

Original Article

Strategi Kebijakan Luar Negeri Arab Saudi: Analisis Respons terhadap Moratorium Pekerja Migran Indonesia 2011

Josephira Carla Karenina^{1✉}, Henny Rosalinda²

^{1,2}Universitas Brawijaya, Indonesia

Korespondensi Email: jckarenina@student.ub.ac.id

Abstrak:

Artikel ini menganalisis proses pengambilan keputusan kebijakan luar negeri Arab Saudi dalam merespons moratorium pengiriman pekerja migran Indonesia tahun 2011 menggunakan kerangka teoretis Graham T. Allison. Moratorium yang diumumkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 23 Juni 2011 sebagai respons terhadap eksekusi Ruyati binti Satubi dipersepsikan Arab Saudi sebagai ancaman terhadap kedaulatan domestik dan kontrol atas sistem kafala. Penelitian kualitatif ini menggunakan metode *archival and document-based research* dengan data primer berupa dokumen resmi pemerintah, pernyataan diplomatik, dan laporan organisasi internasional, serta data sekunder dari media dan jurnal akademik. Analisis menggunakan teknik *pattern matching* untuk mencocokkan pola empiris dengan prediksi teoretis dari tiga model Allison: *Rational Actor Model*, *Organizational Process Model*, dan *Governmental Politics Model*. Temuan menunjukkan bahwa respons Arab Saudi berupa *counter-ban* yang diumumkan sembilan hari setelah moratorium Indonesia, diversifikasi sumber tenaga kerja ke Bangladesh, India, dan Sri Lanka, serta resistensi terhadap reformasi kafala merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan yang melibatkan kalkulasi rasional untuk mempertahankan status quo, aktivasi *Standard Operating Procedures* birokrasi, dan *bargaining* politik antara aktor kunci dengan kepentingan berbeda. Penelitian ini berargumen bahwa kebijakan Arab Saudi bersifat defensif, dirancang untuk melindungi kedaulatan domestik dan menolak tekanan eksternal sambil mempertahankan pengakuan normatif. Kontribusi teoretis penelitian ini adalah mengaplikasikan kerangka Allison pada kasus kebijakan migrasi tenaga kerja yang selama ini diabaikan dalam literatur *foreign policy decision-making*, serta memberikan wawasan praktis bagi strategi negosiasi Indonesia di masa depan.

Keywords: Moratorium Pekerja Migran, Graham Allison, Pengambilan Keputusan Kebijakan Luar Negeri, Sistem Kafala, Kebijakan Luar Negeri Defensif

Submitted	: 21 February 2026
Revised	: 15 March 2026
Acceptance	: 29 March 2026
Publish Online	: 29 March 2026

This is an open access article under the [CC BY-NC](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/) license.
Copyright © 2026 by Author. Published by Universitas Syiah Kuala



Pendahuluan

Migrasi tenaga kerja internasional dari negara berkembang ke negara kaya minyak di Teluk Persia telah menjadi salah satu fenomena global yang paling signifikan dalam beberapa dekade terakhir. Arab Saudi, sebagai salah satu ekonomi terbesar di Timur Tengah, telah lama menjadi magnet bagi pekerja migran, khususnya dari Asia Selatan dan Asia Tenggara. Pada pertengahan tahun 2013, ekspatriat mencapai 32% dari total populasi Kerajaan Arab Saudi dan menyumbang 56,5% dari total populasi yang bekerja, dengan kontribusi mencapai 89% di sektor swasta ([Philippe Fargues and Nasra M. Shah, 2014:4](#)). Indonesia menempati posisi strategis dengan mengirimkan ribuan pekerja migran, khususnya pekerja domestik perempuan, ke Arab Saudi setiap tahunnya. Pada tahun 2011, diperkirakan terdapat sekitar 1,2 juta pekerja migran Indonesia di Arab Saudi, dengan mayoritas bekerja sebagai pembantu rumah tangga.

Di balik kontribusi ekonomi yang signifikan dengan pengiriman remitansi mencapai US\$15,6 miliar pada tahun 2006, atau sekitar 5% dari PDB Arab Saudi, terdapat realitas kelam yang dialami ribuan pekerja migran Indonesia ([Human Rights Watch, 2008:2](#)). Sistem kafala atau *sponsorship system* yang diterapkan Arab Saudi memberikan kontrol tidak proporsional kepada majikan atas pekerja migran. Sistem ini mengikat visa pekerja kepada majikan, yang berarti majikan dapat menolak pekerja untuk berganti pekerjaan atau meninggalkan negara tanpa izin mereka. Human Rights Watch dalam laporannya tahun 2008 mendokumentasikan 142 wawancara dengan pekerja domestik, di mana 86 pekerja diwawancarai secara mendalam. Dari 86 pekerja tersebut, sebanyak 36 orang atau 42% mengalami penyalahgunaan yang dapat dikategorikan sebagai kerja paksa, *trafficking*, atau kondisi mirip perbudakan (*slavery-like conditions*) ([Human Rights Watch, 2008:2](#)). Praktik penyitaan paspor, penahanan di dalam rumah, jam kerja berlebihan 15 sampai 20 jam per hari tanpa hari libur, penundaan atau tidak dibayarnya upah, serta kekerasan fisik, psikologis, dan seksual menjadi keluhan yang berulang kali dilaporkan.

Situasi mencapai titik kritis pada tahun 2010 dan 2011 dengan munculnya kasus kasus penyiksaan yang mendapat perhatian internasional. Pada November 2010, kasus Sumiati binti Mustapa Salan yang tubuhnya dipenuhi luka sayatan gunting dan luka bakar setrika mengguncang publik Indonesia. Pada bulan yang sama, jenazah Kikim Komalasari ditemukan di tempat sampah dengan tanda tanda penyiksaan. Kasus serupa juga menimpa L.D. Ariyawathie, pekerja migran asal Sri Lanka, yang memiliki 24 paku tertancap di berbagai bagian tubuhnya. Puncak krisis terjadi pada 18 Juni 2011 ketika Ruyati binti Satubi, seorang pekerja migran Indonesia berusia 54 tahun, dieksekusi dengan cara dipenggal kepala di Mecca tanpa pemberitahuan sebelumnya kepada pemerintah Indonesia ([2011](#)). Ruyati dinyatakan bersalah membunuh majikannya, meskipun banyak pihak yang menduga ia bertindak dalam membela diri setelah mengalami penyiksaan dan penahanan gaji selama tujuh bulan. Eksekusi tanpa konsultasi konsular ini merupakan pelanggaran terhadap norma hubungan internasional dan memicu kemarahan publik Indonesia yang sangat besar.

Tekanan domestik yang sangat kuat mendorong pemerintah Indonesia mengambil tindakan tegas. DPR dalam sidang paripurna pada 22 Juni 2011 secara bulat mendesak pemerintah untuk memberlakukan moratorium. Pada 23 Juni 2011, hanya lima hari setelah eksekusi Ruyati, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengumumkan

moratorium pengiriman pekerja migran informal ke Arab Saudi yang mulai berlaku efektif pada 1 Agustus 2011 ([Elvianti, 2018:44](#)). Moratorium ini diberlakukan hingga Indonesia dan Arab Saudi dapat mencapai kesepakatan melalui penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) tentang perlindungan pekerja migran dan pembentukan satuan tugas bersama bilateral. Keputusan ini mencerminkan tidak hanya tekanan domestik, tetapi juga upaya pemerintah Indonesia untuk menggunakan keuntungan ekonomi dalam bentuk ancaman penghentian pasokan tenaga kerja guna memaksa Arab Saudi melakukan reformasi sistem kafala dan meningkatkan perlindungan terhadap pekerja migran Indonesia.

