

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. 1 Latar Belakang Penelitian

Sebelum dan selama perang dingin, pola interaksi internasional didominasi oleh isu-isu *high politics* (isu politik dan keamanan), dimana yang menjadi fokus adalah pertahanan kedaulatan dan keamanan negara dengan jalur militeristik, atau jalur bersenjata. Kemudian berakhirnya perang dingin yang ditandai dengan runtuhnya Uni Soviet dan melejitnya dominasi *unipolar* Amerika Serikat, merubah pola interaksi internasional yang semula berorientasi pada isu-isu *high politics* menjadi isu-isu *low politics*.

Konflik *low politics* lebih didasarkan pada isu-isu ekonomi, sosial, budaya, teknologi, lingkungan, dan gejala persaingan antar negara yang bersifat pragmatisme politik, sehingga dalam batas tertentu merupakan perpanjangan gejala merkantilisme pada masa klasik (Surwandono, 2010). Tidak seperti pada pola penyelesaian konflik *high politics* yang biasanya berakhir *zero-sum-game*, penyelesaian konflik dalam ranah *low politics* biasanya berakhir dengan *non-zero-sum-game*. Dr. Surwandono menjelaskannya sebagai berikut,

“...permainan yang memungkinkan terjadi tawar-menawar, sehingga akan tercipta formula kompromi antara pihak yang bersengketa. Kompromi inilah yang kemudian akan menjadi resolusinya, sehingga Charles Tilly menyatakan konflik semacam ini merupakan *gejala issue more or less*.”  
(Surwandono, 2010)

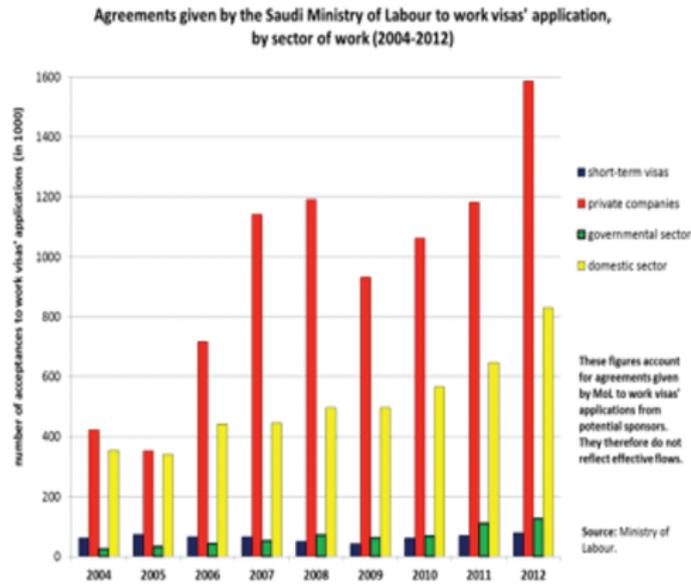
Salah satu perhatian dalam kajian *low politics* diantaranya adalah isu Hak Asasi Manusia (HAM), yang merupakan hak dasar mutlak yang dimiliki oleh setiap manusia seperti hak untuk hidup, hak untuk berekspresi, dan hak untuk bekerja. Begitu tingginya penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia ini, sehingga Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pun memproklamasikan *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) tahun 1948 sebagai dasar hukum internasional serta jaminan perlindungan bagi seluruh manusia di muka bumi. Hal ini bermakna bahwa tidak ada seorangpun yang berhak untuk melanggar maupun melukai hak-hak paling asasi yang dimiliki oleh setiap manusia tersebut. Pelanggaran terhadap HAM kemudian akan menyebabkan terjadinya konflik, baik antar individu, antar kelompok, maupun antar negara.

Dalam penelitian kali ini, penulis akan mencoba membedah salah satu konflik yang berkaitan dengan isu sosial, ekonomi, dan HAM yang melibatkan negara sebagai aktor resolusi konfliknya. Isu ini akan berfokus pada konflik ketenagakerjaan yang terjadi antara Indonesia dan Arab Saudi, dimana berbagai persoalan penyimpangan HAM yang terjadi pada Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Arab Saudi kemudian menyebabkan hubungan saling-menguntungkan yang terbina antara kedua negara sebelumnya menjadi memanas.

Ketertarikan Arab Saudi untuk mendatangkan tenaga kerja dari luar negeri sesungguhnya diprakarsai oleh *booming* minyak dunia yang terjadi di negara-negara *Gulf Cooperation Council* (GCC) pada sekitar tahun 1970an. Pengelolaan dan pengolahan “harta karun” yang ditemukan di beberapa lokasi di Timur Tengah tersebut kemudian mensyaratkan adanya importasi teknologi, *skilled*, dan *unskilled labor* dalam jumlah besar demi tercapainya perkembangan ekonomi nasional. Terbukanya kesempatan kerja yang luas ini pun kemudian menarik beribu-ribu pendatang masuk ke negara-negara GCC, termasuk ke Arab Saudi, dengan harapan bisa mendapatkan penghasilan lebih baik untuk keluarganya di negara asal. Hasilnya, *booming* industri minyak ini juga menyebabkan *booming* populasi di negara-negara GCC.

Sementara itu, meningkatnya standar hidup penduduk lokal berkat pesatnya perkembangan industri minyak kemudian meningkatkan *demand* kebutuhan penata laksana rumah tangga (PRT). Walhasil, permintaan akan PRT dari luar negeri pun seketika meningkat. Grafik di bawah ini menunjukkan gambaran tentang meningkatnya jumlah *foreign domestic workers* di Arab Saudi berdasarkan aplikasi visa kerja yang dibuat oleh Kementerian Tenaga Kerja Arab Saudi dari tahun 2004 sampai 2012.

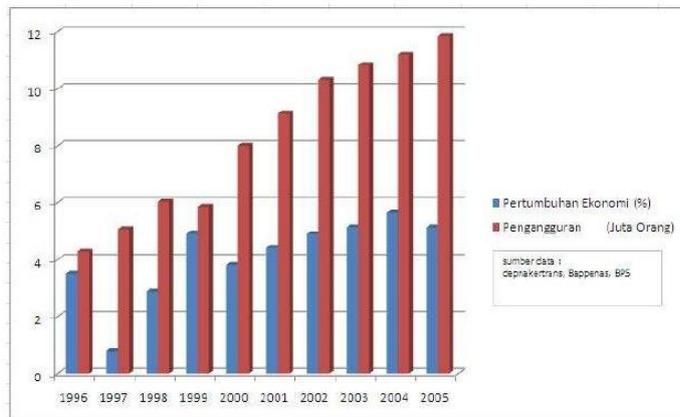
**Tabel 1. Peningkatan Jumlah *Domestic Workers* di Arab Saudi Berdasarkan *Visa Application***



(Kementerian Tenaga Kerja Arab Saudi, dalam jurnal (GLMM, 2014))

Di sisi lain, Indonesia sebagai negara dengan populasi terbesar ketiga di dunia memiliki masalah besar dengan kemiskinan dan pengangguran. Grafik berikut menunjukkan bahwa, pada tahun 1996 sampai 2005, tingkat pengangguran di Indonesia masih lebih tinggi dari pada progres perkembangan ekonomi nasional.

**Grafik Pengangguran di Indonesia tahun 1996 - 2005**



Grafik 1. Diambil dari sebuah presentasi tentang pengangguran di Indonesia (Prasetyo, 2012).

Sebagai negara yang sedang berkembang, memang tidak mudah untuk memenuhi hak seluruh warga negara dalam penyediaan lapangan pekerjaan. Diperlukan

berbagai kalkulasi dan perhitungan matang serta biaya besar agar tersedianya lapangan pekerjaan bisa selaras dengan wejangan Hak Asasi Manusia, kepentingan nasional, serta prinsip *sustainable development*.

Sama halnya dengan negara-negara berkembang lainnya, aspek-aspek seperti rendahnya tingkat pendidikan, terbatasnya peluang kerja, serta jumlah populasi yang terus meningkat, menjadi faktor utama yang saling berkaitan dalam menyebabkan kemiskinan dan pengangguran di Indonesia. Jika tidak ditangani dengan baik, *gap* yang kian hari kian besar ini kemudian dapat menyebabkan berbagai masalah yang lebih pelik seperti kriminalitas, prostitusi, gerakan anti pemerintah, bahkan memicu munculnya separatisme seperti yang pernah terjadi di beberapa provinsi di Indonesia.

Kondisi “strategis” yang terjadi di Arab Saudi dan Indonesia inilah diantaranya yang menyebabkan kerjasama bidang ketenagakerjaan antara kedua negara menjadi sangat menjanjikan. Pemerintah Indonesia percaya bahwa masalah pengangguran yang disebabkan oleh padatnya jumlah penduduk dan kurangnya lapangan pekerjaan dapat ditanggulangi dengan perluasan penyediaan lapangan kerja ke Saudi. Selain itu, pengiriman tenaga kerja ke luar negeri juga dapat memberikan keuntungan devisa bagi negara yang dapat dimanfaatkan untuk pembangunan nasional. Di sisi lain, Arab Saudi pun merasa diuntungkan dengan dikirimkannya TKI ke negaranya. Alasan pertama tentunya dapat memenuhi tingginya *demand* tenaga kerja bagi industri minyak raksasa yang sedang merekah. Kemudian yang kedua, banyaknya penduduk lokal yang kini bertaraf hidup tinggi semakin menggantungkan pekerjaan-pekerjaan 3D (*dirty, dark, dangerous*) mereka kepada buruh migran.

