

PENANDATANGANAN MoU ANTARA INDONESIA DAN ARAB SAUDI TAHUN 2014

Diana Fatmawati

Magister Hubungan Internasional, Fakultas Pascasarjana
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Daerah Istimewa Yogyakarta, Indonesia
Email: diana.fatmawati.86@gmail.com

Abstrak-Penelitian kali ini akan membahas tentang upaya resolusi konflik ketenagakerjaan yang terjadi antara Indonesia dan Arab Saudi, dimana penandatanganan MoU Perlindungan dan Penempatan TKI tahun 2014 yang dilaksanakan oleh pemerintah kedua negara dilihat sebagai keputusan tergesa-gesa ditengah berbagai kisruh persoalan TKI yang belum diselesaikan dengan baik pasca moratorium 2011. Penelitian ini akan mencoba mencari tahu tentang apa sesungguhnya alasan dibalik keputusan pemerintah yang terburu-buru tersebut, dan bagaimana dinamika konflik akhirnya mengantarkan pemerintah pada kesediannya untuk berdamai melalui penandatanganan MoU. Dengan menggunakan *Theory of Ripeness* milik William Zartman, ditemukan bahwa penandatanganan MoU itu rupanya terjadi karena kedua belah pihak memasuki kondisi yang disebut Zartman sebagai *Mutually Hurting Stalemate (MHS)* dan *Mutually Enticing Opportunity (MEO)*. Kedua negara justru siap untuk bernegosiasi karena akhirnya mengalami sejumlah situasi *deadlock* (jalan buntu) yang kemudian memaksa mereka untuk memilih jalan damai guna mengatasi berbagai kerugian yang timbul akibat konflik. Selain itu, pilihan jalan damai nampaknya juga menjadi keputusan terbaik karena dengannya, para aktor bisa memperoleh beberapa keuntungan (*profit*) dan capaian strategis yang tidak akan mereka dapatkan justru jika mereka tetap mempertahankan konflik.

Kata kunci: Memorandum of Understanding (MoU), negosiasi, Tenaga Kerja Indonesia (TKI), resolusi konflik

I. PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Konflik ketenagakerjaan antara Indonesia dan Arab Saudi sesungguhnya diprakarsai oleh kerjasama ketenagakerjaan yang sebelumnya saling menguntungkan. Pihak Saudi merasa kepentingannya akan *supply* pekerja pada masa *oil boom* terpenuhi oleh Indonesia yang bersedia mengirimkan tenaga kerjanya dalam jumlah besar dengan segala kualifikasi dan 'kedekatan' yang dirasa cocok bagi penduduk Saudi. Sementara Indonesia pun merasa kepentingannya akan perluasan lapangan kerja dan pendapatan devisa terpenuhi dengan adanya 'kesempatan' besar di Saudi.

Konflik mulai terjadi manakala berbagai media dengan giat mengekspos kasus-kasus kekerasan dan penyimpangan HAM yang kerap terjadi terhadap TKI informal yang dikirim ke Saudi. Berbagai kasus pelanggaran HAM ringan hingga berat yang terus di *blow up* media ini pun kemudian semakin memicu protes dan desakan baik dari kalangan masyarakat, NGO, maupun komunitas internasional kepada pemerintah Indonesia untuk segera melakukan tindakan.

Serangkaian upaya diplomatik pun diupayakan pemerintah Indonesia demi menghentikan berbagai kasus kekerasan dan menciptakan sistem perlindungan dan penempatan TKI di Saudi. Sejumlah pertemuan setingkat pejabat tinggi, pertemuan menteri, maupun pertemuan presiden pun telah sempat dilakukan namun tampaknya tidak juga membawa progres berarti.

Langkah Negosiasi Indonesia-Arab Saudi Hingga MoU 2014:

1. 24 September 2001, di Jakarta: Minutes of Meeting.

Langkah negosiasi ini dilakukan setelah muncul polemik menyusul surat edaran yang diterbitkan oleh KBRI di Riyadh dan KJRI di Jeddah. Didorong oleh banyaknya kasus kekerasan yang menimpa TKI di Saudi, pemerintah akhirnya melayangkan surat edaran yang meminta adanya identifikasi majikan dan keluarganya berikut alamat dan denah rumahnya. Namun hal ini ternyata membuat para pengguna jasa (majikan) merasa tersinggung sehingga kemudian mendesak pemerintah Saudi untuk bertindak.

Walhasil, terjadilah pertemuan MoM yang selain menghasilkan penghapusan surat edaran tersebut, menyepakati beberapa klausul tentang peningkatan perlindungan dan kualitas TKI, juga berhasil membentuk tim koordinasi yang terdiri dari kuasa Usaha Kedubes Arab Saudi, Kepala Konsuler, Dirjen Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri Depnakertrans dan Ketua Asosiasi Perusahaan Jasa TKI (Apjati) untuk bersidang setiap bulan dengan agenda membicarakan persoalan-persoalan yang timbul dari penempatan TKI di Saudi.