Respons Arab Saudi terhadap moratorium Indonesia menunjukkan dinamika kebijakan luar negeri yang kompleks dan menarik untuk dikaji. Hanya sembilan hari setelah pengumuman moratorium Indonesia, pada 2 Juli 2011, Arab Saudi mengumumkan *counter-ban* berupa penghentian penerbitan visa kerja untuk pekerja domestik dari Indonesia dan Filipina ([Al Jazeera, 2011](#)). Langkah ini dipandang sebagai respons balasan terhadap moratorium Indonesia dan desakan Filipina untuk standar perlindungan yang lebih tinggi, termasuk tuntutan upah minimum \$400 per bulan yang jauh lebih tinggi dari \$200 yang ditawarkan Arab Saudi. Juru bicara Kementerian Tenaga Kerja Arab Saudi, Hattab Bin Saleh Al-Anzi, menyatakan bahwa Arab Saudi menganggap persyaratan Indonesia dan Filipina sebagai campur tangan terhadap privasi keluarga Saudi dan tidak dapat diterima. Selain *counter-ban*, Arab Saudi menempuh strategi diversifikasi sumber tenaga kerja dengan beralih mencari pekerja domestik dari Bangladesh, India, dan Sri Lanka ([2011](#)). Pada saat yang sama, pemerintah Arab Saudi menolak melakukan reformasi fundamental terhadap sistem kafala. Menteri Tenaga Kerja Arab Saudi Adel Fakieh pada 19 Januari 2011, bahkan sebelum moratorium diumumkan, telah menyatakan tidak ada rencana untuk menghapus undang-undang *sponsorship*.

Respons kebijakan luar negeri Arab Saudi yang mencakup kombinasi *counter-ban*, diversifikasi, dan resistensi terhadap reformasi kafala menarik untuk dikaji karena menunjukkan bagaimana sebuah negara dengan posisi kuat secara ekonomi dan geopolitik menghadapi tekanan dari negara pengirim tenaga kerja yang posisinya relatif lebih lemah. Literatur yang ada tentang hubungan Indonesia dan Arab Saudi dalam konteks migrasi tenaga kerja cenderung berfokus pada dampak moratorium terhadap Indonesia atau pengalaman pekerja migran, namun sangat sedikit yang menganalisis proses pengambilan keputusan kebijakan luar negeri Arab Saudi. [Makovec et al. \(2018\)](#) menganalisis dampak ekonomi moratorium terhadap pasar tenaga kerja Indonesia menggunakan pendekatan *difference-in-differences*, namun tidak mengeksplorasi respons Arab Saudi. [Elvianti \(2018\)](#) menganalisis proses keputusan Indonesia dan resiliensi pengiriman pekerja, tetapi analisisnya hampir eksklusif dari perspektif Indonesia dan tidak membedah proses keputusan Saudi. Penelitian ini mengisi gap tersebut dengan menganalisis bagaimana Arab Saudi mengambil keputusan kebijakan luar negeri dalam merespons moratorium Indonesia tahun 2011, dengan fokus pada proses (HOW) bukan penjelasan kausal (WHY).

Artikel ini menggunakan kerangka teoretis Graham T. Allison tentang pengambilan keputusan dalam kebijakan luar negeri, yang menawarkan tiga model analisis: *Rational Actor Model* (Model I), *Organizational Process Model* (Model II), dan *Governmental Politics Model* (Model III) ([Graham T. Allison and Philip Zelikow, 1999](#)).

Ketiga model ini memberikan lensa komplementer untuk membedah kompleksitas proses pengambilan keputusan yang melibatkan tidak hanya kalkulasi strategis rasional, tetapi juga prosedur birokrasi dan *bargaining* politik internal. Penggunaan kerangka Allison pada kasus Arab Saudi memberikan kontribusi teoretis yang signifikan karena selama ini kerangka ini lebih banyak diaplikasikan pada kasus konflik militer tingkat tinggi seperti Krisis Rudal Kuba, namun jarang digunakan untuk menganalisis kebijakan migrasi tenaga kerja. Artikel ini berargumen bahwa respons Arab Saudi terhadap moratorium Indonesia bersifat secara fundamental defensif, dirancang untuk melindungi kedaulatan domestik, mempertahankan status quo sistem ketenagakerjaan, dan menolak tekanan eksternal yang dipersepsikan sebagai ancaman terhadap kepentingan nasional.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain *single-case study*. Desain ini dipilih karena memberikan kesempatan untuk melakukan analisis intensif dan mendalam terhadap satu kasus spesifik, yaitu respons kebijakan luar negeri Arab Saudi terhadap moratorium Indonesia tahun 2011. Periode analisis dibatasi dari tahun 2011 hingga 2015, dimulai dari eksekusi Ruyati pada 18 Juni 2011 dan moratorium Indonesia pada 23 Juni 2011, hingga pencabutan moratorium permanen oleh Indonesia pada 2015 setelah eksekusi dua pekerja migran Indonesia lainnya tanpa pemberitahuan.

Teknik pengumpulan data menggunakan *archival and document-based research*. Data primer mencakup dokumen otoritatif yang dipublikasikan secara langsung oleh institusi negara dan organisasi internasional, termasuk MoU Indonesia-Arab Saudi 2014 tentang Penempatan dan Perlindungan Pekerja Domestik Indonesia, *Letter of Intent* 28 Mei 2011, transkrip konferensi pers Presiden Yudhoyono 23 Juni 2011, pernyataan juru bicara Kementerian Tenaga Kerja Arab Saudi Hattab Bin Saleh Al-Anzi 30 Juni 2011, pernyataan Menteri Tenaga Kerja Adel Fakieh 19 Januari 2011, laporan Human Rights Watch 2008, dan risalah sidang DPR RI 22 Juni 2011. Data sekunder mencakup laporan media internasional (Al Jazeera, CNN, TIME, AsiaNews, The Jakarta Post, Arab News) dan artikel jurnal akademik untuk membangun konteks situasional. Teknik *data triangulation* diterapkan dengan melakukan *cross-referencing* antara klaim normatif dalam dokumen diplomatik dengan bukti material yang dilaporkan oleh sumber independen.

Analisis data menggunakan teknik *pattern matching* untuk mencocokkan pola empiris dari respons Arab Saudi dengan pola teoretis yang diprediksi oleh tiga model Allison ([Luigi Vargas-Bianchi, 2025](#)). Proses ini dilakukan melalui tiga tahapan: pertama, menetapkan tiga model Allison sebagai pola referensi dengan operasionalisasi indikator; kedua, mengumpulkan bukti dan menyusun pola empiris; ketiga, mencocokkan pola teoretis dengan pola empiris untuk menilai tingkat keselarasan. Apabila ditemukan kecocokan makna yang kuat, hal tersebut mengonfirmasi validitas penggunaan kerangka Allison. Ketiga model digunakan secara komplementer untuk memberikan pemahaman holistik tentang proses pengambilan keputusan Arab Saudi.

