

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pusat Sumber Daya Buruh Migran (2012) mendefinisikan buruh migran atau pekerja migran itu sangat luas meskipun lebih sering di artikan sebagai Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang bekerja di Luar Negeri. Arti umumnya adalah orang yang bermigrasi atau berpindah dari wilayah kelahiran atau lokasi tinggal yang bersifat tetap untuk keperluan bekerja. Guna keperluan bekerja tersebut, pekerja migran akan menetap di tempat bekerja tersebut dalam kurun waktu tertentu. Terdapat dua tipe pekerja migran, yaitu pekerja migran internal dan pekerja migran internasional. Pekerja migran internal adalah pekerja yang bermigrasi dalam kawasan satu negara. Contoh yang paling sering dan mudah dipahami adalah urbanisasi dan transmigrasi. Pekerja migran internasional itu adalah perseorangan yang bermigrasi ke luar negeri untuk keperluan bekerja. Pekerja di Kedutaan Indonesia di Negara Asing adalah buruh migran atau pekerja migran.

Permasalahan di Indonesia, UU No 39/2004 sebagai peraturan tertinggi dalam menangani masalah buruh migran tidak memasukkan definisi mengenai buruh migran yang tidak berdokumen. UU ini juga tidak berperspektif perlindungan. Padahal, *undocumented and documented* terkait dengan perkembangan krisis global yang kian akut memicu beberapa negara penerima seperti pemerintah Hongkong untuk melakukan kebijakan yang mendorong buruh migran untuk tidak mempunyai dokumen misalnya *two weeks rule*.

Sebagaimana yang dikemukakan M.Fayyad (2013) bahwa permasalahan yang menimpa buruh migran Indonesia terjadi sejak dari keberangkatan dari Indonesia sampai kedatangan ke luar negeri. Ada empat persoalan utama buruh migran Indonesia di luar negeri:

1. Pola hubungan kerja (buruh - majikan). Pola kerja antara buruh migran dan majikannya masih dibangun secara sepihak oleh majikan tanpa memperhatikan hak dan suara buruh. Diperlukan upaya untuk memperkuat posisi buruh sehingga memiliki kekuatan yang sama dalam kontrak/kesepakatan kerja.

2. Hak berserikat. Para buruh migran tidak menggunakan haknya untuk ikut dalam perserikatan buruh di negeri setempat, sehingga bila sewaktu-waktu ada masalah tidak ada dukungan dari yang lain.
3. Standar minimal upah. Buruh migran rata-rata belum mengikuti standar upah negara setempat dan belum mendapatkan hak-hak yang sama dengan buruh/pekerja di Negara tersebut.
4. Konflik. Ketika terjadi konflik dengan majikan, rata-rata buruh migran belum memiliki kekuatan untuk menyelesaikannya secara hukum melalui pengadilan atau mediasi pihak ketiga.

Sedangkan BNP2TKI melaporkan dalam hasil penelitiannya bahwa kerugian buruh migran terutama saat mereka berada di negara tujuan sebagaimana ditampilkan dalam tabel berikut:

<b>Jenis Pengaduan</b>	<b>Jumlah Pengaduan Yang Diterima</b>	<b>% Seluruh Pengaduan</b>
Gaji tidak dibayar	1.639	22%
Putus hubungan komunikasi	1.520	20%
Pekerjaan tidak sesuai perjanjian kerja	811	11%
TKI ingin dipulangkan	782	10%
Meninggal dunia di negara tujuan	472	6%
Tindak kekerasan dari majikan	358	5%
Total	5.582	73%

*Sumber:* Laporan per Kasus BNP2TKI, Juli 2011–Juni 2012.

Migrasi penduduk dari daerah yang terbatas akses ekonominya ke negara-negara dengan pendapatan per kapita tinggi merupakan fenomena global. Dalam konteks Indonesia, sejak awal tahun 1980, Saudi Arabia merupakan tempat yang paling banyak mempekerjakan buruh migran perempuan Indonesia sebagai PRT (pekerja rumah tangga). Selain Saudi Arabia, negara-negara lain di Timur Tengah yang mempekerjakan buruh migran Indonesia adalah Uni Emirat Arab, Kuwait, Bahrain, Qatar, Oman, dan Yordania. Laporan statistik terakhir dari Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi tahun 2006 menunjukkan selama 5 tahun terakhir (2001–2005), jumlah penempatan tenaga kerja Indonesia ke Timur Tengah sekitar 943 ribu orang atau sekitar 200 ribu orang per tahunnya.

Banyak kekerasan yang dialami oleh buruh migran perempuan Indonesia dilaporkan. Proses penyelesaian dengan menggunakan jalur diplomasi maupun hukum seringkali macet dan tidak menyelesaikan masalah. Hal ini di antaranya disebabkan oleh buntutnya akses karena begitu

tertutupnya negara yang bersangkutan. Kuat ditengarai tidak adanya pemahaman mendalam tentang aspek budaya antara dua belah pihak. Ditambah sikap arogansi salah satu pihak yang merasa memiliki struktur ekonomi dan kedudukan politik yang tinggi atas yang lain. (Noor Humidah, Lisa, 2006)

### **a.1 Negara Tujuan Arab Saudi**

Sejak didirikan menjadi negara Saudi pertama pada abad 18 oleh raja Abdul Aziz bin Abdelrahman Al-Saud syariah menjadi pilar utama sistem pemerintahan Arab Saudi. Pada tahun 1953 oleh puteranya Raja Saud didirikan kementerian Arab Saudi. Selama 1950 hingga 1960 sebanyak 21 kementerian pemerintah telah didirikan. (Division for Public Administration UN, 2004).

Mekanisme Pergantian Kekuasaan di Arab Saudi sebagai negara monarki absolut, pewarisan kekuasaan di kerajaan Arab Saudi diberikan kepada anak maupun cucu yang paling mampu memimpin negara Arab Saudi di ambil dari keluarga pendiri Arab Saudi, yakni Abdul Aziz bin Abdul Rahman Al-Saud. Seiring berjalannya waktu, sejak 20 Oktober 2006 secara efektif berlaku ketentuan yang menyebutkan bahwa "Undang-undang pewaris tahta kerajaan diamandemen oleh Raja Abdullah dengan membentuk suksesi kerajaan atau disebut sebagai Allegiance Institution ." Lembaga suksesi ini terdiri atas anak serta cucu raja, yang bertugas memilih pengganti raja melalui prosedur pemungutan suara buat menentukan siapa nan dipilih sebagai raja, dan nominasinya ditentukan oleh raja. Jadi setelah amandemen undang-undang tersebut, raja tak memiliki hak penuh dalam memilih putera mahkota buat menggantikannya suatu saat nanti. (Bina, 2015)

Arab Saudi adalah negara dengan jumlah imigran terbesar karena hampir melebihi jumlah penduduk asli yang ada di Arab Saudi, jumlah Tenaga Kerja Asing mencapai 8 – 9 juta orang dari 27 juta populasi yang ada dengan 90% merupakan pembantu rumah tangga. (Putri, 2015).