Namun konflik muncul ketika terjadi benturan antara kepentingan kedua negara. Kendati interdependensi yang terjalin terbukti mampu menghasilkan sejumlah keuntungan bagi kedua belah pihak, tetapi terjadinya berbagai penyiksaan dan kekerasan yang kerap dilakukan oleh majikan Saudi terhadap para TKI membuat Indonesia merasa bahwa kerjasama tersebut tidak lagi tergolong ‘saling menguntungkan’, bahkan cenderung merugikan.

Berbagai rilis menunjukkan bahwa meskipun menjadi destinasi TKI terpopuler di Timur Tengah, Arab Saudi ternyata juga menjadi salah satu negara *receiver* yang paling tidak ramah terhadap TKI. BNP2TKI mencatat bahwa dari beberapa negara tujuan populer TKI, Arab Saudi selalu menduduki urutan teratas sebagai negara *receiver* dengan jumlah TKI bermasalah tertinggi (BNP2TKI, 2013, hal. 31). Tak hanya menjadi

korban berbagai kasus kekerasan, TKI juga kerap kali menjadi sasaran hukuman mati atas kasus yang ditengarai bukan menjadi kesalahannya. Banyak pihak yang menilai bahwa vonis mati yang dijatuhkan seringkali merupakan solusi ‘kambing hitam’ untuk menyelamatkan para majikan yang sesungguhnya menjadi pihak yang bersalah.

Kisruh konflik ketenagakerjaan antara kedua negara pun menjadi semakin dinamis ketika berbagai media tak henti-hentinya mem-*blow-up* rentetan kisah tragis yang menimpa TKI di Saudi. Isu strategis tentang TKI yang menguntungkan bagi dunia *showbiz* membuat media elektronik maupun cetak tak pernah absen mengabarkan berita tentang semakin parahnya kondisi keselamatan dan keamanan para TKI di Arab Saudi. Berbagai bentuk kasus kekerasan fisik, pelecehan seksual, hingga vonis mati dengan beragam tuduhan dibebarkan dengan terang oleh media setiap menitnya.

Hal ini kemudian semakin memicu reaksi keras publik terhadap pemerintah. Publik mempertanyakan peran dan tanggung jawab pemerintah dalam melindungi warga negara Indonesia di luar negeri. Beberapa kalangan memprotes sikap pemerintah yang cenderung pasif, bahkan memvonis bahwa pemerintah hanya mementingkan keuntungan devisa semata. Sejumlah NGO pun tak ketinggalan mendesak pemerintah untuk segera menyelesaikan berbagai persoalan hulu dan hilir TKI serta mengupayakan sistem perlindungan bagi tenaga kerja Indonesia yang bekerja di negara destinasi itu.

Tak hanya dari kalangan masyarakat, DPR sebagai perpanjangan tangan rakyat di pemerintahan pun gencar melayangkan kritik dan desakan kepada jajaran eksekutif terkait upaya penanganan berbagai persoalan TKI di Saudi. DPR dan beberapa NGO seperti *Migrant Care* dan Komnas Perempuan menilai bahwa sudah sepatutnya negara, dalam hal ini pemerintah, menjadi garda terdepan yang memperjuangkan keselamatan dan hak-hak para TKI di negara pengguna. Namun selama ini pemerintah masih terkesan terlalu lamban dan lunak menghadapi kebijakan-kebijakan buruh migran yang diberlakukan oleh pemerintah Saudi. Selain itu, lembaga-lembaga ini juga melihat bahwa tingginya kasus kekerasan TKI yang terjadi di Saudi disebabkan karena belum adanya komitmen bilateral berwujud perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh kedua negara untuk menaungi kerjasama ketenagakerjaan, sesuai dengan yang tercantum dalam UU No. 39 Pasal (11) ayat (1) Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Pasal tersebut menyatakan bahwa: “Penempatan TKI di luar negeri oleh Pemerintah dimaksud dalam Pasal 10 huruf a hanya dapat dilakukan atas dasar perjanjian secara tertulis antara Pemerintah dengan Pemerintah negara Pengguna TKI atau Pengguna berbadan hukum di negara tujuan.” Dengan adanya awalan perjanjian ini, maka baik pemerintah

Ramainya pemberitaan di media serta desakan dari berbagai pihak ini pun semakin mendorong pemerintah Indonesia untuk melakukan serangkaian pendekatan diplomatik kepada pemerintah Saudi guna menegosiasikan satu sistem perlindungan bagi TKI. Terhitung sejak tahun 2003, beberapa langkah pertemuan seperti *Minutes of Meeting* (MoM) serta pertemuan Presiden pun telah dilaksanakan oleh kedua negara. Namun rupanya, *bargaining position* Indonesia belum cukup kuat untuk ‘memaksa’ Arab Saudi melakukan negosiasi perlindungan TKI yang komprehensif. Meskipun Indonesia merupakan salah satu negara pemasok buruh migran terbesar bagi Saudi, namun kompetisi dengan negara-negara pemasok lain yang juga prospektif membuat upaya-upaya diplomatik Indonesia selalu berujung alot.

Pada awal 2011, pemerintah Indonesia kemudian mulai ‘mengancam’ Saudi dengan memberlakukan kebijakan semi moratorium pengiriman TKI. Kebijakan berupa pengetatan standar dan jumlah TKI yang dikirimkan ini bertujuan untuk meningkatkan level *bargaining position* Indonesia dalam menegosiasikan perlindungan TKI dengan pemerintah Saudi. Metode ini nampaknya cukup membuahkan hasil, karena dengan berkurangnya jumlah pasokan *domestic workers*, pihak Saudi akhirnya bersedia untuk duduk bersama dalam *Senior Officer Meeting* (SOM) pada Mei 2011 dan memulai perancangan komite MoU perlindungan TKI yang sebelumnya sangat sulit diwujudkan.

Namun baru beberapa bulan konflik dirasa mereda, publik kembali tersentak dengan pemberitaan mengenai TKI yang dijatuhi hukuman mati oleh pengadilan Saudi. Kali ini nasib tragis menimpa TKI bernama Ruyati binti Satubi. Ruyati dijatuhi hukuman pancung pada Juli 2011 dengan dakwaan telah membunuh majikannya, Khairiyah Majlad, yang ternyata kerap menyiksa Ruyati sebelumnya. Yang mengejutkan adalah, pelaksanaan eksekusi ternyata dilakukan tanpa sepengetahuan pihak Indonesia. Pemerintah pun berargumen bahwa pihaknya mengetahui informasi tersebut dari sumber lain. Geram karena merasa kecolongan, akhirnya sehari setelah kejadian tersebut pemerintah langsung melayangkan protes pada Saudi melalui KBRI.

Di dalam negeri, kasus Ruyati inilah yang nampaknya menjadi klimaks emosi rakyat Indonesia terhadap kesewenang-wenangan Saudi selama ini, karena selepas kejadian itu, publik semakin bergemuruh mendesak pemerintah untuk segera bertindak nyata merespon kelancangan Saudi tersebut. Ratusan masa berunjuk rasa di depan Kedutaan Besar Arab Saudi memprotes dan mengecam tindakan pemerintah Saudi atas

---

Indonesia maupun pemerintah negara destinasi kemudian akan terikat dalam komitmen dan tanggung jawab kerjasama ketenagakerjaan, termasuk dalam hal perlindungan TKI yang dikirim.

pemenggalan Ruyati secara diam-diam itu. *Migrant Care* dengan lantang menilai pemerintah telah teledor melindungi warganya, pasalnya pihaknya pernah memperingatkan pemerintah mengenai proses hukum Ruyati sejak Maret 2011.<sup>2</sup> Sementara itu, beberapa kalangan di DPR yang sudah teramat naik pitam sekaligus prihatin dengan tak berhentinya berbagai kasus kekerasan yang menimpa TKI di Saudi meminta pemerintah untuk menutup total saja kerjasama ketenagakerjaan dengan negara destinasi itu, karena toh kerjasama ketenagakerjaan yang selama ini dilakukan juga bertentangan dengan UU PPTKLN.<sup>3</sup> Tak hanya lembaga-lembaga tersebut, masyarakat, tokoh agama maupun kalangan politisi pun telah lama meminta pemerintah untuk menghentikan sementara pengiriman TKI ke beberapa negara di luar negeri termasuk Arab Saudi, karena berbagai carut marut birokratik dan mekanisme diplomasi Indonesia kepada negara-negara destinasi yang dianggap masih lemah.

Ditengah gelombang berbagai emosi dan desakan tersebut, pemerintah Indonesia yang juga meradang akhirnya memutuskan untuk memberlakukan moratorium total pengiriman TKI informal ke negara itu, yang dimulai sejak 1 Agustus 2011. Menakertrans yang saat itu menjabat, Muhaimin Iskandar, mengatakan bahwa moratorium akan tetap berlangsung hingga kedua negara mencapai kesepakatan MoU perlindungan TKI yang komprehensif dan dibentuknya *Joint Task Force* untuk merancang detail sistem perlindungan TKI selanjutnya.