2. 26, April 2006, di Arab Saudi: Pertemuan Presiden.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam kunjungannya ke Arab Saudi melakukan pertemuan dengan Raja Abdullah bin Abdul Aziz dan sepakat untuk meningkatkan perlindungan dan memberikan hak-hak bagi TKI yang bekerja di sana.

3. 7 Desember 2010, di Arab Saudi: Pertemuan Menteri dan Senior Officer Meeting (SOM) tahap I.

Manakertrans Muhaimin Iskandar mengadakan pertemuan dengan Menteri Tenaga Kerja Arab Saudi Adiel bin Muhammad Fakieh dan Wakil Menteri Dalam Negeri Arab Saudi Ahmad Muhammad Al-Salim, di Arab Saudi guna membahas tentang urgensi perancangan sistem perlindungan TKI di Saudi menyusul terjadinya kasus hukuman mati mengenaskan terhadap Kikim Komalasari dan kasus Sumiati.

Pertemuan ini kemudian menghasilkan inisiasi forum khusus setingkat pejabat senior (SOM) dan komitmen optimalisasi *Join Task Force* (satgas bersama) yang terdiri dari perwakilan pemerintah RI di Arab Saudi dan Kementerian terkait di Arab Saudi yang melakukan pertemuan rutin perbulan.

4. Mei 2011, di Jeddah: Senior Officer Meeting (SOM) tahap 2.

Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi (SOM) ini dihadiri oleh ketua delegasi dari pemerintah RI yakni kepala BNP2TKI Jumhur Hidayat dan Ketua delegasi Arab Saudi yakni Menaker Adiel Muhammad Fakieh.

Pertemuan ini menghasilkan kesepakatan pembahasan Nota Kesepahaman (MoU) terkait penempatan dan Perlindungan TKI di Arab Saudi. Adanya kesepakatan pembahasan MoU ini dituangkan melalui penandatanganan *Statement of intent* atau *letter of intent* (pernyataan kehendak bersama) oleh delegasi-delegasi yang ada.

MoU tersebut direncanakan akan siap ditandatangani selambat-lambatnya enam bulan kedepan, dan selama kurun waktu tersebut, masing-masing pihak akan membentuk tim kerja persiapan MoU, untuk kemudian membentuk *Joint Working Group* (tim kerja gabungan) mewakili kedua negara dengan tugas mendetilkkan poin-poin yang perlu dimasukkan ke dalam naskah MoU.

5. 19 Februari 2014, di Riyadh: Memorandum of Understanding (MoU)

Penandatangan MoU yang dilakukan langsung oleh Menaker kedua negara, Muhaimin Iskandar dan Adiel Muhammad Fakieh. MoU ini diyakini sebagai basis perjanjian pertama kerjasama ketenagakerjaan antara

Indonesia dan Arab Saudi dan merupakan progres penting bagi realisasi perlindungan TKI di Saudi.

Namun sayangnya, terdapat beberapa klausul dalam MoU yang sesungguhnya belum disepakati oleh kedua negara, seperti kejelasan standar gaji dan sistem asuransi. Penandatanganan MoU ini terkesan terburu-buru dan 'dipaksakan' kematangannya untuk segera ditandatangani, dan menurut penulis ada beberapa alasan yang melatarbelakangi hal tersebut.

Rumusan Masalah

Akhirnya, berita pemancung seorang TKI bernama Ruyati binti Satubi yang dilakukan secara diam-diam oleh pemerintah Saudi pun menjadi klimaks emosi dan desakan masyarakat Indonesia yang menghantarkan pada puncak eskalasi konflik berwujud moratorium pengiriman TKI oleh pemerintah Indonesia pada Arab Saudi di pertengahan tahun 2011. Kebijakan ini pun 'disetujui' oleh pemerintah Saudi dengan membalas menutup akses visa dan *work permit* bagi TKI informal dari Indonesia dan Filipina, meskipun saat itu pemerintah Saudi beralih bahwa penutupan visa tersebut adalah karena kedua negara sender ini menuntut syarat yang 'terlalu besar' kepada pemerintah Saudi.

Banyak pihak menilai bahwa kebijakan moratorium tersebut justru positif bagi kedua negara, karena dapat menjadi momen untuk introspeksi dan 'berbenah diri'. Di pihak Indonesia, introspeksi tersebut dapat berbentuk evaluasi segala kesalahan yang ada di dalam negeri baik dari sektor peraturan maupun mekanisme perekrutan. Kemudian 'berbenah diri' berarti memperbaiki segala carut marut yang ada serta menyelesaikan berbagai persoalan dan permasalahan TKI yang selama ini menjadi 'pekerjaan rumah' yang tertunda dan menunggu untuk diselesaikan. Sementara bagi Arab Saudi, moratorium yang direspon dengan penutupan visa TKI informal juga dapat berdampak baik bagi pengurangan jumlah TKI ilegal dan minimalisir beban administratif aparat pemerintah Saudi untuk mengurus segala permasalahan hukum TKI yang selama ini jumlahnya sangat tinggi.

