

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Fenomena hubungan internasional pada dasarnya tidak lepas dari hubungan timbal balik dan saling ketergantungan antar negara. Hal demikian bertujuan agar kepentingan nasional masing-masing negara dapat terpenuhi. Oleh karenanya, beberapa kerjasama baik secara multilateral maupun bilateral adalah jalan pintas yang lumrah ditempuh oleh negara-negara di dunia. Kerjasama bilateral adalah bentuk hubungan yang dilakukan oleh dua negara yang bertujuan untuk memenuhi kepentingan negara masing-masing, yang meliputi kerjasama di bidang politik, sosial, pertahanan keamanan, kebudayaan, dan ekonomi, dalam bingkai pada politik luar negeri negara bersangkutan. Kerjasama bilateral sangat dibutuhkan karena dalam pelaksanaannya, setiap negara tidak mampu memenuhi kepentingan domestik dengan baik tanpa melakukan kerjasama, baik itu negara berkembang maupun negara maju (Isdah, 2018).

Hubungan luar negeri Indonesia dengan negara-negara lain telah dimulai sejak Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945 (Kementerian Luar Negeri, n.d). Salah satu negara yang menjadi mitra kerjasama Indonesia adalah Arab Saudi. Kerjasama yang telah dibangun sejak tahun 1947 telah memberikan sumbangsih yang luar biasa bagi Indonesia maupun Arab Saudi terutama

dalam bidang ketenagakerjaan yakni Indonesia sebagai negara pengirim tenaga kerja (TKI) yang saat diganti menjadi Pekerja migran Indonesia (PMI) ke Arab Saudi.

Pergantian sebutan TKI menjadi PMI tercantum dalam Undang-undang No 18/2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia telah diundangkan tanggal 22 November 2017. UU tersebut sebagai pengganti UU No 39/2004 tentang penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja di Luar Negeri (BNP2TKI , 2019). Dalam UU ini terdapat perubahan istilah tenaga kerja Indonesia (TKI) menjadi pekerja migran Indonesia (PMI) merupakan hasil revitalisasi lembaga BNP2TKI menjadi BP2MI dimana tugasnya adalah melaksanakan kebijakan pelayanan dalam rangka penempatan dan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia secara terpadu (Idris, 2020).

Selanjutnya, adapun manfaat PMI bagi negara tujuan menurut *International Labour Organization* (ILO), bagi negara penerima, PMI dapat membantu pemenuhan kebutuhan sektor tenaga kerja yang tidak mampu dilakukan oleh warga negaranya. Adapun Indonesia sebagai negara pengirim mendapatkan keuntungan dengan berkurangnya pengangguran dan bertambahnya pendapatan negara dari sumbangan devisa berupa remitansi PMI (Mawarti, 2017). Besarnya peran PMI dalam memberikan keuntungan bagi perekonomian domestik tentu menjadi pertimbangan penting bagi Indonesia untuk terus memperbanyak jumlah ekspor PMI. Untuk Arab Saudi, pengiriman PMI dari tahun ke tahun mengalami perubahan. Namun demikian Saudi merupakan salah satu negara dengan destinasi PMI terbesar dimana pada tahun

2018 total seluruh PMI di Saudi adalah sebanyak 961.000 jiwa (BNP2TKI 2010-2018).

Kegiatan ekspor PMI ke Arab Saudi selain memberikan keuntungan yang besar, juga mempunyai tanggung jawab yang besar pula terhadap jaminan hidup PMI selama di luar negeri. Jaminan hidup PMI ini menjadi poin yang sangat penting karena tidak jarang banyak kasus penganiayaan, pemerkosaan, hingga penghilangan nyawa seperti hukuman mati terhadap PMI. Tahun 2011, PMI atas nama Ruyati Binti Satubi asal Bekasi Jawa Barat dieksekusi mati pada tanggal 18 Juni 2011. Tuduhan yang dilayangkan kepada Ruyati adalah pembunuhan terhadap majikannya, seorang wanita bernama Khairiya binti Hamid Mijlid (Kompas, 2011). Hal serupa juga terjadi pada PMI atas nama Siti Zaenab asal Bangkalan Jawa Timur akhirnya dieksekusi mati oleh Pemerintah Arab Saudi pada tanggal 14 April 2015 dengan perkara pembunuhan terhadap majikan perempuan, Nourah Binti Abdullah Duhem Al Maruba (Diah, 2015). Kasus selanjutnya juga terjadi pada tahun ini, PMI atas nama Tuti Tursilawati dieksekusi mati pada tanggal 29 Oktober 2018 dan tanpa “notifikasi” kepada pemerintah Indonesia (BBC, 2018). Masih sangat banyak kasus hukuman mati yang berujung eksekusi yang dijatuhkan oleh pemerintah Arab Saudi terhadap PMI. Data Kementerian Luar Negeri RI menyebut terdapat 142 warga Indonesia yang terancam hukuman mati di seluruh dunia dan sebanyak 23 orang berada di Arab Saudi (BBC, 2018).

