

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam perkembangan globalisasi, migrasi manusia merupakan fenomena yang menjadi bagian dari globalisasi itu sendiri dimana sekelompok manusia melakukan perpindahan ke negara lain dengan harapan mendorong pembangunan manusia dan ekonomi (Castles et al., 2014), baik di negara pengirim maupun negara penerima. Migrasi tenaga kerja merupakan bagian penting dari strategi ekonomi negara-negara di Asia Tenggara, seperti Indonesia dan Filipina. Migrasi internasional pada dasarnya bukan hanya perpindahan penduduk, tetapi sebuah proses politik, ekonomi, dan sosial yang kompleks. Artinya bahwa migrasi memengaruhi dinamika domestik sebuah negara dimulai dari pasar tenaga kerja, keamanan, hingga identitas politik (Adamson, 2006; Brubaker, 1989; Levitt, 1998). sedangkan didalamnya salah aspeknya adalah para tenaga migran.

International Labor Organization (ILO) mendefinisikan pekerja migran sebagai individu yang melakukan pekerjaan di negara yang mana mereka bukan warga negara (ILO, 2015). Migrasi sendiri bukan hanya fenomena ekonomi, tetapi hal yang sangat politis dan berhubungan erat dengan Kerjasama antar negara. Menurut ILO (ILO, 2022), ada sekitar sembilan juta warga Indonesia dan sepuluh juta warga Filipina yang bekerja di luar negeri. Mereka memberi kontribusi besar bagi ekonomi nasional melalui remitansi dan peran mereka dalam sektor domestik lintas negara. Dari sisi kuantitas, Filipina diketahui memiliki volume pengiriman pekerja migran yang lebih besar dan lebih terstruktur dibandingkan Indonesia, terutama ke kawasan Timur Tengah, yang kemudian berkontribusi pada posisi tawar (*bargaining position*) yang lebih kuat dalam negosiasi bilateral dengan negara tujuan, seperti Arab Saudi. Data dari UN Women menunjukkan perempuan mencakup

hampir setengah dari 244 juta orang yang tinggal dan bekerja di luar negara asal mereka. Namun, migrasi tenaga kerja perempuan cenderung terkonsentrasi pada sektor domestik dan perawatan yang dikonstruksikan sebagai “pekerjaan perempuan”, sehingga banyak yang bekerja dalam kondisi berkeahlian rendah dan rentan.

Penggunaan istilah Tenaga Kerja Wanita (TKW) di Indonesia selama ini tidak lepas dari stigma negatif yang melekat, karena TKW seringkali dipersepsikan secara sempit hanya sebagai pekerja rumah tangga atau pekerja kasar di luar negeri (Yuningsih, 2019). Menyadari hal tersebut, Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 secara resmi mengganti istilah TKI/TKW menjadi Pekerja Migran Indonesia (PMI) yang lebih netral gender dan profesi (Lestari, 2018). Sebaliknya, Filipina telah lebih dulu menggunakan istilah *Overseas Filipino Worker (OFW)* sejak *Republic Act* No. 8042 Tahun 1995 yang juga netral dan inklusif (DivinaLaw, 2023). Perbedaan waktu adopsi terminologi ini signifikan karena mencerminkan kesadaran negara dalam membangun sistem perlindungan pekerja migran Filipina yang lebih dulu menggunakan istilah netral juga dikenal memiliki sistem perlindungan yang lebih proaktif dibandingkan Indonesia (Nugroho, 2025).

Hal ini menunjukkan kuatnya pengaruh *gender division of labour* dalam menentukan jenis pekerjaan dan tingkat perlindungan yang diterima perempuan migran. Berdasarkan konteks tersebut, pekerja migran perempuan di sektor domestik dapat dipahami sebagai perempuan yang bekerja di luar negara asalnya dalam pekerjaan berbasis rumah tangga, seperti asisten rumah tangga. Pekerjaan ini umumnya berada dalam ranah yang privat, bersifat informal, serta memiliki tingkat perlindungan hukum yang lebih rendah dibandingkan sektor formal lainnya meskipun peran mereka sangat penting dalam menopang kebutuhan rumah tangga di negara tujuan (UN Women, 2016). Secara global, perempuan migran juga berkontribusi signifikan terhadap ekonomi, dengan menyumbang sekitar setengah dari total remitansi

dunia yang mencapai 582 miliar dolar AS. World Bank (2023) juga mencatat bahwa arus remitansi ke negara-negara asal di kawasan Asia dan Pasifik tetap tinggi, sehingga menunjukkan betapa pentingnya tenaga kerja migran bagi pendapatan nasional. Namun, di balik kontribusi ekonomi yang besar ini, para pekerjanya justru sering tidak mendapatkan perlindungan dan perlakuan yang layak dan menjadi kelompok yang sangat rentan terhadap eksploitasi, khususnya dalam sistem ketenagakerjaan seperti kafala di Arab Saudi.

Sebagian besar pekerja migran dari Indonesia dan Filipina memilih untuk mencari peluang kerja di negara-negara Arab yang tergabung dalam *Gulf Cooperation Council* (GCC) yaitu sebuah organisasi kerja sama regional yang berfokus pada bidang politik, ekonomi, dan sosial negara-negara Arab Teluk yang didirikan pada 4 Februari 1981, dengan pertemuan pertamanya pada 25 Mei 1981 di Abu Dhabi, Uni Emirat Arab. Di dalamnya beranggotakan Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia and the *United Arab Emirates* (Dewan Kerja Sama Teluk, 2021) Diperkirakan jumlah sebaran buruh migran dari kedua negara pada 2014 mencapai 1.6 juta masing-masing (Shah, 2018). Pemilihan tersebut didasarkan pada karena tingginya permintaan pekerja migran, tingginya nominal uang yang didapat jika dibanding di negara asal, angka lowongan pekerjaan yang minim di negara asal, dan peluang ekonomi yang lebih baik.