### **A.1.1 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui berbagai keuntungan yang diperoleh oleh Indonesia dan Arab Saudi dari kerjasama ketenagakerjaan yang terjalin.
2. Untuk mengetahui dinamika yang terjadi selama berlangsungnya konflik ketenagakerjaan antara kedua negara.
3. Untuk mengetahui alasan Indonesia mengusulkan penandatanganan MoU Perlindungan dan Penempatan TKI kepada Arab Saudi pada tahun 2014.

---

<sup>2</sup> Syahid Latif, 2011, "Ruyati Dipancang, 26 TKI Lain di Ambang Ajal", diakses melalui ([fokus.news.viva.co.id/news/read/227813-ruyati-dipancang--23-tki-lainnya-terancam](http://fokus.news.viva.co.id/news/read/227813-ruyati-dipancang--23-tki-lainnya-terancam)), pada 26 Mei 2016, pukul 12:54

<sup>3</sup> Hukumonline, 2014, "Akhirnya, Indonesia-Saudi Teken Perjanjian TKI", diakses melalui (<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt53055df150844/akhirnya--indonesia-saudi-teken-perjanjian-tki>), pada 27 April 2016, pukul 12:30

Manfaat penelitian ini adalah:

Manfaat akademis

- a. Untuk memberikan kontribusi positif dalam studi hubungan internasional khususnya kajian resolusi konflik yang berhubungan dengan isu penandatanganan MoU dalam upaya negosiasi.
- b. Untuk memberikan perspektif baru tentang isu penandatanganan MoU Perlindungan dan Penempatan TKI antara pemerintah Indonesia dan Arab Saudi tahun 2014, dimana sesungguhnya terdapat alasan-alasan politik dan ekonomi yang melatarbelakangi penandatanganan MoU yang pada dasarnya masih belum 'sempurna' tersebut.

Manfaat Praktis

- a. Sebagai informasi dan pengetahuan bagi semua pihak yang memiliki perhatian dan ketertarikan terhadap kajian resolusi konflik dan studi MoU khususnya terkait perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Arab Saudi.
- b. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih bagi siapapun yang memiliki kepentingan, tentang studi konklusif dan reflektif mengenai resolusi konflik, MoU, dan moratorium, sehingga dapat dimanfaatkan dalam satu praktik tertentu dimasa depan.

### **A.1.2 Rumusan Masalah**

Meskipun beberapa kalangan tergolong kontra dengan pemberlakuan moratorium tahun 2011, namun banyak pula pihak yang mendukung dan melihat kebijakan ini sebagai sebuah langkah tepat yang seharusnya dilakukan sedari dulu. Alasannya, pertama, secara diplomatis, kebijakan ini dapat meningkatkan harga diri dan *bargaining position* Indonesia terhadap Saudi. Kemudian yang kedua, jeda waktu dalam moratorium dapat dimanfaatkan bagi proses pembenahan berbagai kisruh TKI dari hulu ke hilir.<sup>4</sup> Kisruh di hulu terkait dengan sistem manajemen TKI sebelum keberangkatan termasuk revisi berbagai peraturan serta perbaikan sistem perekrutan, sementara kisruh di hilir terkait dengan banyaknya kasus kekerasan TKI di Saudi yang menumpuk dan menunggu untuk diselesaikan.

Tetapi selang 3 tahun berjalan, polemik kembali muncul menyusul berita penandatanganan MoU Perlindungan dan Penempatan TKI yang dilakukan oleh Menteri

---

<sup>4</sup> BBC Indonesia, 2011, "Penghentian Visa Dianggap Sebagai Balasan Moratorium", diakses melalui ([http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2011/06/110630\\_balasan\\_saudi.shtml](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2011/06/110630_balasan_saudi.shtml)), pada 2 Juni 2016, pukul 13:03

Tenaga Kerja kedua negara pada 19 Februari 2014, di Riyadh. Penandatanganan tersebut dilangsungkan setelah sebelumnya Menakertrans Muhaimin Iskandar menemui Adiel Muhammad Fakieh di Jeddah pada Maret 2013. Meski Muhaimin meyakini bahwa melalui kesepakatan MoU ini perlindungan TKI di Arab Saudi bisa dimaksimalkan,<sup>5</sup> namun banyak pihak menilai bahwa pelaksanaannya terlalu terburu-buru. Pasalnya, komitmen mengenai serangkaian pembenahan pun belumlah terlihat hasil nyatanya, lalu beberapa klausul dalam MoU tersebut pun ternyata belum disepakati dengan sempurna. Bagaimana sikap ‘gagah’ pemerintah yang sebelumnya sangat berapi-api menggaungkan komitmen moratorium hingga tercipta sistem perlindungan TKI yang komprehensif tiba-tiba ‘melunak’ dan berubah menjadi pengusulan *Memorandum of Understanding* dalam waktu yang relatif singkat ditengah berbagai kontroversinya (?). Keganjilan inilah yang menarik penulis untuk meneliti **“Mengapa Indonesia Melakukan Pelunakan Kebijakan Terhadap Arab Saudi Terkait Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Tahun 2011-2014?”**

## **A. 2 Orisinalitas Penelitian, Kajian Literatur, Kerangka Teori, dan Hipotesis**

### **A.2.1 Orisinalitas Penelitian**

Kajian tentang MoU dalam kerangka kebijakan terkait resolusi konflik dan hubungan internasional sesungguhnya telah cukup populer, mengingat MoU merupakan bentuk komitmen dasar bagi pelaksanaan sebuah perjanjian. Salah satu studi MoU yang penulis temukan yakni *Master thesis* berjudul “Efektivitas Implementasi MoU Indonesia-Malaysia dan Tim Advokasi Tentang TKI di Indonesia” milik Mailila Ardarini, mahasisiwi Magister Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada (Ardarini, 2005). Studi MoU Ardarini mencoba membahas tentang keberhasilan implementasi MoU dan Tim Advokasi TKI pasca pemberlakuan Akta Imigrasi Malaysia Tahun 2002. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa tidak efektifnya MoU antara Indonesia dan Malaysia disebabkan oleh lemahnya isi MoU yang minim perlindungan dan hak bagi TKI informal, serta panjang dan berbelitnya birokrasi pengiriman TKI ke Malaysia, sehingga menyebabkan para calon TKI lebih memilih untuk menyebrang menggunakan jasa rekrutmen ilegal. Kemudian, implementasi tim advokasi perlindungan TKI bentukan pemerintah pun dinilai oleh Ardarini tidak efektif, karena rendahnya kinerja aparat yang ada serta maraknya aksi penyalahgunaan wewenang yang seharusnya digunakan untuk

---

<sup>5</sup> *Op Cit.*,

kepentingan perlindungan TKI. Penelitian Ardarini menjadi tulisan yang memiliki pembahasan terdekat dengan penulis, yaitu sama-sama menelaah tentang *Memorandum of Understanding* (MoU) dalam ranah kasus perlindungan TKI di satu negara destinasi. Namun rumusan masalah yang coba diangkat oleh Ardarini dan penulis nampaknya berbeda. Ardarini mencoba mencari tahu tentang efektifitas implementasi MoU TKI yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dan Malaysia, sementara penulis mencoba mencari jawaban tentang alasan dibalik keputusan pemerintah mengubah kebijakan moratorium tahun 2011 yang *'tough'* menjadi pengusulan MoU yang cenderung lebih *'flexible'*.

### **A.2.2 Kajian Literatur**

Guna memperkaya khasanah pengetahuan tentang studi MoU, selanjutnya penulis akan mencoba menyuguhkan beberapa contoh penelitian lain yang juga membahas tentang topik yang sama.

Penelitian berikut datang dari sebuah *master thesis* berjudul “Implementasi Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Tahun 2005 Sampai 2008”, tulisan Subur Wahono, seorang mahasiswa pascasarjana Kajian Strategik Ketahanan Nasional, Universitas Indonesia (Wahono, 2008). Penelitian Wahono berfokus pada penjabaran kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah Republik Indonesia dalam melaksanakan MoU Helsinki, dan kemudian menganalisa aktifitas *peacebuilding* dalam rangka menciptakan situasi aman serta pengaruhnya kepada ketahanan nasional Indonesia. Dengan menggunakan metode deskriptif analitis, Wahono mengungkap bahwa MoU Helsinki telah berhasil; pertama, secara literal mengembalikan rasa ke-Indonesiaan (nasionalisme) rakyat Aceh kepada RI dan menanggalkan keinginan untuk merdeka; kedua, *Post-conflict peacebuilding* selama hampir 3 tahun mampu mendamaikan kedua belah pihak pelaku konflik dan mereduksi potensi konflik serta menghasilkan pemerintah yang dilegitimasi rakyat melalui proses Pilkada Aceh; ketiga, penyelesaian konflik mampu menyentuh akar masalah identitas Aceh dan ketidakadilan dibidang sosial ekonomi; keempat, pemerintah SBY dinilai mampu mewujudkan otonomi daerah dengan *sharing of power*. Penelitian Wahono terhubung dengan penelitian penulis karena sama-sama membahas tentang studi MoU dalam sirkumstansi sebuah konflik. Namun penelitian Wahono menganalisa tentang keberhasilan implementasi MoU yang dilakukan dalam upaya resolusi konflik

separatisme, sementara penelitian penulis mencoba mengungkap tentang alasan dibalik pengusulan MoU pasca deklarasi moratorium dalam bingkai konflik ketenagakerjaan.

