

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Hubungan diplomatik antara Kerajaan Arab Saudi dan Indonesia telah terjalin secara resmi sejak tahun 1950. Pada 24 November 1970, Indonesia dan Arab Saudi juga menyepakati pembentukan perjanjian persahabatan atau "*Treaty of Friendship between the Republic of Indonesia and the Kingdom of Saudi Arabia*" untuk memperkuat jalinan persahabatan antara kedua negara tersebut. *Joint Commission* juga dibentuk sebagai forum bilateral untuk membahas berbagai isu yang berkaitan diantara Indonesia dan Arab Saudi (Prakoso, 2020). Hubungan bilateral kedua negara tersebut telah berlangsung dengan berbagai cakupan kerjasama di berbagai aspek, diantaranya ialah pada bidang ekonomi, perdagangan, edukasi, keagamaan, dan juga pada sektor ketenagakerjaan. Dalam konteks ketenagakerjaan, Indonesia telah menjadi salah satu negara pengirim pekerja migran dengan jumlah yang tergolong besar dari tahun ke tahun. Indonesia sendiri ialah negara yang memiliki tingkat penduduk terbesar di dunia, dimana *CIA World Fact Book* mencatatkan bahwa pada April tahun 2022, Indonesia memiliki jumlah populasi dengan estimasi 277.329.163 penduduk (CIA, 2022). Populasi penduduk yang semakin padat tentunya akan meningkatkan kebutuhan masyarakat akan tingkat lapangan pekerjaan yang disediakan, penyempitan lapangan pekerjaan akan mengakibatkan sejumlah masyarakat harus hidup sebagai penangguran, hidup dalam kemiskinan, serta kesejahteraan masyarakat yang menjadi tantangan yang serius bagi pemerintah Indonesia. Dengan demikian, untuk mengatasi permasalahan lapangan pekerjaan pemerintah juga berupaya untuk memberikan alternatif bagi masyarakat agar bisa mendapat pekerjaan di luar negeri, yang kemudian dikenal dengan sebutan pekerja migran Indonesia (PMI) (Khairunnisa, 2015).

Di sisi lain, sebenarnya kemunculan pekerja migran juga sangat membantu perekonomian Indonesia terutama dalam aspek remitansi sehingga pekerja migran seringkali disebut juga dengan istilah "*remittance heroes*" bagi masing-masing negaranya (Maksum, 2021). Hal ini dibuktikan sebagaimana World Bank mencatatkan bahwa pekerja migran Indonesia telah berkontribusi terhadap remitansi negara Indonesia sebesar 8,9 Miliar US Dollar atau sekitar 118 Triliun Rupiah pada tahun 2016 (World Bank, 2017). Dalam hal ini, Arab Saudi telah menjadi salah satu negara mitra terbesar Indonesia terkait penempatan pekerja migran asal Indonesia dibandingkan negara-negara Timur Tengah lainnya. Secara konsisten Arab Saudi telah menjadi negara penempatan pekerja migran terbesar Indonesia sebagaimana pada periode

tahun 2015-2018 total setidaknya 48.903 pekerja migran telah ditempatkan di negara Arab Saudi yang cenderung lebih banyak dari negara-negara Timur Tengah lainnya (BNP2TKI, 2018).

Disaat dampak dari pandemi Covid-19 masih membekas bagi berbagai negara dunia pada tahun 2021, Arab Saudi pun masih menempati posisi ketujuh sebagai negara penerima pekerja migran Indonesia terbanyak di dunia dengan sejumlah 747 pekerja migran asal Indonesia tercatat telah ditempatkan di negara tersebut. Jumlah tersebut sebenarnya jauh lebih sedikit dibandingkan pada saat tahun 2015, dimana saat itu Arab Saudi menjadi negara destinasi bagi setidaknya 23.000 pekerja migran asal Indonesia (BP2MI, 2021). Dinamika penurunan jumlah pekerja migran asal Indonesia di Arab Saudi tersebut tentunya merupakan salah satu dampak dari adanya kebijakan pemerintah Indonesia yang ditandai dengan ditandatanganinya Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 260/2015 yang membatasi pengiriman dan penempatan pekerja migran Indonesia, khususnya TKI pada sektor domestik yang secara resmi dilarang oleh Pemerintah Indonesia untuk ditempatkan di berbagai negara Timur Tengah, meliputi Arab Saudi. Kebijakan tersebut ternyata merupakan salah satu langkah yang diupayakan oleh pemerintah Indonesia dalam mengurangi tingkat pelanggaran hak asasi manusia terhadap para pekerja migran dalam merespon fenomena “*Kafala System*” yang ada di Arab Saudi, suatu sistem kontrak ketenagakerjaan terhadap pekerja migran dengan pihak sponsor atau dikenal dengan istilah “*kafeel*”.

