

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Migrasi tenaga kerja internasional telah menjadi fenomena global yang berkembang pesat, dengan Indonesia sebagai salah satu negara pengirim terbesar di kawasan Asia Tenggara. Data Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI/KP2MI) menunjukkan tren kenaikan konsisten penempatan Pekerja Migran Indonesia (PMI) ke Uni Emirat Arab (UEA), yakni sebanyak 976 orang pada 2023, meningkat signifikan menjadi 1.244 orang pada 2024 (naik 27,5%), dan kembali meningkat menjadi 1.439 orang pada 2025, sehingga total penempatan sepanjang 2023 hingga 2025 mencapai 3.659 orang (BP2MI/KP2MI 2026). Menurut Surwandono dan Nugroho, fenomena besarnya jumlah dan kompleksitas pelindungan yang harus diberikan Pemerintah Indonesia kepada warganya di luar negeri menuntut hadirnya superstruktur hukum yang kuat sekaligus infrastruktur pelaksanaan kebijakan yang efektif (Surwandono dan Nugroho 2022). Angka-angka ini mencerminkan ketergantungan struktural Indonesia pada ekspor tenaga kerja sebagai strategi pembangunan ekonomi, sekaligus menghadirkan tantangan diplomatik yang kompleks terkait hal pelindungan hak-hak para pekerja di luar negeri.

Kawasan Timur Tengah, khususnya UEA, tetap menjadi salah satu destinasi strategis bagi PMI. Dari total 3.659 PMI yang ditempatkan di UEA sepanjang 2023–2025, sebanyak 97,9 persen atau 3.585 orang bekerja di sektor formal, sementara hanya 63 orang (1,7%) berada di sektor informal (BP2MI/KPMI, 2026). Fakta ini menunjukkan bahwa meskipun UEA telah menerapkan sejumlah reformasi hukum ketenagakerjaan, permasalahan di lapangan masih jauh dari terselesaikan. Data Kementerian Luar Negeri RI mencatat bahwa sepanjang 2024, terdapat 535 kasus WNI/PMI yang ditangani oleh KBRI Abu Dhabi dan KJRI Dubai, didominasi oleh kasus imigrasi (246 kasus/46%) dan ketenagakerjaan (187 kasus/35%) (Kemenlu, 2026). Situasi ini menyoroti bagaimana diplomasi perlindungan terus menjadi kebutuhan mendesak yang tidak dapat diabaikan oleh perwakilan Indonesia di UEA.

Kontribusi ekonomi PMI tidak dapat diabaikan dalam konteks pembangunan nasional. Berdasarkan data World Bank, arus remitansi Indonesia mencapai sekitar 14,5 miliar dolar AS pada tahun 2023 dan diproyeksikan melampaui 16 miliar dolar AS pada tahun 2024 (World Bank, 2023). Safitri dan Wibisono menekankan bahwa besarnya kontribusi remitansi ini tidak serta-merta berbanding lurus dengan keamanan manusia (*human security*) PMI itu sendiri, karena jutaan pekerja migran Indonesia tetap menghadapi ketidakamanan ekonomi, sosial, dan fisik selama masa penempatan mereka (Safitri dan Wibisono, 2023). Fakta ini menggarisbawahi betapa pentingnya PMI bagi perekonomian Indonesia, yang berarti negara memiliki kewajiban moral dan hukum untuk memastikan keselamatan dan kesejahteraan mereka selama berada di luar negeri.

Secara demografis, PMI yang dikirimkan ke UEA didominasi oleh perempuan, yakni sebanyak 2.463 orang (67,3%) dibandingkan laki-laki sejumlah 1.196 orang (32,7%) dari total penempatan 2023–2025 (BP2MI/KP2MI 2026). Dari sisi jabatan, lima posisi terbesar yang diisi PMI adalah Female Cleaner (1.049 orang), Cleaner (463 orang), Spa Therapist (261 orang), Restaurant Worker (215 orang), dan Waitress (132 orang) (BP2MI/KPMI, 2026). Temuan ini sejalan dengan penelitian dalam *Journal of Women* yang mengungkapkan bahwa sejak tahun 1990-an, tingkat partisipasi perempuan dalam migrasi tenaga kerja di kawasan Asia lebih tinggi daripada laki-laki, dan fenomena feminisasi migrasi tenaga kerja ini telah menjadi isu global yang menuntut respons kebijakan yang sensitif gender dari negara pengirim seperti Indonesia (Wardhani, 2024). Konsentrasi pekerja migran Indonesia di sektor kebersihan, perhotelan, spa, dan restoran inilah yang menjadi konteks utama bagi langkah-langkah perlindungan yang harus diterapkan oleh perwakilan diplomatik Indonesia di UEA.