Kerangka Konseptual : Model Graham Allison

Graham T. Allison dalam karyanya *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* mengajukan tiga model analitis yang berbeda untuk memahami

pengambilan keputusan dalam kebijakan luar negeri (Luigi Vargas-Bianchi, 2025). Allison mengkritik dominasi pendekatan *Rational Actor Model* yang melihat negara sebagai aktor tunggal rasional yang membuat keputusan optimal berdasarkan analisis untung rugi. Ia berpendapat bahwa pandangan ini terlalu menyederhanakan kompleksitas proses pengambilan keputusan yang sebenarnya melibatkan dinamika organisasi birokrasi dan politik internal. Oleh karena itu, Allison menawarkan dua model alternatif yang melengkapi Model I: *Organizational Process Model* (Model II) yang menekankan peran prosedur standar birokrasi, dan *Governmental Politics Model* (Model III) yang fokus pada *bargaining* politik antara berbagai aktor kunci dalam pemerintahan.

Model I: Rational Actor Model memandang pemerintah sebagai aktor tunggal yang rasional (*unitary rational actor*) yang berperilaku seperti individu dalam menghadapi masalah strategi (Luigi Vargas-Bianchi, 2025). Proses pengambilan keputusan dalam Model I mengikuti empat tahap: identifikasi tujuan dan kepentingan nasional, identifikasi alternatif kebijakan yang tersedia, evaluasi konsekuensi dari setiap alternatif melalui *cost-benefit analysis*, dan pemilihan alternatif yang memaksimalkan kepentingan nasional. Asumsi kunci Model I adalah bahwa keputusan yang diambil mencerminkan pilihan strategis yang optimal untuk mencapai tujuan negara. Dalam konteks respons Arab Saudi terhadap moratorium Indonesia, Model I akan menganalisis bagaimana Arab Saudi mengidentifikasi kepentingan nasionalnya (akses terhadap tenaga kerja domestik murah, kedaulatan domestik, kekuatan tawar terhadap negara pengirim tenaga kerja), mengevaluasi alternatif respons (reformasi kafala, negosiasi bilateral, *counter-ban*, diversifikasi), dan memilih kombinasi *counter-ban* dan diversifikasi sebagai strategi yang paling menguntungkan untuk mempertahankan *status quo* tanpa tunduk pada tuntutan Indonesia.

Namun, Model I memiliki keterbatasan. Pertama, model ini mengasumsikan bahwa pemerintah berperilaku sebagai aktor tunggal yang koheren, mengabaikan realitas bahwa pemerintah terdiri dari berbagai kementerian, badan, dan individu dengan kepentingan yang mungkin berbeda. Kedua, Model I mengasumsikan bahwa pembuat keputusan memiliki informasi lengkap tentang semua alternatif dan konsekuensinya, padahal dalam praktik informasi seringkali tidak lengkap dan terdapat ketidakpastian. Ketiga, model ini tidak menjelaskan mengapa negara terkadang membuat keputusan yang terlihat tidak rasional atau tidak optimal dari perspektif kepentingan nasional jangka panjang. Keterbatasan ini membuka ruang bagi Model II dan Model III untuk memberikan penjelasan yang lebih mendalam.

Model II: Organizational Process Model memandang perilaku pemerintah bukan sebagai hasil dari pilihan rasional tunggal, melainkan sebagai *output* dari organisasi birokrasi yang beroperasi berdasarkan *Standard Operating Procedures* (SOPs) dan rutinitas yang sudah mapan (Luigi Vargas-Bianchi, 2025). Allison mengidentifikasi beberapa karakteristik kunci dari proses organisasi. Pertama, organisasi cenderung berperilaku sesuai dengan *repertoar* atau program program standar yang telah dikembangkan dari pengalaman masa lalu. Kedua, organisasi tidak mencari solusi optimal melainkan solusi yang cukup memuaskan sesuai dengan prosedur yang ada. Ketiga, organisasi memiliki resistensi terhadap perubahan karena perubahan memerlukan pengembangan SOPs baru yang memakan waktu dan sumber daya. Keempat, kecepatan respons organisasi sangat bergantung pada apakah masalah yang dihadapi dapat

ditangani dengan prosedur yang sudah ada atau memerlukan prosedur baru.

Dalam konteks Arab Saudi, Model II akan menganalisis peran Kementerian Tenaga Kerja yang memiliki SOPs untuk mengelola pasokan tenaga kerja migran, termasuk prosedur diversifikasi sumber tenaga kerja yang sudah pernah dilakukan sebelumnya ketika menghadapi masalah dengan negara pengirim tertentu. Model II juga akan mengeksplorasi peran Kementerian Dalam Negeri yang bertanggung jawab atas mekanisme penerbitan visa dan bagaimana mekanisme ini dapat diaktifkan atau dihentikan dengan cepat. Kecepatan respons Arab Saudi yang hanya sembilan hari setelah moratorium Indonesia mengindikasikan bahwa *counter-ban* bukan kebijakan baru yang dirancang dari awal, melainkan aktivasi dari prosedur standar yang sudah ada untuk menghentikan penerbitan visa dari negara tertentu. Pernyataan Menteri Tenaga Kerja Adel Fakieh pada Januari 2011 tentang tidak ada rencana reformasi kafala juga mencerminkan inersia organisasi, di mana birokrasi enggan melakukan perubahan fundamental yang akan mengganggu prosedur yang sudah berjalan puluhan tahun.

Model III: Governmental Politics Model memandang keputusan kebijakan luar negeri bukan sebagai pilihan rasional tunggal (Model I) atau *output* organisasi (Model II), melainkan sebagai hasil dari *bargaining* politik antara berbagai pemain (*players*) dalam pemerintahan yang memiliki kepentingan, persepsi, dan kekuatan tawar yang berbeda ([Luigi Vargas-Bianchi, 2025](#)). Allison menggunakan metafora permainan (*game*) untuk menggambarkan proses politik internal, di mana setiap pemain memiliki posisi, preferensi, dan pengaruh yang berbeda, dan keputusan akhir merupakan hasil dari kompromi, koalisi, dan kompetisi antara pemain pemain ini. Prinsip kunci Model III adalah "*where you stand depends on where you sit*", yang berarti posisi seseorang dalam perdebatan kebijakan sangat dipengaruhi oleh posisi organisasi atau institusi tempat ia berada.

Dalam konteks Arab Saudi, Model III akan mengidentifikasi pemain pemain kunci dalam proses pengambilan keputusan respons terhadap moratorium Indonesia. Pemain utama termasuk Raja Abdullah sebagai pemimpin tertinggi yang memiliki wewenang final, Menteri Tenaga Kerja Adel Fakieh yang bertanggung jawab atas kebijakan ketenagakerjaan dan memiliki kepentingan untuk mempertahankan sistem kafala dan pasokan tenaga kerja, Menteri Luar Negeri Saud al-Faisal yang lebih fokus pada hubungan diplomatik dan citra internasional Arab Saudi, Menteri Dalam Negeri yang bertanggung jawab atas keamanan domestik dan kontrol imigrasi, Kamar Dagang Saudi yang mewakili kepentingan sektor swasta yang sangat bergantung pada tenaga kerja migran murah, dan elite konservatif yang memandang sistem kafala sebagai bagian dari struktur sosial tradisional yang harus dipertahankan. Model III akan menganalisis bagaimana kepentingan berbeda dari aktor aktor ini dinegosiasikan dan dikompromikan untuk menghasilkan keputusan akhir berupa kombinasi *counter-ban*, diversifikasi, dan penolakan reformasi kafala.