Penelitian terkait MoU lainnya ditulis oleh Eva Tempesta, mahasiswi Master of Arts in Comparative European Social Studies, Zuyd University, Maastricht. Thesisnya yang berjudul “*The Challenge of Cooperation Against Human Trafficking. A Comparison Between Italy and the Netherlands*” (Tempesta, 2012), membahas tentang tantangan dalam memberantas aktifitas *human trafficking* yang terjadi di Italia dan Belanda. Dalam tulisannya, Tempesta salah satunya menyoroti tentang dinamika kerjasama antara dua aspek krusial yang menangani para korban pasca *human trafficking* tersebut, yakni *law enforcement* dan *social service providers*. *Law enforcement* berperan dalam *combating the crime*, menghukum para *exploiters* dan mewujudkan keadilan sekaligus melindungi hak dan kesejahteraan para korban disaat yang sama. Sementara *social service providers* memiliki andil dalam *proses recovery* yang berhubungan dengan pemulihan kondisi psikologis, fisik, serta kultural para korban. Konsekuensi kedekatan profesionalitas dan interdependensi ini kemudian, dinyatakan Tempesta, memunculkan keniscayaan bagi keduanya untuk membangun hubungan institusional dan operasional untuk dapat merespon semua tugas dengan baik. MoU kemudian dipilih sebagai langkah awal kerjasama kedua institusi independen ini, karena banyak ahli melihat bahwa MoU merupakan perjanjian kerjasama paling efektif bagi para *stakeholders* yang bergelut dalam isu *human trafficking*. Tempesta menyebut bahwa ada beberapa keuntungan yang bisa didapatkan dari pelaksanaan MoU,

“...First of all, the parties’ role is clearly identified, more transparency in working dynamics is provided. Secondly it can be interpreted as a measure to evaluate the effectiveness of cooperation. In fact it is most of the times, highly recommended to include in the MoU a provision on evaluation, which allows an evaluation, preferably from an independent body, and leads to improvement. It also helps to recognize party’s limitations and commitments. Even though, professionals involved have their own responsibilities in accordance to their values and mandate, and these agreements should not affect their independence and their autonomy in conducting their jobs. In fact the MoU, in order to prevent or reduce conflicts, is supposed to define the responsibilities, obligations, duties and roles of the stakeholders. Providing a detailed definition on how the relationship should be structured it should contribute building the trust between entities included in the agreement.” (Tempesta, 2012),

Meskipun MoU bukan merupakan fokus utama dalam penelitian Tempesta, namun pemaparannya tentang penyelenggaraan MoU dapat memberikan gambaran yang lebih

terang mengenai peran dan manfaat MoU itu sendiri, baik dalam lingkup penanganan sebuah konflik maupun inisiasi kerjasama pemberantasan *human trafficking*. Walau pemilihan studi kasus serta rumusan masalahnya berbeda dengan penelitian penulis, namun *outcome* pengetahuan tentang MoU yang ditulis oleh Tempesta telah membantu penulis memperdalam pemahamannya tentang studi MoU.

Penjelasan Tempesta tentang MoU ini pun selaras dengan *outcome* penelitian yang dihasilkan oleh sebuah *report journal* milik seorang *Global Migration Policy Associates*, Piyasiri Wickramasekara, yang berjudul “*Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*” yang diterbitkan oleh ILO (Wickramasekara, 2015). Penelitian Wickramasekara diantaranya bermaksud untuk mengidentifikasi keberhasilan praktik-praktik terbaik (*good practices*) dalam pelaksanaan *Bilateral Agreements* (BAs) dan *Memorandum of Understanding* (MoU) berdasarkan kriteria tertentu dalam norma internasional, dan menyoroti beberapa *agreement* yang dapat menghasilkan *outcome* yang lebih baik bagi pengelolaan migrasi dan perlindungan *domestic workers*. Dengan menggunakan *rights-based approach*, Wickramasekara menemukan bahwa sebagian besar *case study agreement* yang telah diteliti ternyata berhasil menetapkan *good practices* sehubungan dengan; transparansi dan publisitas; pertukaran informasi relevan; dasar-dasar normatif bagi hak-hak buruh migran; perlakuan yang sama bagi setiap pekerja migran; peningkatan sumber daya manusia dan keterampilan; implementasi, *monitoring*, dan evaluasi yang konkrit; pembagian tanggung jawab yang jelas antara pihak-pihak yang ada; aspek reintegrasi dari siklus migrasi; praktik perekrutan yang *fair*; standar upah yang terjamin; ketentuan kontrak kerja yang jelas; pengembangan keterampilan dan sumber daya manusia; identitas dan dokumen perjalanan; keluhan dan sengketa. Kesamaan penelitian Wickramasekara dan penulis sekali lagi terdapat pada fokus kajian, yakni seputar MoU dan perjanjian dua negara dalam perlindungan buruh migran. Tetapi penelitian Wickramasekara menitik beratkan penelaahan pada, salah satunya, seberapa besar oportunitas dan prospek yang dihasilkan oleh *bilateral agreement* dan *Memorandum of Understanding* untuk dapat memperbaiki jaminan keselamatan dan kesejahteraan buruh migran. Sementara penelitian penulis nampaknya lebih implementatif, yakni dengan befokus pada 1 studi kasus secara mendalam untuk melihat dan menganalisa dinamika konflik ketenagakerjaan terutama peristiwa ‘pelunakan’ kebijakan perlindungan buruh migran oleh pemerintah dari moratorium menjadi pengusulan MoU.

### A.2.3 Kerangka Teori

Untuk menganalisa pokok permasalahan dalam penelitian kali ini, penulis mendasarkan kerangka pemikirannya pada sebuah teori bernama *Ripeness Theory* yang diperkenalkan dan dikembangkan oleh I. William Zartman dalam bukunya berjudul *Escalation and Negotiation in International Conflicts*.

*Theory of ripeness* atau ‘teori kematangan’ mencoba menjelaskan dan memberikan ide tentang kapan waktu yang tepat atau ‘matang’ bagi pelaksanaan negosiasi dalam sebuah konflik. Konflik sendiri diartikan Zartman sebagai sebuah situasi yang muncul ketika terdapat perbedaan pandangan antara dua pihak atau lebih. Konflik dapat menjadi berbahaya ketika perbedaan-perbedaan atau incompatibilitas yang sebelumnya cenderung mengendap atau statis kemudian berubah menjadi dinamis, artinya muncul sebagai *clash* atau benturan bagi kepentingan pihak satu dan lainnya. Konflik ketenagakerjaan yang terjadi antara Indonesia dan Arab Saudi sesungguhnya diawali oleh hubungan kerjasama yang saling menguntungkan, dimana kedua belah pihak merasa bahwa kepentingan-kepentingan besar mereka seperti *supply* tenaga kerja (pihak Saudi) dan perluasan kesempatan kerja (pihak Indonesia) dapat dipenuhi oleh satu sama lain. Namun konflik terjadi ketika dalam faktanya, terdapat sejumlah standar regulatif dan normatif (termasuk pandangan tentang HAM) yang berbeda yang berlaku di kedua negara, sehingga menimbulkan berbagai polemik dan kasus kekerasan. Konflik ini kemudian menjadi semakin besar ketika salah satu pihak, yakni Indonesia, menyadari bahwa kerjasama yang sebelumnya seharusnya saling menguntungkan cenderung menjadi merugikan, karena banyaknya kasus penyimpangan HAM yang dilakukan oleh Saudi kepada para Tenaga Kerja Indonesia yang dikirim ke negara itu.

Zartman menjelaskan bahwa setiap konflik, melihat potensi ancaman dan dampak destruktifnya, membutuhkan penyelesaian (*resolution*) dan pengelolaan (*management*). Dalam konflik internasional khususnya, penyelesaian dengan menggunakan jalan damai atau negosiasi cenderung lebih diprioritaskan (dari pada melalui perang) karena berbagai kalkulasi manfaat dan keuntungannya. Zartman mendefinisikan negosiasi sebagai “..a process by which the parties combine their divergent positions into a single agreed outcome” (Zartman & Faure, 2005, hal. 4). Berbeda dengan konsekuensi *zero sum game* yang mayoritas ditimbulkan oleh dampak berperang, penyelesaian konflik melalui jalan *non-zero-sum-game*, atau bernegosiasi, dipercaya jauh lebih mulia karena dapat mencegah atau menghentikan kekerasan,

memperluas dan melindungi kepentingan, serta membangun perdamaian jangka-panjang (Peace, 2010, hal. 9). Dengan prinsip yang sama pula, resolusi konflik ketenagakerjaan antara Indonesia dan Arab Saudi lebih ditekankan pada upaya perjanjian damai atau negosiasi.