Sistem perburuan migran di Arab Saudi menggunakan sistem Kafala (sponsorship). Pekerja rumah tangga migran tidak hanya menanggung resiko akibat pengecualian mereka dalam hukum perburuan, tetapi juga akibat dari kebijakan imigrasi yang sangat kaku, yang bergantung pada visa berbasis sponsor. Kerajaan telah melembagakan kebijakan untuk meningkatkan komponen angkatan kerja Saudi yang sampai saat ini tidak berhasil. Kebijakan Saudi-isasi ini berusaha untuk membatasi dan mengontrol jumlah dan distribusi pekerja asing di berbagai sektor

ekonomi. Salah satu strategi utama adalah kafala, atau sistem visa dengan sponsor, dimana visa dan status hukum pekerja tergantung pada majikannya. Sistem ini menciptakan ketimpangan kekuasaan yang besar antara majikan dan pekerja dan menghasilkan pembatasan hak pekerja migran yang besar. (Human Rights Watch, 2008)

## **a.2. Pengertian Kafala**

Sistem Kafala sponsor adalah kebijakan pemerintah yang digunakan untuk mengatur, mengelola, dan mengontrol populasi tenaga kerja migran sementara di negara-negara teluk. Kafala mengharuskan semua tenaga kerja migran memiliki sponsor lokal resmi yang bertanggung jawab untuk mengatur visa imigrasi dan status tinggal di negara teluk (Gardner 2010). Kafala sponsor langsung terikat dengan peraturan pekerjaan rumah tangga, dimana pemerintah GCC (negara teluk) sering mengatur peraturan-kerja tertentu dalam negeri. Sebagai contoh, di bawah perjanjian kontrak standar, PRT secara hukum diharuskan untuk bekerja selama dua tahun dan sering memberlakukan sebuah masa percobaan dengan majikan masing-masing selama tiga bulan. (Froilan T. Malit and George Naufal, 2014)

Sistem kafala, atau sponsor didasarkan pada tradisi badui yang berprinsip memberikan kenyamanan, mengkondisikan kewajiban tertentu terhadap pendatang atau seorang tamu tertentu dalam hal pengobatan dan perlindungan. Secara historis, sistem kafala berfungsi sebagai mekanisme untuk memberi tempat tinggal bagi orang asing di masyarakat mereka. Melalui sistem ini, tuan rumah menjamin setiap orang asing yang berkunjung dan menerima tanggung jawab atas perilaku mereka. Sistem ini juga secara tersirat bermakna bahwa sponsor bertanggung jawab atas keselamatan dan perlindungan asing dan tamu asing. Seiring waktu, bagaimanapun, arti sebenarnya dari sistem kafala telah berubah dan sekarang digunakan oleh pemerintah negara-negara teluk sebagai cara mengatur aliran tenaga kerja ke negara mereka. (Rooja Bajracharya and Bandita Sijapati, 2012)

Arab Saudi tetap menerapkan sistem kafala antara lain alasan investasi besar untuk merekrut pekerja migran. Besarnya biaya awal sangat mempengaruhi hubungan kerja dan kondisi kerja. Agen perekrut mengenakan biaya pada majikan Saudi antara 5.000 sampai 9.000 riyal (\$1300-2340) untuk mempekerjakan seorang pekerja rumah tangga. Banyak majikan yang merasa mereka telah membuat investasi keuangan yang besar dan mengacu pada pembayaran awalnya sebagai pembenaran atas pembatasan yang mereka lakukan untuk mencegah pekerja

rumah tangga “melarikan diri”, seperti menahan paspor, menahan upah, dan mengurung diri pekerja di tempat kerjanya. (Human Right Watch, 2008)

### **a.3. Masalah dalam budaya kafala dan Tekanan Internasional**

#### ***a.3.1. Kondisi kerja eksploitatif***

Pekerja migran menderita akibat penyalahgunaan kafala di negara Teluk, bentuk-bentuk penyalahgunaan tersebut antara lain, upah tidak dibayar atau bayaran upah kurang, penyitaan paspor, kondisi hidup yang tidak memadai, jam kerja yang panjang, biaya agen dan perekrutan pelanggaran, penggantian kontrak dan terbatas, atau tidak ada kebebasan bergerak, kekerasan fisik, seksual atau emosional, dan ditinggalkan dalam kasus majikan mengalami kebangkrutan.

#### ***a.3.2. Kondisi kehidupan yang eksploitatif***

PRT umumnya hidup dengan majikan mereka. meskipun banyak negara baru-baru ini menerapkan kontrak standar untuk pekerja rumah tangga yang mencakup ketentuan untuk "akomodasi yang layak," kontrak standar gagal untuk mendefinisikan apa arti dari akomodasi yang sesuai dan layak. Sistem kafala memberikan sponsor kebijaksanaan yang lengkap dalam memutuskan mana karyawan akan tinggal menetap. Pekerja migran ditentukan baik yang hidup dengan majikan mereka (dalam kasus PRT) atau di kamp buruh. Sebagian besar pekerja migran laki-laki, terutama pekerja konstruksi, tinggal di kamp kerja paksa di pinggiran kota-kota di negara-negara Teluk. kamp ketenagakerjaan biasanya kekurangan stok kebutuhan dasar, seperti listrik dan air yang mengalir. Umumnya penuh sesak dengan enam orang berbagi kamar 10 x 10 m. Kamp juga cenderung tidak memiliki fasilitas kamar mandi yang tepat, ventilasi atau unit AC.

#### ***a.3.3. Kebijakan negara yang eksploitatif***

Salah satu konsekuensi utama dari perumusan dan pelaksanaan sistem kafala adalah pengembangan hukum dan kebijakan membatasi hak-hak migran. Kebijakan ini berasal dari kontrol atau "tanggung jawab" mensponsori pekerja. Banyak kebijakan yang dikodifikasi menjadi undang-undang, sedangkan yang lain, seperti kamp kerja paksa, telah dilembagakan sebagai praktek umum.

Pada kasus Buruh Migran yang melarikan diri (*absconding*) terjadi ketika seorang karyawan meninggalkan pekerjaan tanpa izin. Di negara-negara Teluk, melarikan diri adalah sebuah pelanggaran pidana terkemuka penahanan tanpa batas waktu dan deportasi. Sistem kafala memberikan majikan kemampuan untuk memberikan status hukum pekerja dan kemampuan untuk mengambil status itu. Peraturan-peraturan mensyaratkan pengusaha untuk melaporkan pekerja sebagai "hilang". Seseorang yang menyembunyikan status "melarikan diri" menghadapi tuntutan denda signifikan. Setelah pemberitahuan dari "hilang" pekerja, polisi membatalkannya / izin tinggal dan mengajukan agar dilakukan penahanan. Produk kebijakan dari sistem kafala bahwa pekerja tidak memiliki hak hukum untuk meninggalkan kerja bahkan dalam kasus penyalahgunaan.

#### ***a.3.4. Tekanan Internasional***

Penyalahgunaan dan eksploitasi buruh migran di Arab Saudi memunculkan tekanan internasional. Isu menyediakan pekerja migran dengan akses gratis ke pasar tenaga kerja ketika mereka bertemu kondisi tertentu terutama jika buruh migran menjadi pengangguran atau ingin pindah ke majikan lain akan menjadi penting untuk mempromosikan perlindungan hak-hak buruh migran di negara bekerja.