Hasil Penelitian

Model I: Kalkulasi Strategis Rasional Arab Saudi

Dari perspektif *Rational Actor Model*, respons Arab Saudi terhadap moratorium Indonesia dapat dipahami sebagai hasil dari kalkulasi strategis rasional untuk memaksimalkan kepentingan nasional dalam menghadapi ancaman eksternal. Analisis

Model I mengidentifikasi tiga kepentingan nasional utama Arab Saudi yang terancam oleh moratorium Indonesia. Pertama, akses terhadap tenaga kerja domestik murah yang merupakan tulang punggung ekonomi rumah tangga Saudi. Dengan sekitar 1,2 juta pekerja domestik Indonesia di Arab Saudi pada tahun 2011, moratorium berpotensi mengganggu pasokan tenaga kerja yang sangat dibutuhkan oleh keluarga-keluarga Saudi kelas menengah dan atas. Kedua, kedaulatan domestik dan kontrol atas kebijakan ketenagakerjaan internal. Arab Saudi memandang tuntutan Indonesia untuk reformasi kafala sebagai campur tangan terhadap urusan dalam negeri dan ancaman terhadap wewenang negara untuk mengatur pasar tenaga kerjanya sendiri. Ketiga, kekuatan tawar terhadap negara-negara pengirim tenaga kerja. Jika Arab Saudi tunduk pada tuntutan Indonesia, hal ini dapat menciptakan preseden yang mendorong negara pengirim tenaga kerja lainnya untuk membuat tuntutan serupa.

Dalam menghadapi ancaman ini, Arab Saudi mengidentifikasi beberapa alternatif respons. Alternatif pertama adalah melakukan reformasi substansial sistem kafala sesuai tuntutan Indonesia, termasuk memberikan hak pekerja untuk berganti majikan, menghapus praktik penyitaan paspor, dan memastikan mekanisme pengaduan yang efektif. Namun, alternatif ini memiliki biaya politik dan ekonomi yang sangat tinggi. Secara politik, reformasi kafala akan menghadapi resistensi kuat dari elite konservatif yang memandang sistem ini sebagai bagian dari struktur sosial tradisional, serta dari sektor swasta yang bergantung pada kontrol ketat atas tenaga kerja migran untuk menekan biaya operasional. Secara ekonomi, reformasi akan meningkatkan mobilitas tenaga kerja dan berpotensi meningkatkan upah, yang dianggap merugikan kepentingan majikan Saudi.

Alternatif kedua adalah diplomasi bilateral untuk mencapai kompromi dengan Indonesia tanpa reformasi substansial kafala. Namun, alternatif ini dianggap tidak efektif karena tekanan domestik di Indonesia sangat kuat setelah eksekusi Ruyati, sehingga pemerintah Indonesia tidak dapat dengan mudah mencabut moratorium tanpa konsesi signifikan dari Arab Saudi. Selain itu, jika Arab Saudi terlihat membuat konsesi kepada Indonesia, hal ini dapat mendorong Filipina dan negara pengirim tenaga kerja lainnya untuk meningkatkan tuntutan mereka. Alternatif ketiga adalah *counter-ban* untuk menunjukkan bahwa Arab Saudi tidak akan tunduk pada tekanan eksternal. Alternatif ini memiliki biaya ekonomi jangka pendek berupa potensi kekurangan pasokan tenaga kerja domestik, namun memiliki manfaat strategis jangka panjang berupa mempertahankan kekuatan tawar dan mengirimkan sinyal kepada negara pengirim tenaga kerja lainnya. Alternatif keempat adalah diversifikasi sumber tenaga kerja ke negara-negara yang tidak membuat tuntutan serupa, seperti Bangladesh, India, dan Sri Lanka. Alternatif ini memiliki manfaat mengurangi ketergantungan pada Indonesia dan Filipina, serta memberikan leverage tambahan dalam negosiasi masa depan.

Berdasarkan evaluasi *cost-benefit* dari keempat alternatif ini, Arab Saudi memilih kombinasi alternatif ketiga dan keempat: *counter-ban* terhadap Indonesia dan Filipina, disertai dengan diversifikasi cepat ke Bangladesh, India, dan Sri Lanka, sambil menolak reformasi substansial sistem kafala. Keputusan ini mencerminkan kalkulasi strategis rasional bahwa biaya jangka pendek dari *counter-ban* (potensi kekurangan tenaga kerja domestik) lebih kecil dibandingkan dengan biaya jangka panjang dari reformasi kafala (kehilangan kontrol, peningkatan biaya, preseden untuk tuntutan lebih lanjut).

Diversifikasi berfungsi sebagai *hedge* untuk memitigasi risiko kekurangan pasokan dan menunjukkan kepada Indonesia bahwa Arab Saudi memiliki alternatif. Kecepatan respons yang hanya sembilan hari menunjukkan bahwa keputusan ini bukan hasil dari pertimbangan yang panjang, melainkan aktivasi dari strategi yang sudah dipertimbangkan sebelumnya untuk menghadapi skenario serupa.

Model I juga menjelaskan mengapa Arab Saudi memilih untuk tidak mereformasi kafala meskipun menghadapi tekanan internasional yang terus meningkat. Dari perspektif rasional, sistem kafala memberikan beberapa manfaat strategis yang sulit digantikan. Pertama, sistem ini memberikan kontrol maksimal kepada majikan atas pekerja migran, yang memungkinkan majikan untuk memastikan pekerja tidak meninggalkan pekerjaan atau menuntut kondisi kerja yang lebih baik. Kontrol ini sangat penting dalam konteks di mana banyak keluarga Saudi sangat bergantung pada pekerja domestik untuk urusan rumah tangga sehari-hari. Kedua, sistem kafala berfungsi sebagai mekanisme kontrol sosial yang memastikan pekerja migran tidak menjadi ancaman terhadap stabilitas sosial atau identitas nasional Saudi. Dengan mengikat visa pekerja kepada majikan, negara dapat memastikan bahwa pekerja migran tetap dalam posisi subordinat dan tidak dapat dengan mudah berpindah ke sektor ekonomi lain atau membentuk komunitas migran yang independen. Ketiga, sistem kafala memberikan keuntungan kepada Arab Saudi dalam negosiasi dengan negara pengirim tenaga kerja. Ancaman untuk menghentikan penerbitan visa atau memberlakukan *counter-ban* menjadi alat diplomasi yang efektif untuk mencegah negara pengirim membuat tuntutan yang terlalu tinggi.

Model II: Prosedur Organisasi dan Respons Birokrasi

Dari perspektif *Organizational Process Model*, respons Arab Saudi terhadap moratorium Indonesia dapat dipahami bukan sebagai hasil dari keputusan strategis tunggal yang diambil oleh pemimpin rasional, melainkan sebagai *output* dari prosedur standar yang sudah ada dalam organisasi birokrasi Arab Saudi, khususnya Kementerian Tenaga Kerja dan Kementerian Dalam Negeri. Model II menekankan bahwa organisasi tidak menciptakan respons baru dari awal ketika menghadapi masalah, melainkan mengaktifkan *repertoar* atau program-program yang sudah dikembangkan dari pengalaman masa lalu. Kecepatan respons Arab Saudi yang hanya sembilan hari setelah moratorium Indonesia mengindikasikan bahwa *counter-ban* bukan kebijakan yang dirancang dari awal sebagai respons terhadap moratorium, melainkan aktivasi dari prosedur standar yang sudah ada untuk menghentikan atau membatasi penerbitan visa dari negara tertentu.