Namun baru 3 tahun berjalan, pemerintah kedua negara tiba-tiba memutuskan untuk menandatangani MoU perlindungan dan penempatan TKI pada 19 Februari 2014. Keputusan yang diyakini terburu-buru dan segera mengantarkan pada berakhirnya pemberlakuan moratorium itu seketika dikedecan oleh banyak pihak, terutama di Indonesia. Pasalnya, dari semua komitmen tentang introspeksi dan 'pembenahan diri' yang sebelumnya ditargetkan akan diselesaikan sebelum kerjasama dibuka kembali nampaknya belum banyak mengalami progres. Hal lain yang juga penting dan menimbulkan pertanyaan adalah, terdapat paling tidak dua klausul tuntutan dalam MoU tersebut yang nampaknya belum ditemui kata sepakat

oleh kedua belah pihak, yaitu perihal standar gaji dan sistem asuransi bagi TKI informal. Lantas mengapa pemerintah Indonesia dan Arab Saudi terkesan sangat tergesa-gesa menandatangani MoU tersebut pada tahun 2014?

Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui alasan yang melatarbelakangi penandatanganan MoU antara pemerintah Indonesia dan Arab Saudi pada tahun 2014.
2. Untuk mengetahui kerugian dan keuntungan yang diperoleh kedua belah pihak dengan menandatangani MoU tersebut.
3. Untuk mengetahui dinamika yang terjadi selama konflik ketenagakerjaan antara Indonesia dan Arab Saudi tersebut berlangsung.

Manfaat Penelitian

- a. Untuk memberikan kontribusi positif dalam studi hubungan internasional khususnya kajian resolusi konflik yang berhubungan dengan isu penandatanganan MoU dalam sebuah negosiasi.
- b. Untuk memberikan perspektif baru tentang isu penandatanganan MoU 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.

Kajian Pustaka

Mailila Ardarini, mahasiswi Magister Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, dalam tesisnya yang membahas tentang efektifitas MoU TKI yang di implementasikan di Malaysia berjudul "Efektivitas Implementasi MoU Indonesia-Malaysia dan Tim Advokasi Tentang TKI di Indonesia" (Ardarini, 2005). menemukan bahwa MoU yang digagas pemerintah kedua negara tersebut ternyata lebih cenderung tidak efektif karena jumlah permasalahan TKI, terutama TKI informal, ternyata tetap tinggi. Ardarini menulis bahwa tidak efektifnya MoU tersebut disebabkan karena beberapa faktor; pertama, lemahnya isi MoU itu sendiri yang minim membahas tentang perlindungan untuk TKI informal, dan; kedua, birokrasi yang terlalu panjang dan berbelit sehingga membuat para calon TKI lebih memilih berangkat dengan jalur ilegal yang lebih mudah. Ardarini juga menemukan bahwa tim advokasi bentukan pemerintah yang selama ini ditugaskan untuk menangani permasalahan TKI ternyata juga terbukti tidak efektif karena lemahnya kinerja dan banyaknya praktik penyalahgunaan wewenang. Persamaan penelitian Ardarini dan penulis terletak pada fokus kajian yang sama-sama menelaah tentang *Memorandum of Understanding* atau MoU dalam ranah kasus perlindungan TKI di satu negara destinasi. Namun rumusan masalah yang coba dirangkai oleh Ardarini dan penulis nampaknya jelas berbeda. Ardarini mencoba mencari tahu tentang efektifitas implementasi

sebuah MoU yang dilakukan oleh pihak Indonesia dan Malaysia, sementara penulis mencoba mencari jawaban tentang alasan dibalik penandatanganan MoU perlindungan TKI yang secara substantif dan implementatif dirasa masih belum sempurna.

Selain itu, seorang *Global Migration Policy Associates*, Piyasiri Wickramasekara, menulis sebuah *report journal* tentang "*Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*" yang diterbitkan oleh ILO (Wickramasekara, 2015). Penelitian Wickramasekara diantaranya bertujuan untuk mengidentifikasi praktik-praktik yang baik dalam *Bilateral Agreements (BAs)* dan *Memorandum of Understanding (MoU)* berdasarkan kriteria norma internasional tertentu dan pelaksanaan beberapa *agreement* populer, sehingga dapat digunakan untuk menciptakan hasil lebih baik dalam *migration governance* dan perlindungan tenaga kerja migran kedepan. Hasilnya, setelah melakukan studi kasus terhadap beberapa *agreement*, ditemukan bahwa sebagian besar membawa manfaat positif dalam hal: 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. Tetapi, penelitian Wickramasekara menitik beratkan penelaahan pada, salah satunya, seberapa besar oportunitas dan prospek yang dihasilkan oleh *bilateral agreement* dan MoU 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 beberapa dinamika dan potensi implikasi yang muncul seiring proses penandatanganan MoU dalam sebuah resolusi konflik.