Meskipun banyak hukuman mati yang dilakukan pemerintah Arab Saudi terhadap PMI, hubungan bilateral yang terjalin antara Indonesia dan Arab Saudi tetap berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari kunjungan bersejarah yang dilakukan Presiden Indonesia ke Arab Saudi dan sebaliknya. Pada September 2015, tepat empat bulan pasca hukuman eksekusi mati PMI Siti Zaenab, Presiden Joko Widodo melakukan kunjungan pertama ke negara-negara Teluk, ke Arab Saudi pada tanggal 11 September 2015. Bahasan utama yang dilakukan oleh kedua Presiden Indonesia ini adalah terkait isu internasional dan regional serta mengenai hubungan bilateral Indonesia dan Arab Saudi. Tidak sampai di sini, kunjungan balasan juga dilakukan oleh pemerintah Arab Saudi kepada Indonesia tepat sebulan setelahnya yaitu kunjungan resmi Menteri Luar Negeri Arab Saudi Adel Al-Jubeir pada bulan Oktober 2015. Tidak sampai di sini, dua tahun kemudian tepatnya tahun 2017 Raja Salman sebagai pemilik otoritas tertinggi di negeri Arab Saudi datang mengunjungi Indonesia dengan tujuan membahas kerjasama dengan Indonesia di berbagai bidang terutama bidang ekonomi dan politik kedua belah di masa yang akan datang. Kunjungan ini merupakan sejarah penting bagi hubungan kedua negara, dimana ini adalah kali pertama dalam 47 tahun terakhir setelah Indonesia secara resmi menjalin hubungan bilateral dengan Saudi (Stefanie, 2017).

Kemudian, selain kunjungan yang dilakukan baik pemerintah Indonesia dan Arab Saudi, kurangnya pengaruh hukuman mati PMI terhadap hubungan bilateral kedua belah pihak dapat dilihat bagaimana reaksi para pemimpin negara menanggapi

tindakan hukuman mati ini. Seperti pemakluman yang disampaikan oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla atas eksekusi mati PMI asal Madura Muhammad Zaini Misrin. Beliau menyatakan bahwa “ kita harus memahami hukum yang berlaku di negara lain. Sama halnya dengan orang yang memahami hukum di Indonesia yang mati karena orang-orang yang tepat” selanjutnya beliau menambahkan “kita juga hukum mati orang tetap berhubungan baik dengan Prancis contohnya, ada (eksekusi mati) orang Prancis, kemudian Pakistan. Ya memang awalnya marah-marah tapi setelah itu mengerti bahwa dia memang bersalah” (CNN Indonesia). Pernyataan ini tentunya bisa menimbulkan rasa penasaran mengapa pemerintah Indonesia sangat memberikan pemakluman terhadap hukuman mati PMI bahkan di beberapa kasus tanpa ada notifikasi atau pemberitahuan kepada pemerintah Indonesia.

Kebanyakan penelitian yang sudah ada membahas hubungan Indonesia dengan Arab Saudi hanya sebatas menjelaskan kronologi dan capaian hubungan bilateral Indonesia dan Arab Saudi. Sebagai contoh, Fadhyatur (2018) dalam skripsinya membahas bagaimana kronologi keberjalanan hubungan bilateral antara Indonesia dan Arab Saudi. Tidak ada bagian spesifik yang mengaji bagaimana masalah yang terjadi di kedua belah pihak dalam melakukan hubungan bilateral. Berbeda dengan pembahasan yang telah dilakukan peneliti Badruzzaman (2016) “Perlindungan Hukum Terhadap PMI di Saudi Arabia Menurut Hukum Indonesia dan Hukum Saudi Arabia”. Penelitian ini berfokus pada perbandingan hukum saja antara

hukum di Indonesia dan hukum di Arab Saudi tanpa memberikan informasi terkait hubungan bilateral keduanya.

Penelitian ini bermaksud untuk menjelaskan kecenderungan hubungan bilateral yang cukup baik antara Indonesia dan Arab Saudi meskipun terdapat masalah penting terkait hukuman mati PMI di Arab Saudi dari sudut pandang kepentingan nasional dalam teori realisme. Penelitian ini, dengan demikian, akan menambah wawasan dalam berpikir kritis terhadap isu hubungan bilateral Indonesia dan Arab Saudi yang tersandung masalah hukuman mati PMI.

1.2 Rumusan Masalah

Beranjak dari latar belakang masalah, penulis dalam penelitian ini berusaha menjawab pertanyaan mengapa Pemerintah Indonesia tetap menjalin hubungan bilateral dengan Arab Saudi pasca hukuman mati PMI?