Di balik kontribusi ekonomi tersebut, PMI yang bekerja di UEA menghadapi berbagai ancaman struktural yang bersumber dari sistem kafala (sponsor). *Georgetown Journal of International Affairs* menegaskan bahwa sistem kafala, sebagai rezim migrasi kerja sementara yang mengikat status tinggal pekerja migran kepada majikannya, dianggap oleh sejumlah aktivis hak asasi manusia sebagai bentuk perbudakan modern era kontemporer, di mana eksploitasi sering kali dimulai bahkan sebelum pekerja tiba di negara tujuan melalui praktik agen perekrutan yang tidak etis (Dekmak, 2025). Menurut ILO, sistem kafala secara substansial membatasi kebebasan pekerja migran untuk berpindah dalam pasar

tenaga kerja domestik. Situasi ini meningkatkan potensi terjadinya pelanggaran hak asasi manusia serta berbagai bentuk eksploitasi tenaga kerja, termasuk praktik kerja paksa. Selain itu, sistem tersebut juga menyulitkan pekerja untuk mengakhiri hubungan kerja atau berpindah ke pemberi kerja lain tanpa memperoleh persetujuan dari sponsor mereka (ILO, 2024). Kondisi tersebut secara langsung melemahkan daya tawar pekerja migran dan merupakan hambatan utama yang harus diatasi oleh diplomasi perlindungan Indonesia.

Kekerasan fisik, penahanan, dan pelanggaran kontrak merupakan bentuk-bentuk konkret penderitaan yang dialami PMI di UEA. Data Kemenlu RI pada tahun 2024 mencatat 12 kasus Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO), 29 kasus kematian, dan 18 kasus pidana di antara WNI/PMI yang ditangani perwakilan diplomatik Indonesia di UEA (Kemenlu, 2026). *Human Rights Watch* mengungkapkan bahwa pekerja domestik asal Indonesia dan negara Asia lainnya di UEA mengalami pemukulan, kerja paksa, serta penundaan atau ketidakpembayaran gaji, dengan beberapa pekerja melaporkan tidak mendapatkan bayaran selama hampir tiga tahun (*Human Rights Watch* 2024). Pola eksploitasi sistemik ini menunjukkan bahwa reformasi hukum formal di UEA belum serta-merta mengubah realitas di lapangan, dan perwakilan diplomatik Indonesia dituntut hadir secara efektif sebagai pelindung yang nyata.

Merespons situasi tersebut, UEA telah menerapkan berbagai pembaruan regulasi ketenagakerjaan. *Federal Decree-Law* No. 33 Tahun 2021 tentang Regulasi Hubungan Ketenagakerjaan mulai berlaku efektif pada 2 Februari 2022,

sepenuhnya menggantikan undang-undang lama, serta disusul oleh *Federal Decree-Law* No. 9 Tahun 2022 yang secara khusus mengatur rekrutmen dan pekerjaan pekerja rumah tangga (UAE Government Official Platform 2024). ILO menilai bahwa komitmen Uni Emirat Arab dalam melakukan reformasi sistem kafala masih berada pada tingkat menengah. Penilaian tersebut menunjukkan bahwa kemajuan pada aspek regulasi memang telah tercapai, tetapi implementasinya belum berlangsung secara menyeluruh. Penerbitan Ministerial Order No. 1 of 2023 menjadi salah satu langkah reformasi yang telah dilakukan, namun regulasi tersebut masih belum mampu memberikan perlindungan yang komprehensif bagi pekerja domestik migran (ILO, 2025). Situasi ini menciptakan ruang abu-abu yang harus diisi oleh instrumen diplomasi bilateral Indonesia, sebagaimana diuraikan Barston bahwa *duty of protection* terhadap warga negara di luar negeri merupakan salah satu dari enam fungsi utama diplomasi modern (Barston 2019).