Secara historis masuknya pekerja migran ke Kawasan Teluk terjadi sejak 1975 dengan jumlah buruh sekitar 1,4 juta orang dan meningkat pada tahun 2008 mencapai rata-rata 50% bahkan 94% untuk Qatar. Di Negara-negara GCC, khususnya Arab Saudi, pekerja migran baik pekerja terampil maupun tidak terampil memiliki pasar yang besar, termasuk pekerja domestik. Hingga tahun 2023, terdapat sekitar 3,3 juta pekerja migran sektor di Saudi Arabia dengan rata-rata didominasi Perempuan (Diop et al, 2018). Pada sektor domestik Indonesia dan Filipina sebagai dua negara pengirim buruh migran domestik tercatat mengirim sebanyak lebih dari 270.000 pekerja migran Indonesia yang diberangkatkan, mayoritas bekerja di Timur Tengah dan sektor domestik (BP2MI, 2024). Dari sisi Filipina, Departemen Pekerja Migran

mencatat bahwa dari Januari sampai Oktober 2023, terdapat sekitar 380.000 pekerja Filipina di negara-negara GCC, dengan jumlah keseluruhan mencapai jutaan dan banyak bekerja di sektor domestik (DMW, 2024).

Sistem visa pekerja di negara-negara GCC menerapkan system sponsorship/ *kafala*, yaitu mekanisme penjaminan oleh penduduk local (*kafeel*) terhadap tamu asing atau pendatang baik secara formal ataupun informal yang diberlakukan sebagai syarat administratif pekerja asing ke negara-negara teluk. Sistem tersebut menimbulkan dampak pada relasi ketergantungan antara pekerja dengan satu majikan yang menyulitkan pekerja pindah. Selain itu, posisi pekerja menjadi lebih rentan terhadap tindakan kekerasan, eksploitasi, dan perbudakan modern (Diop et al., 2018). Karena membuat para majikan memiliki kendali yang cukup besar atas pergerakan, status hukum, dan kondisi kerja pekerja. Mereka bertindak sebagai sponsor visa dan bertanggung jawab penuh atas biaya rekrutmen, pemeriksaan kesehatan, dan dokumentasi identitas, yang secara efektif mencegah pekerja berganti pekerjaan, meninggalkan negara-negara teluk tanpa izin pemberi kerja (Kelly et al., 2020).

Sebelum adanya reformasi sistem kafala di beberapa negara Teluk, banyak dilaporkan bagaimana pekerja migran domestik perempuan mendapatkan perlakuan kasar dari majikan. Laporan tahun 2014 *Amnesty International* merilis sebuah laporan beberapa Tindakan eksploitasi yang terjadi pada buruh migran sektor domestik, termasuk yang berasal dari Indonesia dan Filipina yang bekerja di Saudi Arabia pada tahun 2017 belasan ribu pekerja migran domestik yang bekerja bukan pada sponsornya karena dianggap melanggar hukum (Human Rights Watch, 2022), dan adanya normalisasi media atas kekerasan terhadap pekerja domestik (MRRORS, 2017). Di Kuwait beberapa pekerja domestik menjadi korban perdagangan dan eksploitasi yang memaksa mereka menjadi pekerja seks oleh sponsor dan majikan mereka (UN News, 2016), kemudian pekerja migran domestik di Uni Emirat Arab (UEA) mengalami selain paspor yang disita, penganiayaan secara fisik dan upah yang rendah juga mengalami jam kerja yang panjang (Begum, 2014), bahkan di

Bahrain diperdagangkan kepada majikan lain tanpa persetujuan dan dan penahanan gaji serta tindakan eksploitasi lainnya (U.S Department of State, 2023).

Dari serangkaian kasus yang menimpa pekerja migran akibat sistem kafala tersebut, kedua negara merespon secara berbeda. Pada tahun 2011 Indonesia merespon masalah tersebut dengan mengambil tindakan moratorium atau penghentian pengiriman buruh migran sektor domestik dan Menyusun kebijakan untuk meningkatkan keterampilan kerja (Shah, 2018). Sementara Filipina memilih untuk memperkuat daya tawarnya dengan menaikkan standar minimal upah pekerja migrannya hingga \$400, menaikkan umur minimal, menyediakan denah rumah dan memperkuat penyelesaian bilateral dengan negara penerima. Selain itu beberapa negara pengirim buruh migran menuntut negara-negara GCC untuk perubahan sistem kafala karena dianggap memposisikan tenaga kerja sebagai budak (sundaytimes, 2011).

Perbedaan pendekatan kebijakan tersebut menunjukkan adanya variasi strategi dalam merespon kerentanan pekerja migran di bawah sistem kafala. Namun demikian, kebijakan tersebut belum sepenuhnya menjamin perlindungan yang efektif. Meskipun Indonesia telah menerapkan moratorium, praktik migrasi non-prosedural masih terus berlangsung. “Kami diperlakukan semena-mena. Ada yang disiksa, diperkosa, bahkan dibunuh. Saya hanya diberi makan sekali sehari dan tidak pernah menerima gaji,” ujar Emawati (2022), pekerja migran domestik Indonesia yang diberangkatkan ke Arab Saudi melalui jalur tidak resmi menggunakan visa umrah.

Setelah mengalami eksploitasi dan ditelantarkan oleh majikannya, ia meminta bantuan melalui video yang kemudian diteruskan oleh Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI) dan ditindaklanjuti oleh Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI) hingga akhirnya ia berhasil dipulangkan dengan dukungan Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia dan perwakilan pemerintah daerah. Kasus ini menegaskan bahwa lemahnya pengawasan terhadap jalur migrasi non-prosedural serta fragmentasi tata kelola

perlindungan masih membuka ruang bagi eksploitasi (*BPK NTB*, 2022). Meskipun moratorium telah diberlakukan, praktik migrasi non-prosedural justru membengkak. Anggota Komisi IX DPR RI, Nurhadi, mengungkapkan bahwa sejak pemberlakuan moratorium tahun 2015, sebanyak 183.000 Pekerja Migran Indonesia (PMI) tercatat tetap berangkat secara ilegal ke Arab Saudi. Dari jumlah tersebut, sekitar 25.000 orang di antaranya berangkat pada tahun 2024 saja (Nurhadi, 2025).

Data resmi dari Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) periode Januari–Agustus 2024 memperkuat temuan tersebut. Sepanjang periode tersebut, tercatat 5.262 Pekerja Migran Indonesia (PMI) ditempatkan di Arab Saudi melalui jalur prosedural. Namun, yang lebih mengkhawatirkan, dari total 1.022 pengaduan yang masuk ke BP2MI secara global, 767 aduan (75%) berasal dari PMI berstatus non-prosedural atau ilegal. Artinya, tiga perempat masalah perlindungan justru berasal dari jalur migrasi yang tidak resmi (BP2MI, 2024, p. 47).

