau Afrika karena para OFW tersebut mempunyai kemampuan komunikasi yang lebih baik dan tingkat pendidikan yang lebih tinggi. Pada tahun 2013, tercatat ada 170.000 OFW yang mana lebih dari setengahnya adalah pekerja rumah tangga (Aaserud dkk., 2013, hlm. 19).

Tingginya permintaan terhadap pekerja rumah tangga di Kuwait sehingga jumlah OFW wanita lebih banyak dan sebagian besar dari mereka berusia produktif yaitu usia 20-40 tahun. Namun, keberadaan OFW yang tugasnya membantu rumah tangga ternyata dibalas dengan kekerasan fisik yang dilakukan oleh majikannya. Adapun beberapa laporan kasus kekerasan yang dialami OFW wanita seperti dipukul, ditampar, ditendang, bahkan hak mereka untuk mendapatkan makanan, istirahat, dan perawatan kesehatan ditahan oleh majikan. Pada tahun 2018, kasus pembunuhan terhadap OFW Wanita di Kuwait menggemparkan publik. Joanna Demafelis seorang perempuan berusia 29 tahun asal Iloilo, Filipina ditemukan tewas di dalam lemari es di sebuah apartemen kosong di Kuwait City. Demafelis hilang sejak September 2016 dan jenazahnya ditemukan pada awal tahun 2018, pelakunya adalah pasangan suami istri yaitu Nader Essam Assaf warga negara Lebanon dan

istrinya Mona Hassoun asal Suriah. Keduanya didakwa bersalah dan dijatuhi hukuman mati dengan cara digantung pada April 2018 lalu di Kuwait (Aljazeera, 2019).

Kasus tersebut mendapat reaksi dari Presiden Filipina Rodrigo Duterte, Ia memerintahkan untuk merepatriasi OFW yang berada di Kuwait dan memberlakukan larangan terhadap OFW yang ingin bekerja di negara tersebut. Kuwait merespon tindakan Duterte dengan mengusir duta besar Filipina dan memanggil utusan Kuwait dari Filipina. Selain itu, adanya tindakan Filipina yang dianggap melanggar hukum di Kuwait dan aturan diplomatik internasional yaitu beredarnya postingan video penyelamatan staf kedutaan Filipina terhadap sejumlah OFW yang mengalami penganiayaan oleh majikannya. Tindakan tersebut merupakan tanggapan pemerintah atas kemarahan masyarakat Filipina karena banyaknya keluarga mereka yang bekerja di luar negeri mengalami kekerasan. Namun, upaya yang dilakukan oleh pemerintah Filipina dinggap sebagai pelanggaran oleh Kuwait sehingga mengeluarkan surat perintah penangkapan untuk tiga diplomat Filipina dan menahan beberapa staf non-diplomatik kedutaan (Heydarian & Aljazeera, 2018). Pasca terjadinya tindakan pelanggaran kedaulatan tersebut, Filipina meminta maaf kepada pemerintah Kuwait. Menteri Luar Negeri Alan Peter Cayetano mengatakan bahwa Filipina menghormati kedaulatan dan hukum di Kuwait, namun mereka dihadapkan pada situasi sulit yaitu keselamatan warga mereka sendiri (Reuters, 2018b).

Setelah memberlakukan penghentian pengiriman OFW ke Kuwait, Presiden Duterte memerintahkan untuk merepatriasi karena banyaknya laporan kasus penganiayaan dan bunuh diri atas kekerasan yang dialami oleh para pekerja rumah tangga tersebut. Pada Februari 2018, pemerintah memfasilitasi penerbangan gratis melalui maskapai *Philippine Airlines* dan *Cebu Airlines* setidaknya ada 2000-an OFW yang pulang secara sukarela. Pemerintah Filipina berencana membantu para pekerja yang pulang dengan mencari negara penerima lain seperti China dan Rusia (VoA Indonesia, 2018).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang ada, dapat dirumuskan sebuah pertanyaan yakni **“Mengapa Presiden Duterte Melakukan Penarikan Seluruh Pekerja Migran Filipina di Kuwait Tahun 2018?”**