Pemerintah Indonesia merespons tantangan tersebut melalui jalur diplomasi resmi. Humaira Hasna Adiba dan Viani Puspita Sari dalam Jurnal Hubungan Luar Negeri menunjukkan bahwa diplomasi perlindungan Indonesia tidak terbatas pada diplomasi bilateral, tetapi juga mengandalkan akses konsuler dan kerja sama dengan aktor negara dan non-negara, di mana penerapan ini terbukti berhasil diterapkan di Singapura dan menjadi model yang layak diadaptasi untuk konteks UEA (Adiba dan Sari 2023, 90-114). Data Kemenlu RI membuktikan bahwa dari 470 kasus yang tercatat lengkap oleh KBRI Abu Dhabi dan KJRI Dubai sepanjang 2024, sebanyak 400 kasus (85,1%) berhasil diselesaikan, sementara sebanyak 409

WNI/PMI berhasil dipulangkan melalui program repatriasi (Kemenlu 2026). *Berridge dalam Diplomacy: Theory and Practice* menjelaskan bahwa efektivitas instrumen diplomatik seperti ini sangat ditentukan oleh kualitas proses pranegosiasi, momentum diplomatik, dan kemampuan mengemas kesepakatan (*Packaging Agreements*) dalam perundingan bilateral (Berridge 2015).

Penelitian akademik mengenai diplomasi perlindungan PMI Indonesia telah banyak dilakukan, namun sebagian besar penelitian terdahulu terfokus pada konteks Malaysia dan Arab Saudi. Sejumlah studi menganalisis upaya diplomatik Indonesia di Malaysia melalui pendekatan *Track One Diplomacy* dan negosiasi bilateral, menggunakan perjanjian MoU April 2022 sebagai titik acuan utama (Novia 2024). Adapun penelitian tentang peran Kedutaan Besar Indonesia dalam menangani kekerasan terhadap PMI perempuan juga lebih banyak menyoroti konteks Malaysia daripada kawasan Teluk (Magdalena, 2025). Surwandono dan Nugroho dalam paradigma *Duty of Care* menemukan bahwa kebijakan perlindungan diplomatik Indonesia secara keseluruhan masih bersifat artifisial dan belum Kelemahan tersebut terlihat semakin jelas dalam konteks Uni Emirat Arab (UEA), mengingat tingginya kompleksitas sistem hukum yang berlaku di negara tersebut (Surwandono dan Nugroho, 2022). Keterbatasan penelitian yang secara khusus membahas tiga instrumen diplomasi perlindungan, yaitu komunikasi, negosiasi bilateral, dan bantuan lapangan, dalam konteks Uni Emirat Arab pada tahun 2024 menunjukkan adanya kesenjangan penelitian yang cukup signifikan dalam kajian hubungan internasional maupun studi migrasi Indonesia.

Urgensi penelitian ini semakin menguat mengingat dinamika hukum dan geopolitik di UEA yang terus berubah pasca-berlakunya serangkaian regulasi baru sejak 2022 hingga 2024. Data BP2MI menunjukkan bahwa PMI ke UEA berasal dari provinsi-provinsi dengan tingkat kerentanan sosial-ekonomi yang tinggi, dipimpin oleh Nusa Tenggara Barat (1.025 orang), Jawa Barat (925 orang), dan Bali (480 orang) (BP2MI/KP2MI, 2026). Dengan total 535 kasus yang ditangani perwakilan Indonesia di UEA pada 2024 saja, urgensi kajian ini tidak dapat ditunda. Barston menegaskan bahwa efektivitas negara dalam menjalankan fungsi *duty of protection* di era diplomasi modern sangat ditentukan oleh kemampuan aktor diplomatik mengintegrasikan saluran komunikasi, strategi negosiasi, dan bantuan lapangan secara sinergis (Barston, 2019). Penelitian ini bertujuan mengisi kekosongan literatur tersebut dengan menganalisis secara mendalam efektivitas tiga instrumen diplomasi perlindungan yang digunakan perwakilan Indonesia di UEA, memberikan kontribusi akademik berupa kerangka analisis baru bagi studi diplomasi perlindungan di kawasan Teluk, sekaligus menghasilkan rekomendasi praktis bagi perumusan kebijakan perlindungan PMI yang lebih adaptif terhadap kompleksitas sistem hukum lokal UEA.