Selanjutnya, Zartman menerangkan bahwa terjadinya negosiasi tak terlepas dari hadirnya serangkaian eskalasi. Boleh dikata bahwa, dalam perspektif *ripeness theory*, eskalasi merupakan syarat mutlak bagi adanya negosiasi, atau, negosiasi terjadi karena ‘dipaksa’ oleh adanya eskalasi. Justru dengan adanya eskalasi yang semakin tinggi, kedua belah pihak menjadi semakin mendekati *deadlock* atau ‘jalan buntu’, yang kemudian akan ‘mematangkan’ kondisi kegentingan konflik sehingga pada akhirnya tak ada opsi lain kecuali segera melaksanakan negosiasi. Sepanjang terjadinya konflik ketenagakerjaan antara Indonesia dan Arab Saudi, serangkaian eskalasi dalam berbagai level telah sempat terjadi sebelum akhirnya diputuskan untuk melakukan penandatanganan MoU perlindungan dan penempatan TKI pada 2014. Eskalasi ini dilakukan oleh berbagai pihak seperti media, masyarakat, NGO, maupun pemerintah. Ambil contoh mencuatnya berita-berita di media tentang berbagai kasus kekerasan hingga vonis mati TKI di Saudi, kemudian kritik dari berbagai NGO kemanusiaan, hingga berbagai protes dan desakan yang dilayangkan masyarakat maupun parlemen kepada pemerintah. Merasa sebagai pihak yang dirugikan, serangkaian upaya negosiasi tentang perlindungan TKI pun telah sempat dilakukan oleh pemerintah Indonesia, namun tampaknya kasus kekerasan tak juga berhenti. Hingga akhirnya pemerintah memberlakukan kebijakan moratorium pengiriman TKI ke Saudi tahun 2011 sebagai klimaks kemarahan menyusul eksekusi mati seorang TKI yang dilakukan secara diam-diam oleh pemerintah Saudi.

Menurut penulis, posisi moratorium dalam konflik ini justru sebagai puncak dari berbagai level eskalasi yang sempat hadir. Karena justru ketika konflik ini diendapkan, dalam arti kerjasama dihentikan untuk sementara, kemudian muncul berbagai kondisi *deadlock* yang sangat menyulitkan pihak Indonesia. Jika melihat urgensinya, pemberlakuan moratorium ketika itu rupanya dipilih karena Indonesia merasa ‘terjepit’ antara kepentingan kerjasama yang sangat strategis serta desakan dari berbagai pihak menyusul berbagai kasus yang muncul. Wenqiang Yin, dalam jurnalnya yang berjudul *Moratorium in International Law* menyatakan bahwa secara umum, moratorium sebagai penundaan atau penangguhan suatu kegiatan, banyak digunakan sebagai jalan tengah

antara IYA dan TIDAK dalam arena hukum internasional, yang kemudian merefleksikan nilai kompromi dan kerjasama dalam hubungan internasional (Yin, 2012). Kemudian terkait isu hak asasi manusia, Rita De Brito Gao dalam tesisnya yang bertajuk *New Governance Mechanisms and International Human Rights Law: Moratoriums in Law and Practice* menjelaskan bahwa, “bahkan jika pemberlakuan moratorium itu bertujuan untuk menawarkan solusi alternatif jangka-pendek bagi sebuah masalah, tujuan jangka-panjang sesungguhnya adalah untuk ‘memodifikasi’ status quo [*transformative mechanism*]” (Gao, 2014, hal. 21), artinya bahwa implikasi atau ‘daya tekan’ yang dihasilkan oleh dampak dari moratorium itu nantinya diharapkan dapat mendorong Arab Saudi untuk melakukan negosiasi lebih lanjut, sesuai dengan prediksi dan harapan banyak pihak. Dan benar saja, Arab Saudi pada akhirnya bersedia diajak menandatangani MoU perlindungan dan penempatan TKI untuk pertama kalinya pada 19 Februari 2014.

Tetapi sekali lagi, penandatanganan MoU pada 2014 itu sesungguhnya terjadi karena ‘dipaksa’ oleh hadirnya serangkaian *deadlock*. Setelah pemberlakuan moratorium pengiriman TKI tahun 2011, kedua negara, terutama Indonesia, ternyata mendapati beberapa kondisi domestik yang justru menjadi kian buruk jauh melebihi kondisi sebelum pemberlakuan moratorium. Kondisi-kondisi yang seperti ‘jalan buntu’ ini kemudian membuat pemerintah menjadi frustrasi hingga berupaya untuk mengusulkan penandatanganan MoU Perlindungan TKI dengan Saudi sebagai solusi bagi kondisi-kondisi menyulitkan itu. Saudi yang juga mengalami *deadlock* akibat pemberlakuan moratorium saat itu, akhirnya juga bersedia duduk bersama dan menandatangani MoU tersebut pada tahun 2014.

Kemudian bagaimana cara mengukur tingkat ‘kegentingan’ (Zartman menyebutnya, *precarious moment*) yang terjadi selama masa-masa *deadlock* hingga cukup ‘kuat’ untuk ‘memaksa’ terjadinya negosiasi? Zartman menggunakan 3 framework dalam hal ini, yakni; *motivation of political actors to initiate negotiations*, kuat atau besarnya keinginan para pemimpin politik untuk melakukan penyelesaian yang saling menguntungkan; *opportunity and domestic legitimacy of political leaders to negotiate*, besarnya keinginan dan desakan publik untuk mengubah konflik dari kondisi eskalasi menjadi de-eskalasi; dan *identification or construction of focal points for negotiations*, yang merupakan ‘syarat-syarat’ yang menjadi jaminan bahwa kedua belah pihak akan bergerak secara positif selama fase de-eskalasi (Zartman & Faure, 2005, hal.

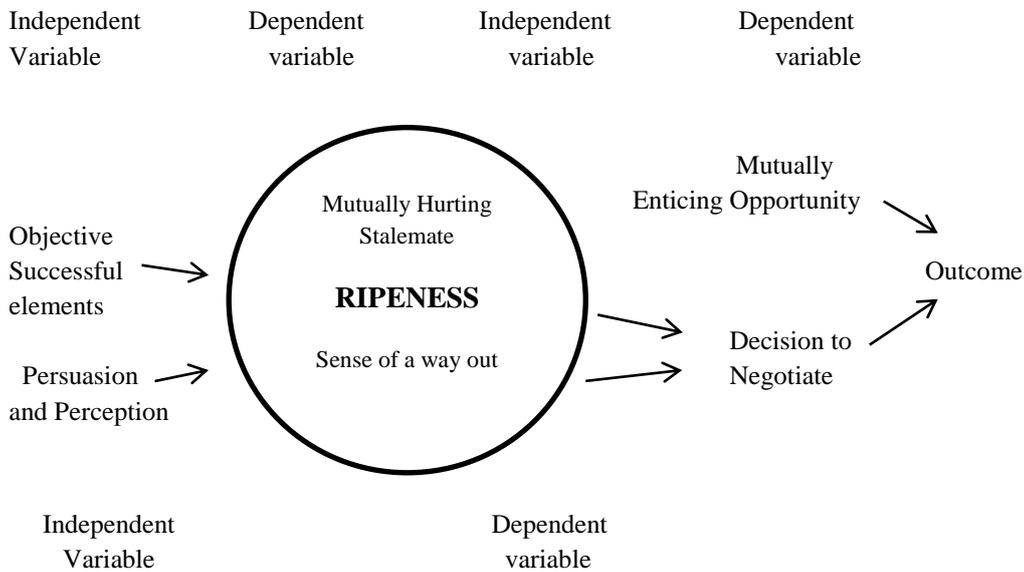
274). Kondisi-kondisi *deadlock* yang terjadi di Indonesia pasca pemberlakuan moratorium 2011 rupanya telah memenuhi 3 standar tolak ukur Zartman tersebut, dimana para pemimpin politiknya (pemerintah), kemudian merasa ‘terpojok’ karena dampak-dampak ekonomi politik yang muncul, sehingga memaksa pihaknya untuk mempercepat upaya negosiasi dengan Arab Saudi, yang ternyata juga memiliki kesulitan serupa. Selain itu, berbagai tekanan dan desakan publik kepada pemerintah untuk segera bertindak mengatasi dampak buruk dari moratorium itu juga menjadi motivasi penting bagi realisasi penandatanganan MoU 2014. Lalu *focal points* atau isi klausul tuntutan yang dinegosiasikan dalam MoU perlindungan dan penempatan TKI pun tampaknya, bagi sebagian kalangan, telah cukup mewakili apa yang selama ini dicita-citakan mengenai perjanjian perlindungan TKI di Saudi.

Lalu apa saja sesungguhnya momen-momen *deadlock* yang begitu ‘menyiksa’ yang terjadi di Indonesia, yang kemudian ‘memaksa’ pemerintahnya untuk mengusulkan penandatanganan MoU perlindungan TKI dengan Arab Saudi?. Menurut Zartman, salah satu ‘kondisi matang’ (*ripe moment*) yang menyebabkan konflik begitu ‘*mature*’ bagi pelaksanaan resolusi adalah ketika pihak yang berkonflik akhirnya ‘terkunci’ pada situasi-situasi sangat buruk, yang disebabkan oleh konflik tersebut. Zartman menyebut kondisi ini sebagai *Mutually Hurting Stalemate* (MHS).