Jenis pengaduan yang tercatat mengindikasikan adanya praktik diskriminasi dan kekerasan. Secara global, kasus gaji tidak dibayar mencapai 98 aduan, penahanan paspor 24 aduan, pekerjaan tidak sesuai kontrak 43 aduan, dan putus hubungan komunikasi (hilang kontak) 28 aduan. Khusus untuk Arab Saudi, selama Januari–Agustus 2024 tercatat 129 aduan, dengan 16 aduan terjadi pada bulan Agustus saja. Data ini menunjukkan bahwa meskipun moratorium telah berlangsung sejak 2015, kerentanan pekerja migran Indonesia di Arab Saudi tetap tinggi, terutama bagi mereka yang berangkat secara non-prosedural (BP2MI, 2024, pp. 51, 55).

Data dari Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI) periode Oktober 2023–Maret 2024 mencatat 817 aduan dari PMI di Arab Saudi, dengan keluhan terbanyak berupa pemotongan gaji (185 aduan), kekerasan fisik (56 aduan), dan kekerasan seksual (15 aduan) (CNN Indonesia, 2024). Pekerja migran Filipina juga mengalami nasib serupa. Pada tahun 2024–2025, Pemerintah Arab Saudi mencabut lisensi dua agensi penempatan pekerja Filipina menyusul dugaan pelecehan dan kematian pekerja (Business & Human Rights Resource

Centre, 2024). Laporan Human Rights Watch (2024) dan Amnesty International (2025) mendokumentasikan pelanggaran hak asasi manusia yang meluas terhadap pekerja migran di Arab Saudi, termasuk praktik perekrutan ilegal, pencurian upah, dan kekerasan sistematis.

Penelitian ini menjadi semakin mendesak untuk dilakukan pada periode 2023–2025 karena beberapa faktor kunci. Pertama, meskipun Arab Saudi telah mengumumkan reformasi sistem kafala melalui Labor Reform Initiative (LRI) pada Maret 2021, implementasi reformasi tersebut dalam kurun waktu 2023–2025 justru menunjukkan bahwa perubahan yang terjadi bersifat sangat parsial dan tidak menyentuh sektor domestik yang didominasi pekerja migran perempuan, sehingga terjadi kesenjangan lebar antara janji reformasi dan realitas perlindungan di lapangan. Kedua, data terbaru menunjukkan bahwa kerentanan pekerja migran perempuan justru meningkat pada periode pasca-reformasi, di mana BP2MI mencatat bahwa 75% dari total 1.022 pengaduan global berasal dari PMI non-prosedural pada tahun 2024, sementara angka migrasi ilegal mencapai 183.000 PMI sejak moratorium 2015 dengan 25.000 di antaranya terjadi pada tahun 2024 saja.

Ketiga, periode 2023–2025 menjadi momentum penting karena Indonesia dan Arab Saudi sedang menguji coba kebijakan bilateral baru yaitu One Channel System (SPSK) sejak Juli 2023, yang membutuhkan evaluasi mendalam untuk menilai efektivitasnya, sementara di sisi lain pada tahun 2025 Pemerintah Indonesia justru mengumumkan rencana pencabutan moratorium dan target pengiriman 600.000 PMI ke Arab Saudi. Tanpa penelitian yang komprehensif tentang kelemahan sistem perlindungan yang ada saat ini, pencabutan moratorium berisiko mengulangi kesalahan yang sama dan berujung pada peningkatan jumlah pekerja migran yang rentan terhadap eksploitasi di Arab Saudi. Oleh karena itu, penelitian tentang perbandingan strategi diplomatik Indonesia dan Filipina dalam periode 2021–2025 menjadi sangat urgent untuk memberikan rekomendasi kebijakan berbasis bukti bagi pemerintah Indonesia.

Reformasi sistem kafala telah dilakukan oleh negara-negara Teluk termasuk Arab Saudi. Arab Saudi memutuskan kebijakan Labor reform Initiative melalui Ministry of Human Resources and Social Development (MHRSD) yang memudahkan perpindahan kerja dan kebebasan keluar wilayah Kerajaan tanpa izin majikan yang berlaku sejak 14 Maret 2021. Lalu Oman pada tahun 2023 mengeluarkan kebijakan Royal Decree No.53/2023 melalui Ministry of Labor yang berlaku sejak Januari 2025 yang mengatur ketengakerjaan secara umum tapi tetap memperthankan system kafal namun memberikan kelonggaran terkait mobilitas pekerja dan kontrak, namun tidak berlaku bagi pekerja migran domestik (Murden, 2020).

Reformasi system kafala di Arab Saudi tidak terjadi begitu saja, namun dipengaruhi tekanan dari berbagai pihak seperti International Labor Organization (ILO), Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), HRW, Amnesty (Bakr, 2014; McQue, 2024), negara-negara pengirim (Aben, 2021; Sharma, 2015), dan Serikat Pekerja serta LSM HAM seperti ITUC, IDWF (International Domestic Workers Federation), dan media internasional (Gibson, 2015; IDWF, 2017). Sehingga Arab Saudi tersebut merespon dengan mereformasi sistemnya (Rashid, 2024), namun masih bersifat parsial yang menyebabkan belum menyentuh semua pekerja termasuk pekerja migran domestik perempuan.

Di sisi lain, beberapa rezim internasional telah mengatur perlindungan buruh migran seperti ILO Convention No. 189 dan konvensi pendukungnya seperti C97, C143, C189, serta the 1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families or Migrant Workers Convention (MWC), namun Arab Saudi belum meratifikasinya (ILO, 2013). Sementara di sisi negara pengirim di Asia Tenggara untuk Indonesia dan Filipina, perlindungan diupayakan melalui pengesahan kebijakan regional perlindungan buruh migran misalnya Deklarasi Cebu 2007 dan Konsensus ASEAN 2017, namun GCC merupakan negara luar Kawasan sehingga rezim Kawasan terbatas.

Sebagai respons atas berbagai tekanan internasional dan untuk memperbaiki tata kelola penempatan pekerja migran yang lebih legal dan terstruktur, Indonesia dan Arab Saudi sepakat menerapkan kebijakan bilateral bernama *One Channel System* atau Sistem Penempatan Satu Kanal (SPSK) (Medcom.id, 2024). Kebijakan yang mulai diuji coba pada Juli 2023 ini mewajibkan Pekerja Migran Indonesia (PMI) di sektor domestik untuk ditempatkan melalui perusahaan penyalur resmi (*syarikah*) yang telah disetujui oleh kedua pemerintah, serta terintegrasi dengan platform digital Musaned milik Arab Saudi (Kompas.id, 2024). Masa uji coba SPSK berlangsung hingga 11 Agustus 2024, dan selama periode tersebut, sekitar 350–400 PMI per bulan berhasil ditempatkan melalui skema ini (Kompas.id, 2024; Medcom.id, 2024). Meskipun SPSK dinilai mampu memberikan perlindungan yang lebih optimal, kebijakan ini belum sepenuhnya mengatasi akar masalah karena praktik migrasi non-prosedural melalui jalur *calling visa* atau *visa ziarah* masih terus berlangsung (BP2MI, 2024).