Kementerian Tenaga Kerja Arab Saudi memiliki *Standard Operating Procedures* (SOPs) untuk mengelola pasokan tenaga kerja migran, yang telah dikembangkan selama beberapa dekade sejak Arab Saudi mulai mengimpor tenaga kerja asing dalam jumlah besar pada tahun 1970an. SOPs ini mencakup prosedur untuk mengidentifikasi kebutuhan tenaga kerja di berbagai sektor, menetapkan kuota untuk negara-negara pengirim, memproses aplikasi visa kerja, melakukan inspeksi tempat kerja (meskipun dalam praktik inspeksi ini jarang dilakukan secara efektif), dan menangani keluhan pekerja (meskipun mekanisme pengaduan sangat terbatas). Yang paling relevan dengan kasus moratorium Indonesia adalah SOPs untuk diversifikasi sumber tenaga kerja ketika menghadapi masalah dengan negara pengirim tertentu. Arab Saudi telah beberapa kali

mengalami ketegangan dengan negara pengirim tenaga kerja dalam sejarahnya, misalnya dengan Yaman pada awal 1990an setelah Perang Teluk, dan telah mengembangkan prosedur standar untuk dengan cepat beralih ke sumber alternatif.

Ketika moratorium Indonesia diumumkan pada 23 Juni 2011, Kementerian Tenaga Kerja tidak perlu merancang strategi respons baru dari awal. Sebaliknya, kementerian mengaktifkan SOPs yang sudah ada: pertama, menghentikan pemrosesan aplikasi visa baru dari Indonesia; kedua, mengidentifikasi negara-negara alternatif yang dapat menyediakan pekerja domestik dengan karakteristik serupa (perempuan, bersedia bekerja dengan upah relatif rendah, berasal dari negara dengan pengalaman mengirim pekerja domestik ke Timur Tengah); ketiga, menghubungi pemerintah negara-negara alternatif (Bangladesh, India, Sri Lanka) untuk menjajaki kemungkinan peningkatan kuota; keempat, memfasilitasi misi rekrutmen dari agensi tenaga kerja Saudi ke negara-negara ini. Prosedur-prosedur ini tidak perlu dikembangkan dari awal karena sudah pernah digunakan sebelumnya, sehingga respons dapat dilakukan dengan sangat cepat.

Kementerian Dalam Negeri Arab Saudi, yang bertanggung jawab atas kontrol imigrasi dan penerbitan visa, juga memiliki SOPs yang relevan. Sistem penerbitan visa untuk pekerja migran di Arab Saudi sangat terpusat dan terkomputerisasi, yang memungkinkan pemerintah untuk dengan cepat menghentikan atau membatasi penerbitan visa untuk kategori tertentu atau dari negara tertentu. Ketika keputusan politik dibuat untuk memberlakukan *counter-ban* terhadap Indonesia dan Filipina, Kementerian Dalam Negeri hanya perlu mengubah parameter dalam sistem komputerisasi untuk memblokir aplikasi visa dari kedua negara ini. Prosedur ini sangat rutin dan tidak memerlukan pengembangan mekanisme baru, sehingga dapat diimplementasikan dalam hitungan hari.

Model II juga menjelaskan mengapa Arab Saudi menolak melakukan reformasi substansial sistem kafala meskipun menghadapi tekanan internasional yang kuat. Dari perspektif organisasi, reformasi kafala bukan sekadar perubahan kebijakan, melainkan perombakan fundamental dari SOPs yang telah tertanam dalam birokrasi selama beberapa dekade. Sistem kafala mempengaruhi hampir setiap aspek dari manajemen tenaga kerja migran: prosedur aplikasi visa yang mengikat visa kepada majikan tertentu, prosedur perpanjangan visa yang memerlukan persetujuan majikan, prosedur transfer pekerjaan yang memberikan hak veto kepada majikan, prosedur keberangkatan yang memerlukan *exit permit* dari majikan, dan mekanisme penyelesaian sengketa yang bias terhadap majikan. Mengubah sistem ini memerlukan tidak hanya amandemen undang-undang, tetapi juga pengembangan SOPs baru di berbagai kementerian dan badan, pelatihan ulang ribuan pegawai pemerintah, dan perubahan dalam sistem komputerisasi yang kompleks.

Organisasi birokrasi memiliki kecenderungan kuat untuk mempertahankan prosedur yang sudah ada karena perubahan memerlukan investasi waktu, sumber daya, dan usaha yang besar. Pernyataan Menteri Tenaga Kerja Adel Fakieh pada 19 Januari 2011 bahwa tidak ada rencana untuk menghapus undang-undang sponsorship mencerminkan inersia organisasi ini. Bahkan setelah tekanan dari moratorium Indonesia, Arab Saudi tidak mengubah sikap fundamentalnya terhadap kafala. Reformasi yang diumumkan pada November 2020 dan mulai berlaku pada Maret 2021 tetap mengecualikan pekerja

domestik dari cakupan reformasi, yang menunjukkan bahwa resistensi organisasi terhadap perubahan fundamental tetap sangat kuat bahkan satu dekade setelah moratorium 2011. Model II dengan demikian memberikan penjelasan yang lebih realistis tentang mengapa perubahan dalam kebijakan ketenagakerjaan Arab Saudi sangat lambat dan inkremental, bukan karena pemimpin tidak rasional, melainkan karena birokrasi memiliki resistensi struktural terhadap perubahan.

Model III: Bargaining Politik dan Dinamika Internal

Dari perspektif *Governmental Politics Model*, respons Arab Saudi terhadap moratorium Indonesia dapat dipahami sebagai hasil dari *bargaining* politik antara berbagai aktor kunci dalam pemerintahan yang memiliki kepentingan, persepsi, dan kekuatan tawar yang berbeda. Model III mengidentifikasi bahwa keputusan kebijakan luar negeri bukan hasil dari perhitungan rasional tunggal atau prosedur organisasi semata, melainkan hasil dari proses politik internal yang kompleks di mana berbagai pemain dengan agenda berbeda bersaing dan bernegosiasi untuk mempengaruhi keputusan akhir. Dalam kasus respons Arab Saudi terhadap moratorium Indonesia, beberapa pemain kunci dapat diidentifikasi berdasarkan analisis pernyataan publik, laporan media, dan struktur pemerintahan Saudi.

Pemain pertama adalah Raja Abdullah bin Abdulaziz Al Saud, yang memegang wewenang final dalam keputusan kebijakan luar negeri penting. Sebagai pemimpin tertinggi, Raja Abdullah memiliki kepentingan untuk menjaga stabilitas domestik dan citra internasional Arab Saudi. Di satu sisi, ia menghadapi tekanan dari elite konservatif dan sektor swasta untuk mempertahankan sistem kafala yang menguntungkan mereka. Di sisi lain, ia juga menyadari bahwa citra Arab Saudi di mata internasional semakin buruk akibat laporan-laporan penyalahgunaan pekerja migran. Posisi Raja Abdullah kemungkinan berada di tengah, yaitu mendukung respons yang tegas terhadap moratorium Indonesia untuk menunjukkan kedaulatan Arab Saudi, namun juga terbuka terhadap diplomasi bilateral untuk mencapai kompromi yang tidak mengganggu sistem kafala secara fundamental.