“...a ripe moment is depicted as a “mutually hurting stalemate” (MHS), which is characterized by a deadlock. The parties are locked into a situation because of an impending catastrophe. In this situation, the disputing parties come to recognize, through a cost-benefit calculation, the sharp increase in costs of further escalation, which limits the use of unilateral strategies and enhances the prospect of a negotiated settlement as the only way out of an escalating situation.” (Zartman & Faure, 2005, hal. 272)

Dalam situasi ini, pihak-pihak yang berkonflik akhirnya menyadari bahwa berdasarkan perhitungan untung-rugi, melanjutkan konflik ternyata justru malah menyebabkan kerugian yang jauh lebih besar dari pada menghentikan konflik. Dan karena itu, jalan bernegosiasi lantas menjadi satu-satunya solusi paling prospektif untuk mencegah timbulnya kerugian lebih besar dikemudian hari.

Kondisi *ripe moment* di ilustrasikan Zartman sebagai berikut,



Gambar 1. Ripeness

#### A. 2. 4 Hipotesis

Dengan mendasarkan analisa kasus pada kerangka *theory of ripeness*, maka diperoleh beberapa hipotesa yang untuk sementara dapat menjawab pertanyaan penelitian “mengapa Indonesia melakukan pelunakan kebijakan terhadap Arab Saudi terkait perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Tahun 2011 – 2014?”. Indonesia melakukan pelunakan kebijakan terhadap Arab Saudi terkait perlindungan TKI karena:

##### 1. Meningkatnya jumlah TKI ilegal

Penghentian pengiriman TKI informal secara total ke Saudi tahun 2011 lalu ternyata telah menyebabkan meningkatnya jumlah TKI ilegal di Saudi. Kebijakan untuk menutup akses pengiriman resmi ini ternyata justru telah menyebabkan banyak PPTKIS berbelok arah menjadi calo-calo ilegal karena sulitnya mendapat pekerjaan serta masih banyaknya calon TKI yang ingin berangkat ke Saudi.

##### 2. Tingginya desakan dari parlemen, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), media, tokoh masyarakat, dan pengusaha PPTKIS.

Permasalahan-permasalahan yang timbul akibat kebijakan moratorium itu akhirnya memicu protes dari berbagai pihak seperti parlemen, LSM, tokoh masyarakat,

dan para pelaku bisnis yang merasa dirugikan. Protes yang dilayangkan kepada pemerintah tersebut kemudian terakumulasi menjadi desakan kuat yang memaksa pemerintah untuk segera menyelesaikan persoalan-persoalan ekonomi politik yang kian memburuk itu.

### **3. Meningkatnya kekerasan terhadap TKI overstayers**

Pemberlakuan moratorium tahun 2011 yang menyebabkan berkurangnya pasokan *domestic workers* di Arab Saudi diprediksi akan berimbas pada meningkatnya TKI *overstayers*. Hal ini karena TKI Indonesia merupakan primadona di kalangan majikan Saudi. Namun status sebagai TKI *overstayers* atau TKI ilegal tersebut dikhawatirkan akan menjadi pemicu bagi merebaknya kasus kekerasan dan perdagangan manusia karena kini TKI informal tidak lagi terlindungi oleh pemerintah.

#### **A. 3 Metodologi Penelitian**

Secara etimologi, metode diartikan sebagai jalan atau cara melakukan atau mengerjakan sesuatu, sedangkan secara istilah, metode merupakan titik awal menuju proposisi-proposisi akhir dalam bidang pengetahuan tertentu (Nasution, 2008, hal. 13). Sementara itu, Arikunto dalam bukunya *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek* menjelaskan bahwa metode penelitian merupakan suatu cara yang digunakan dalam mengumpulkan data penelitian dan membandingkan dengan standar ukuran yang telah ditentukan (Arikunto, 2002, hal. 126). Dengan kata lain, metode penelitian adalah jalan atau cara yang digunakan oleh peneliti untuk mengerjakan penelitiannya.

Terkait dengan hal ini, selanjutnya penulis akan memaparkan tentang kerangka metodologi penelitian yang akan digunakan selama mengadakan penelitian dan menjawab rumusan masalah “mengapa Indonesia melakukan pelunakan kebijakan terhadap Arab Saudi terkait perlindungan TKI Tahun 2011-2014?”

#### **A. 3.1 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian kali ini adalah penelitian kualitatif. Untuk mendefinisikan maknanya, penulis merujuk pada sebuah buku berjudul *Qualitative Research Practice*, dimana Jane Ritchie dan Jane Lewis menyuguhkan beberapa pandangan *scholars* mengenai definisinya. Sumber pertama adalah Denzin dan Lincoln dalam *Handbook of Qualitative Research* edisi kedua (Ritchie & Lewis, 2003, hal. 2) yang mendefinisikan *kualitatif research* sebagai berikut,

“Qualitative research is a situated activity that locates the observer in the world. It consists of a set of interpretive, material practices that makes the world visible. These practices ... turn the world into a series of representations including fieldnotes, interviews, conversations, photographs, recordings and memos to the self. At this level, qualitative research involves an interpretive, naturalistic approach to the world. This means that qualitative researchers study things in their natural settings, attempting to make sense of, or to interpret, phenomena in terms of the meanings people bring to them. (2000: 3)”

Sementara itu, Nahid Golafshani dalam *Understanding Reliability and Validity in Qualitative Research* mengutip Patton (2001) yang menegaskan bahwa “*qualitative research uses a naturalistic approach that seeks to understand phenomena in context-specific settings, such as “real world setting [where] the researcher does not attempt to manipulate the phenomenon of interest”*” (Golafshani, 2003, hal. 600). Kemudian, demi lebih mempermudah pemahaman, ada juga peneliti seperti Strauss dan Corbin yang mendefinisikan penelitian ini dengan makna ‘sebaliknya’. “*By the term ‘qualitative research’ we mean any type of research that produces findings not arrived at by statistical procedures or other means of quantification* (Strauss and Corbin, 1998: 11)” (Ritchie & Lewis, 2003, hal. 3). Tidak seperti penelitian kuantitatif yang mencari kausal determinasi, prediksi, dan generalisasi dari berbagai penemuan, penelitian kualitatif mencari pencerahan, pemahaman, dan ekstrapolasi (perhitungan) dari sebuah situasi (Hoepfl, 1997 dalam Golafshani, 2003, hal 600).

### **A. 3. 2 Pendekatan Penelitian**

Penelitian kualitatif memiliki 4 (empat) pendekatan utama berdasarkan tujuan akhir penelitiannya. Pendekatan pertama adalah *contextual* atau deskriptif, yang digunakan untuk mendeskripsikan tentang bentuk dan sifat dasar dari suatu fenomena. Yang kedua adalah pendekatan *evaluative*, yang digunakan untuk menakar atau menaksir efektifitas suatu fenomena. Yang ketiga adalah pendekatan *generative*, yang digunakan untuk menyokong perkembangan suatu teori, strategi atau aksi. Dan yang keempat adalah pendekatan *explanatory*, yang digunakan untuk mengusut latar belakang, alasan atau hubungan yang terjadi pada (satu) fenomena (Ritchie & Lewis, 2003, hal. 27).

Sesuai dengan tujuan dan rumusan masalahnya, maka pendekatan penelitian kali ini masuk ke dalam kategori *kualitatif explanatory*, dimana metode kualitatif yang digunakan kemudian bertujuan untuk mencari ‘penyebab’ dan ‘alasan sebenarnya’ dari

suatu kejadian, yaitu perubahan atau pelunakan kebijakan moratorium menjadi MoU. Hal ini pun sesuai dengan penjelasan Ritchie dan Lewis,

“Explanatory research is concerned with *why* phenomena occur and the forces and influences that drive their occurrence. Because of its facility to examine subjects in depth, qualitative research provides a unique tool for studying what lies behind, or underpins, a decision, attitude, behaviour or other phenomena. It also allows associations that occur in people’s thinking or acting – and the meaning these have for people – to be identified. These in turn may indicate some explanatory – even causal – link”. (Ritchie & Lewis, 2003, hal. 28)

Secara praktis, Ritchie dan Lewis menjelaskan, *explanatory research* dapat digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor atau pengaruh yang mendasari suatu sikap dan keyakinan atau persepsi tertentu, motivasi-motivasi yang menyebabkan dikeluarkannya sebuah keputusan berupa aksi maupun non-aksi, latar belakang terbentuknya sebuah peristiwa baik pengalaman atau kejadian, serta sirkumstansi atau konteks dimana sebuah fenomena terjadi.