1.2 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, penelitian ini mengajukan rumusan masalah pokok sebagai berikut: **“Bagaimana upaya diplomasi perlindungan Pemerintah Republik Indonesia terhadap Pekerja Migran Indonesia di Uni Emirat Arab pada tahun 2024?”**

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan diplomasi perlindungan Pemerintah Indonesia dalam melindungi pekerja migran Indonesia di Uni Emirat Arab. Secara lebih rinci, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bentuk perlindungan yang dilakukan Pemerintah Indonesia terhadap pekerja migran Indonesia, menjabarkan peran perlindungan konsuler dalam penanganan permasalahan pekerja migran Indonesia di Uni Emirat Arab, serta menganalisis tantangan yang dihadapi Pemerintah Indonesia dalam menjalankan perlindungan tersebut sepanjang tahun 2024.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara akademis maupun praktis dalam kajian hubungan internasional, khususnya terkait diplomasi perlindungan negara terhadap warga negaranya di luar negeri. Manfaat penelitian ini terbagi menjadi dua, yaitu manfaat akademis dan manfaat praktis

1.4.1 Manfaat akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan kajian ilmu hubungan internasional, khususnya dalam studi mengenai diplomasi perlindungan, diplomasi konsuler, serta tanggung jawab negara dalam melindungi warga negaranya di luar negeri. Selain itu, penelitian ini juga dapat memperkaya literatur akademik mengenai perlindungan pekerja migran Indonesia hubungan internasional, serta memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai

bagaimana negara menjalankan peran diplomatiknya dalam memberikan perlindungan terhadap pekerja migran di negara tujuan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan referensi bagi Pemerintah Indonesia, khususnya Kementerian Luar Negeri dan perwakilan diplomatik Indonesia di luar negeri, dalam meningkatkan efektivitas diplomasi perlindungan terhadap pekerja migran Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi lembaga pemerintah dan organisasi yang bergerak di bidang perlindungan pekerja migran dalam merumuskan kebijakan serta mekanisme perlindungan yang lebih responsif terhadap permasalahan yang dihadapi pekerja migran Indonesia di luar negeri.

1.5 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri atas lima bab, dalam setiap Bab terdapat sub-bab yang disesuaikan dengan bahasan penelitian terdiri atas:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang penelitian yang menjelaskan mengenai fenomena migrasi tenaga kerja internasional serta pentingnya perlindungan pekerja migran Indonesia di luar negeri dalam kajian hubungan internasional. Selain itu, bab ini memuat rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan penelitian.

BAB II KAJIAN PUSTAKA DAN METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tinjauan pustaka yang membahas penelitian-penelitian terdahulu terkait perlindungan pekerja migran Indonesia,

diplomasi pelindungan, dan diplomasi konsuler. Selain itu, bab ini juga menjelaskan kerangka teoritik yang digunakan dalam penelitian, kerangka pemikiran, serta argumen utama penelitian. Pada bagian akhir bab ini dijelaskan metode penelitian yang digunakan, meliputi jenis penelitian, sumber dan teknik pengumpulan data, teknik validasi data, serta teknik analisis data.

BAB III DINAMIKA PELINDUNGAN PEKERJA MIGRAN INDONESIA DI UEA

Bab ini mendeskripsikan dan menjelaskan mengenai kondisi pekerja migran Indonesia di Uni Emirat Arab, termasuk karakteristik pekerja migran, bentuk permasalahan yang dihadapi, serta kebijakan dan mekanisme pelindungan yang berlaku di negara tujuan. Bab ini juga menguraikan konteks hubungan Indonesia dan Uni Emirat Arab dalam isu ketenagakerjaan migran.

BAB IV DIPLOMASI PELINDUNGAN PEMERINTAH INDONESIA TERHADAP PEKERJA MIGRAN INDONESIA DI UNI EMIRAT ARAB

Bab ini berisi analisis mengenai bagaimana Pemerintah Indonesia menjalankan diplomasi pelindungan terhadap pekerja migran Indonesia di Uni Emirat Arab melalui peran perwakilan diplomatik. Analisis dilakukan dengan menggunakan kerangka teoritik yang telah dijelaskan sebelumnya serta didukung oleh data hasil penelitian, termasuk studi kasus pekerja migran Indonesia.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian yang menjawab rumusan masalah penelitian. Selain itu, bab ini juga memuat rekomendasi yang dapat menjadi masukan bagi pemerintah maupun

pihak terkait dalam meningkatkan perlindungan terhadap pekerja migran Indonesia di luar negeri