Pemain kedua adalah Menteri Tenaga Kerja Adel Fakhieh, yang memiliki kepentingan kuat untuk mempertahankan sistem kafala dan pasokan tenaga kerja migran yang stabil. Sebagai kepala kementerian yang bertanggung jawab langsung atas kebijakan ketenagakerjaan, Fakhieh menghadapi tekanan dari sektor swasta yang sangat bergantung pada tenaga kerja migran murah dan dari keluarga-keluarga Saudi yang membutuhkan pekerja domestik. Pernyataan Fakhieh pada 19 Januari 2011 bahwa tidak ada rencana untuk menghapus undang-undang *sponsorship* mencerminkan posisi yang sangat konservatif dan resistensi kuat terhadap reformasi. Dalam proses *bargaining* internal, Fakhieh kemungkinan menjadi pendukung utama untuk *counter-ban* dan diversifikasi sebagai strategi untuk menunjukkan bahwa Arab Saudi tidak akan tunduk pada tuntutan eksternal, serta untuk mempertahankan keuntungan dalam negosiasi dengan negara pengirim tenaga kerja.

Pemain ketiga adalah Menteri Luar Negeri Saud al-Faisal, yang memiliki kepentingan untuk menjaga hubungan diplomatik yang baik dengan Indonesia dan menghindari eskalasi konflik yang dapat merusak citra Arab Saudi di ASEAN dan dunia Muslim. Sebagai diplomat senior, al-Faisal kemungkinan lebih memilih pendekatan yang

lebih moderat, seperti negosiasi bilateral untuk mencapai kompromi, daripada *counter-ban* yang dapat dipersepsikan sebagai tindakan agresif. Namun, dalam konteks *bargaining* internal, posisi Kementerian Luar Negeri seringkali lebih lemah dibandingkan dengan kementerian yang menangani isu domestik seperti Kementerian Tenaga Kerja, karena kepentingan domestik cenderung lebih diprioritaskan daripada pertimbangan diplomatik jangka panjang.

Pemain keempat adalah Menteri Dalam Negeri Pangeran Nayef bin Abdulaziz Al Saud (kemudian menjadi Putra Mahkota), yang bertanggung jawab atas keamanan domestik dan kontrol imigrasi. Dari perspektif keamanan, Kementerian Dalam Negeri memiliki kepentingan untuk mempertahankan kontrol ketat atas pekerja migran guna mencegah masalah keamanan sosial. Sistem kafala dilihat bukan hanya sebagai mekanisme ekonomi, tetapi juga sebagai instrumen kontrol sosial yang memastikan pekerja migran tetap dalam posisi subordinat dan tidak menjadi ancaman terhadap stabilitas. Kementerian Dalam Negeri kemungkinan mendukung posisi konservatif untuk mempertahankan kafala dan mendukung *counter-ban* sebagai demonstrasi kontrol negara.

Pemain kelima adalah Kamar Dagang Saudi dan asosiasi pengusaha, yang mewakili kepentingan sektor swasta. Sektor swasta Saudi sangat bergantung pada tenaga kerja migran murah, yang mencapai 89% dari tenaga kerja di sektor swasta pada tahun 2013. Sistem kafala memberikan keuntungan kepada majikan untuk menekan upah dan mencegah pekerja berpindah ke pesaing. Kamar Dagang kemungkinan melakukan lobi intensif kepada pemerintah untuk menolak reformasi kafala dan untuk memastikan pasokan tenaga kerja tidak terganggu oleh moratorium. Diversifikasi ke Bangladesh, India, dan Sri Lanka kemungkinan besar merupakan respons terhadap tekanan dari sektor swasta yang khawatir tentang kekurangan tenaga kerja.

Pemain keenam adalah elite konservatif dan ulama, yang memandang sistem kafala sebagai bagian dari struktur sosial tradisional yang sesuai dengan interpretasi konservatif tentang peran dan status pekerja migran dalam masyarakat Saudi. Meskipun ulama tidak memiliki peran formal dalam pengambilan keputusan kebijakan ketenagakerjaan, pengaruh mereka dalam membentuk opini publik dan memberikan legitimasi religius terhadap kebijakan pemerintah sangat signifikan. Elite konservatif kemungkinan melihat tuntutan Indonesia dan Filipina untuk reformasi kafala sebagai bentuk imperialisme budaya Barat yang mengancam nilai-nilai tradisional Saudi.

Proses *bargaining* politik antara pemain-pemain ini menghasilkan keputusan akhir yang merupakan kompromi. *Counter-ban* terhadap Indonesia dan Filipina memuaskan kepentingan Kementerian Tenaga Kerja, Kementerian Dalam Negeri, dan elite konservatif untuk menunjukkan kedaulatan dan menolak tekanan eksternal. Diversifikasi ke Bangladesh, India, dan Sri Lanka memuaskan kepentingan sektor swasta untuk memastikan pasokan tenaga kerja tidak terganggu. Penolakan reformasi substansial kafala memuaskan kepentingan semua pemain domestik yang bergantung pada sistem ini. Kesiediaan untuk negosiasi bilateral dan penandatanganan MoU 2014 merupakan konsesi kepada Kementerian Luar Negeri untuk menjaga hubungan diplomatik, namun MoU tersebut tidak mengubah esensi sistem kafala. Model III dengan demikian menunjukkan bahwa respons Arab Saudi bukan hasil dari perhitungan rasional tunggal atau prosedur organisasi, melainkan hasil dari proses politik yang kompleks di

mana berbagai aktor dengan kepentingan berbeda bernegosiasi untuk mencapai kompromi yang mengakomodasi kepentingan domestik yang dominan.

Sintesis dan Karakter Defensif Kebijakan Arab Saudi

Analisis menggunakan ketiga model Allison secara komplementer memberikan pemahaman tentang proses pengambilan keputusan Arab Saudi dalam merespons moratorium Indonesia. Model I menjelaskan logika strategis di balik pilihan *counter-ban* dan diversifikasi sebagai strategi untuk mempertahankan *status quo* sistem kafala dan kekuatan tawar terhadap negara pengirim tenaga kerja. Model II menjelaskan kecepatan respons dan resistensi terhadap reformasi sebagai manifestasi dari prosedur organisasi yang sudah mapan dan inersia birokrasi. Model III menjelaskan bagaimana keputusan akhir merupakan hasil dari *bargaining* politik antara berbagai aktor dengan kepentingan berbeda, di mana kepentingan domestik untuk mempertahankan kafala mendominasi pertimbangan diplomatik.

Sintesis dari ketiga model ini mendukung argumen bahwa kebijakan Arab Saudi bersifat *fundamentally defensive*. Karakteristik defensif terlihat dalam beberapa aspek. Pertama, tujuan utama kebijakan bukan untuk ekspansi pengaruh atau perubahan *status quo* regional, melainkan untuk mempertahankan posisi yang sudah ada dalam sistem migrasi tenaga kerja Teluk. Arab Saudi tidak berusaha untuk meningkatkan kontrol atas pekerja migran lebih dari yang sudah ada, melainkan hanya berusaha untuk mencegah erosi kontrol yang sudah dimiliki. Kedua, respons terhadap moratorium Indonesia dipersepsikan bukan sebagai peluang untuk reformasi konstruktif, melainkan sebagai ancaman yang harus dilawan. Kecepatan respons sembilan hari mencerminkan persepsi ancaman yang tinggi dan kebutuhan untuk segera menunjukkan bahwa Arab Saudi tidak akan tunduk pada tekanan eksternal. Ketiga, strategi diversifikasi mencerminkan upaya untuk mengurangi kerentanan terhadap tekanan dari satu negara pengirim tertentu, bukan untuk menciptakan sistem baru yang lebih baik. Diversifikasi adalah strategi *risk mitigation* yang defensif, bukan strategi ekspansi yang ofensif.