Berdasarkan latar belakang tersebut dapat dikatakan bahwa instrumen-instrumen hukum yang ada dan reformasi sistem kafala di Arab Saudi yang berlangsung belum cukup menjamin perlindungan menyeluruh, terutama bagi pekerja migran domestik perempuan. Indonesia dan Filipina memegang peran strategis dalam memastikan perlindungan bagi warganya yang bekerja sebagai pekerja migran domestik perempuan. Keduanya memiliki karakteristik kebijakan migrasi yang berbeda, namun menghadapi tantangan yang sama di negara tujuan yang belum mereformasi sistem kafala secara utuh. Oleh karena itu, artikel ini bertujuan untuk menelaah bagaimana strategi diplomasi perlindungan dan kebijakan bilateral yang diterapkan Indonesia dan Filipina, serta bagaimana upaya-upaya tersebut beroperasi di tengah reformasi kafala yang tidak holistik.

Dengan menempatkan sistem kafala sebagai kerangka analisis utama, skripsi ini tidak hanya berupaya memperluas pemahaman teoritis mengenai tata kelola dalam hal perlindungan pekerja migran domestik perempuan dalam konteks global dan regional saja, tetapi juga memberikan kontribusi yang

praktis bagi perumusan kebijakan yang lebih responsif terhadap kerentanan buruh migran perempuan. Penelitian ini secara khusus menyoroti peran negara pengirim dalam merespons reformasi kafala yang belum sepenuhnya holistik, melalui analisis strategi perlindungan yang dijalankan oleh Indonesia dan Filipina di Arab Saudi. Temuan dalam penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi pembuat kebijakan di Indonesia juga Filipina dalam memperkuat kerangka perlindungan pekerja migran domestik perempuan, serta mendorong harmonisasi kebijakan nasional dengan standar perlindungan hak asasi manusia di tingkat internasional dan ASEAN.

Berdasarkan uraian fenomena dan keadaan tersebut, maka penulis akan mengangkat fenomena tersebut dalam tugas akhir ini yang berjudul **“KOMPARASI SIKAP DIPLOMATIK INDONESIA DAN FILIPINA TERHADAP PERLINDUNGAN PEKERJA MIGRAN PEREMPUAN DI SEKTOR DOMESTIK DALAM MENGHADAPI SISTEM KAFALA DI ARAB SAUDI (2021–2025)”**.

1.2 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dengan demikian penulis merumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana perubahan sistem kafala di Arab Saudi?
2. Bagaimana sikap diplomatik Indonesia dalam menghadapi perubahan sistem kafala Arab Saudi di sektor domestik?
3. Bagaimana sikap diplomatik Filipina dalam menghadapi perubahan sistem kafala Arab Saudi di sektor domestik?
4. Bagaimana perbedaan strategi diplomatik Indonesia dan Filipina mempengaruhi tingkat perlindungan pekerja migran Perempuan di sektor domestik?

1.3 Ruang Lingkup dan Batasan Penelitian

Berdasarkan pertanyaan penelitian yang telah dipaparkan sebelumnya, penulis merasa perlu untuk melakukan pembatasan ruang lingkup penelitian untuk memastikan fokus penelitian tetap terarah dan tidak menyimpang dari tujuan utama yang telah ditetapkan. Dalam konteks ini, penulis bermaksud untuk melakukan pendalaman analisis terhadap peran negara pengirim yaitu Indonesia dan Filipina dalam melindungi para pekerja migran perempuan domestik di tengah reformasi sistem kafala yang parsial di Arab Saudi tahun 2021-2025.

Secara temporal, penelitian ini mencakup periode 2021–2025. Pemilihan periode ini didasarkan pada dimulainya reformasi *kafala* di Arab Saudi pada tahun 2021 melalui kebijakan *Labour Reform Initiative*, yang menandai perubahan terbatas dalam mekanisme hubungan kerja antara pekerja migran dan pemberi kerja. Rentang waktu hingga 2025 digunakan untuk melihat perkembangan implementasi kebijakan tersebut serta respons dan strategi perlindungan yang dilakukan oleh negara pengirim dalam beberapa tahun setelah reformasi diberlakukan.

Pembatasan ini memungkinkan analisis yang lebih terarah terhadap interaksi antara perubahan kebijakan di negara tujuan dan kapasitas perlindungan negara pengirim. Selain itu, fokus yang spesifik membantu menghindari perluasan isu yang tidak relevan serta memastikan kedalaman analisis, khususnya dalam mengkaji efektivitas perlindungan terhadap pekerja migran domestik perempuan dalam konteks reformasi yang masih bersifat parsial.

1.4 Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin penulis capai dalam penelitian ini adalah;

1. Untuk menganalisis perubahan sistem kafala di Arab Saudi pada periode 2021–2025, termasuk bentuk reformasi, ruang lingkup

perubahan, serta keterbatasannya dalam konteks perlindungan pekerja migran domestik perempuan.

2. Untuk menganalisis sikap diplomatik Indonesia dalam menghadapi perubahan sistem kafala di Arab Saudi, khususnya dalam upaya perlindungan pekerja migran perempuan di sektor domestik.
3. Untuk menganalisis sikap diplomatik Filipina dalam menghadapi perubahan sistem kafala di Arab Saudi, khususnya dalam upaya perlindungan pekerja migran perempuan di sektor domestik.
4. Untuk membandingkan perbedaan strategi diplomatik Indonesia dan Filipina, serta menganalisis bagaimana perbedaan tersebut mempengaruhi tingkat perlindungan pekerja migran perempuan di sektor domestik.

1.4.2 Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoretis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat secara akademik bagi civitas akademika, khususnya dalam pengembangan kajian Ilmu Hubungan Internasional terkait perlindungan pekerja migran domestik perempuan, serta dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji permasalahan serupa.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat secara aplikatif bagi masyarakat dan pemangku kebijakan, khususnya dalam memperkuat upaya perlindungan pekerja migran domestik perempuan melalui strategi kebijakan dan diplomasi yang lebih efektif.