Laporan dari Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI) (2021) mencatatkan bahwa setidaknya puluhan, bahkan ratusan TKI yang kehilangan kontak dengan keluarganya di Arab Saudi ialah disebabkan oleh kebanyakan dari mereka yang telah “disekap”, “ditahan”, ataupun kabur dari para “kafala” atau majikan mereka dengan diterapkannya kebijakan *Kafala System* yang masih berlaku di Arab Saudi hingga saat ini (BBC News Indonesia, 2021). Sistem *sponsorship* terhadap para pekerja migran ini disebut oleh banyak aktivis dan organisasi HAM sebagai “*neo-slavery*” atau implentasi dari bentuk perbudakan modern (Rak, 2020). Hal ini dikarenakan sistem kafala yang memungkinkan adanya kontrol yang dominan bagi pihak sponsor atau majikan (atau disebut juga sebagai “kafala”) terhadap pekerja dan buruh migran, dimana seringkali para pekerja harus mendapati perlakuan yang eksploitatif dan diskrimintaif dari majikannya, seperti para pekerja migran yang tidak bisa mengganti jenis pekerjaan mereka tanpa adanya izin dari sang majikan, para pekerja migrran yang tidak diakomodasi tempat tinggalnya secara layak dan humanis, upah kerja yang tidak sesuai dengan kontrak kerja, penahanan passport perkerja migran oleh pihak sponsor, kekerasan fisik terhadap para pekerja migran, dan lingkungan erja yang tidak aman dengan minimnya alat pelindung bagi para

pekerja migran, serta berbagai tindakan eksploitatif lainnya yang harus diterima oleh banyak pekerja migran yang bekerja di negara-negara GCC (Gulf Cooperation Council), terutama Arab Saudi yang masih menerapkan “*Kafala System*” (Robinson, 2021).

Berbagai pelanggaran atas *human security* hingga saat ini masih banyak dirasakan oleh pekerja migran Indonesia yang belum terpenuhi hak-hak fundamentalnya di Arab Saudi dengan adanya kebijakan *Kafala System*, sebagaimana dilaporkan bahwa dalam rentang tahun 2015 hingga 2018, total telah tercatat sebanyak 3.563 kasus pengaduan yang diajukan oleh pekerja migran Indonesia di Arab Saudi (BNP2TKI, 2018). Bahkan, di Tengah kemunculan Pandemi Covid-19 yang melanda dunia internasional, Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) mencatatkan bahwa pada tahun 2019 setidaknya terdapat sebanyak 1.365 kasus pengaduan yang diajukan oleh pekerja migran Indonesia (PMI) di kawasan Arab Saudi dengan berbagai laporan permasalahan atas pelanggaran hak-hak mereka (BNP2TKI, 2019). Kemudian, walaupun dunia internasional yang dalam hal ini turut meliputi hubungan Indonesia dan Arab Saudi, sempat memberlakukan kebijakan untuk membatasi mobilisasi masyarakat yang melewati batas wilayah territorial dari masing-masing negara dalam rangka menghadapi Pandemi Covid-19, pada kenyataannya masih belum dapat menghapus trend pelanggaran atas pemenuhan dan perlindungan terhadap hak-hak fundamental bagi pekerja migran Indonesia di Arab Saudi yang masih terus berlanjut sebagaimana Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) yang masih menemukan bahwa dalam rentang tahun 2020-2021 terdapat sebanyak 648 kasus pengaduan baru yang diajukan oleh pekerja migran Indonesia yang berada di Arab Saudi.

Adanya sistem kafala yang cenderung eksploitatif terhadap para pekerja migran dengan adanya ketimpangan *power* sebagaimana pihak majikan memiliki kontrol yang sangat dominan atas “kebebasan” dari para pekerja migran tentunya menandakan bahwa adanya signifikansi untuk menegakkan hak asasi manusia dari segenap pekerja migran yang ada di Arab Saudi (Barnett & Adger, 2007). Berkaitan dengan landasan perlindungan hak asasi manusia bagi pekerja migran Indonesia, perlu diketahui bahwa sebagaimana yang tercantum pada UUD 1945, salah satu tujuan bangsa Indonesia ialah untuk memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh tumpah darah Indonesia yang menyiratkan bahwa negara turut memiliki suatu kewajiban dalam menjamin kesejahteraan seluruh rakyatnya, yang dalam hal ini turut meliputi kesejahteraan hidup bagi para pekerja migran Indonesia yang berada di luar negeri (Shaleh & Nasution, 2020). Dalam menghadapi hal tersebut Pemerintah Indonesia secara berkesinambungan telah mengupayakan penjaminan perlindungan pekerja migran Indonesia di Arab Saudi melalui berbagai kebijakan, seperti yang sebenarnya telah diupayakan pada tahun