Dengan hal ini, Konvensi ILO No.143 menyatakan bahwa 'pekerja migran yang telah kehilangan pekerjaan mereka harus diizinkan cukup waktu untuk menemukan pekerjaan alternatif'. Tapi dalam prakteknya, sangat disayangkan bahwa perundang-undangan nasional di sebagian besar negara di Timur Tengah membatasi pilihan bebas buruh migran memilih pekerjaan. Baru-baru ini keterbatasan pada pergeseran buruh migran menjadi ciri khas dari migrasi tenaga kerja sementara dan semakin populer. Karena biaya utama untuk membawa pekerja dikeluarkan oleh pengusaha, bukan tidak mungkin bahwa mereka akan menyetujui pekerja mereka berangkat ke majikan lain Khususnya di Timur Tengah, penghapusan sistem sponsor dan pembatasan pergeseran majikan merupakan aspek penting untuk mencegah pelanggaran dan mengurangi kerentanan buruh migran. Jika mereka berhak menggeser tempat kerja atau majikan dalam pelaksanaannya akan memudahkan mereka serta kurang terikat pada majikan dan juga tidak mentolerir setiap pelecehan dan eksploitasi

Konvensi ILO No.81 dan 129 memberikan panduan dasar normatif bagi hukum nasional dan kebijakan mengenai inspeksi tenaga kerja. ILO menentukan bahwa pengawasan ketenagakerjaan harus lebih fokus pada sektor-sektor dan tempat kerja di mana pekerja

migran intens bekerja termasuk dalam hal ekonomi informal. Pejabat pemerintah harus melakukan inspeksi dengan bijaksana terkait masalah penting seperti perbedaan bahasa dan kesulitan komunikasi. (ILO, 2012)

Arab Saudi juga telah menyetujui lima piagam perjanjian hak asasi manusia internasional yang mengharuskan negara menghapus diskriminasi ras dan jender, melindungi hak anak, melarang penyiksaan, dan mencegah serta menghukum pelaku perdagangan manusia. Kewajiban-kewajiban yang disebutkan dalam piagam perjanjian itu mewajibkan Arab Saudi untuk memastikan adanya kebijakan yang mencegah kondisi yang mengarah pada perdagangan manusia dan melindungi pekerja rumah tangga dari perlakuan yang diskriminatif dan merendahkan martabat. Menurut pemerintah Saudi, piagam perjanjian internasional ini secara otomatis menjadi bagian dari hukum domestik. Dengan demikian, standar hukum internasional ini memiliki status hukum yang sama dengan hukum domestik dan dapat langsung digunakan dalam proses di pengadilan negeri.

Tetapi, Arab Saudi masuk sebagai negara anggota dengan reservasi terhadap piagam perjanjian yang ditandatanganinya, dinyatakan dalam kasus Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW), “Jika ada pertentangan antara salah satu isi Konvensi dan aturan dalam hukum Islam, Kerajaan tidak berkewajiban untuk melaksanakan isi Konvensi yang bertentangan itu.” Reservasi yang tidak sejalan dengan maksud dan tujuan dari piagam perjanjian jelas melanggar hukum internasional dan sepenuhnya tidak dapat diterima karena akan membuat kewajiban dasar internasional menjadi tidak berarti. (Human Right Watch, 2008). Sehingga hingga kini Arab Saudi tidak mengubah budaya kafala dalam kebijakan buruh migran.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pemaparan penulis tersebut, dalam penelitian ini penulis berusaha merumuskan beberapa masalah yang menjadi pokok pembahasan dalam penulisan. Adapun permasalahan tersebut dirumuskan sebagai berikut: **“Mengapa Arab Saudi tidak mengubah budaya kafala dalam kebijakan buruh migran?”**

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Menjelaskan sebab-sebab utama hak-hak buruh migran di tempat bekerja belum terpenuhi dengan baik.
- b. Selain itu diharapkan pemerintah pengirim tenaga kerja seperti Indonesia mampu menyelesaikan permasalahan buruh migran dari akarnya yaitu memahami budaya kafalah di timur tengah khususnya Arab Saudi.
- c. Diperoleh metode lebih tepat dalam melindungi buruh migran di timur tengah.

## 2. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat dari dua sisi yakni :

- a. Secara praktis, diharapkan bagi pemerintah Republik Indonesia dan pihak Penerima Buruh Migran mendapatkan bahan masukan dan pertimbangan untuk dapat memaksimalkan kerjasama pengiriman TKI yang mencakup pembangunan, pertukaran informasi, kerjasama dan *memorandum of understanding* yang lebih dapat diakses diantara kedua belah pihak.
- b. Bagi pihak akademisi, diharapkan tesis ini diyakini dapat menjadi bahan telaah dan kajian lebih lanjut terhadap kajian *Buruh Migran* sebagai salah satu bentuk diplomasi yang memiliki peluang dan tantangan bagi pemerintah untuk menjalin kerjasama internasional dengan negara-negara pengguna buruh migran

## D. Tinjauan Pustaka

Kajian yang berkaitan dengan permasalahan Buruh Migran dan faktor-faktor yang menyebabkan masalah tidak terpenuhinya hak-hak buruh migran sudah banyak diteliti. Namun dari sekian banyak literatur dengan kajian mengenai kebijakan buruh migran di timur tengah khususnya Arab Saudi belum ada satu pun kajian yang memfokuskan pada analisa persistensi Arab Saudi mengimplementasikan budaya kafalah terhadap kebijakan buruh migran. Dari literatur-literatur yang ada sebagian besar terfokus pada pembahasan tentang permasalahan buruh migran ilegal dan kasus buruh migran dari sisi hukum yang ada.

Tinjauan Pustaka yang penulis teliti adalah pustaka yang terkait dengan permasalahan implementasi budaya kafalah terhadap kebijakan buruh migran. Berdasarkan penelitian yang dilakukan, penulis menemukan 6 (enam) pustakan yang terkait dengan lemahnya pemenuhan hak-hak buruh migran antara lain disebabkan oleh budaya kafalah. Adapun tinjauan pustaka tersebut terdapat seperti dalam tabel.

No	Nama dan Tahun Terbit	Judul Penelitian	Metode	Jawaban <i>Riset Question</i>
1	Anggani Fudianti ( UGM, 2009)	Kebijakan Pemerintah Indonesia tentang Perlindungan TKI dalam Pemenuhan Hak Dasar TKI di Luar Negeri (studi Kasus TKI di Arab Saudi).	Kualitatif, Studi pustaka dan wawancara	Problematika TKI akibat dari budaya kafalah adalah gambaran permasalahan yang dialami TKI yang berada di Arab Saudi dari hulu hingga ke hilir
2	Djuni S. Prihatin (UGM, 2007)	Potret Buram Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia	Kualitatif dan Studi Pustaka	Faktor-faktor masalah TKI: (1) tenaga kerja, (2) pengantara transaksi ketenagakerjaan, dan (3) jaminan hukum pemerintahan
3	Imanuella T. Gerard (Unair, 2011)	Tindakan Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Arab Saudi dalam Menangani Permasalahan TKI di Arab Saudi	Kualitatif, Studi pustaka	Pelaksanaan perlindungan TKI terkendala acuan hukum masing-masing negara
4	Muslan Abdurrahman (2006)	Ketidakpatuhan TKI sebuah efek diskriminasi Hukum	Studi Pustaka dan Wawancara	Pemicu permasalahan TKI karena perlakuan eksploitasi oleh para calo TKI.
5	Bassina Farbenblum, Eleanor Taylor-Nicholson, Sarah Paoletti (New York, 2013)	<i>Migrant Workers' Access to Justice at Home: Indonesia</i>	Kualitatif, Studi Undang-undang Buruh Migran, Wawancara dan <i>Focus Group Discussion</i>	Keterlibatan berbagai aktor dalam pemenuhan hak-hak buruh migran
6	Agung Setyo Wibowo (2015)	Jejaring Advokasi Masyarakat Sipil di Asia Tenggara: Studi Kasus Task Force on ASEAN Migrant Workers (2007-2010)"	Studi Pustaka dan wawancara dengan teori konstruktivis	Terbatasnya ruang politik dari ASEAN kepada kelompok masyarakat sipil