1.3 Kerangka Pemikiran

Bagian ini akan menjelaskan pendekatan yang menjadi dasar yang digunakan dalam penelitian ini yaitu konsep kepentingan nasional oleh K.J Holsti dalam bukunya yang berjudul "*International politics: A frame work for analysis*". Holsti (1996) menjelaskan bahwa suatu negara akan tetap melakukan kerjasama dengan negara lain dikarenakan adanya tujuan dan kepentingan yang hendak dicapai. Tujuan ini kemudian diklasifikasikan menjadi 3 tingkatan, yaitu :

a. *Core Values*

Klasifikasi pertama adalah tujuan paling fundamental dalam merefleksikan kepentingan nasional yang disebutnya sebagai nilai inti (*core values*), dimana kepentingan ini harus diproteksi dengan cara apapun dan disaat kapanpun karena dianggap paling vital bagi negara seperti menjamin kedaulatan dan kemerdekaan wilayah nasional dan kepastian terhadap sistem politik, sosial, dan ekonomi wilayah atau negara. Selain itu, nilai atau kepentingan yang bersifat vital lainnya adalah menjaga kesatuan etnis, agama atau bahasa. Hal ini dikarenakan pada zaman nasionalisme di abad ke sembilan belas dimana tapal batas suatu negara banyak menggunakan pendekatan secara etnis yang membedakan wilayah satu dengan wilayah lainnya. Dalam penelitian ini secara komprehensif akan menganalisis *core values* dalam mengekalkan atau mempertahankan hubungan bilateral Indonesia atas Arab Saudi.

b. *Middle-range Objectives*

Klasifikasi kedua disebut sebagai tujuan jangka menengah (*middle-range objectives*) dimana tujuan ini memiliki tiga tipe yang dapat menganalisis kepentingan suatu negara atas negara lain. Tipe pertama adalah mencakup usaha pemerintah dalam memenuhi tuntutan dan kebutuhan perbaikan ekonomi melalui kerjasama internasional. Kedua, meningkatkan prestise negara dalam suatu sistem internasional, dan ketiga, mencakup banyaknya bentuk perluasan diri atau imperialisme dengan

mengklaim wilayah tetangga sekalipun wilayah itu tidak sesuai dengan syarat kemiliteran maupun kesatuan etnis tertentu (Holsti, 1988).

Dalam penelitian ini akan menganalisis *middle-range objectives* Indonesia dalam bidang mencari peluang pembangunan perekonomian dengan kerjasama bilateral yang telah dibangun dengan Arab Saudi. Pembangunan perekonomian Indonesia termasuk yang paling penting adalah peningkatan pendapatan negara Indonesia melalui pengiriman Pekerja migran Indonesia (PMI) karena Arab Saudi adalah negara kedua terbesar penyebaran PMI diseluruh dunia.

c. Long-range Goals

Klasifikasi terakhir dari identifikasi kepentingan nasional menurut KJ. Holsti ini adalah tujuan jangka panjang yang bersifat ideal seperti halnya keinginan mewujudkan perdamaian dan ketertiban dunia mengutamakan kepentingan bersifat *universal*. Dalam penelitian ini, *Long range Goals* yang akan dianalisis antara hubungan Indonesia dan Arab Saudi adalah bagaimana kedua negara terlibat dalam menciptakan perdamaian dunia melalui sistem internasional yang dapat mewakili kepentingan umat secara universal seperti pemecahan masalah negara-negara muslim di dunia dengan pembentukan Organisasi Kerjasama Islam (OKI).

Kaitannya dengan studi kasus dalam penelitian ini adalah sebagaimana realisme dengan kepentingan nasional sebagai salah satu konsepnya menjelaskan hubungan antara Indonesia dengan Arab Saudi dalam kasus hukuman mati Pekerja migran Indonesia di Arab Saudi. Sikap Indonesia yang tidak mengambil tindakan

tegas terhadap setiap kasus hukuman mati PMI di Arab Saudi bukan berarti tidak memiliki pertimbangan yang kuat. Hal mendasar yang menjadikan Indonesia bersikap demikian adalah karena kepentingan nasional yang menjadi tujuan utama Indonesia, dari kepentingan yang bersifat *Core Values*, *Middle-range Objectives* serta *Long-range Goals*. Demi tercapainya kepentingan dari setiap aspek tersebut, Indonesia lantas memilih untuk mengesampingkan hukuman mati yang ditujukan pada Pekerja migran Indonesia di Arab Saudi.