2014, dimana Indonesia dan Arab Saudi sebenarnya telah meratifikasi *MoU (Momerandum of Understanding) Agreement the Placement and Protection of Indonesian Domestic Workers*. Akan tetapi, MoU tersebut hanya berlaku serlama 1 tahun saja, karena kegagalan Arab Saudi dalam menyediakan mekanisme dan pedoman solusi yang maksimal terhadap perlindungan pekerja migran yang akan ditempatkan di negara tersebut. Semanjak saat itu, Pemerintah Indonesia terus meningkatkan proses diplomasinya dengan pemerintah Arab Saudi agar dapat menyediakan perlindungan yang lebih maksimal bagi pekerja migran Indonesia, di mana salah satu pencapaian tersebut ditandai dengan disepakatinya program Sistem Penempatan Satu Kanal (SPSK) ke Arab Saudi yang ditandai dengan diturunkannya Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 291 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan PMI di Kerajaan Arab Saudi melalui Sistem Penempatan Satu Kanal (Pangestu, Primawanti, & Finaldin, 2021). “*One Channel System*” atau Sistem Penempatan Satu Kanal (SPSK) merupakan salah satu program kebijakan yang dihadirkan oleh pemerintah Indonesia dalam rangka mengusahakan proteksi hak-hak pekerja migran Indonesia yang lebih optimal di tengah ekosistem *Kafala System* yang masih berjalan hingga saat ini di Arab Saudi. Hal tersebut tentunya menandakan bahwa pemerintah Indonesia dari tahun ke tahun telah terus berusaha dalam menjamin perlindungan ham serta meminimalisir kemungkinan pelanggaran hak-hak dari pekerja migran Indonesia yang ada di Arab Saudi.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka penulis sampai kepada suatu rumusan masalah, yaitu: “Bagaimana peran pemerintah Indonesia dalam mengupayakan perlindungan bagi para pekerja migran di Arab Saudi tahun 2015-2022?”

## **C. Kerangka Pemikiran**

### **1. Konsep Total Diplomasi**

Diplomasi berkaitan dengan seluruh proses dalam hubungan luar negeri, termasuk perumusan kebijakan dan implementasinya. Diplomasi juga mencakup teknik operasional di mana suatu negara mencari kepentingannya di luar yurisdiksinya (Suryokusumo, 2004). Diplomasi merupakan implementasi politik luar negeri yang memperjuangkan kepentingan nasional dan merupakan bagian dari strategi untuk mencapai tujuan nasional dalam hubungan internasional (Prakoso, 2020). Menurut S.L Roy (1995) diplomasi dalam konteks hubungan antar negara adalah seni mengutamakan kepentingan nasional suatu negara melalui negosiasi secara damai terhadap negara lain.

Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan konsep *total diplomacy* yang pada dasarnya diartikan sebagai bentuk negosiasi yang dicapai, baik secara formal maupun informal, dengan melibatkan banyak aktor yang terlibat, dalam artian bahwa tidak hanya antara pemerintah dengan pemerintah (*Government to Government*), tetapi juga dilakukan oleh masyarakat atau pihak swasta, melalui jaringan-jaringan informal (Wangke, 2016). Lebih lanjut, menurut Hasan Wirayuda (2009) di dalam Suryo (2013), diplomasi total ialah diplomasi yang melibatkan semua komponen bangsa dalam suatu sinergi dan memandang substansi permasalahan secara integratif, dimana diplomasi tersebut dilakukan antara pemerintah dengan pemerintah, swasta dengan swasta, NGO dengan NGO, masyarakat dengan masyarakat dan komponen bangsa lainnya atau kombinasinya.