C. Kerangka Teoritik

1. Kepentingan Nasional

Negara merupakan aktor utama dalam hubungan internasional yang menjalin jaringan dengan negara lainnya. Dalam menjalin hubungan tersebut tentu negara mempunyai tujuan atau kepentingan untuk negaranya, hal inilah yang disebut kepentingan nasional. Morgenthau mendefinisikan kepentingan nasional sebagai alat untuk membentuk kekuatan yang digunakan untuk mengontrol negara lain agar tercapainya suatu tujuan, selain itu kepentingan nasional menjadi pedoman dalam penentuan kebijakan luar negeri (Padelford & Morgenthau, 1949, hlm. 5). Sedangkan menurut J. Martin Rochester (Rochester, 1978), kepentingan nasional dapat dilihat adanya kepentingan bersama dari semua individu yang ada dalam kelompok sosial dan terbagi secara seimbang. Dapat dikatakan bahwa kepentingan nasional terbentuk dari adanya tujuan dari sekelompok masyarakat yang berperan mempengaruhi kebijakan pemimpin untuk mewujudkan hal tersebut baik dalam bidang ekonomi, politik, keamanan, budaya, dan lain-lain dimana *output* nya adalah kebijakan luar negeri.

Kepentingan nasional didasari oleh tiga jenis keresahan yaitu keamanan, ekonomi, dan masyarakat dimana ketiga hal tersebut adalah hal utama dan penting bagi suatu negara. Namun, setiap negara juga memiliki dasar kepentingan yang berbeda bagi kebijakan luar negerinya dan mengatasinya sesuai dengan perspektif negara itu sendiri (Wu, 2017, hlm. 413). Dari perspektif realis dalam sistem internasional, negara harus mengutamakan kepentingan nasionalnya diatas kepentingan individu maupun kelompok. Fungsi dari kepentingan nasional yaitu untuk memenuhi kebutuhan psikologis dari standar hidup yang tinggi, untuk menaklukan wilayah dan memperkuat hukum, dan untuk melemahkan lawan (Metea, 2020).

Menurut (Nuechterlein, 1976, hlm. 248), kepentingan nasional negara dapat dibagi menjadi empat kebutuhan dasar untuk menentukan basis kebijakan luar negerinya :

1. *Defence interests*: melindungi negara-bangsa beserta warganya terhadap ancaman dari negara lain maupun segala bentuk ancaman yang diluar sistem pemerintahan.
2. *Economic interests*: meningkatkan perekonomian negara dan hubungan yang baik dengan negara lain.
3. *World order interests*: pemeliharaan sistem politik dan ekonomi internasional negara-bangsa agar perdagangan dapat berjalan dengan baik.

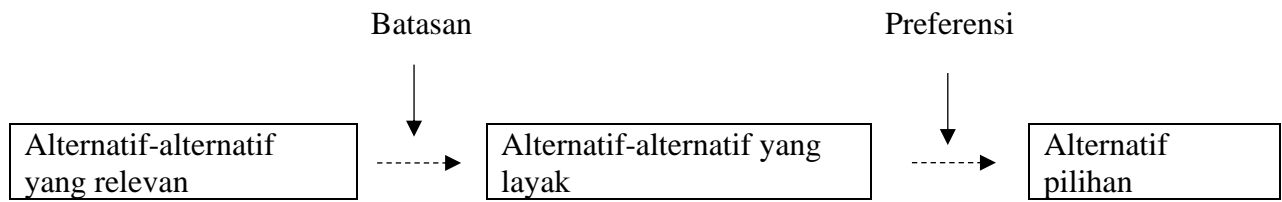
4. *Ideological interests*: perlindungan nilai-nilai yang dimiliki dan diyakini oleh kelompok orang pada suatu negara-bangsa.