d.1. *Pertama*, Fudianti Anggani dalam penelitiannya mengenai kebijakan pemerintah Indonesia tentang perlindungan TKI dalam pemenuhan hak dasar TKI di luar negeri menyatakan bahwa program penempatan TKI di Saudi Arabia menjadi sebuah prospek yang baik bagi pemerintah Indonesia, dimana menjadi solusi atas permasalahan pengangguran yang sangat tinggi jumlahnya di Indonesia serta keterbatasan lapangan pekerjaan di dalam negeri. Tetapi di sisi lain, hal ini memunculkan permasalahan baru dengan berbagai kasus kekerasan yang menimpa TKI diakibatkan dari budaya *kafalah* yang berlaku. Sehingga pengguna jasa kurang menghargai dan menghormati hak-hak pekerja. Pemerintah Indonesia menghadapi hambatan dalam merealisasikan perlindungan TKI di Saudi Arabia karena adanya perbedaan landasan hukum yang digunakan di negara tersebut. (Fudianti, 2009)

Fudianti juga menyatakan bahwa problematika TKI akibat dari budaya kafalah adalah gambaran permasalahan yang dialami TKI yang berada di Arab Saudi dari hulu hingga ke hilir, perlindungan TKI yang selama ini diberikan pemerintah Indonesia tidaklah cukup melindungi TKI selama berada di luar negeri bahkan sebelum dan sesudah keberadaan TKI di luar negeri. Indikasi pelanggaran terhadap aturan yang menyebabkan keberadaan TKI ilegal, penangguhan pembayaran gaji dan jaminan sosial yang tak kunjung terpenuhi merupakan bagian dari pelanggaran atas hak dasar TKI. Selain itu pelanggaran HAM melalui bentuk penganiayaan, penyiksaan, perbudakan, dan pemerkosaan bahkan pembunuhan adalah cerminan yang nyata akan keadaan TKI di Arab Saudi. Kondisi tersebut di atas menunjukkan bahwa permasalahan yang dihadapi TKI memerlukan penanganan yang tepat dalam nuansa penegakan hukum serta perlindungan hukum dan HAM.

d.2. *Kedua*, S. Djuni Prihatin seorang dosen Ilmu Sosiatri Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dalam penelitiannya mengemukakan bahwa Besarnya mobilitas pekerja secara internasional memberikan setidaknya dua keuntungan. **Pertama** menekan angka Pengangguran di dalam negeri. **Kedua**, tambahan devisa. Namun demikian, arus migrasi keluar yang terlampau besar juga menimbulkan dampak yang kurang menyenangkan, seperti hilangnya sebagian besar pekerja potensial dari daerah pertanian. Dari sisi pemanfaat pekerja migran dari luar negeri, kehadiran TKI juga bisa memiliki implikasi-implikasi sosial, ekonomi dan politik. Mayoritas TKI adalah pekerja kasar, sementara penduduk negeri yang bersangkutan memiliki tingkat pendidikan dan ketrampilan yang cukup tinggi. Yang terjadi bukan hanya segregasi sosial tetapi juga stereotyping yang pada gilirannya mengkondisikan potensi konflik. (Prihatin, 2007)

Djuni menjelaskan bahwa migrasi TKI dalam kalkulasi makro bersifat saling menguntungkan. Negara pengirim memperoleh keuntungan dalam bentuk pengurangan jumlah pengangguran. Negara penerima terbantu upayanya meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Sungguhpun demikian, dalam skala mikro menimbulkan persoalan yang menuntut perhatian serius. Pengamatan dalam skala mikro inilah yang langsung menyentuh kehidupan TKI sebagai manusia, bukan sekedar sebagai instrumen pertumbuhan ekonomi. Berbagai persoalan yang menimpa TKI di luar negeri seperti perlakuan kasar, pemerkosaan, penyiksaan fisik sampai pada pengusuran sebenarnya

juga bersumber dari persoalan yang sudah ada sejak dari dalam negeri. Untuk melacak sumber-sumber kerapuhan perlindungan tenaga kerja, perlu dilakukan pelacakan di tiga domain: (1) tenaga kerja, (2) pengantara transaksi ketenagakerjaan, dan (3) jaminan hukum pemerintahan

d.3. *Ketiga*, Imanuella Tamara Geerards pernah menulis tentang buruh migran di Arab Saudi, dalam penelitiannya menyatakan bahwa program penempatan buruh migran di Saudi Arabia mempunyai dua implikasi. Pertama, dampak positif bagi Indonesia sebagai negara pengirim, seperti meningkatkan devisa negara dan menjadi alternatif menciptakan peluang lapangan kerja. Program ini juga memberikan manfaat pada meningkatnya level sosial ekonomi TKI. Kedua, dampak negatif seperti kasus penganiayaan. Salah satu penyebabnya adalah masalah datang dari majikan itu sendiri yang tidak menghormati hak buruh migran. Penyebab yang lainnya datang dari buruh migran itu sendiri berupa kesenjangan budaya dan hukum menjadi faktor penghambat memberikan perlindungan dan mengakhiri masalah buruh migran oleh kedua negara baik Indonesia maupun Arab Saudi. Bagaimanapun juga kedua negara telah berupaya memberikan tindakan perlindungan dan menangani masalah yang dialami oleh buruh migran walaupun belum optimal. (Geerard, 2008 issn 2086-7050)

Menurut Imanuella Dalam permasalahan TKI di Arab Saudi, sistem hukum negara Indonesia tidak dapat menjangkau permasalahan yang terjadi di Arab Saudi. Sehingga untuk menangani kasus-kasus TKI yang terjadi di Arab Saudi tidak hanya didasarkan atas peraturan hukum yang telah dikeluarkan pemerintah Indonesia. Namun dalam pelaksanaannya harus disesuaikan dengan peraturan negara setempat, yaitu sistem hukum Arab Saudi (Syariah) selaku negara yang menjadi tempat terjadinya masalah/kasus (KBRI Riyadh, 2003: 60). Hal ini mengakibatkan penanganan kasus terhadap TKI di Arab Saudi menjadi sulit, apalagi UU ketenagakerjaan di negara tersebut pada pasal 1 menyebutkan bahwa UU perlindungan ketenagakerjaan tersebut tidak mencakup perlindungan terhadap informal (*Saudi Embassy*, 1969). Bahkan dalam pandangan dan tradisi mereka, para TKI di sana dianggap buda-kbudak belian, sehingga rawan terjadi perkosaan, pelecehan seksual, penganiayaan, dan pelanggaran HAM lainnya. (Geerards, 2008)

d.4. *Keempat*, Muslan Abdurrahman mengkaji mengenai permasalahan ketenagakerjaan sebagai sebuah efek diskriminasi hukum dengan melihat banyaknya kasus TKI ilegal terutama yang ada di Malaysia. Ia menyatakan bahwa peraturan tentang penempatan dan perlindungan TKI tidak sejalan dengan peraturan yang telah ditetapkan melalui Kepmenakertrans Nomor 44 A/MEN/2002 yang kemudian diganti dengan Undang-undang RI Nomor 39 Tahun 2004 mengenai Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri. Kasus TKI ilegal atau ketidakpatuhan TKI dalam menjalankan prosedur resmi dari pemerintah dikarenakan perlakuan eksploitasi oleh para calo yang pada akhirnya TKI tersebut menjadi permasalahan baru yang harus ditangani oleh pemerintah. Selain itu, ia juga membahas tentang hal-hal yang memicu munculnya perilaku ketidakpatuhan dikarenakan diskriminasi melalui peraturan perundangan tentang penempatan TKI, dimana hal ini menjadi pemicu dan faktor yang kuat terjadinya kasus TKI ilegal (Abdurrahman, 2006).