Berlandaskan pada perkembangan diplomasi yang telah dikemukakan sebelumnya, arah pola diplomasi Indonesia saat ini juga semakin bergeser kepada arah diplomasi total yang tidak hanya melibatkan aktor-aktor pemerintah saja, tetapi juga melibatkan *non state actor*. Adapun penulis menggunakan konsep total diplomasi untuk menjelaskan bahwa pemerintah Indonesia telah berupaya dalam mengatasi pelanggaran hak asasi manusia yang dialami oleh para pekerja migran Indonesia di Arab Saudi dengan turut menggunakan metode diplomasi yang dilakukan dengan jalur formal maupun informal, serta melibatkan banyak pihak antara perwakilan dari masing-masing negara. Konsep diplomasi total digunakan untuk mengilustrasikan negosiasi yang dilakukan antara Indonesia dan Arab Saudi terkait permasalahan ketenagakerjaan, utamanya terkait perlindungan Pekerja migran Indonesia dibawah Sistem Kafala di Saudi tahun 2015-2022. Hasil negosiasi tersebut berupa serangkaian program dan kebijakan, serta perjanjian seperti dengan adanya Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 260/2015, program Satu Penempatan Satu Kanal (SPSK) atau *One Channel System* yang berkolaborasi dengan sektor swasta P3MI (Perusahaan Penempatan Migran Indonesia) agar tercapainya penempatan tenaga kerja migran yang lebih aman dan sesuai dengan prosedur, adanya MoU terkait penempatan dan perlindungan pekerja migran Indonesia-Arab Saudi, Jalur diplomasi informal juga dilaksanakan melalui kolaborasi strategis antara pemerintah Indonesia dan NGO seperti SBMI (Serikat Buruh Migran Indonesia) dalam melakukan proses penanganan dan penyelesaian aduan kasus terhadap pekerja migran Indonesia yang ada di Arab Saudi.

#### **D. Argumentasi**

Dengan menggunakan konsep *total diplomacy*, penulis meyakini bahwa eksploitasi dan kekerasan terhadap para pekerja migran Indonesia yang ada di Arab Saudi dapat diminimalisir dengan adanya proses diplomasi yang dilakukan secara total dan menyeluruh, dengan cara melibatkan kolaborasi yang strategis antar aktor dalam melakukan negosiasi dengan Kerajaan Arab Saudi, baik dilakukan oleh pemerintah Indonesia, sektor swasta, lembaga swadaya masyarakat, maupun masyarakat umum yang dilakukan melalui jalur formal dan informal.

#### **E. Tujuan Penelitian**

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peranan dan serangkaian upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam memberikan perlindungan bagi para pekerja migran Indonesia dari tekanan Sistem Kafala di Arab Saudi tahun 2015-2022.
2. Penelitian ini adalah untuk memenuhi syarat dalam mencapai gelar sarjana Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

#### **F. Metode Pengumpulan dan Analisa Data**

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui Studi Literatur yang berkaitan dengan isu yang akan dibahas. Penulis memperoleh data dari berbagai sumber seperti buku, jurnal, artikel, website, berita ataupun melalui penelitian terdahulu yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti oleh penulis. Dalam menganalisa data, penulis menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Pembahasan dan analisa akan berdasarkan sekumpulan fakta yang kemudian ditarik menjadi sebuah kesimpulan menggunakan konsep yang tersedia.

#### **G. Jangkauan Penelitian**

Terkait dengan Jangkauan pada penelitian ini, peneliti akan membatasi topik pada penekanan analisa upaya kebijakan luar negeri Pemerintah Indonesia dalam mengatasi berbagai permasalahan terkait pelanggaran hak asasi manusia terhadap para pekerja migran yang ada di Arab Saudi dengan menggunakan aspek total diplomasi. Adapun penelitian ini juga akan membatasi jangka waktu penelitian dalam rentang tahun 2015 hingga tahun 2022.

## **H. Sistematika Penulisan**

Untuk memperjelas arah pembahasan pada skripsi ini, maka penulis membagi lima bab dengan sistematika sebagai berikut:

- BAB I      Pendahuluan yang mencakup latar belakang, rumusan masalah, landasan teori, hipotesis, tujuan penelitian, metode dan analisa data, jangkauan penelitian, dan sistematikan penulisan.
  
- BAB II     Membahas terkait berbagai permasalahan yang dialami pekerja migran Indonesia dalam *Kafala System* di Arab Saudi dan kepentingan Indonesia dalam melindungi pekerja migran Indonesia di Arab Saudi.
  
- BAB III    Membahas terkait dampak dan penerapan *total diplomacy* dalam sejumlah kebijakan luar negeri Indonesia terhadap perlindungan pekerja migran Indonesia di Arab Saudi tahun 2015-2022
  
- BAB IV    Merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dari pembahasan bab-bab sebelumnya