1.4 Hipotesis

Hipotesis penelitian ini adalah Indonesia tetap menjalani hubungan baik dengan Arab Saudi tanpa adanya efek yang signifikan pasca hukuman mati PMI oleh Pemerintah Saudi. Hal ini dikarenakan kepentingan nasional Indonesia yang saling membutuhkan dengan Arab Saudi mulai dari nilai inti (*core values*) kepentingan Indonesia, kepentingan jangka menengah (*middle-range objectives*), hingga kepentingan jangka panjang (*long-range goals*). Dalam bidang perekonomian contohnya, besarnya peran PMI dalam memberikan keuntungan bagi perekonomian domestik tentu menjadi pertimbangan penting bagi Indonesia untuk terus memperbanyak jumlah ekspor PMI. Arab Saudi menduduki peringkat ke dua terbesar ekspor PMI setelah Malaysia (Bank Indonesia n.d). Hukuman mati bukanlah sebuah hambatan besar dalam melakukan hubungan bilateral yang berdasarkan pada kepentingan nasional karena bagi kaum realis sendiri kepentingan nasional akan mengabaikan moralitas seperti hak asasi manusia, walaupun dalam keberjalanannya

banyak aturan dari pemerintah Arab Saudi terkait hukuman mati PMI yang tidak sesuai dengan hukum di Indonesia seperti contoh eksekusi mati tanpa adanya notifikasi terlebih dahulu kepada pemerintah Indonesia.

1.5 Metodologi Penelitian

1.5.1 Metode Pengumpulan Data

Pada tulisan ini, penulis menerapkan *research design* kualitatif yang bertujuan untuk memberikan pemahaman lebih mendalam terkait pengaruh hukuman mati PMI di Arab Saudi terhadap hubungan bilateral Indonesia dan Arab Saudi. Selanjutnya, penulis berupaya mengumpulkan data-data sebagai bukti dengan menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer akan didapatkan dengan melakukan *interview* atau wawancara terhadap kepala Badan Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Pekerja migran Indonesia (BP3TKI) Provinsi Jawa Tengah, Bapak Abi Rahman atau yang mewakilinya dan dari Pekerja migran Indonesia yang sedang atau pernah bekerja di Arab Saudi. Selanjutnya, untuk mendapatkan data sekunder, penelitian ini akan menggunakan *literature research* atau studi kepustakaan. Data-data studi kepustakaan akan diperoleh melalui buku-buku, jurnal, artikel ilmiah, makalah, laporan penelitian, media cetak, surat kabar, maupun website milik pemerintah, universitas, maupun organisasi yang terkait dengan topik penelitian.

1.5.2 Metode Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam menginterpretasi atau menafsirkan data akan menggunakan metode kongruen atau *congruence method* yang telah umum

digunakan bagi reasearch design yang bersifat kualitatif. Teknik analisis data yang berdasarkan pada *congruence method* mengacu kepada konsistensi, penyesuaian, dan penyesuaian data yang relevan dengan teori. Artinya, teori digunakan untuk memisahkan data agar relevan dengan teori yang digunakan. Dalam kaitannya dengan kasus yang diangkat maka penulis akan menganalisis data-data dengan melakukan interpretasi data, menafsirkan data sehingga data tidak disajikan secara ‘mentah’, kemudian mensortir data yang di dalamnya terdapat proses mereduksi data dimana hanya beberapa data yang akan disajikan yang dirasa relevan dengan konsep kepentingan nasional dalam realisme.

1.6 Sitematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian ini akan terbagi menjadi empat bab, yaitu:

BAB I: merupakan bab pendahuluan sebagai pondasi utama penelitian yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori, hipotesis, metode penelitian yang terdiri dari teknik pengumpulan data dan teknik analisis data, serta sistematika penulisan.

BAB II: merupakan bab pembahasan yang akan memberikan gambaran mengenai hubungan bilateral Indonesia dengan Arab Saudi yang berlangsung selama tahun 2010-2018 terutama pasca masalah hukuman mati yang dihadapi PMI yang bekerja di Arab Saudi

BAB III: merupakan bab analisis yang akan menjawab rumusan masalah terkait alasan mengapa Pemerintah Indonesia tidak bertindak lebih tegas terhadap hukuman

mati Pekerja migran Indonesia di Arab Saudi? Dan mengapa hubungan Indonesia dan Arab Saudi pasca hukuman mati PMI tetap berjalan lancar tanpa ada pengaruh yang signifikan?. Pertanyaan ini nantinya akan dijelaskan dengan konsep kepentingan nasional yang harus dipenuhi dalam sebuah hubungan bilateral.

BAB IV: merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran. Pada bab ini akan dijelaskan mengenai temuan-temuan penelitian beserta kekurangan-kekurangan dalam penelitian. Temuan penelitian yang disajikan akan memberikan hasil mengenai apakah temuan penelitian bersifat konsisten dengan hipotesis awal yang telah disajikan atau justru berkontradiksi.