1.5 Kerangka Teoritis – Konseptual

Dalam kajian Hubungan Internasional, migrasi internasional tidak dapat dipahami semata sebagai perpindahan tenaga kerja, melainkan sebagai dinamika lintas batas yang membentuk ulang relasi antarnegara dan tata kelola global. Castles, de Haas, dan Miller menegaskan bahwa pergerakan penduduk internasional berpengaruh langsung pada hubungan bilateral dan regional, restrukturisasi ekonomi, kebijakan keamanan, identitas nasional, serta kedaulatan negara, sehingga migrasi menjadi bagian intrinsik dari transformasi tatanan politik internasional di era globalisasi (Castles, de Haas, & Miller, 2014). Di saat yang sama, globalisasi menciptakan kontradiksi di mana negara tetap melekat pada prinsip kedaulatan, tetapi kompleksitas arus migrasi memaksa negara untuk berkoordinasi melalui mekanisme global governance dan kerja sama regional (Mavroudi & Nagel, 2016).

Karena itu, migrasi berkembang menjadi isu yang semakin terpolitisasi, memicu perdebatan domestik, memengaruhi hubungan antarnegara, dan dalam konteks tertentu ditarik ke dalam agenda keamanan. Spencer menunjukkan bahwa keterkaitan migrasi dengan perubahan ekonomi-politik global kerap menghasilkan ketegangan sosial dan krisis legitimasi kebijakan ketika migrasi dianggap tidak terkelola dengan baik, sehingga memperkuat urgensi negara untuk mengatur migrasi sebagai isu politik yang sensitif (Spencer, 2003).

Lebih lanjut, literatur menekankan bahwa migrasi bersifat tergenderkan. Dalam *The Age of Migration*, dijelaskan bahwa sejak 1960-an terjadi feminisasi migrasi tenaga kerja, di mana perempuan menjadi aktor penting bahkan mayoritas dalam beberapa arus migrasi kerja, termasuk migrasi pekerja Filipina ke Timur Tengah (Castles et al., 2014). Perubahan ini tidak bersifat netral, karena migrasi perempuan sangat terkait dengan pola pembagian kerja berbasis gender (*gendered division of labour*) dan segregasi pekerjaan di pasar tenaga kerja global, yang mempertahankan ketimpangan

kesempatan serta meningkatkan kerentanan kerja perempuan migran (Kofman et al., 2004; Anuarupa, 2020).

Literatur ekonomi juga menunjukkan bahwa ketimpangan gender bukan hanya persoalan keadilan sosial, tetapi berdampak langsung pada kinerja ekonomi. Penurunan kesenjangan gender, khususnya dalam akses pendidikan dan pasar kerja, secara konsisten berkorelasi dengan peningkatan produktivitas dan pembangunan ekonomi jangka panjang (Elson, 2018). Dalam konteks inilah, isu pekerja migran domestik perempuan menjadi relevan untuk dianalisis sebagai persoalan Hubungan Internasional, karena berada di persimpangan kedaulatan negara, tata kelola migrasi lintas batas, relasi ketenagakerjaan global, dan perlindungan hak asasi manusia,

1.5.1 Kafala sebagai Rezim Migrasi Regional

Sistem kafala merupakan mekanisme *sponsorship* yang mengatur status hukum pekerja migran di negara-negara Teluk dengan mengaitkan izin tinggal dan izin kerja pekerja secara langsung pada majikan atau sponsor (*kafeel*). Dalam sistem ini, majikan bertindak sebagai penjamin administratif yang memiliki kontrol signifikan terhadap mobilitas pekerja, termasuk perpindahan kerja, perubahan status hukum, dan izin keluar wilayah negara penerima. Ketergantungan struktural ini menjadikan kafala bukan sekadar mekanisme administratif, melainkan instrumen utama dalam tata kelola migrasi tenaga kerja di kawasan Teluk (Diop et al., 2018; Shah, 2018).

Kafala dapat dipahami sebagai rezim migrasi regional karena diterapkan secara luas dan relatif seragam di seluruh negara anggota Gulf Cooperation Council (GCC), yaitu Arab Saudi, Qatar, Kuwait, Uni Emirat Arab, Oman, dan Bahrain. Secara historis, sistem ini berkembang sejak pertengahan 1970-an seiring dengan ekspansi industri minyak dan pembangunan ekonomi di kawasan Teluk, yang mendorong permintaan besar terhadap tenaga kerja migran berupah rendah dari Asia dan Afrika (Diop et al., 2018). Dalam konteks

ini, kafala berfungsi sebagai kerangka regional yang mengatur arus masuk, keberadaan, dan kontrol atas tenaga kerja migran lintas negara.

Sebagai rezim migrasi, kafala menciptakan relasi kuasa yang asimetris antara majikan dan pekerja migran. Pekerja migran domestik perempuan berada pada posisi paling rentan karena bekerja di ruang privat rumah tangga, sering kali dikecualikan dari undang-undang ketenagakerjaan nasional, serta memiliki akses yang sangat terbatas terhadap mekanisme perlindungan hukum. Berbagai laporan organisasi internasional menunjukkan bahwa kondisi ini meningkatkan risiko eksploitasi, jam kerja berlebihan, penahanan paspor, upah yang tidak dibayarkan, serta kekerasan fisik dan psikologis terhadap pekerja domestik perempuan (Amnesty International, 2014).

Dalam merespons kritik internasional, sejumlah negara GCC telah melakukan reformasi terhadap sistem kafala dengan cakupan dan waktu yang berbeda-beda. Bahrain, Qatar, Uni Emirat Arab, dan Arab Saudi, misalnya, memperkenalkan reformasi ketenagakerjaan yang bertujuan meningkatkan fleksibilitas pasar tenaga kerja dan mengurangi ketergantungan pekerja pada sponsor tunggal (HRW, 2009; HRW, 2020a; Murden, 2020). Namun, reformasi tersebut umumnya bersifat parsial dan masih mengecualikan pekerja domestik dari perlindungan hukum ketenagakerjaan yang komprehensif, sehingga tidak sepenuhnya menghapus relasi ketergantungan struktural yang melekat dalam sistem kafala (IUTC, 2017; Bel-Air, 2024).