Keempat, resistensi terhadap reformasi kafala bahkan lebih dari satu dekade setelah moratorium 2011 menunjukkan komitmen jangka panjang untuk mempertahankan sistem yang ada. Reformasi yang diumumkan pada 2020 dan berlaku pada 2021 tetap mengecualikan pekerja domestik, yang merupakan kategori pekerja yang paling rentan dan yang menjadi fokus utama moratorium Indonesia. Ini menunjukkan bahwa Arab Saudi hanya bersedia melakukan perubahan minimal yang diperlukan untuk mengurangi tekanan internasional, tanpa mengubah esensi sistem kafala untuk pekerja domestik. Kelima, dalam konteks yang lebih luas, respons Arab Saudi terhadap moratorium Indonesia konsisten dengan pola *defensive realism* yang diidentifikasi oleh [Rich dan Moore-Gilbert \(2019\)](#) sebagai karakteristik kebijakan luar negeri Saudi dari tahun 1932 hingga 2015. Meskipun Rich dan Moore-Gilbert fokus pada konflik militer tingkat tinggi, pola defensif yang mereka identifikasi juga berlaku untuk kebijakan migrasi tenaga kerja: prioritas pada *status quo security seeking*, penggunaan strategi *cautious balancing*, dan penekanan pada *sufficient deterrence* daripada ekspansi agresif.

Kesimpulan

Penelitian ini telah menganalisis proses pengambilan keputusan kebijakan luar

negeri Arab Saudi dalam merespons moratorium pengiriman pekerja migran Indonesia tahun 2011 menggunakan kerangka teoretis tiga model Graham T. Allison. Temuan utama menunjukkan bahwa respons Arab Saudi yang mencakup *counter-ban* terhadap Indonesia dan Filipina, diversifikasi sumber tenaga kerja ke Bangladesh, India, dan Sri Lanka, serta resistensi terhadap reformasi substansial sistem kafala dapat dijelaskan secara komprehensif melalui aplikasi ketiga model Allison secara komplementer. Dari perspektif *Rational Actor Model* (Model I), keputusan Arab Saudi mencerminkan kalkulasi strategis rasional untuk memaksimalkan kepentingan nasional berupa akses terhadap tenaga kerja murah, kedaulatan domestik, dan kekuatan tawar terhadap negara pengirim tenaga kerja. Evaluasi *cost-benefit* menunjukkan bahwa biaya jangka pendek dari *counter-ban* lebih kecil dibandingkan dengan biaya jangka panjang dari reformasi kafala yang akan menciptakan preseden untuk tuntutan lebih lanjut dan meningkatkan biaya operasional sektor swasta.

Dari perspektif *Organizational Process Model* (Model II), kecepatan respons yang hanya sembilan hari dan pola diversifikasi yang ditempuh Arab Saudi mencerminkan aktivasi dari *Standard Operating Procedures* yang sudah ada dalam birokrasi Kementerian Tenaga Kerja dan Kementerian Dalam Negeri. Resistensi terhadap reformasi kafala dapat dijelaskan sebagai manifestasi dari inersia organisasi, di mana birokrasi memiliki kecenderungan kuat untuk mempertahankan prosedur yang sudah tertanam selama beberapa dekade karena perubahan fundamental memerlukan investasi besar dalam pengembangan SOPs baru, pelatihan ulang pegawai, dan perubahan sistem komputerisasi. Dari perspektif *Governmental Politics Model* (Model III), keputusan akhir Arab Saudi merupakan hasil dari *bargaining* politik antara berbagai aktor kunci yang memiliki kepentingan berbeda. Raja Abdullah, Menteri Tenaga Kerja Adel Fakhieh, Menteri Luar Negeri Saud al-Faisal, Menteri Dalam Negeri Pangeran Nayef, Kamar Dagang Saudi, dan elite konservatif semuanya berpartisipasi dalam proses politik internal yang kompleks, di mana kepentingan domestik untuk mempertahankan sistem kafala mendominasi pertimbangan diplomatik.

Sintesis dari ketiga model mendukung argumen utama bahwa kebijakan Arab Saudi bersifat *fundamentally defensive*, dirancang untuk melindungi kedaulatan domestik, mempertahankan *status quo* sistem ketenagakerjaan, dan menolak tekanan eksternal yang dipersepsikan sebagai ancaman terhadap kepentingan nasional. Karakter defensif ini konsisten dengan tradisi *defensive realism* dalam kebijakan luar negeri Arab Saudi yang memprioritaskan pemeliharaan posisi yang sudah ada daripada ekspansi agresif. Kontribusi teoretis penelitian ini terletak pada pengaplikasian kerangka Allison pada kasus kebijakan migrasi tenaga kerja yang selama ini diabaikan dalam literatur *foreign policy decision-making*, serta demonstrasi bahwa ketiga model Allison dapat memberikan wawasan yang kaya tidak hanya untuk kasus konflik militer tingkat tinggi seperti Krisis Rudal Kuba, tetapi juga untuk isu-isu *low politics* seperti migrasi tenaga kerja yang melibatkan *asymmetric power relationship* antara negara penerima dan negara pengirim.

Implikasi praktis dari penelitian ini untuk Indonesia dan negara-negara pengirim tenaga kerja lainnya adalah bahwa strategi negosiasi yang efektif harus memperhitungkan kompleksitas proses pengambilan keputusan di Arab Saudi. Pemahaman bahwa respons Arab Saudi bukan hasil dari aktor tunggal rasional melainkan hasil dari proses yang

melibatkan banyak aktor dengan kepentingan berbeda membuka peluang untuk strategi yang lebih *sophisticated*. Indonesia dapat mengidentifikasi aktor mana dalam pemerintahan Saudi yang mungkin lebih terbuka terhadap reformasi (misalnya Kementerian Luar Negeri yang lebih memperhatikan citra internasional) dan membangun koalisi dengan mereka, daripada memperlakukan Arab Saudi sebagai aktor monolitik. Selain itu, pemahaman tentang inersia organisasi menunjukkan bahwa tekanan untuk reformasi harus bersifat jangka panjang dan konsisten, karena perubahan dalam birokrasi Saudi memerlukan waktu yang sangat lama. Moratorium sebagai instrumen tekanan jangka pendek mungkin efektif untuk memaksa negosiasi, namun tidak cukup untuk menghasilkan reformasi substansial tanpa tekanan berkelanjutan dari berbagai aktor internasional secara simultan.

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan yang membuka ruang untuk penelitian masa depan. Pertama, keterbatasan akses terhadap dokumen internal pemerintahan Arab Saudi membuat analisis Model III tentang *bargaining* politik internal harus bergantung pada inferensi dari pernyataan publik dan laporan media, bukan dari observasi langsung atau wawancara dengan pembuat keputusan. Penelitian masa depan yang memiliki akses terhadap sumber primer internal akan dapat memberikan validasi empiris yang lebih kuat untuk temuan Model III. Kedua, penelitian ini fokus pada periode 2011 hingga 2015, dan tidak menganalisis reformasi kafala yang diumumkan pada 2020 dan berlaku pada 2021. Penelitian komparatif yang membandingkan proses pengambilan keputusan pada periode 2011 dengan periode 2020 sampai 2021 dapat memberikan wawasan tentang apakah ada perubahan dalam dinamika politik internal Arab Saudi seiring dengan kepemimpinan Putra Mahkota Mohammed bin Salman dan agenda Vision 2030. Ketiga, penelitian ini menggunakan desain *single-case study* yang memberikan kedalaman analisis namun membatasi generalisasi temuan. Penelitian komparatif yang menganalisis respons Arab Saudi terhadap tekanan dari negara pengirim tenaga kerja lain seperti Filipina, Bangladesh, atau Nepal dapat menguji apakah pola yang ditemukan dalam kasus Indonesia bersifat konsisten atau bervariasi tergantung pada karakteristik negara pengirim dan konteks spesifik.