Kerangka Teoritik

Untuk menganalisa pokok permasalahan dalam penelitian kali ini, penulis mendasarkan kerangka pemikirannya pada sebuah teori bernama *Teory of Ripeness* atau 'teori kematangan' yang diperkenalkan dan dikembangkan oleh I. William Zartman. Teori ini 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. Kemudian konflik tersebut dapat menjadi

berbahaya ketika perbedaan-perbedaan atau incompatibilitas yang sebelumnya cenderung mengendap atau statis berubah menjadi dinamis, artinya muncul sebagai *clash* atau benturan bagi kepentingan pihak satu dan lainnya.

Zartman kemudian menjelaskan bahwa setiap konflik, melihat potensi ancaman dan dampak destruktifnya, membutuhkan penyelesaian (*resolution*) dan pengelolaan (*management*). Dan dalam konflik internasional, khususnya ranah isu *low politics*, penyelesaian dengan menggunakan jalan damai atau negosiasi cenderung lebih diprioritaskan karena berbagai kalkulasi manfaat dan keuntungannya (Peace, 2010, hal. 9).

Zartman selanjutnya menerangkan bahwa terjadinya negosiasi tak terlepas dari hadirnya serangkaian eskalasi. Dalam perspektif *ripeness theory*, eskalasi merupakan syarat mutlak bagi adanya negosiasi, atau, negosiasi terjadi karena 'dipaksa' oleh 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 bagi kedua belah pihak selain segera melaksanakan negosiasi.

Lalu apa saja sesungguhnya momen-momen *deadlock* yang begitu 'menyiksa' yang terjadi di dalam kubu kedua negara kali ini, sehingga 'memaksa' mereka untuk mau duduk bersama melakukan negosiasi dan penandatanganan MoU perlindungan TKI (?).

Menurut Zartman, ada 2 kategori *ripe moment* yang menyebabkan konflik itu sendiri menjadi begitu 'matang' dan 'matang' bagi pelaksanaan resolusi. Kategori pertama adalah ketika kedua belah pihak berada dalam kondisi *Mutually Hurting Stalemate* (MHS) dan kategori kedua adalah karena adanya *Mutually Enticing Opportunity* (MEO).

Zartman menggambarkan *Mutually Hurting Stalemate* (MHS) sebagai berikut,

"...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)

Sebuah konflik menjadi 'matang' ketika kedua belah pihak akhirnya 'terkunci' pada situasi-situasi paling buruk, yang disebabkan oleh konflik tersebut. Dalam kondisi ini, mereka lantas 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 kemudian menjadi satu-satunya solusi paling prospektif untuk mencegah timbulnya kerugian lebih besar dikemudian hari.

Selain MHS, ripe moment dalam sebuah konflik juga diindikasikan dengan adanya kondisi *Mutually Enticing Opportunity* (MEO). Dalam bukunya, Zartman menggambarkan MEO sebagai berikut,

"...Mutually Enticing Opportunity (MEO), which is distinguished from an MHS by its emphasis on future gains rather than on costs. During a ripe moment, the parties begin to negotiate because they expect to achieve certain goals using alternative strategies instead of conflict." (Zartman & Faure, 2005, hal. 272)

Terjadinya negosiasi atau perjanjian damai antara pihak yang berkonflik juga didorong oleh kalkulasi besarnya jumlah keuntungan (*gains*) yang akan didapat setelah melaksanakan perjanjian damai tersebut. Dalam kategori ini, bukan lagi kerugian yang menjadi perhitungan dominan, namun akan diperolehnya sejumlah keuntungan strategis dengan diadakannya negosiasi. Berbeda dengan penekanan pada situasi MHS yang adalah untuk meminimalkan bergulirnya *cost* akibat berkonflik, para pihak kali ini menyadari bahwa jalan damai dapat mereka manfaatkan sebagai jalan alternatif yang lebih menguntungkan untuk mencapai tujuan-tujuan strategis tersebut.

II. METODE PENELITIAN

Paradigma 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 *qualitatif 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)"

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 *qualitatif explanatory*, dimana metode kualitatif yang digunakan kemudian bertujuan untuk mencari 'penyebab' dan 'alasan sebenarnya' dari suatu kejadian, yaitu penandatanganan MoU Perlindungan dan Penempatan TKI tahun 2014.

Teknik Pengumpulan Data

Data-data dalam penelitian kali ini akan diperoleh melalui pengumpulan data primer dan sekunder. Data primer akan didapatkan melalui proses wawancara mendalam atau *in-depth interviews* dan data sekunder diperoleh melalui proses studi dokumen.

Analisis Data

Proses analisis data akan 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 akan dipelajari menggunakan pendekatan *discourse analysis* dan *analytic induction*.

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.