Dari perspektif rezim internasional dan konstruktivisme, keberlanjutan sistem kafala dapat dipahami sebagai hasil dari interaksi antara kepentingan ekonomi, norma sosial, dan struktur politik di negara-negara Teluk. Meskipun norma perlindungan hak pekerja migran telah berkembang di tingkat internasional melalui berbagai konvensi ILO dan instrumen HAM global, norma tersebut belum sepenuhnya terinternalisasi dalam kebijakan migrasi negara-negara GCC (ILO, 2013; OHCHR, 2025). Dengan demikian, kafala tetap berfungsi sebagai rezim migrasi regional yang membentuk konteks

struktural bagi negara pengirim seperti Indonesia dan Filipina dalam merumuskan strategi perlindungan bagi pekerja migran domestik perempuan di tengah reformasi yang belum holistik.

1.5.2 *Migration Diplomacy*

ILO mendefinisikan pekerja migran sebagai individu yang melakukan pekerjaan di negara yang mana mereka bukan warga negara (ILO, 2015). Migrasi sendiri bukan hanya fenomena ekonomi, tetapi hal yang sangat politis dan berhubungan erat dengan Kerjasama antar negara. Adamson dan Tsourapas menegaskan bahwa mobilitas lintas batas kini membentuk cara negara bernegosiasi, membangun kepentingan, dan mempertahankan bargaining power dalam sistem internasional. Dan dalam konteks inilah muncul konsep *migration diplomacy* menjadi penting yaitu menitikberatkan bagaimana negara menggunakan tenaga kerja sebagai instrumen hubungan luar negeri. disini, tenaga kerja adalah sebagai alat diplomasi, baik itu sebagai leverage politik maupun alat negosiasi bilateral dalam hubungan internasional (Tsourapas, 2018).

Dalam konteks Migration diplomacy yang Negara pengirim negara pengirim tenaga kerja seperti Indonesia dan Filipina, secara aktif menggunakan BLAs sebagai strategi memperoleh *absolute gains* bagi kepentingan nasional dan perlindungan warganya di luar negeri (Adamson & Tsourapas, 2019) dengan menggunakan *bilateral labour agreements* (MoUs) sebagai instrumen utama untuk menetapkan standar perlindungan. Negosiasi MoU ini menjadi semakin penting terutama ketika negara penerima tidak meratifikasi konvensi internasional seperti ILO C189, C97, atau C143. sehingga dalam pelaksanaannya tidak ada standar internasional yang secara hukum mengikat untuk melindungi pekerja domestik migran. Dalam kasus GCC, absennya ratifikasi membuat standar internasional sulit menjadi dasar hukum dan melanggengkan sistem kafala tetap berjalan (Rashid, 2022). Sehingga negara pengirim harus mengandalkan MoU sebagai satu-satunya mekanisme formal

yang memungkinkan mereka mendorong standar perlindungan minimum, menetapkan kewajiban majikan, dan menegosiasikan respons atas pelanggaran yang terjadi.

Dalam praktiknya, efektivitas *migration diplomacy* ini sangat dipengaruhi oleh karakter internal negara pengirim. Filipina, sebagai *developmental state*, secara aktif memobilisasi, melatih, dan mengirim warganya ke luar negeri dengan kelembagaan yang terpusat (DMW) serta negosiasi bilateral yang agresif, sehingga memiliki posisi tawar yang kuat. Sebaliknya, Indonesia cenderung *paternalistic*, di mana negara bertindak sebagai "pelindung" yang overprotektif dengan kebijakan restriktif seperti moratorium permanen, namun tanpa disertai penguatan kelembagaan atau peningkatan *bargaining power*, yang justru seringkali kontraproduktif (Adamson & Tsourapas, 2020; Shivakoti *et al.*, 2021).

Penelitian ini menggunakan kerangka *migration diplomacy* untuk menjelaskan bagaimana negara pengirim seperti Indonesia dan Filipina memanfaatkan perjanjian bilateral (MoU) sebagai instrumen utama dalam menegosiasikan perlindungan pekerja migran domestik, khususnya ketika negara penerima di kawasan GCC tidak meratifikasi konvensi internasional yang relevan. Melalui kerangka ini, penelitian ini menyoroti keterbatasan sekaligus ruang strategis negara pengirim dalam merespons keberlanjutan sistem kafala dan kerentanan pekerja migran domestik.

1.5.3 Human Security

Keamanan adalah sesuatu yang harus didapatkan setiap orang, termasuk dalam hal pekerjaan. Sesuai dengan UNDP mendefinisikan keamanan manusia sebagai “keselamatan dari ancaman kronis seperti kelaparan, penyakit, dan penindasan, serta perlindungan dari gangguan yang tiba-tiba dan merugikan dalam pola kehidupan sehari-hari, baik di rumah, pekerjaan, maupun komunitas” (Jolly & Ray, n.d.). Dalam bukunya *human security theory and action* yang ditulis oleh Andersen-Rodgers, D., & Crawford, K. F. (2022).

Menjelaskan bahwa 3 bentuk keamanan. Pertama, national security berfokus pada perlindungan negara dari ancaman eksternal maupun instabilitas internal; orientasinya adalah negara sebagai aktor utama yang harus dijaga kedaulatannya.

Kedua, global security berorientasi pada stabilitas sistem internasional secara keseluruhan, memastikan bahwa interaksi antarnegara tidak mengganggu tatanan global. Ketiga, human security, yang menjadi kerangka dalam studi pekerja migran, memfokuskan perlindungan pada individu dan komunitas dari ancaman terhadap kesejahteraan, keselamatan, dan martabat manusia. Pendekatan human security ini memindahkan pusat analisis yang awalnya dari negara menjadi ke individu, terutama kelompok rentan. Kerangka ini menilai bahwa keamanan tidak lagi cukup dipahami sebagai keamanan negara, tetapi harus mencakup keamanan ekonomi, kesehatan, pekerjaan, hak asasi, hingga kebebasan bergerak.