d.5. *Kelima*, Yang buku yang ditulis oleh Bassina Farbenblum, dkk. Mengkaji tentang buruh migran dengan **pendekatan norma** Hukum Internasional dan Pendekatan Berbasis Hak Terhadap Migrasi Tenaga Kerja Dalam melakukan tinjauan atas akses terhadap keadilan bagi para buruh migran, penelitian ini melakukan pendekatan HAM: tidak hanya melihat pada undang-undang dan mekanisme yang ada sebagai solusi bagi pekerja migran, tetapi juga mengkaji bagaimana undang-undang dan mekanisme tersebut pada akhirnya dapat melayani realisasi dan pemenuhan hak individu buruh migran yang diabaikan sebagian besar karena sistem *kafalah*. Dalam hal ini studi memandang para buruh migran sebagai pemegang hak yang berusaha mengidentifikasi entitas tertentu yang bertanggung jawab bagi pemenuhan hak-hak tersebut – apakah entitas tersebut merupakan instansi pemerintah dan kementerian, PPTKIS, perusahaan asuransi atau entitas lainnya. Penelitian ini melakukan kajian terhadap hak asasi manusia yang tertuang dalam perjanjian internasional dimana Indonesia merupakan salah satu pihak yang ikut menandatangani, di samping sumber-sumber hukum dan kontraktual lainnya yang terkait dengan hak-hak para pekerja migran. (Bassina Farbenblum, Eleanor Taylor-Nicholson, Sarah Paoletti, 2013)

d.6. *Keenam*, Penelitian yang dilakukan oleh Agung Setyo Wibowo (2015), yang berjudul “Jejaring Advokasi Masyarakat Sipil di Asia Tenggara: Studi Kasus Task Force on ASEAN Migrant Workers (2007-2010)” menggunakan *teori konstruktivis* dalam menganalisa sebab-sebab belum berhasilnya advokasi Satuan Tugas Buruh Migran ASEAN (TFAMW) terhadap ASEAN dalam perlindungan hak-hak buruh migran periode 2007-2010. TF-AMW merupakan suatu jejaring masyarakat sipil yang berupaya menekan ASEAN sebagai organisasi regional guna mengadopsi instrumen yang dibuatnya agar seluruh negara di Asia Tenggara meratifikasi standar internasional dalam perlindungan dan pemajuan hak-hak buruh migran. Dengan metode kualitatif, penelitian ini berupaya menganalisis bagaimana jejaring TF-AMW terbentuk, bagaimana strategi advokasi yang diterapkan untuk mengadvokasi ASEAN, dan bagaimana hasil dari advokasi tersebut. Penelitian ini menarik kesimpulan bahwa belum berhasilnya advokasi TF-AMW dipicu oleh terbatasnya ruang politik dari ASEAN kepada kelompok masyarakat sipil, dominannya norma-norma *ASEAN Way* yang sebenarnya mencerminkan bagaimana organisasi ini memandang hak-hak buruh migran sebagai isu HAM, dan tidak adanya momentum politik.

Berdasarkan penjelasan mengenai beberapa penelitian diatas, peneliti memandang bahwa penelitian yang selama ini dilakukan terkait dengan perlindungan buruh migran maupun TKI lebih berfokus pada kebijakan dan perlindungan hukum, serta tanggung jawab pemerintah dalam melindungi TKI tersebut sebatas membahas negara pengirim. Pada pembahasan mengenai perlindungan buruh migran dan TKI, tidak ada pembahasan mengenai persistensi Arab Saudi mengimplementasikan budaya kafalah dalam kebijakan buruh migran sehingga menjadi pertimbangan utama dalam perlindungan buruh migran maupun TKI yang ada di Saudi Arabia. Maka dari itu, hal ini yang membedakan penelitian ini dengan penelitian-penelitian yang telah ada sebelumnya, dimana penelitian ini mencoba mengkaji budaya negara penerima buruh migran atau TKI, khususnya Saudi Arabia untuk penempatan buruh migran dan TKI ke Saudi Arabia sebagai pembeda yang lainnya dan menjadi nilai kebaruan dari penelitian ini.

## E. Kerangka Pemikiran dan Teori

### e.1. Konsep Budaya

#### e.1.1. Pengertian Budaya

Budaya merupakan kajian yang menarik karena keunikannya dan beragam pemahaman terhadapnya. Sebelum memahami pengaruh budaya terhadap kebijakan dan perilaku majikan terhadap TKI, baik sekali memahami pengertian budaya itu sendiri.

Budaya merupakan asal kata dari kebudayaan, keduanya mempunyai kemiripan definisi. Menurut kamus besar bahasa Indonesia budaya **bu·da·ya** mengandung pengertian **1.** pikiran; akal budi: *hasil --*; **2.** adat istiadat: *menyelidiki bahasa dan --*; **3.** sesuatu mengenai kebudayaan yg sudah berkembang (beradab, maju): *jiwa yg --*; **4.** *cak* sesuatu yg sudah menjadi kebiasaan yg sudah sukar diubah. Sedangkan **ke·bu·da·ya·an** adalah **1.** hasil kegiatan dan penciptaan batin (akal budi) manusia spt kepercayaan, kesenian, dan adat istiadat; **2.** Secara *Antropologi* adalah keseluruhan pengetahuan manusia sbg makhluk sosial yg digunakan untuk memahami lingkungan serta pengalamannya dan yg menjadi pedoman tingkah lakunya. (kemdikbud, 2015)

Para sarjana acapkali mendefinisikan kebudayaan itu menurut visi mereka masing-masing. Sehingga lahirlah konsep dan definisi tentang kebudayaan itu dengan versi yang beraneka ragam. Konsep dan definisi kebudayaan adalah sangat banyak, sama banyaknya dengan para ahli yang pernah mendefinisikannya bahkan akan mendefinisikan kebudayaan.