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, NGO, pemerintah, masyarakat maupun komunitas internasional. Ambil contoh mencuatnya berita-berita di media tentang berbagai kasus kekerasan hingga vonis mati TKI di Saudi, kemudian kritik dari berbagai NGO kemanusiaan, berbagai protes dan desakan yang dilayangkan masyarakat maupun parlemen, hingga kecaman dari organisasi-organisasi internasional seperti Amnesty International, PBB, dan ASEAN. 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 terjadi proses eksekusi TKI Ruyati oleh pengadilan Saudi yang dilakukan tanpa pemberitahuan resmi. Moratorium total pengiriman TKI pun akhirnya diberlakukan pada tahun 2011, yang direspon oleh Saudi dengan menghentikan pemberian visa bagi TKI informal.

Posisi moratorium dalam konflik ini justru merupakan 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* dalam kubu kedua negara. Jika melihat urgensinya, pemberlakuan moratorium ketika itu rupanya dipilih karena kedua negara sedang merasa 'terjepit' antara kepentingan kerjasama yang sangat strategis serta desakan dari berbagai pihak menyusul berbagai kasus yang muncul. Tetapi sebagaimana yang dijelaskan Giau dalam bukunya, 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*] (Giau, 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. Dan benar saja, pada tanggal 19 Februari 2014 pemerintah Indonesia dan Arab Saudi akhirnya melakukan penandatanganan MoU perlindungan dan penempatan TKI untuk yang pertama kalinya.

Namun penandatanganan MoU ini sesungguhnya terjadi karena 'dipaksa' oleh hadirnya berbagai *deadlock* di dalam kubu kedua negara. Setelah pemberlakuan moratorium pengiriman TKI tahun 2011, ternyata kedua negara mendapati beberapa kondisi domestik yang justru menjadi kian buruk jauh melebihi kondisi sebelum pemberlakuan moratorium. Kondisi-kondisi yang hampir pasti merupakan 'jalan buntu' ini kemudian membuat para pemimpin politik kedua negara menjadi semacam frustrasi sehingga tidak memiliki pilihan lain

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

kecuali segera bernegosiasi dan membuka kembali jalan kerjasama ketenagakerjaan kedua negara.

MHS DI PIHAK INDONESIA

a. Meningkatnya Jumlah Pengangguran, Kemiskinan, dan Kriminalitas

Bagi pihak Indonesia, penutupan akses pengiriman tenaga kerja ke Saudi ternyata telah memicu meningkatnya jumlah pengangguran. Menakertrans Muhaimin Iskandar menyatakan kepada *Repubika.co.id* bahwa moratorium berpotensi menciptakan pengangguran sebanyak 12 ribu orang dalam satu bulan.

Kemudian, tingkat pengangguran yang tinggi akan berdampak pada peningkatan jumlah warga miskin dan meningkatnya aksi kriminalitas. Dan pada gilirannya, akan menurunkan tingkat legitimasi publik kepada pemerintah yang sedang berkuasa. Pasalnya, pemerintah kemudian akan dianggap tidak mampu melindungi dan mensejahterakan rakyat ditengah berbagai persoalan yang ada. Akan timbul berbagai gerakan anti pemerintah, kemungkinan upaya kudeta, hingga kemungkinan munculnya gerakan-gerakan separatisme.

Kalkulasi dan urgensi-urgensi ini tampaknya kemudian menjadi faktor pertimbangan penting bagi pemerintah sehingga akhirnya, dengan mengesampingkan MoU yang belum 'matang', diputuskan untuk segera menandatangani MoU tersebut dengan Arab Saudi pada tahun 2014 lalu.

c. Melanggar HAM dan Konstitusi

Lalu, pemberlakuan moratorium tersebut ternyata juga diprotes oleh berbagai kalangan karena dinilai telah melanggar Hak Asasi Manusia (HAM) dan konstitusi negara. Dalam *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)* jelas dikatakan bahwa setiap manusia memiliki hak asasi diantaranya hak dan kebebasan untuk hidup, bekerja, dan pindah dari satu negara ke negara lainnya. Deklarasi ini di aransemen dan telah diadopsi oleh hampir seluruh negara di dunia, termasuk Indonesia. Konsekuensinya, dengan memberlakukan moratorium pengiriman TKI ke Arab Saudi, pemerintah Indonesia dinilai telah melanggar sejumlah prinsip HAM paling fundamental yang di amanatkan oleh UDHR tersebut, karena memberlakukan moratorium berarti menutup akses legal WNI untuk hijrah dan bekerja di Arab Saudi.

Tak hanya melanggar HAM yang dititahkan UDHR, pemberlakuan moratorium ini pun kemudian juga diyakini melanggar konstitusi RI. Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa "setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Fakta

bahwa hal ini diatur dan dijamin oleh negara, menunjukkan bahwa pemerintah tidak dibenarkan untuk menghalangi upaya warga memperoleh pekerjaan yang layak selagi tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku.