Oleh karena itu, Pandangan human security ini sangat relevan untuk memahami kerentanan female migrant domestic workers (FMDWs) yang bukan hanya dipandang sebagai tenaga kerja, tetapi merupakan subjek yang membutuhkan perlindungan menyeluruh terhadap hak-haknya, keselamatannya, dan martabatnya. Oleh karena itu, kerangka human security menjelaskan mengapa negara pengirim seperti Indonesia dan Filipina melihat isu ini sebagai agenda strategis dan harus menjadi fokus di negara penerima juga. Karena problematika migrasi perempuan tidak dapat dipahami hanya sebagai isu ketenagakerjaan, tetapi sebagai isu keamanan manusia multidimensi yang menuntut kebijakan yang lebih komprehensif, diplomasi perlindungan, serta reformasi struktural baik di negara pengirim maupun di negara penerima untuk dapat mampu menjamin keselamatan, kesejahteraan, dan martabat FMDWs. Oleh karena itu, pendekatan *human security* menjadi relevan dalam penelitian ini untuk menganalisis perlindungan pekerja migran domestik perempuan sebagai isu keamanan manusia yang melampaui sekadar persoalan ketenagakerjaan.

1.5.4 *Gender Division of Labour*

Pembagian kerja berdasarkan gender telah menjadi struktur fundamental dalam organisasi sosial masyarakat di seluruh dunia. Lindsey (2016) dalam *Gender Roles: A Sociological Perspective* menjelaskan bahwa pembagian kerja gender merupakan sistem yang mengalokasikan peran dan tanggung jawab berdasarkan konstruksi sosial tentang maskulinitas dan feminitas, bukan berdasarkan kemampuan atau preferensi individu. Sistem ini telah mengalami evolusi historis yang signifikan, namun tetap mempertahankan pola-pola diskriminatif yang merugikan perempuan.

Dalam kerangka historis ekonomi-politik, Federici (2004) menjelaskan bahwa kapitalisme secara sistematis mendevalusi kerja reproduksi sosial yang dilakukan oleh perempuan, seperti merawat anak, memasak, membersihkan rumah, dan merawat anggota keluarga. Pekerjaan ini dikonstruksi sebagai “non-kerja” karena tidak menghasilkan nilai tukar secara langsung di pasar, meskipun menjadi fondasi utama bagi keberlangsungan sistem ekonomi. Devaluasi ini memungkinkan eksploitasi tenaga kerja perempuan secara struktural, karena kontribusinya tidak diakui dalam perhitungan ekonomi formal. Dengan demikian, pembagian kerja gender tidak hanya mencerminkan pembagian peran, tetapi juga menjadi mekanisme yang mereproduksi ketimpangan ekonomi berbasis gender.

Pembagian kerja gender ini memiliki implikasi yang sangat signifikan dalam konteks migrasi tenaga kerja perempuan. Constable (2007) dalam *Maid to Order in Hong Kong* menunjukkan bahwa konstruksi sosial tentang "kemampuan natural" perempuan dalam pekerjaan domestik menjadi justifikasi untuk mengekspor perempuan ke negara lain sebagai pekerja domestik. Narasi tentang perempuan sebagai "pengasuh alami" dan "ahli dalam pekerjaan rumah tangga" digunakan untuk melegitimasi segregasi okupasional yang menempatkan perempuan migran dalam pekerjaan berisiko tinggi dengan perlindungan minimal.

Lebih lanjut, Dalam konteks regional Asia-Pasifik, Piper (2010) menjelaskan bagaimana negara-negara pengirim tenaga kerja seperti Indonesia

dan Filipina telah mengembangkan industri migrasi tenaga kerja yang sangat bergantung pada eksploitasi pembagian kerja gender. Industri ini mengkapitalisasi stereotip gender yang menempatkan perempuan sebagai "ahli" dalam pekerjaan domestik, sambil mengabaikan fakta bahwa pekerjaan ini sering kali melibatkan jam kerja yang ekstrem, isolasi sosial, dan potensi kekerasan yang tinggi.

Sistem kafala di Arab Saudi memperkuat pembagian kerja gender ini melalui mekanisme legal yang memberikan kontrol absolut kepada majikan atas pekerja domestik. Pande (2013) berargumen bahwa sistem kafala bukan sekadar sistem imigrasi, tetapi teknologi gender yang mengatur tubuh dan tenaga kerja perempuan migran melalui pembatasan mobilitas, kontrol reproduksi, dan subordinasi ekonomi. Sistem ini mengeksploitasi pembagian kerja gender global yang menempatkan pekerjaan reproduktif sebagai tanggung jawab eksklusif perempuan.

Implikasi dari pembagian kerja gender ini sangat kompleks dalam konteks diplomasi migrasi. Ketika negara pengirim seperti Indonesia dan Filipina menegosiasikan perlindungan pekerja migran perempuan, mereka harus berhadapan dengan struktur patriarkal yang mengakar baik di negara asal maupun negara tujuan. Bélanger (2014) menunjukkan bahwa negosiasi bilateral sering kali terhambat oleh asumsi bersama tentang "naturalness" perempuan dalam pekerjaan domestik, yang membuat pihak-pihak yang bernegosiasi menormalkan kondisi kerja eksploitatif sebagai bagian dari "tradisi" dan "budaya".

Dalam konteks ini, analisis *gender division of labour* menjadi krusial untuk memahami mengapa diplomasi perlindungan pekerja migran perempuan menghadapi tantangan struktural yang berkelanjutan. Pembagian kerja gender tidak hanya membentuk alokasi pekerjaan, tetapi juga hierarki nilai yang menempatkan kerja reproduktif sebagai inferior dibandingkan kerja produktif, sehingga mempengaruhi bagaimana negara-negara memprioritaskan dan menegosiasikan isu-isu perlindungan pekerja migran dalam forum bilateral dan multilateral.

1.6 Asumsi Penelitian

Penelitian ini mengasumsikan bahwa strategi perlindungan yang dijalankan oleh negara pengirim akan berkontribusi terhadap peningkatan perlindungan pekerja migran domestik perempuan di negara penerima. Melalui penerapan diplomasi migrasi, khususnya penggunaan perjanjian bilateral ketenagakerjaan (MoU), negara pengirim seperti Indonesia dan Filipina berupaya menegosiasikan standar perlindungan minimum, menegaskan tanggung jawab majikan, serta membangun mekanisme respons terhadap pelanggaran hak pekerja migran. Dengan demikian, penelitian ini akan mengkaji sejauh mana perbedaan sikap diplomatik Indonesia dan Filipina dalam menghasilkan dampak nyata bagi perlindungan *female migrant domestic workers* (FMDWs) di tengah keberlanjutan sistem kafala dan reformasi parsial di Arab Saudi.