### **A. 3.3 Strategi Penelitian**

Strategi penelitian ini menggunakan studi kasus. Robert E. Stake dalam *Handbook of Qualitative Research* edisi pertama (Denzin & Lincoln, 1997, hal. 300) menjelaskan bahwa studi kasus bisa berarti “proses mengkaji kasus” sekaligus “hasil dari proses pengkajian” tersebut. Penelitian studi kasus merupakan penelitian terfokus yang meneliti satu fenomena, nilai atau aspek dari sebuah kasus secara mendalam. Karena itu, setelah selesai melakukan penelitian, selain menemukan jawaban dari rumusan masalah, peneliti seringkali mendapati suatu pembelajaran yang unik dan menarik, termasuk studi suatu teori dan atau kasus lainnya. Berdasarkan tujuannya, terdapat 3 (tiga) kategori pembahasan dalam penelitian jenis ini, yaitu studi kasus intrinsik (*intrinsic case study*) yang ditempuh oleh peneliti karena ingin lebih memahami kasus yang dengan kekhususan dan kesederhanaanya tersebut sangat menarik, studi kasus instrumental (*instrumental case study*) yang digunakan untuk meneliti suatu kasus tertentu agar tersaji sebuah perspektif tentang isu atau perbaikan suatu teori, dan studi kasus kolektif (*collective case study*) yaitu kajian yang meneliti sejumlah kasus secara bersamaan agar dia [peneliti] dapat meneliti fenomena, populasi, atau kondisi umum (Denzin & Lincoln, 1997, hal. 301).

Berdasarkan keterangan diatas, maka penelitian studi kasus kali ini masuk kedalam kategori kajian *instrumental case study*, dimana sesungguhnya, kasus

(moratorium pengiriman TKI hingga penandatanganan MoU perlindungan dan penempatan TKI di Arab Saudi) bukan menjadi minat utama; namun memainkan peran suportif yang memudahkan pemahaman kita tentang sesuatu yang lain, yakni efek dari pemberlakuan moratorium tahun 2011 yang menjadi pendorong bagi perubahan kebijakan MoU tahun 2014. Hal ini tidak lain adalah untuk menjawab pertanyaan besar yang selalu menjadi akhir penelitian studi kasus yaitu, Stake menulis, “apa yang dapat dipelajari dari kasus tunggal?” (Denzin & Lincoln, 1997, hal. 301). Sehingga diharapkan, hasil penelitian kali ini dapat digunakan sebagai referensi maupun pelajaran bagi pihak-pihak yang memiliki *concern* dan atau terlibat dalam isu resolusi konflik maupun penyelenggaraan MoU.

#### **A. 3. 4 Lokasi dan Jangkauan Penelitian**

Proses penelitian ini sebagian besar dilaksanakan di Daerah Istimewa Yogyakarta dan sebagian di Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Beberapa proses seperti studi literatur, pengumpulan data sekunder dari berbagai sumber baik elektronik, media maupun kepustakaan, hingga proses analisa dan pengolahan data dikerjakan di DI Yogyakarta. Sementara untuk mendapatkan berbagai data primer berupa keterangan langsung dari para narasumber dan pejabat yang terkait dengan topik dan masalah penelitian, penulis mengadakan kunjungan dan wawancara ke beberapa kantor pemerintah seperti kedutaan besar serta Kementerian Luar Negeri di Jakarta. Secara duratif, penelitian ini memakan waktu selama sekitar 6 (enam) hingga 10 (sepuluh) bulan, terhitung sejak dimulainya proses pemilihan judul serta studi literatur pada September 2015.

Secara kasus, penelitian ini berfokus pada studi MoU dalam kerangka kebijakan dan perjanjian dua negara yang diantaranya menganalisa tentang latar belakang dan dinamika konflik ketenagakerjaan hingga alasan Indonesia mengusulkan penandatanganan MoU pada tahun 2014. Karena itu, batasan aktor yang dibahas pada penelitian ini adalah kedua negara yang berkonflik, yaitu Indonesia dan Arab Saudi. Sementara itu, batasan waktu dalam penelitian ini dimulai sejak pemberlakuan moratorium pengiriman TKI ke Arab Saudi pada Agustus 2011, hingga ditandatanganinya perjanjian MoU antara kedua negara pada 19 Februari 2014. Sehingga, hal-hal lain mengenai pihak ketiga atau peristiwa terkait TKI yang terjadi sebelum pemberlakuan moratorium tahun 2011 atau sesudah penandatanganan MoU tahun 2014, walaupun dibutuhkan, tidak dibahas dalam porsi yang besar.

### **A. 3. 5 Metode Pengumpulan Data**

Data-data dalam penelitian kali ini diperoleh melalui pengumpulan data primer dan sekunder. Data primer didapatkan melalui proses wawancara mendalam atau *in-depth interviews*. Menurut Ritchie dan Lewis, metode ini difokuskan untuk menarik informasi dan data dari seorang (atau sedikit) individu dengan melakukan wawancara secara tertutup dan mendalam. Berbeda dengan metode *focus groups* yang dikonsentrasikan bagi pencapaian lebih general dan solutif (karena melibatkan diskusi kelompok), *in-depth interviews* berfokus pada eksplorasi sebuah isu secara mendalam dengan mengandalkan informasi, pandangan, pengalaman, serta sirkumstansi nara sumber yang prospektif dan atau yang terlibat langsung dalam peristiwa tersebut, sehingga data yang diperoleh pun bisa lebih detail dan akurat. Disamping itu, jika metode *focus groups* digunakan untuk memecahkan permasalahan yang abstrak dan konseptual, *in-depths interviews* digunakan untuk memahami proses dan isu-isu yang kompleks seperti mengenai motivasi, keputusan, dampak, serta akibat-akibat (Ritchie & Lewis, 2003, hal. 60).

Terkait dengan *in-depth interviews*, setidaknya ada beberapa pihak yang penulis wawancarai, yang sebagian besar dilaksanakan di Jakarta. Berikut adalah informasinya:

#### **Pihak pemerintah Indonesia:**

1. Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia
2. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia

#### **Pihak Badan Nasional:**

1. Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI)
2. Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI) Yogyakarta

#### **Pihak LSM / NGO dan Pelaku Bisnis:**

1. Migrant Care
2. PJTKI

Sementara itu, data-data sekunder diperoleh melalui proses studi dokumen. Metode ini melibatkan proses analisa dokumen atau *documentary analysis* yang dimaksudkan baik untuk memahami konten substantifnya maupun untuk mendapatkan makna lebih mendalam dari ulasan materialnya. Dokumen-dokumen ini dapat berupa *media reports*, dokumen pemerintah seperti surat edaran moratorium, teks MoU dan perjanjian antar

negara, peraturan perundangan-undangan, arsip dan surat-surat kenegaraan, data terkait jumlah dan permasalahan TKI dari tahun ke tahun, serta berbagai dokumen pendukung lainnya.

### **A. 3. 6 Teknik Sampling**

Teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah *key informant sample*. *Key informant sample* adalah metode sampling yang berfokus pada subjek dengan *expertise* atau keahlian tertentu (Marshall, 1996, hal. 523). Artinya, penulis memilih subjek berdasarkan keterkaitannya pada kasus dan atau inti permasalahan yang ingin dipecahkan oleh penulis, contohnya para pihak yang memiliki peran dalam peristiwa moratorium, proses negosiasi atau penandatanganan MoU Indonesia-Arab Saudi serta pihak-pihak yang memiliki keterlibatan maupun *concern* dengan pengiriman TKI ke Arab Saudi tahun 2011 sampai 2014.

### **A. 3. 7 Metode Analisis Data**

Proses analisis data diawali dengan pengumpulan data sebanyak-banyaknya dari berbagai sumber terkait baik berupa lisan maupun tulisan. Setelah itu, langkah selanjutnya adalah *data reduction atau data management*, yaitu tahap menyortir atau mereduksi masa data dengan cara merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dan dicari pola serta temanya, sehingga sumber data menjadi lebih teratur dan terorganisir untuk langkah analisis selanjutnya. Kemudian, data-data tersebut dipelajari menggunakan pendekatan *discourse analysis* dan *analytic induction*.

*Discourse analysis* adalah metode analisa diskursus berdasarkan ‘bahasa’ tertentu atau penggunaan satu teori implisit yang digunakan untuk memahami sebuah fenomena sosial berdasarkan konteksnya. Pendekatan analisa ini diterangkan Ritchie dan Lewis sebagai berikut,

“...which is concerned with the way knowledge is produced within a particular discourse through the use of distinctive language (for example, legal discourse, medical discourse) or through the adoption of implicit theories in order to make sense of social action (for example, poverty, power, gender relations). Discourse analysis may also focus on what is going on in an interaction in terms of performances, linguistic styles, rhetorical devices and ways in which talk and text set out to convince and compete with alternative accounts.” (Ritchie & Lewis, 2003, hal. 200)

Sementara *analytic induction* merupakan metode analisa yang bertujuan untuk mengidentifikasi sebuah hukum (*laws*) dan karakter sebenarnya dari sebuah fenomena. Lebih jauh, pendekatan ini dipaparkan sebagai berikut.

“...which aims to identify deterministic laws and the essential character of phenomena, involving an iterative process of defining a problem, formulating and testing a hypothesis, then reformulating the hypothesis or redefining the problem until all cases 'fit' the hypothesis.” (Ritchie & Lewis, 2003, hal. 201)

Tahap selanjutnya setelah analisa data adalah generalisasi. Generalisasi dimaksudkan untuk mengetahui apakah penemuan-penemuan yang dihasilkan dari berbagai studi tersebut relevan dengan konteks dan penelitian itu sendiri. Kemudian, apabila semua studi, penelitian dan analisa telah dirasa cukup, maka proses selanjutnya adalah *reporting* dan atau *data presenting*, yaitu penyusunan berbagai *findings* dan argumen kedalam satu tulisan yang sistematis.