Namun pemberlakuan kebijakan moratorium pengiriman TKI 2011 seakan menjadi antitesis dari semangat yang coba diusung oleh salah satu prinsip negara dalam pasal 27 ayat (2) tersebut. Pasalnya, pemerintah yang seharusnya menjadi pelindung dan penjamin kesejahteraan rakyat justru malah menjadi pihak yang membatasi ruang gerak masyarakat untuk bekerja dan berpenghidupan. Kecaman ini juga semakin diperparah dengan ironi bahwa di satu sisi, pemerintah menutup akses masyarakat untuk bekerja dan memperbaiki keadaan ekonomi mereka, sementara di sisi lain, pemerintah pun tidak bisa menyediakan lapangan pekerjaan yang cukup yang dapat dijadikan solusi pengganti bagi kebijakan penghentian pengiriman TKI tersebut.

d. Menghilangkan Remitansi

Tak hanya itu, menutup akses pengiriman TKI melalui moratorium juga berpotensi mengurangi bahkan menghilangkan salah satu sumber remitansi terbesar yang selama ini menjadi tumpuan krusial pembangunan nasional. Remitansi yang dihasilkan oleh TKI selama ini telah menjadi penopang khususnya bagi pembangunan di daerah-daerah kantong TKI, dan remitansi dari Arab Saudi merupakan salah satu yang terbesar diantara sumber remitansi TKI yang lainnya. Sebuah media menulis berita,

"Tahun ini [2011], untuk periode tiga bulan pertama, transaksi remitansi telah mencapai US\$ 1,6 miliar. Per April 2011, sudah tercatat US\$ 2,22 miliar. Rata-rata TKI mengirimkan uang US\$ 500 juta atau sekitar Rp 4,5 triliun per bulan ke tanah Air. ... Dari kawasan Timur Tengah dan Afrika tercatat 35 persen dari total transaksi remitansi. Arab Saudi merupakan penyumbang dengan nilai US\$ 1,7 miliar (83 persen), disusul Uni Emirat Arab sebesar US\$ 145 juta (7 persen), dan Yordania serta Suriah masing-masing US\$ 84 juta (4 persen)."¹

Artinya, tetap bersikukuh melanjutkan konflik dengan Saudi akan berdampak signifikan bagi proses pembangunan nasional.

MHS DI PIHAK ARAB SAUDI

a. Kelangkaan Pasokan *Domestic Workers*

¹ Arinto Tri Wibowo, 2011, "Moratorium TKI, Siapa Merugi", diakses melalui (http://sorot.news.viva.co.id/print_detail/printing/229103-siapa-rugi-moratorium-tki), pada 06 April 2016, pukul 12:53

Kemudian bagi pihak Arab Saudi, penutupan akses kerjasama yang diinisiasi oleh Indonesia melalui moratorium ini, meskipun pada awalnya di-approve dengan emosional, ternyata semakin dirasa menyulitkan karena telah menyebabkan kelangkaan pasokan *domestic workers* dalam jumlah signifikan di dalam negeri.

Semenjak moratorium berjalan, berbagai media mengabarkan tentang semakin langkanya pasokan *domestic workers* di Saudi, yang kemudian memunculkan desakan terhadap pemerintah untuk segera membuka kerjasama dengan negara *supplier* lain. Selama masa semi moratorium saja, *The JakartaPost* mengabarkan bahwa pasokan *migrant workers* (legal) menurun separuh dari yang biasanya mencapai 30.000 orang per bulannya,

“Along with tightened measures, there have been fewer Indonesian migrant workers because of the drastic drop of those sent to Saudi Arabia, from about 30,000 per month to between 12,000 and 15,000 per month.”²

Sementara di sisi lain, berbagai kendala dan perbedaan yang dibawa oleh para *domestic workers* dari negara-negara suplier baru rupanya menyurutkan minat para warga Saudi untuk menetapkan pilihan kepada mereka. Pada akhirnya, persoalan supply *domestic workers* akan tetap menjadi isu besar di Saudi kecuali negara ini bersedia untuk duduk bersama dan bernegosiasi tentang perlindungan dan penempatan TKI di Saudi.

b. Bergulir Protes Dari Masyarakat

Kelangkaan *domestic workers* ini kemudian memunculkan bermacam keluhan hingga protes dari berbagai pihak. Dari kalangan masyarakat, banyak yang mengeluhkan harus membayar PRT mereka dengan lebih tinggi, entah karena nilai tawar PRT TKI yang kini meningkat selepas diumumkannya moratorium, atau karena harus rela mempekerjakan PRT dari negara lain yang menuntut standar gaji lebih tinggi.

Selain itu, beberapa kalangan pun menilai bahwa keputusan pemerintah Saudi untuk menghentikan aplikasi visa *domestic workers* dari Indonesia dan Filipina justru semakin menyuburkan praktik-praktik TKI ilegal dan *human trafficking*. Dan pada akhirnya, serupa dengan posisi Indonesia, segala keluhan serta kritik ini dapat mengantarkan pada menurunnya tingkat legitimasi publik terhadap pemerintahan yang sedang berkuasa. Pemerintah kemudian akan dianggap tidak mampu menyelesaikan persoalan pemenuhan supply

domestic workers dari Indonesia yang demand-nya memang sangat tinggi.

c. Mengancam Citra Arab Saudi di Mata Internasional

Hal lain mengapa Mou perlindungan TKI tersebut semakin terasa mendesak untuk ditandatangani adalah karena untuk menyelamatkan *image* Saudi sendiri. Secara politik, Arab Saudi selama ini dikenal menjadi salah satu negara paling *repressive* di dunia. Sebuah jurnal dari *freedom house* bahkan memasukkan Saudi sebagai negara dengan rating partisipasi politik dan publik terburuk bersama beberapa negara lainnya (FreedomHouse, 2012, hal. 2).