Sejalan dengan pertanyaan penelitian, terdapat asumsi-asumsi sebagai berikut:

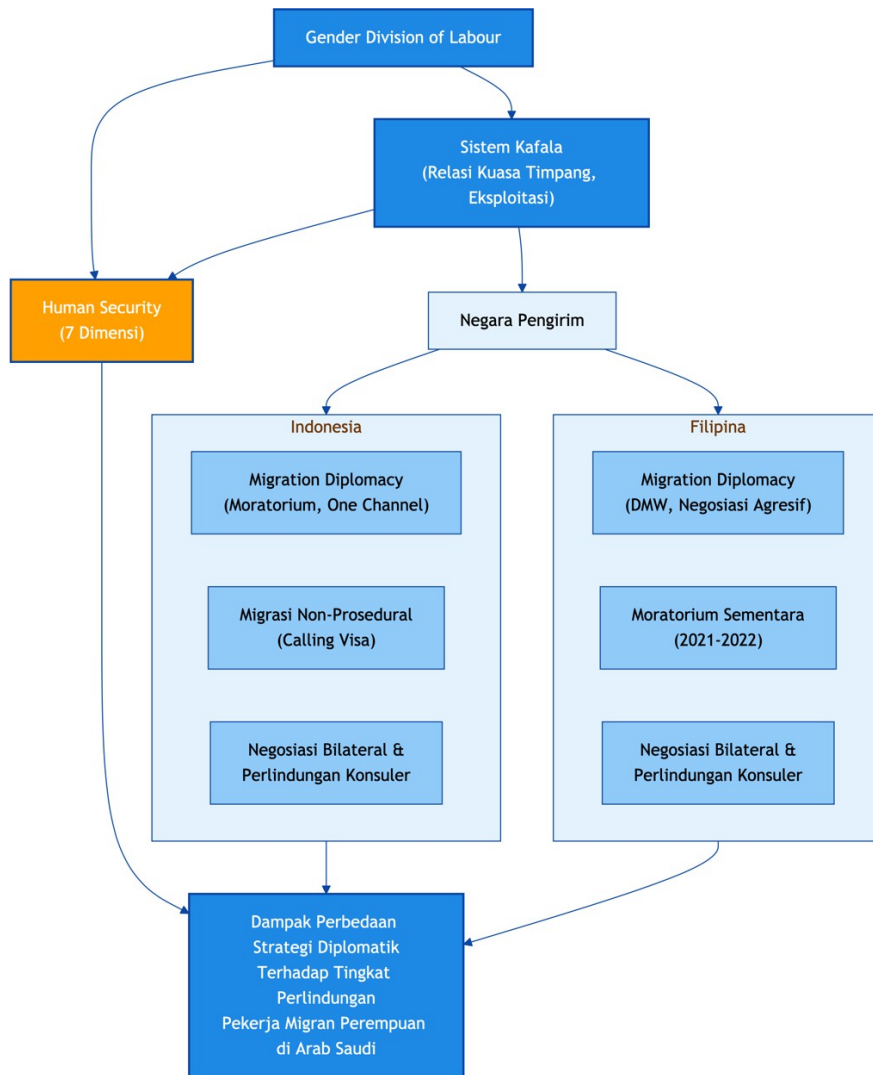
1. Perubahan sistem kafala di Arab Saudi pada periode 2021–2025 diasumsikan bersifat parsial dan belum sepenuhnya menghapus relasi ketergantungan antara pekerja migran dan majikan, sehingga perlindungan terhadap pekerja domestik perempuan masih terbatas.
2. Sikap diplomatik Indonesia diasumsikan tercermin melalui kebijakan moratorium penempatan sebagai bentuk perlindungan, namun keterbatasan dalam penguatan tata kelola domestik menyebabkan munculnya jalur migrasi non-prosedural (ilegal) yang justru melemahkan efektivitas perlindungan tersebut.
3. Sikap diplomatik Filipina diasumsikan lebih berorientasi pada peningkatan daya tawar terhadap negara penerima melalui negosiasi standar kerja, seperti peningkatan upah dan kondisi kerja, serta didukung oleh penguatan institusi domestik sehingga perlindungan

pekerja dapat berjalan lebih efektif tanpa bergantung pada moratorium.

4. Perbedaan strategi diplomatik Indonesia dan Filipina diasumsikan menghasilkan variasi dalam tingkat perlindungan pekerja migran perempuan, di mana pendekatan berbasis moratorium tanpa penguatan internal cenderung kurang efektif dibandingkan pendekatan yang mengombinasikan tekanan diplomatik eksternal dengan penguatan tata kelola domestik.

1.7 Kerangka Analisis

Bagan 1.1 Kerangka Analisis Penelitian



Kerangka analisis penelitian ini menjelaskan hubungan antara sistem kafala di Arab Saudi, strategi diplomatik negara pengirim, serta tingkat perlindungan pekerja migran perempuan di sektor domestik. Sistem kafala menciptakan relasi kuasa yang timpang antara pekerja migran dan majikan, yang berdampak pada keterbatasan perlindungan hukum dan tingginya kerentanan terhadap pelanggaran hak asasi manusia, khususnya di sektor domestik. Kerentanan tersebut juga dipengaruhi oleh konstruksi *gender division of labour*, di mana pekerjaan domestik dilekatkan pada perempuan,

sehingga cenderung kurang dihargai dan minim perlindungan. Dalam konteks ini, pekerja migran perempuan di sektor domestik menghadapi kerentanan berlapis sebagai pekerja migran dan sebagai perempuan.

Reformasi sistem kafala sejak 2021 sebagai bagian dari agenda Saudi Vision 2030 bersifat parsial dan belum sepenuhnya mencakup sektor domestik. Oleh karena itu, periode 2021–2025 digunakan untuk menganalisis dinamika implementasi reformasi serta respons negara pengirim. Indonesia dan Filipina dipahami sama-sama menggunakan migration diplomacy sebagai instrumen dalam merespons kebijakan negara penerima. Namun, terdapat perbedaan dalam praktiknya. Indonesia cenderung menggunakan moratorium sebagai bentuk tekanan diplomatik, meskipun menghadapi tantangan dalam tata kelola domestik yang memunculkan migrasi non-prosedural. Sementara itu, Filipina lebih menekankan peningkatan daya tawar melalui negosiasi bilateral yang didukung oleh penguatan institusi domestik. Perbedaan strategi tersebut dianalisis secara komparatif untuk melihat bagaimana variasi penggunaan migration diplomacy mempengaruhi tingkat perlindungan pekerja migran perempuan di sektor domestik di Arab Saudi.