Saran

Berdasarkan temuan penelitian ini, terdapat beberapa saran yang dapat dirumuskan bagi Indonesia dan negara-negara pengirim tenaga kerja lainnya dalam menghadapi dinamika hubungan bilateral dengan Arab Saudi.

Pertama, Indonesia perlu mengadopsi strategi negosiasi yang lebih sofisticasi dengan tidak lagi memperlakukan Arab Saudi sebagai aktor monolitik. Pemahaman bahwa kebijakan Saudi merupakan hasil dari proses *bargaining* politik yang melibatkan banyak aktor, mulai dari Kementerian Luar Negeri, Kementerian Tenaga Kerja, Kementerian Dalam Negeri, hingga Kamar Dagang Saudi untuk membuka peluang pendekatan yang lebih terdiferensiasi. Indonesia dapat mengidentifikasi dan membangun koalisi strategis dengan aktor-aktor dalam pemerintahan Saudi yang relatif lebih terbuka terhadap reformasi, seperti Kementerian Luar Negeri yang lebih sensitif terhadap tekanan citra internasional.

Kedua, tekanan reformasi terhadap sistem kafala harus dirancang sebagai komitmen jangka panjang yang konsisten, bukan sekadar instrumen tekanan jangka

pendek. Moratorium memang terbukti efektif sebagai alat pemaksa negosiasi dalam jangka pendek, namun tidak memadai untuk menghasilkan perubahan struktural yang substansial mengingat kuatnya inersia organisasi birokrasi Saudi yang telah beroperasi selama beberapa dekade. Oleh karena itu, Indonesia perlu memadukan moratorium dengan tekanan diplomatik multilateral yang berkelanjutan bersama negara-negara pengirim tenaga kerja lain seperti Filipina, Bangladesh, dan Nepal.

Ketiga, penelitian komparatif masa depan perlu dilakukan untuk menguji apakah pola respons Saudi yang ditemukan dalam kasus Indonesia bersifat konsisten atau bervariasi tergantung pada karakteristik negara pengirim dan konteks negosiasi yang berbeda. Selain itu, analisis komparatif antara periode 2011 dan reformasi kafala 2020–2021 di bawah kepemimpinan Putra Mahkota Mohammed bin Salman dan agenda Vision 2030 juga penting dilakukan untuk memahami apakah terdapat perubahan mendasar dalam dinamika pengambilan keputusan domestik Arab Saudi.

Keempat, bagi komunitas akademik, penelitian lanjutan yang memiliki akses terhadap dokumen internal pemerintahan Saudi sangat diperlukan untuk memberikan validasi empiris yang lebih kuat, terutama bagi analisis Model III tentang bargaining politik internal yang dalam penelitian ini masih bergantung pada inferensi dari sumber publik. Pendekatan ini akan memperkuat kontribusi kerangka Allison dalam studi kebijakan migrasi tenaga kerja sebagai isu low politics dalam hubungan internasional.

Daftar Pustaka

- Allison, Graham T. "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis." *American Political Science Review* 63, no. 3 (1969): 689-718.
- Allison, Graham T. and Philip Zelikow. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2nd ed. New York: Longman, 1999.
- Al Jazeera. "Saudi visa ban for Indonesians and Filipinos." 30 Juni 2011. <https://www.aljazeera.com/economy/2011/6/30/saudi-visa-ban-for-indonesians-and-filipinos>.
- Arab News. "Fakieh Says No Move to Abolish Sponsorship Law." 19 Januari 2011.
- AsiaNews. "After Ruyati's beheading, Jakarta stops migrants from going to Saudi Arabia." 23 Juni 2011. <https://www.asianews.it/news-en/After-Ruyati's-beheading,-Jakarta-stops-migrants-from-going-to-Saudi-Arabia-21900.html>.
- Elvianti. "The Consignment of Indonesian Migrant Workers in Saudi Arabia and Its Resilience: Examining the Impacts of Indonesia's Moratorium Policy (2011-2015)." *Andalas Journal of International Studies* 7, no. 1 (2018): 38-60.
- European Centre for Democracy and Human Rights. "The Kafala System in Saudi Arabia." 5 Maret 2024. <https://www.ecdhr.org/the-kafala-system-in-saudi-arabia/>.
- Fargues, Philippe and Nasra M. Shah. *Demography, Migration and Labour Market in Saudi Arabia*. Riyadh: Gulf Research Center, 2014.
- Human Rights Watch. *As If I Am Not Human: Abuses against Asian Domestic Workers in Saudi Arabia*. New York: Human Rights Watch, 2008.
- Human Rights Watch. "Saudi Arabia: Reforms Fail to Protect Domestic Workers." 21 Juli 2021. <https://www.hrw.org/news/2021/07/21/saudi-arabia-reforms-fail-protect-domestic-workers>.
- King Faisal Centre for Research and Islamic Studies. "Kafala Sponsorship Reforms in Saudi Arabia." Commentary. <https://kfcris.com/pdf/130efbcff5567391146fc2bc9002efa4603b6b4891667.pdf>.

- Lamont, Christopher K. *Research Methods in International Relations*. London: SAGE Publications, 2015.
- Makovec, Mattia et al. "Intended versus unintended consequences of migration restriction policies: evidence from a natural experiment in Indonesia." *Journal of Economic Geography* 18, no. 4 (2018): 915-950.
- Maxwell, Joseph A. *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*. 3rd ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2013.
- Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton, 2001.
- Pashakhanlou, Arash Heydarian. "The Past, Present and Future of Realism." *E-International Relations*. 15 Januari 2018. <https://www.e-ir.info/2018/01/15/the-past-present-and-future-of-realism/>.
- Rashid, MD Mufassir. "The Political Economy of the Kafala Abolishment in Saudi Arabia." *International Studies. Interdisciplinary Political and Cultural Journal* 28, no. 1 (2021): 133-146.
- Rich, Ben and Kylie Moore-Gilbert. "From Defense to Offense: Realist Shifts in Saudi Foreign Policy." *Middle East Policy* 26, no. 3 (2019): 54-72.
- Rudloff, Bryan. "Offensive Realism, Defensive Realism, and the Role of Constraints." *Arkansas Political Science Journal* (2013). <https://www.arkpsa.org/wp-content/uploads/2019/12/Rudloff-2013.pdf>.
- TIME. "After Beheading, Indonesia Bars Maids from Work in Saudi Arabia." 24 Juni 2011. <https://world.time.com/2011/06/24/after-beheading-indonesia-bars-maids-from-work-in-saudi-arabia/>.
- Vargas-Bianchi, Luigi. "Pattern matching analysis: Overview of its rationale and application in qualitative research." *Methodological Innovations* 18, no. 1 (2025). <https://doi.org/10.1177/20597991251325451>.
- Walk Free. "Saudi Arabia has moved to end the kafala system to strengthen worker rights." 3 November 2025. <https://www.walkfree.org/news/2025/saudi-arabia-ends-the-kafala-system-to-strengthen-worker-rights/>.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.
- World Socialist Web Site. "Saudi Arabia bans maids from Indonesia and the Philippines." 6 Juli 2011. <https://www.wsws.org/en/articles/2011/07/saud-j06.html>.