Sistem yang *repressive* tersebut menyebabkan terbatasnya akses dan kesempatan masyarakat untuk ‘menikmati’ hak asasi manusia-nya secara penuh, baik itu dalam berpendapat, berasosiasi, maupun berkarya. Tak hanya pada individu, sistem ini juga membatasi penyelenggaraan peraturan yang kental dengan asas penegakan HAM.

Yang menjadi ironi, mayoritas kasus penyimpangan HAM ini dilakukan terhadap para buruh migran, terutama sektor informal. Jika pihak Saudi kerap meletakkan kesalahan pada profesionalitas atau loyalitas para *migrant domestic workers* yang dikirim, maka masyarakat internasional justru melihat salah satu penyebab terbesarnya berada pada buruknya sistem hukum dan *treatment* sosial Saudi dalam terhadap *migrant domestic workers*.

Saudi memang memiliki Labour Law dengan status Royal Decree (DekritRaja), namun dari total 245 pasal yang terdapat dalam Labour Law, hanya 10 pasal yang membahas tentang tenaga kerja asing. Dan mirisnya, kesepuluh pasal tersebut hanya membahas tentang aspek legal dan prosedural antara pekerja dan majikan. Hampir tidak ada pasal yang secara spesifik membahas tentang perlindungan bagi tenaga kerja asing. Hal ini diperparah dengan kenyataan bahwa *domestic workers*, seperti di mayoritas negara GCC, secara eksplisit tidak termasuk ke dalam legislasi sosial dan ketenagakerjaan Saudi. Negara melihat bahwa pekerjaan rumah tangga tidak dapat diregulasi sama seperti pekerjaan lain karena akan melanggar privasi rumah tangga itu sendiri (Fernandez, 2014, hal. 9).

pemberlakuan moratorium yang justru pada gilirannya menimbulkan lebih banyak praktik TKI ilegal, *human trafficking*, dan berbagai persoalan dari implikasi TKI *overstayers*, tentu semakin membuat Saudi cemas akan posisi strategisnya dalam kancah internasional.

² TheJakartaPost, 2011, “Moratorium on Sending Workers to Saudi Starts Aug 1”, diakses melalui (<http://www.thejakartapost.com/news/2011/06/23/moratorium-sending-workers-saudi-starts-aug-1.html>), pada 08 April 2016, pukul 6:36

a. *Regaining Legitimacy*

Bagi Indonesia, menandatangani MoU akan berimplikasi pada kembalinya kepercayaan dan legitimasi publik kepada pemerintah. Di tengah berbagai pro dan kontra pencabutan moratorium 2011, pemerintah sesungguhnya memiliki 2 opsi, yakni menuruti logika publik untuk tetap memberlakukan moratorium dan menunda MoU lebih lama dengan konsekuensi memburuknya berbagai kondisi yang muncul karenanya, atau menandatangani MoU dan melanjutkan kerjasama sehingga segala konsekuensi moratorium yang sebelumnya semakin meresahkan dapat ditanggulangi.

Jika dihitung, opsi pertama nampaknya akan lebih banyak merugikan, pasalnya beban pengangguran, stigma pelanggar konstitusi, hilangnya remitansi, serta semakin menurunnya elektabilitas dan legitimasi publik jelas dapat berdampak buruk bagi pemerintah. Sementara opsi kedua nampaknya lebih menjanjikan, karena dengan menandatangani MoU dan membuka kembali jalur kerjasama dengan Saudi, selain dapat mengatasi berbagai peliknya konsekuensi yang muncul akibat moratorium, pemerintah pun akan kembali mendapatkan kepercayaan dari publik. Publik kemudian akan melihat bahwa pemerintah ternyata telah mampu mengatasi, paling tidak, isu paling besar terkait TKI di Saudi, yakni realisasi MoU perlindungan dan penempatan TKI yang dari dulu berjalan sangat alot.

b. Pendapatan Remitansi Kembali Mengalir

Selain kembalinya legitimasi publik, seperti telah disebutkan sebelumnya, negara juga akan kembali mendapatkan pasokan remitansi dari TKI di Saudi. Remitansi atau devisa ini tentunya akan sangat bermanfaat untuk membantu menopang pembangunan nasional. Penulis telah menyebutkan sebelumnya bahwa remitansi dari TKI merupakan pemasok devisa terbesar kedua setelah sektor migas, dan remitansi TKI Saudi merupakan salah satu yang terbesar sebagaimana besarnya popularitas negara destinasi itu.