Berdasarkan kebutuhan-kebutuhan dasar tersebut negara dapat mengambil sikap atau keputusan yang tepat sebelum menetapkan suatu kebijakan luar negeri sesuai dengan kepentingan yang ingin dicapai. Selain itu, pertimbangan yang lain adalah bagaimana cara pemimpin melihat suatu isu internasional yang berdampak pada negaranya. Kepekaan pemimpin akan menentukan implementasi dari kebijakan luar negeri tersebut hingga jangka panjang. Lebih lanjut Nuechterlein menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi perspektif pemimpin dalam mengambil keputusan. Diantara delapan faktor yang disebutkan, faktor keamanan negara adalah hal yang paling utama maka pemimpin akan memperkirakan seberapa dekat bahaya tersebut dan bagaimana bentuk ancamannya. Kepentingan nasional yang menjadi acuan kebijakan luar negeri haruslah bersandar pada kepentingan vital dengan memikirkan dampak politik, sosial, budaya, dan psikologis yang akan dinilai oleh publik. Risiko timbulnya konflik mungkin saja terjadi, akan tetapi keputusan pemimpin yang menentukan besar atau kecilnya konflik yang ditimbulkan (Nuechterlein, 1976, hlm. 263).

2. *Rational choice theory* (Teori Pilihan Rasional)

Rasional menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pikiran dan pertimbangan yang logis. Maksudnya yaitu pikiran seseorang yang didasari oleh pertimbangan yang cocok dan masuk akal. Dalam hal ini pilihan rasional dapat dikatakan adanya berbagai pilihan yang dihadapkan pada seseorang untuk dapat menentukan satu pilihan yang tepat sesuai kebutuhannya. Pilihan tersebut melalui pertimbangan atas dasar kelogisan dan menghasilkan konsekuensi tertentu.

James Coleman dalam bukunya yang berjudul *Foundations of Social Theory* (1990) menekankan bahwa individu adalah aktor yang berperan atas terjadinya perubahan sosial. Perilaku individu dan pola interaksi yang tercipta antar individu melahirkan sebuah sistem sosial yang mengarah pada satu tujuan. Menurut Coleman, ada dua unsur utama yang mempengaruhi rasionalitas yaitu aktor dan sumber daya. Individu sebagai aktor yang menentukan pilihan dan tindakannya berdasarkan pertimbangan-pertimbangan untuk memenuhi kebutuhannya. Sedangkan sumber daya adalah sarana dimana aktor mempunyai kepentingan dan melakukan kontrol terhadapnya.



Dalam *rational choice theory*, tindakan manusia digambarkan sebagai hasil dua prosedur seleksi. Pertama, dari semua tindakan alternatif yang relevan akan dipilih beberapa alternatif yang layak. Kedua, setelah mendapatkan kumpulan pilihan yang layak, dipersempit lagi menjadi alternatif pilihan yang disukai. Pemilihan alternatif yang layak didasarkan pada batasan seperti hukum, keuangan, sosial, fisik, dan emosional yang dihadapi aktor. Sedangkan preferensi berperan agar aktor dapat menentukan pilihannya diantara pilihan-pilihan alternatif. Batasan tidak dapat mempengaruhi preferensi aktor, namun biasanya perubahan perilaku aktor terjadi karena adanya batasan. Seorang aktor dapat bertindak rasional ketika tidak ada alternatif dari bermacam alternatif yang layak, sehingga cenderung memilih alternatif lainnya. Tindakan dan hasil dari tindakan berkaitan erat dengan harapan atau keyakinan aktor itu sendiri, harapan tersebut dapat diketahui bagaimana pengetahuannya dalam membaca batasan dan peluang (De Jonge & Palgrave Connect, 2012, hlm. 8).