### **A. 3. 8 Metode Interpretasi Data**

Sesuai dengan tujuan dan pendekatan penelitian ini, yaitu *explanatory*, maka metode interpretasi data dilakukan sesuai dengan mekanisme *explanatory*. Metode interpretasi data dalam kajian *explanatory* menitik beratkan pada tujuan untuk menjawab pertanyaan ‘mengapa’ dalam satu kejadian tertentu. Karena itu, setelah berhasil mendeskripsikan suatu fenomena, tugas peneliti kemudian adalah mengumpulkan berbagai data yang diperlukan untuk menjawab rumusan masalah dengan mencari ‘*pattern*’ atau ‘pola’ yang menyebabkan rumusan masalah tersebut terjadi. Dalam mencoba menjawab pertanyaan ‘mengapa Indonesia melakukan pelunakan kebijakan terhadap Arab Saudi terkait perlindungan TKI tahun 2011-2014?’, penulis dituntut untuk mencari serangkaian pola (yang mengarah pada keuntungan maupun kerugian Indonesia) yang kemudian mendorong pemerintah Indonesia untuk mengusulkan penandatanganan MoU tersebut, dengan berbagai data yang telah dikumpulkan. Ritchie dan Lewis menjelaskan,

“Explanatory accounts tend to be developed at the later (or higher) stages of analysis when most of the descriptive and typological work has already been undertaken. In order to move from descriptive to explanatory accounts, the analyst will usually try to find patterns of association within the data and then attempt to account for why those patterns occur. Again, there are different ways in which linkages may be found. There will be explicit associations that occur in the text or notes; linkages between sets of phenomena; and associations between experiences, behaviours and perspectives and certain

characteristics of the study population.” (Ritchie & Lewis, 2003, hal. 215)

### A. 3.9 Menguji Reliabilitas dan Validitas Penelitian Dengan Teknik ‘Triangulasi’

Kualitas dari sebuah penelitian ditentukan dari kemampuannya untuk menyuguhkan satu tulisan yang terpercaya (*reliable*) dan valid. Dan untuk itu, diperlukan satu teknik khusus yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat reliabilitas dan validitas data serta penemuan penelitian itu sendiri. Dalam penelitian kali ini, penulis menggunakan teknik triangulasi sebagai pengukur validitas dan reliabilitas hasil penelitian penulis. Teknik triangulasi didefinisikan oleh Creswell dan Miller sebagai berikut, “...a validity procedures where researchers search for convergence among multiple and different sources of information to form themes or categories in study” (Golafshani, 2003, hal. 604). Sementara menurut Denzin (1970), triangulasi adalah langkah pemaduan berbagai sumber data, peneliti, teori, dan metode dalam suatu penelitian tentang suatu gejala sosial tertentu (Denzin N. , 1970). Berdasarkan pengertian yang luas ini, Denzin kemudian membagi teknik triangulasi menjadi empat tipe, yaitu triangulasi sumber data, triangulasi peneliti, triangulasi teori, dan triangulasi metode.

**Triangulasi sumber data** adalah pengumpulan data dari beragam sumber yang berbeda dengan menggunakan satu metode yang sama. Contohnya, wawancara mendalam tentang satu topik tertentu dengan beberapa nara sumber yang memiliki peran dan atau keterlibatan berbeda dengan masalah yang diangkat. Denzin juga menjelaskan bahwa dalam triangulasi tipe ini, terdapat tiga dasar konfirmasi yaitu waktu, ruang, dan orang (yang meliputi agregat atau orang terpilih, interaktif atau grup kecil, dan kolektivitas atau masyarakat). Sementara **triangulasi peneliti** adalah pelibatan sejumlah peneliti yang berbeda disiplin ilmunya dalam suatu penelitian yang sama. Triangulasi peneliti dimaksudkan antara lain untuk menghindari potensi bias individu pada peneliti tunggal. Namun jika suatu penelitian melibatkan triangulasi peneliti, maka harus dipastikan bahwa peneliti yang paling ahli terlibat langsung dalam proses pengumpulan dan analisis data, karena jika diwakilkan pada peneliti junior maka triangulasi peneliti tersebut akan menjadi kurang atau bahkan tidak efektif. Selanjutnya **triangulasi teori**, adalah penggunaan sejumlah perpektif atau teori dalam menafsir seperangkat data. Triangulasi teori ini pada kenyataannya jarang sekali terpacai dalam penelitian sosial, karena setiap teori memiliki dasar asumsi yang berbeda-beda dan akan

menerangkan seperangkat data (yang sama) dengan cara yang berbeda pula. Kemudian **triangulasi metode**, adalah penggunaan sejumlah metode pengumpulan data dalam suatu penelitian. Triangulasi metode diperlukan karena setiap metode pengumpulan data memiliki kelemahan dan keunggulan sendiri, sehingga dengan memadukan sedikitnya tiga metode, misalnya pengamatan berpartisipatif, wawancara mendalam, dan penelusuran dokumen, maka kelemahan metode satu dan lainnya akan tertutupi sehingga tangkapan atas realitas sosial menjadi lebih terpercaya (Tani, 2015).

Berdasarkan keterangan tersebut, penulis menggunakan teknik triangulasi tipe sumber data dengan acuan dasar konfirmasi yaitu orang (agregat / orang terpilih). Berdasarkan teknik ini, validitas penelitian diukur dengan cara mempertanyakan satu jenis pertanyaan yang sama, tentang topik yang sama, kepada beberapa narasumber yang berbeda. Dalam kasus penulis misalnya, dengan rumusan masalah ‘mengapa Indonesia melakukan pelunakan kebijakan terhadap Arab Saudi terkait perlindungan TKI tahun 2011-2014?’, penulis menanyakan satu pertanyaan seperti ‘menurut anda, mengapa pemerintah Indonesia mengubah kebijakan perlindungan TKI dari moratorium menjadi MoU ketika itu?’ kepada beberapa pejabat terkait seperti pihak Kementerian Tenaga Kerja RI, Kementerian Luar Negeri RI, serta beberapa pemangku NGO seperti Migrant Care dan ILO. Jika didapati bahwa para nara sumber menjawab alasan dibalik pengubahan kebijakan tersebut adalah A, dengan didukung oleh berbagai sumber data sekunder serta asumsi logis dalam hipotesis, maka hasil penemuan tersebut dapat dikatakan valid. Artinya, jawaban yang diperoleh tersebut terbukti dan terjaga konsistensinya.

### **A. 3.10 Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pembahasan, penulis membagi tulisan ini menjadi 5 (lima) bab:

#### **Bab I. Pendahuluan**

Bab ini berisi tentang basis penelitian yang berupa latar belakang penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, rumusan masalah, orisinalitas penelitian, kajian literatur, kerangka teori, hipotesis, metodologi penelitian (yang meliputi jenis penelitian, lokasi dan jangkauan penelitian, teknik pengumpulan data, metode analisis data, dan metode interpretasi data), serta sistematika penulisan sebagai gambaran keseluruhan penelitian ini.

## **Bab II. Kerjasama Ketenagakerjaan Antara Indonesia dan Arab Saudi**

Bab ini mengisahkan tentang sejarah ketenagakerjaan kedua negara (Indonesia dan Arab Saudi) dilihat dari sudut pandang dan kondisi masing-masing negara. Kemudian, pembahasan dilanjutkan pada pemaparan tentang regulasi dan peraturan ketenagakerjaan domestik di masing-masing negara. Pada bab ini juga dijelaskan tentang motivasi kedua negara sehingga kemudian menjalin kerjasama di bidang ketenagakerjaan.

## **Bab III. *Memorandum of Understanding* (MoU) Antara Indonesia dan Arab Saudi Tahun 2014**

Pada bab ini dipaparkan mengenai apa itu *Memorandum of Understanding* (MoU) dan apa itu moratorium, sebagai fenomena eskalasi puncak dalam konflik yang sedang diteliti. Selanjutnya dijelaskan juga mengenai munculnya berbagai masalah dan dinamika yang akhirnya mengantarkan kedua belah pihak pada langkah negosiasi dan penandatanganan MoU Perlindungan dan Penempatan TKI tahun 2014.

## **Bab IV. Faktor-Faktor Yang Mendorong Indonesia Mengusulkan Penandatanganan MoU Perlindungan dan Penempatan TKI dengan Arab Saudi Pada Tahun 2014**

Dengan menggunakan *theory of ripeness*, bab ini membahas tentang jawaban dari rumusan masalah penelitian, yaitu tentang terjadinya kondisi *deadlock* yang dialami oleh Indonesia, yang kemudian mendorong pemerintahnya untuk mengubah kebijakan moratorium tahun 2011 menjadi pengusulan *Memorandum of Understanding* (MoU) perlindungan dan penempatan TKI tahun 2014.

## **Bab V. Kesimpulan**

Bab ini akan berisi tentang kesimpulan dari bab-bab sebelumnya, yang di dalamnya akan dibahas mengenai ringkasan studi, kritik (falsifikasi) teori, penguatan (afirmasi) teori, serta pemaparan tentang pandangan (*insight*) baru mengenai realitas dari subjek dan objek penelitian secara sederhana.