MEO DI PIHAK ARAB SAUDI

a. *Regaining legitimacy*

Sama dengan posisi Indonesia, dalam kudu Arab Saudi, penandatanganan MoU juga akan membawa efek positif bagi kembalinya legitimasi publik terhadap pemerintah. Pemberlakuan moratorium oleh Indonesia yang direpson dengan penghentian pemberian visa bagi TKI ini telah menyebabkan segudang masalah bagi masyarakat Saudi, diantaranya kelangkaan pasokan *domestic workers* yang menyebabkan bergulirnya desakan dan kritik dari berbagai kalangan, serta (justru) meningkatnya jumlah pekerja migran ilegal dan perdagangan manusia.

Menyadari bahwa situasi ini sangat berpotensi melemahkan legitimasi publik terhadap pemerintah, maka perjanjian damai pun lebih dipilih demi mengembalikan kepercayaan publik terhadap kinerja pemerintah saat itu. Dengan menandatangani MoU dan membuka kembali akses visa TKI, maka pemerintah kemudian akan dianggap mampu menyelesaikan berbagai persoalan terkait supply *domestic workers* yang sempat sangat meresahkan.

c. Strategi *Image Recovery* Internasional

Penandatanganan MoU ini juga akan menjadi strategi jitu bagi upaya *image recovery* Saudi. Selama ini Arab Saudi kerap di kecam oleh masyarakat internasional karena tingginya jumlah kekerasan dan penyimpangan HAM yang terjadi pada *migrant domestic workers* yang sedang berjuang di negaranya. Jika konflik ketenagakerjaan dengan Indonesia tetap dilanjutkan, maka selain menderita berbagai implikasi domestik, posisi Saudi dimata internasional juga akan semakin memburuk dengan menurunnya kredibilitas dan *respect* dari negara-negara di dunia. Hal ini kemudian dapat menjadi berbahaya bagi kelangsungan hubungan internasional Saudi sendiri. Namun jika Saudi bersedia menandatangani MoU perlindungan TKI tersebut, yang mana artinya Saudi menyetujui dan akan tunduk pada setiap klausul yang menjadi tuntutan Indonesia yang sarat dengan upaya penegakan HAM, maka kemudian Saudi berharap akan terbebas dari *image* sebagai *human rights abuser* yang sebelumnya dapat saja menjadi kian lekat.

IV. KESIMPULAN

Dengan menelaah kasus konflik ketenagakerjaan kedua negara menggunakan *Theory of Ripeness* dari William Zartman, dapat ditarik pelajaran bahwa dilaksanakannya perjanjian damai sesungguhnya bukanlah sebagai penjamin bahwa konflik atau dispute kemudian menjadi sepenuhnya berakhir, namun merupakan niatan awal menuju tujuan tersebut. Sebagaimana yang telah dijelaskan Zartman dalam bukunya, jalan negosiasi atau penandatanganan perjanjian damai seringkali dilakukan dengan tujuan utama, '*escaping deadlock*', dimana kedua belah pihak melihat bahwa langkah tersebut merupakan tindakan paling rasional yang dapat dilakukan saat itu demi mengupayakan de-eskalasi dan demi mencapai tujuan-tujuan tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

- Ardarini, M. (2005). Efektifitas Implementasi MoU Indonesia-Malaysia dan Tim Advokasi Tentang TKI di Indonesia. *Master Thesis*.
- Fernandez, N. (2014). *Essential yet Invisible: Migrarnt Domestic Workers in the GCC. Gulf Labour Market and Migration*.

- FreedomHouse. (2012). Worst of The Worst 2012. The World's Most Repressive Societies. *Freedom in the World 2012*.
- Giao, R. D. (2014). New Governance Mechanisms and International Human Rights Law: Moratoriums in Law and Practice. *Thesis on European Master's Degree In Human Rights and Democratization*.
- Golafshani, N. (2003). Understanding Reliability and Validity in Qualitative Research. *The Qualitative Reports*, 597 - 606.
- Nursiyono, J. A. (2014, Oktober 24). *Tindak Pidana di Indonesia Masih Tinggi, ini Penyebabnya*. Dipetik Oktober 23, 2015, dari Kompasiana.com: http://www.kompasiana.com/jokoade/tindak-pidana-di-indonesia-masih-tinggi-ini-penyebabnya_54f405c6745513962b6c8419
- Peace, U. S. (2010). Negotiation and Conflict Management. *Education & Training Center/International*.
- Ritchie, J., & Lewis, J. (2003). *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*. London: SAGE Publications.
- UN. (1948). The Universal Declaration of Human Rights. *Fact Sheet No.2 (Rev. 1), The International Bill of Human Rights*.
- Wickramasekara, P. (2015). *Bilateral Agreements and Mmemoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*. Geneva: International Labour Organization.
- Yin, W. (2012). Moratorium in International Law. *Chinese Journal of International Law*, 321-340.
- Zartman, W., & Faure, O. (2005). *Escalation and Negotiation in International Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.