J. Verkuyl menulis bahwa kata kebudayaan itu mulai dipakai kira-kira pada tahun 1930 dan dengan cepat merebut tempat yang tetap dalam perbendaharaan bahasa Indonesia. Selanjutnya Verkuyl menuliskan bahwa kebudayaan itu berasal dari bahasa Sansekerta *budaya*, yakni bentuk jamak dari *budi* yang berarti roh atau akal. Perkataan kebudayaan menyatakan segala sesuatu yang diciptakan oleh budi manusia. Koentjaraningrat mempunyai pandangan yang serupa dengan Verkuyl, bahwa kebudayaan itu berasal dari bahasa Sansekerta *budayah*, yang merupakan bentuk jamak dari *budhi* yang berarti budi atau akal. Dengan demikian kebudayaan dapat diartikan “hal-hal yang bersangkutan dengan budi dan akal. (Ismail, 1998)

Walaupun setiap masyarakat mempunyai kebudayaan yang saling berbeda satu dengan lainnya, setiap kebudayaan mempunyai sifat hakikat yang berlaku umum bagi semua kebudayaan dimana pun juga. Sifat hakekat kebudayaan tadi adalah sebagai berikut:

1. Kebudayaan terwujud dan tersalurkan lewat perilaku manusia.
2. Kebudayaan telah ada terlebih dahulu mendahului lahirnya suatu generasi tertentu dan tidak akan mati dengan habisnya usia generasi yang bersangkutan.
3. Kebudayaan diperlukan oleh manusia dan diwujudkan tingkah lakunya.
4. Kebudayaan mencakup aturan-aturan yang berisikan kewajiban-kewajiban, tindakan-tindakan yang diterima dan ditolak, tindakan-tindakan yang dilarang dan tindakan-tindakan yang diizinkan. (Soekanto, Sosiologi Suatu Pengantar, 2007, hal. 160)

### **e.2. Pemikiran Konstruktivis dalam Hubungan Internasional**

Terdapat beberapa tema utama dalam konstruktivisme yang dikemukakan oleh Steans et al (2005). **Pertama adalah negara dengan power.** Bagi konstruktivis sosial, politik internasional tidak dapat diteliti dalam analisis sistem internasional. Tidak seperti pandangan neorealisme yang dalam memandang sistem internasional dengan sifat yang begitu mekanistik. Dari perspektif konstruktivis sosial, tidak ada yang bersifat universal atau otomatis tentang hal tersebut. Sebaliknya, negara berperilaku sedemikian rupa karena tersosialisasikan ke dalam lembaga-lembaga politik internasional. Hal ini sejalan dengan pendapat kaum konstruktivis bahwa politik internasional tidak murni diatur oleh power dan interest. Terdapat norma-norma mendasar dalam politik internasional (Steans et al, 2005:192). **Tema kedua** berbicara mengenai institusi dan tatanan dunia. Dalam tema kedua ini terdapat beberapa subtema. *Pertama* mengenai masyarakat internasional. Karena adanya norma-norma dan lembaga-lembaga di tingkat internasional, konstruktivis sosial lebih memilih untuk membahas mengenai masyarakat internasional daripada sistem internasional. Sebuah masyarakat ditandai dengan adanya norma-norma umum dan lembaga-lembaga di dalamnya, sedangkan di dalam sistem masih dapat tetap ada tanpa hal-hal seperti itu dan cara kerjanya berdasarkan pada hukum yang bersifat mekanik. *Kedua* berbicara mengenai tipe berbeda mengenai anarki. Seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa para konstruktivis sosial mempunyai pandangan berbeda mengenai konsep anarki. Dalam pandangan konstruktivis, negara lah yang membentuk anarki dalam interaksinya. Oleh sebab itu

anarki yang dimaksud oleh konstruktivis bersifat konteks-spesifik. *Ketiga* mengenai rezim internasional. Bagi para konstruktivis, mendapatkan *absolute gain* seperti yang ditekankan oleh neoliberalisme tidaklah cukup. Hal yang terpenting dalam sebuah rezim adalah proses pembelajaran sosial yang didapatkan melalui prinsip, norma, dan aturan di dalamnya (Steans et al, 2005:192-196).

**Tema ketiga** adalah mengenai identitas dan komunitas. Identitas merupakan konsep krusial bagi para konstruktivis. Identitas tidak hanya digunakan dalam menjelaskan kepentingan nasional tetapi juga identitas bersifat penting dalam pembuatan kebijakan keputusan. Karena identitas dianggap begitu penting bagi kaum konstruktivis, maka kaum konstruktivis tertarik pula pada struktur dari identitas dan bagaimana identitas dapat berubah. Dan **tema keempat** yang menjadi tema terakhir berbicara mengenai perdamaian dan keamanan. Sama halnya dengan argumen mengenai anarki, dalam perspektif ini keamanan adalah apa yang dibuat oleh aktor. Keamanan sebenarnya hanyalah sebuah wacana yang dibuat. Konteks keamanan sendiri tergantung pada apa yang ada dalam masyarakat tertentu tergantung pula konteks sejarah yang ada (Steans et al, 2005:196-200). (Meilinda, 2014)

Konstruktivisme berpandangan bahwa kondisi dunia merupakan hasil dari konstruksi manusia selama ini (Steans et al, 2010:187). Perspektif ini memandang bahwa tidak ada sesuatu yang sudah tercipta dengan sendirinya atau given. Pandangan ini jelas berbeda dengan pandangan realisme dan liberalisme. Kaum realis dan liberalis beranggapan bahwa segala tindakan negara itu didasari oleh sifat dasar manusia, baik yang bersifat konfliktual maupun kooperatif. Sementara itu kaum konstruktivis beranggapan bahwa segala tindakan negara bukanlah didasari oleh sifat dasar yang sudah given, melainkan sudah terkonstruksikan sedemikian rupa oleh norma, nilai, kepentingan, dan peraturan yang ada.

Menurut Steans (et al, 2010:192), konstruktivisme juga memandang bahwa tindakan negara tidak hanya didasari oleh power dan kepentingan seperti apa yang disampaikan oleh kaum neorealis. Konstruktivisme beranggapan bahwa tindakan negara sebenarnya didasari karena negara telah tersosialisasikan dalam institusi politik internasional. Dengan demikian, norma-norma yang ada dalam institusi politik internasional seperti kedaulatan dan sikap non-intervensi kemudian dijadikan penyebab mengenai perilaku sebuah negara. Agar hal tersebut dapat tercapai, negara harus mampu menerima dan mengamalkan norma yang berlaku dalam

institusi tersebut. Konstruktivisme juga beranggapan bahwa kepentingan suatu negara juga merupakan sebuah konstruksi elit-elit politik di negara tersebut. Maka dari itu, kaum konstruktivis mempertanyakan apakah kepentingan negara benar-benar merupakan kepentingan sebuah negara secara utuh atau kepentingan kelompok elit politik negara tersebut. (Raharjo, 2014)

### ***e.2.1. Asumsi Dasar Konstruktivisme***

*1. Structures of human association are determined primarily by shared ideas rather than material forces (Wendt, 1999)*

Pemahaman ini bukan berarti bahwa struktur material tidak penting dan tidak perlu ada. Hanya saja, struktur idea/intersubyektivitas lebih penting karena struktur ini lah yang memberikan arti/meaning terhadap struktur material. Kuda yang berwarna hitam, akan menjadi sekedar “onggokan materi” tidak berarti jika tidak diberikan *meaning* oleh struktur pengetahuan yang kita terima sejak kecil. Bahwa yang memiliki bentuk seperti itu adalah kuda dan bahwa hitam adalah warna dengan ciri-ciri tertentu.

Dalam ranah HI, analogi yang sama bisa dikenakan pada pemahaman tentang struktur internasional yang anarki. Mengapa sistem internasional disebut anarki? Itu karena adanya intersubyektivitas /struktur meaning di pemikiran kita yang “menyepakati” bahwa memang strukturnya anarki (coba anda tidak belajar realisme, tentu anda tidak peduli apakah sistem internasional anarki atau tidak, karena anda bukan bagian dari intersubyektivitas tersebut). Apakah dengan demikian struktur internasionalnya itu sendiri tidak ada, dan yang ada hanya “ide” tentang struktur internasional? Tidak. Struktur internasionalnya memang ada. Ada banyak indikasi yang menunjukkan bahwa struktur internasional memang ada. Namun, struktur tersebut tidak berarti apa-apa tanpa struktur of idea/meaning yang memberikan arti kepadanya. Dengan kata lain, “*Anarchy is what states make of it*” (Wendt, 1992,1999).