Secara praktis, pilihan rasional diasumsikan ketika aktor memiliki keinginan ia cenderung memilih hasil yang terbaik dari berbagai macam pilihan atau peluang yang ada. Setiap aktor mungkin tidak akan menguji semua pilihan yang dihadapi, akan tetapi ia telah memahami konsekuensi setiap tindakannya dan berupaya untuk bertindak secara rasional pada batasannya sendiri (Adler dkk., 2014). Menurut Weber, tindakan rasional berkaitan dengan perilaku yang dilakukan secara sadar melalui tahap pertimbangan kemudian diwujudkan pada satu aksi yang nyata. Aksi tersebut digunakan untuk mencapai tujuan dan kepentingan dari sang aktor.

3. *Image building*

Menurut Lilleker dalam bukunya yang berjudul “*Key Concepts in Political Communication*” citra adalah representasi publik dari seorang pemimpin yang dinilai oleh masyarakat melalui perilaku pemimpin tersebut. *Image* atau citra merupakan faktor yang paling mendasar untuk membuat masyarakat percaya dengan pemimpin. Jika citra yang dibangun sesuai dengan kebutuhan masyarakat, maka pemimpin tersebut akan lebih disukai. Sebelum membuat masyarakat percaya, langkah pertama yang dilakukan pemimpin adalah membuat dirinya dikenal masyarakat umum (Sharlamanov & Jovanoski,

2014). Orzeauskas dan Smaiziane (2007) menunjukkan ada empat tingkatan dalam membangun citra, yaitu:

- Citra fundamental: tingkat pertama pembangunan citra yang mencakup individu dan prinsip-prinsip organisasi, filosofi, tujuan, dan standar tindakan.
- Citra internal: perencanaan serta pelaksanaan organisasi politik dan kegiatan yang diarahkan kepada para anggota partai politik yang bertujuan untuk memperkuat loyalitas dan solidaritas terhadap partai.
- Citra eksternal: perilaku pemimpin dan kegiatan-kegiatan politik yang ditampilkan di depan umum serta pembangunan hubungan yang sesuai dengan media dan publik.
- Citra yang tidak dapat dicapai: pengaruh perilaku pada faktor-faktor yang terkait dengan politisi atau entitas politik, budaya, pendidikan, dan lain-lain.

Image building atau pembentukan citra dalam ilmu politik merupakan sebuah konsep dengan pendekatan berbasis ekonomi yang digunakan untuk meraih reputasi politik. Citra politik dapat dipahami sebagai reputasi, dilegitimasi kembali menurut norma-norma nalar dan rasionalitas yang demokratis. Pembentukan citra didasari pada pengalaman pribadi, preferensi masyarakat, dan media. Citra yang dibangun oleh seorang pemimpin di depan publik menunjukkan suatu sikap tertentu melalui gaya komunikasi langsung ataupun melalui media massa yang menghasilkan persepsi masyarakat. Kekuatan media pada masa ini akan mempengaruhi reputasi politik sang aktor, sehingga pemimpin dapat menggunakan sarana ini untuk membangun kesan positif terhadap publik. Istilah “citra” berkaitan erat dengan kepribadian seseorang terhadap suatu kebijakan, kompetensi, kekuatan kepemimpinan, dan kredibilitas janji (Scammell, 2015).

D. Penerapan Teori Dalam Penelitian

Dari penjabaran konsep kepentingan nasional tersebut, dapat diterapkan dalam tulisan ini mengenai kasus penarikan OFW di Kuwait pada tahun 2018 lalu oleh Presiden Duterte. Adanya kepentingan nasional Filipina terhadap OFW di Kuwait yaitu menyangkut isu keamanan. Duterte menyatakan komitmennya untuk melindungi para pekerja migran tersebut dan memastikan mereka mendapatkan haknya, karena keamanan warga negara Filipina di luar negeri merupakan tanggung jawab negara.

Kebijakan Duterte untuk menarik para OFW dari Kuwait dapat dianalisa dengan teori pilihan rasional. Duterte bersikap rasional dikarenakan perlindungan warga negaranya telah diabaikan meskipun, baik para pekerja maupun pemerintah Filipina menghadapi

masalah lain yaitu pengangguran yang meningkat. Dari beberapa alternatif solusi yang layak, Duterte memilih untuk menarik warganya dan memahami konsekuensi dari tindakannya tersebut. Adapun, kepentingan pribadi yang ingin dicapai yaitu agar kebijakan tersebut dapat menarik simpati warga negara Filipina sehingga Duterte bisa melanjutkan kepemimpinannya dimasa pemilu yang akan datang.

E. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, kebijakan yang dilakukan oleh Presiden Duterte berdampak pada krisisnya hubungan diplomatik Filipina dengan Kuwait. Adapun kepentingan nasional yang dicapai oleh Filipina yaitu:

1. Presiden Duterte menuntut perbaikan sistem tenaga kerja kepada Pemerintah Kuwait.
2. Presiden Duterte berupaya memperbaiki citranya yang berkaitan dengan masalah Hak Asasi Manusia (HAM).

F. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan beberapa cara dalam pengumpulan data yang bertujuan untuk mendukung referensi dari penelitian yang telah dibuat. Metodologi ini bertujuan untuk memudahkan dalam melakukan penelitian. Penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif. Dimulai dengan memberikan gambaran secara umum mengenai latar belakang dan sejarah isu yang akan diteliti dari gambaran kejadian akan dilakukan dan di analisa secara periodik dengan data yang telah didapatkan. Data yang akan digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder. Data sekunder merupakan data yang didapatkan dari hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti lain. Data sekunder yang digunakan berupa literatur seperti skripsi, tesis, jurnal artikel, buku, *website*, dan berbagai sumber online lainnya. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan kepustakaan yang memanfaatkan referensi dan sumber berupa artikel, jurnal, buku, skripsi, tesis dan berbagai referensi *online* dan *offline*. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini berdasarkan studi literatur dikarenakan penelitian ini menggunakan pendekatan studi pustaka. Beberapa studi literatur yang digunakan penulis berasal dari *website* resmi, serta beberapa berita lainnya yang berhubungan dengan topik penelitian.

G. Batasan Penelitian

Pada penelitian ini penulis menempatkan batasan fokus pembahasan guna menetapkan pembahasan penelitian agar tetap dalam satu koridor dengan judul yang

disajikan. Penulis menganalisa mengenai kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh Duterte terhadap pekerja migran Filipina di Kuwait dengan batasan waktu tahun 2018.

H. Tujuan Penelitian

Sebagaimana uraian diatas, maka capaian yang ingin diraih oleh penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Mengetahui kebijakan-kebijakan yang dilakukan Duterte terhadap pekerja migran Filipina di Kuwait.
2. Mengetahui dampak dari kebijakan Duterte terhadap pekerja migran Filipina dan hubungan diplomatik antara Filipina dengan Kuwait.

I. Sistematika Skripsi

Pembahasan dalam skripsi ini akan dijelaskan dengan rinci dan dibagi menjadi beberapa bab yang terdiri dari;

1. BAB I: PENDAHULUAN

Berisi mengenai latar belakang permasalahan, rumusan masalah, kerangka teori yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah dalam skripsi ini, selanjutnya terdapat hipotesis sebagai dugaan awal mengenai jawaban atas rumusan masalah, kemudian metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi, batasan penelitian, tujuan penelitian, dan yang terakhir adalah sistematika penulisan.

2. BAB II: DINAMIKA *OVERSEAS FILIPINO WORKERS* (OFW) DI KUWAIT

Memuat mengenai bagaimana kehidupan para pekerja migran Filipina di Kuwait serta dampak positif dan negatif keberadaan OFW bagi Filipina dan negara penerima.

3. BAB III: KEBIJAKAN DUTERTE MEMBERHENTIKAN PENGIRIMAN *OVERSEAS FILIPINO WORKERS* (OFW) TAHUN 2018

Menjelaskan mengenai bagaimana sikap dan tindakan Duterte terhadap pekerja migran Filipina mempengaruhi pekerja tersebut, politik dalam negeri Filipina, dan hubungan diplomatik dengan negara-negara penerima OFW.

4. BAB IV: KESIMPULAN