Termasuk juga perilaku negara di dalam struktur yang anarki. Dalam pandangan konstruktivisme, prinsip “*self help*”, seperti yang dipikirkan oleh realisme, pada dasarnya juga dipengaruhi oleh instersubyektivitas dan identitas

yang dibentuk oleh negara (yang kedua akan kita bahas juga di asumsi dasar kedua).

Karena sistem internasional anarki dan hanya kita yang diandalkan untuk melindungi diri, bukan berarti bahwa perilaku semua negara terhadap negara lainnya sama: curiga dan konfliktual. Pembentukan identitas diri cukup mempengaruhi bagaimana negara merespon “ancaman” dari negara lain. Negara jelas berperilaku berbeda terhadap teman dan terhadap lawan karena tentu saja lawan dianggap lebih “mengancam” daripada teman. Contoh Amerika Serikat akan lebih khawatir dengan 5 nuklir yang dimiliki oleh Korea Utara daripada 500 nuklir yang dimiliki Inggris karena kita tahu bahwa Inggris adalah sekutu Amerika Serikat dan Korea Utara adalah musuhnya.

*2. Identities and interests of actors are constructed by these shared ideas rather than given by nature (Wendt, 1999)*

*Shared ideas*, dalam pandangan konstruktivisme, adalah yang membentuk identitas. Meskipun pembentukan identitas sendiri sebagian besar dilakukan oleh sekelompok elit pembuat kebijakan, namun pembentukan identitas tersebut merupakan respon terhadap *shared ideas*/pemahaman intersubyektivitas. Seperti dianalogikan oleh Wendt (1992:397): “Jika masyarakat ‘lupa’ apa yang dinamakan universitas, maka kekuasaan dan kegiatan profesor serta mahasiswa menjadi tidak lagi eksis; demikian juga ketika Amerika Serikat dan Uni Soviet memutuskan bahwa mereka tidak lagi musuh, maka Perang Dingin akan usai”

Identitas, menurut Wendt, akan didapatkan pula oleh aktor dengan ikut serta dalam pembentukan *shared ideas*/pemahaman intersubyektivitas tersebut. Identitas diartikan sebagai “*relative stable, role-specific understanding and expectation about self*”. (Wendt, 1992: 397). Wendt juga mengatakan bahwa identitas merupakan kepentingan mendasar dari sebuah negara yang bisa didapat melalui proses mendefinisikan sesuatu. Identitas yang mendasari kepentingan sebuah negara inilah kemudian yang “mengatur” perilaku negara. Contoh Korea Utara dan Korea Selatan ketika perang dingin mempunyai kekuatan materi berupa militer dan ekonomi yang seimbang, tetapi identitas seperti ideologi

dan persepsi yang berbeda tentang kawan dan lawan membuat Korea selatan berada di pihak AS dan Korea utara di pihak lawannya, Soviet

### *3. Agents and structures are mutually constitutive (Wendt, 1999)*

Jika realisme berpendapat bahwa struktur internasional adalah abadi, tidak berubah dan selamanya anarkis, maka konstruktivisme berpendapat bahwa agent dan struktur saling mempengaruhi. Artinya, konstruktivisme membuka peluang perubahan terhadap struktur internasional, jika unit (dalam hal ini negara) mempengaruhi struktur untuk berubah. Konstruktivisme berpendapat bahwa baik agent maupun struktur saling mempengaruhi satu sama lain. (Rifai, 2014)

Pada umumnya teori konstruktivisme dikenal sebagai pendekatan dan metodologi berpikir dengan mendapatkan pengetahuan melalui refleksi pengalaman diri. Pengetahuan dari pengalaman ini diperoleh dari proyeksi ide-ide, norma-norma, nilai-nilai yang mempengaruhi “reasoning” (*interests*) subyek terhadap suatu peristiwa. Inilah yang mengakibatkan pengetahuan itu mustahil “bebas nilai”. Sangat mungkin apabila pengetahuan itu dipengaruhi oleh kepentingan, salah satunya, “politis” penguasa yang saat itu berkuasa.

Konstruktivisme lahir sebagai metodologi baru dalam menganalisa struktur dan agen dalam hubungan internasional. Konstruktivisme mengkritik pemahaman “materialisme” milik *grandtheories* dan “ideational identity” milik teori kritis yang lain. Menurut konstruktivisme sebagai teori kritis, hubungan internasional sulit diproyeksikan menggunakan pendekatan (metode) historis murni (merujuk pada konstekstualitas yang ada), psikologikal dan ilmu alam (behavioralisme) (Mingst, 2009: 3). Pemahaman tersebut sulit untuk didapatkan mengingat teori seelalu tersituasi dan terkondisi oleh ideologi, kultural dan pengaruh sosiologi lainnya yang membuat interpretasi teori tidak lagi bebas nilai melainkan berisi serangkaian realitas berdasarkan sudut pandang, pengetahuan, dan interpretasi subyektif individual.

Lahirnya teori konstruktivisme menjadi cermin dinamisme teori hubungan internasional yang mengembalikan kajian analisis historis, normatif, dan sosial (Reus-smit, 2000: 205). Utamanya pendekatan analisis historis tidak lagi semata-mata mengandalkan repetisi pengulangan peristiwa dominan yang serupa. Analisis historis diikutsertakan dengan melibatkan perkembangan norma-norma, nilai, dan keyakinan sosial masyarakat bahkan budaya yang melatarbelakangi “interests” subyek. Analisis historis mendapat napas baru dengan mengijinkan

interpretasi-interpretasi subyektif yang mendukung serta melengkapi analisis. Oleh karena itu, aliran konstruktivisme mengungkapkan bahwa non-materialisme bukan menjadi subyek konstruksi dunia internasional, melainkan interpretasi intersubyektif dan interaksi sosial yang mengkonstruksi dunia internasional (Mingst, 2009: 3). Interpretasi intersubyektif dan lingkungan sosial merupakan subyek dinamika itu sendiri. Sehingga aliran konstruktivisme mendukung “notion” bahwa aktor perilaku akan terus menerus berubah.

Konstruktivisme berbicara bahwa yang berkontribusi menentukan atau membentuk aksi politik tertentu adalah nilai-nilai, norma, ide-ide yang menyusun kepentingan. Kepentingan inilah yang melandasi berpikir suatu aksi politik tertentu. Tidak jarang, aliran konstruktivisme ini sangat dekat dengan metodologi psikologi dan sosiologi yang mempelajari terbentuknya perilaku berdasarkan pengetahuan atau proyeksi pengetahuan berdasarkan pengalaman (kognitif) seseorang. (Candradewi, 2010)

### **E.3. Teori Implementasi Kebijakan Publik**

Dalam rangka implementasi kebijakan publik di masyarakat telah banyak model yang ditawarkan oleh beberapa pakar bidang kebijakan yang dapat dijadikan pedoman. Misalnya, Grindle (1980: 6-10) memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Menurut model ini, proses pengambilan keputusan dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Sementara proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu (Milwan dan R.R. Wulandari, 2013)

Menurut Grindle (1980), bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh dua variabel yang fundamental, yakni isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan implementasi (context of implementation). 1) Variabel isi kebijakan. Variabel isi kebijakan mencakup hal sebagai berikut, yaitu; (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan publik; (2) jenis manfaat yang diterima oleh target group; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan oleh kebijakan. Dalam suatu program yang bertujuan

mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan daripada sekedar memberikan bantuan uang kepada sekelompok masyarakat miskin; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci; dan (6) sumberdaya yang disebutkan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai. 2) Variabel lingkungan kebijakan. Variabel lingkungan kebijakan mencakup hal-hal sebagai berikut; (1) seberapa besar kekuatan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

#### **E. 4. Teori Aktor Rasional**

Penulis juga menggunakan Model *rational actor* dalam menganalisa rumusan masalah dalam penelitian ini berdasarkan pada teori *rational choice*. Model ini menganggap Negara sebagai unit analisa primer dan hubungan antar negara (atau HI) sebagai konteks untuk menganalisis (Sorensen, 2013). Negara dilihat sebagai aktor kesatuan yang monolitik, mampu membuat keputusan-keputusan rasional berdasarkan peringkat dan maksimalisasi nilai yang cenderung lebih disukai.

Dalam model aktor rasional, negara diibaratkan seperti aktor individual yang mementingkan kepentingan sendiri dan diasumsikan memiliki pengetahuan terhadap situasi serta mencoba untuk memaksimalkan apa saja nilai dan tujuan yang berdasarkan situasi yang ada (Hara, 2011). Negara akan mencari dan mempertahankan kepentingan nasionalnya dengan menggunakan segala cara. Dalam model ini, pemerintah dianggap sebagai entitas utama yang memiliki seperangkat tujuan-tujuan, mengevaluasinya berdasarkan keuntungan, dan kemudian memilih salah satu kebijakan yang memberikan keuntungan lebih atau paling tinggi.

Dalam model ini politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama pembuatan keputusan politik luar negeri digambarkan sebagai suatu proses intelektual. Pemerintah dianalogikan sebagai perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi. Analisis model pembuatan keputusan ini adalah pilihan-pilihan yang di ambil oleh pemerintah. Dengan demikian, analisis politik luar negeri harus memusatkan perhatian pada penelaah kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa, alternatif-alternatif haluan

kebijaksanaan yang bisa diambil oleh pemerintahnya, dan perhitungan untung rugi atas masing-masing alternatif.

Dalam model ini para pembuat keputusan itu dianggap rasional dan kita umumnya memang cenderung berpikir bahwa mengambil keputusan secara rasional, kelemahan asumsi ini mengabaikan fakta bahwa para pembuat keputusan itu adalah manusia yang bisa membuat kesalahan dan yang selalu menghadapi berbagai kendala eksternal dari birokratnya sendiri, dari berbagai kelompok kepentingan, opini publik dan sebagainya terutama dalam sistem demokrasi.

## **F. Hipotesis**

Hipotesa yang dapat dikemukakan pada penelitian ini adalah: Arab Saudi tidak mengubah budaya kafalah dalam kebijakan buruh migran karena:

- 1) Terdapat faktor-faktor ketidaksimultanan norma internasional dengan Arab Saudi terkait kebijakan buruh migran.
- 2) Terdapat Kepentingan aktor-aktor yang berhubungan dengan buruh migran

## **G. Metodologi Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode eksplanatif. Metode eksplanatif bertujuan untuk menjelaskan fakta-fakta budaya kafalah dan pengaruhnya terhadap kebijakan yang diambil oleh pemerintah Arab serta dampaknya dalam mengelola buruh migran.

### **2. Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah telaah pustaka (*library research*) yaitu dengan cara mengumpulkan data dari literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas, dan kemudian menganalisanya. Literatur ini berupa buku-buku, dokumen, jurnal-jurnal, surat kabar, dan situs-situs internet ataupun laporan-laporan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan penulis teliti. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif, dimana dalam menggambarkan permasalahan yang diteliti tergantung pada validitas data informan yang memberikan informasi dalam penelitian ini. Oleh karena itu, penelitian ini akan

menggunakan beberapa metode pengumpulan data yang diantaranya berasal dari sumber-sumber berikut, yaitu:

a. Dokumen

Dokumen-dokumen dalam hal ini digunakan untuk menelusuri berbagai dokumen baik itu tertulis maupun dokumen dalam bentuk gambar/foto yang berkaitan dengan fokus penelitian, utamanya menyangkut dokumen mengenai fenomena buruh Migran. Disamping itu, teknik dokumentasi yang digunakan dalam penelitian ini menitikberatkan pada catatan-catatan atau arsip-arsip berupa jurnal, buku, laporan tertulis dan dokumen-dokumen berkaitan dengan objek yang diteliti.

b. Arsip

Arsip yang akan diteliti dalam penulisan ini meliputi arsip yang dimiliki oleh pemerintah Arab Saudi menjadi salah satu bagian dari arsip dalam penelitian ini. Dengan demikian, rekaman arsip tersebut dapat memperkuat analisis dalam penelitian ini.

c. Wawancara

Penentuan informan dilakukan dengan sebuah kriteria yakni dengan mempertimbangkan dan memilih informan yang dipilih dan dipandang mengetahui secara jelas terhadap permasalahan yang akan diteliti. Untuk keperluan penelitian ini maka informan dari staf lokal kedutaan besar Arab Saudi (Ahmad Zakiyudin), Direktur Penerangan Kantor ILO Jakarta (Budi Setyawati), Kepala Direktorat Perlindungan WNI (Bapak Muhammad Lalu Iqbal), Diplomat KJRI Jeddah (Bapak Shabda Thian), pihak-pihak merupakan pelaku yang terlibat secara langsung dalam mengelola Buruh Migran dan perlindungan terhadap mereka, maupun pihak-pihak yang turut mendukung dan berpartisipasi secara tidak langsung dalam kerjasama ini. Sedangkan teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini mengutamakan teknik wawancara.

## **H. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan pada penelitian ini akan dibagi menjadi lima bab, yaitu:

Tesis ini dimulai dengan Bab I, Pendahuluan. Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori, jenis penelitian, metode pengumpulan data, metode analisis data, dan sistematika penulisan.

Pada Bab II, Pengaruh Budaya Kafalah dalam kebijakan Buruh Migran. Bab ini menggambarkan tentang definisi kafala, cara kerja kafala dengan segala dinamikanya.

Pada Bab III, Tekanan Internasional tentang kebijakan Buruh Migran. Antara lain dari lembaga internasional ILO, IOM dan Dewan HAM PBB. Serta memberikan informasi perihal keberhasilan tekanan internasional terhadap Arab Saudi.

Pada Bab IV, Faktor-faktor Arab Saudi untuk tidak mengubah Budaya Kafala. Bab ini menguraikan tentang Faktor-faktor yang menyebabkan Arab Saudi tetap mengimplementasikan budaya kafala. Serta aktor-aktor yang berkepentingan terhadap kafala. Bab ini juga menjawab pertanyaan penelitian. Ditambah dengan fenomena hubungan majikan dengan buruh migran dan posisi buruh migran perempuan.

Dilanjutkan yang terakhir yaitu Bab V, Kesimpulan. Bab ini merupakan penjelasan ringkas dari pembahasan permasalahan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya.