

**KETERLIBATAN ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL (OMS)
INDONESIA DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN
PERLINDUNGAN BURUH MIGRAN DI ASEAN**



oleh:

**Iyan Septiyana
2016891006**

Pembimbing:

Sylvia Yazid Ph.D.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
BANDUNG
DESEMBER 2018**



Lembar Pengesahan

**KETERLIBATAN ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL (OMS)
INDONESIA DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN
PERLINDUNGAN BURUH MIGRAN DI ASEAN**



oleh:
Iyan Septiyana
2016891006

Telah Disidangkan pada Hari/ Tanggal:
Senin, 3 Desember 2018

Pembimbing:

Sylvia Yazid Ph.D.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
BANDUNG**

No. Kode	: TES-PMHI SEP K/18
Tanggal	: 27 Maret 2019
No. Ind.	: tes 1954
Divisi	:
Hadiah / Beli	:
Dari	: PMHI



Pernyataan

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya dengan data diri sebagai berikut:

Nama : Iyan Septiyana
Nomor Pokok Mahasiswa: 2016891006
Program Studi : Magister Ilmu Hubungan Internasional
Konsentrasi Organisasi Internasional dan Tata
Kelola Global
Sekolah Pascasarjana
Universitas Katolik Parahyangan

menyatakan bahwa tesis dengan judul:

**KETERLIBATAN ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL (OMS)
INDONESIA DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN PERLINDUNGAN
BURUH MIGRAN DI ASEAN**

adalah benar-benar karya saya sendiri di bawah bimbingan pembimbing, dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan etika keilmuan yang berlaku dalam masyarakat keilmuan.

Apabila di kemudian hari ditemukan adanya pelanggaran terhadap etika keilmuan dalam karya saya, atau jika ada tuntutan formal atau non formal dari pihak lain berkaitan dengan keaslian karya saya ini, saya siap menanggung segala resiko, akibat, dan atau sanksi yang dijatuhkan kepada saya, termasuk pembatalan gelar akademik yang saya peroleh dari Universitas Katolik Parahyangan.

Dinyatakan : di Bandung

Tanggal : 3 Desember 2018



Iyan Septiyana

**KETERLIBATAN ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL (OMS)
INDONESIA DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN PERLINDUNGAN
BURUH MIGRAN DI ASEAN**

**Iyan Septiyana (NPM: 201689116006)
Pembimbing: Sylvia Yazid S.I.P., MPPM., Ph.D
Magister Ilmu Hubungan Internasional
Bandung
Desember 2018**

ABSTRAK

Negara-negara anggota ASEAN merupakan negara pengirim sekaligus penerima buruh migran, ketiadaan kebijakan perlindungan buruh migran di ASEAN membuat kasus-kasus kekerasan terhadap buruh migran terabaikan dan terus meningkat. Sejak 2007 kemudian munculah kebijakan-kebijakan di ASEAN yang mengatur perlindungan buruh migran dan muncul sebuah forum regional yang khusus untuk mendiskusikan isu tersebut yang dalam prosesnya melibatkan aktor-aktor OMS, termasuk OMS dari Indonesia yang merupakan negara pengirim buruh migran terbesar di kawasan. Sedangkan ASEAN merupakan organisasi regional yang *state-centric* yang mengedepankan peran negara dalam tata kelolanya, dan cenderung kurang partisipatif terhadap OMS karena adanya ketentuan pembatasan ruang politik bagi entitas-entitas non-negara. Tesis ini akan membahas bagaimana keterlibatan organisasi masyarakat sipil Indonesia menciptakan ruang partisipasi di ruang publik ASEAN untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan regional perlindungan buruh migran.

Tesis ini menggunakan teori Kritis dari Linklater dan Habermas yang memandang bahwa OMS merupakan kelompok masyarakat solidaris yang berusaha mentransformasi kondisi sosial dengan melakukan dialog di ruang publik internasional yang menjadi tempat bagi masyarakat sipil untuk berdiskusi dan membentuk opini masyarakat sehingga dapat dijadikan tuntutan publik berkaitan dengan pembuatan kebijakan, kemudian di sampaikan pada pemerintah sebagai pemegang legitimasi.

Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa di dalam konteks ASEAN *state-centric*, OMS Indonesia bersama dan melalui jaringan-jaringannya dapat membuka ruang partisipasinya sendiri untuk dapat memunculkan isu buruh migran di ruang publik ASEAN, sehingga instrumen-instrumen kebijakan regional dan forum diskusi regional perlindungan buruh migran yang diusulkan OMS disepakati pemerintah-pemerintah negara anggota ASEAN.

Kata Kunci: *Organisasi Masyarakat Sipil, Indonesia, ASEAN, Ruang Publik, Kebijakan Regional, Buruh Migran*

**THE INVOLVEMENT OF INDONESIAN CIVIL SOCIETY
ORGANIZATIONS IN THE POLICY-MAKING OF MIGRANT
WORKERS PROTECTION IN ASEAN**

**Iyan Septiyana (NPM: 201689116006)
Supervisor: Sylvia Yazid S.I.P., MPPM., Ph.D
Magister of International Relations
Bandung
December 2018**

ABSTRACT

ASEAN member states are sending and receiving countries of migrant workers, the absence of migrant workers protection policy in the region makes violence cases that afflicting migrant workers neglected and increase. Since 2007 some instrument policy and regional forum of migrant workers protection appears, which in the process involving civil society organizations (CSO's) include CSO from Indonesia where biggest sending county in the region. In other side ASEAN is state-centric regional organization that accentuate the role of state actors in its governance and less participatory for CSO's because of its provision that restrain political space for non-state actors. This research will explain how the involvement of Indonesian CSO in creating participation space in ASEAN's public sphere to influence decision-making process of migrant workers protection .

The research is using Critical Theory framework from Linklater and Habermas which view that CSO is a solidarist group who tries to transform its social condition by conducting dialogue in international public sphere that function as discussion space for civil society to form public opinion, then it will be used as public demand to influence government to make public policy.

The result shows in the context of ASEAN *state-centric*, Indonesian CSOs with and through the networks successfully created their own participation space in the ASEAN public sphere, that bring up regional instrument policies of migrant workers protection in ASEAN which formerly never been discussed by ASEAN member states' leaders.

Keywords: *Civil Society Organization, Indonesia, ASEAN, Public Sphere, Regional Policy, Migrant Workers*

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT tuhan semesta alam atas segala berkat, karunia dan ridho-Nya, sehingga penyusunan tesis dengan judul “Keterlibatan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) Indonesia dalam Pembuatan Kebijakan Perlindungan Buruh Migran di ASEAN” dapat selesai. Tesis ini ditulis dalam rangka memenuhi syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hubungan Internasional pada Program Studi Magister Ilmu Hubungan Internasional, Sekolah Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.

Dalam proses penyusunan penulisan tesis ini, penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada yang terhormat Ibu Sylvia Yazid S.I.P., MPPM., Ph.D. selaku Dosen Pembimbing, dan Ibu Elisabeth Adyiningtyas Satya Dewi S.I.P., M.A., Ph.D. serta Bapak Drs. Yulius Purwadi Hermawan, M.A., Ph.D. selaku Dosen Penguji.

Dalam kesempatan ini Penulis juga ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Ketua Program Studi Magister Ilmu Hubungan Internasional, Bapak Dr. I Nyoman Sudira, M.Si
2. Ketua Program Studi Magister Ilmu Hubungan Internasional sebelumnya, Bapak Prof. V. Bob Sugeng Hadiwinata, Drs., M.A., Ph.D.
3. Seluruh Dosen Program Studi Magister Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung
4. Kedua orang tua penulis Ibu Aah Robiah dan Bapak (Alm) Idi Kamsidi, yang sudah mendukung secara materi maupun non materi dari awal studi hingga selesai
5. Qonita Qurrota'ayun S.I.P yang sudah mendorong secara emosi untuk tidak ragu melanjutkan studi ke jenjang magister, juga sudah bersabar mendengar suka duka selama proses studi dan *support* membantu saat ada keterbatasan, juga telah penulisan transkripsi hasil wawancara dengan OMS

6. Defbry Margiansyah yang sudah mau berkolaborasi dalam beberapa karya ilmiah yang tidak melihat saya sebagai saingannya
7. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang telah memberikan beasiswa parsial untuk dua semester
8. Bapak Desmond S Andrian M.Si yang telah menjadi teman diskusi dalam proses awal identifikasi masalah
9. Mas Yudi Prawira dan Mbak Diah Ayunda yang menjadi mitra dalam *peer review*
10. Mbak Wike HRWG yang telah memberi kesempatan untuk melakukan wawancara dengan Mas Daniel Awigra (Awi), Mas Awi yang telah memberikan kesempatan untuk dapat mengikuti pertemuan konsultasi regional OMS dan memperkenalkan dengan Bapak Sinapan Samydorai dari TFAMW dan perwakilan-perwakilan OMS dari negara anggota ASEAN lain
11. Bapak Haryanto dari SBMI yang telah hangat menyambut dan menjawab semua pertanyaan dari penulis, Bapak Wahyu Susilo dari Migrant Care yang menyempatkan menjawab pertanyaan di sela-sela kesibukannya dalam *raising awarness* isu buruh migran
12. saudara-saudara kandung penulis Ani, Ening, Sitroh, Elis, Ajay dan Aria
13. Teman-teman satu angkatan Trina, Heli, Mia, Angga, Reny, Devi, Randy, Rivo dan teman-teman lain Aurora, Kak Dea, Kak Cindy dan Otniel.
14. Seluruh karyawan Pascasarjana dan FISIP Unpar yang telah banyak membantu.
15. Dan untuk buruh migran Indonesia serta organisasi masyarakat sipil

Akhirnya, penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat. Penulis haturkan permohonan maaf jika masih banyak kekurangan, sehingga masukan yang membangun sangat penulis harapkan.

Bandung, Nopember 2018

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMANA JUDUL

HALAMAN PENGESAHAN

ABSTRAK

ABSTRACT

KATA PENGANTAR _____ i

DAFTAR ISI _____ iii

DAFTAR SINGKATAN _____ v

DAFTAR GAMBAR DAN TABEL _____ vii

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah _____ 1

1.2 Identifikasi dan Pembatasan Masalah _____ 7

 1.2.1 Identifikasi Masalah _____ 7

 1.2.2 Pembatasan Masalah _____ 11

1.3 Rumusan Masalah _____ 12

1.4 Tujuan dan Kegunaan Penelitian _____ 12

1.5 Kajian Literatur _____ 13

1.6 Kerangka Pemikiran _____ 17

1.7 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data _____ 33

 1.7.1 Metode Penelitian _____ 33

 1.7.2 Teknik pengumpulan data _____ 34

1.8 Sistematika Penulisan _____ 36

BAB II KETERBATASAN RUANG PARTISIPASI ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL DALAM *STATE-CENTRISM* ASEAN

2.1 *State-centrism* ASEAN _____ 38

2.2 Tata kelola regional ASEAN _____ 44

2.3 Ruang keterlibatan bagi entitas-entitas aktor non-negara di ASEAN _____ 46

 2.3.1 Entitas *think-tank* _____ 47

2.3.2 Entitas organisasi masyarakat sipil	49
BAB III ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL INDONESIA SEBAGAI STAKEHOLDER ISU BURUH MIGRAN ASEAN	
3.1 Organisasi Masyarakat Sipil di Indonesia	54
3.2 Buruh Migran Indonesia	57
3.3 Organisasi Masyarakat Sipil Indonesia dalam penanganan isu buruh migran	66
3.4 Jaringan OMS Indonesia dalam penanganan buruh migran	70
3.4.1 Jaringan Buruh Migran (JBM)	71
3.4.2 <i>Human Rights Working Group</i> (HRWG)	72
3.4.3 <i>Task Force on ASEAN Migrant Labour</i> (TF-AMW)	73
BAB IV UPAYA ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL INDONESIA DALAM MEREKOGNISI HAK-HAK BURUH MIGRAN DI RUANG PUBLIK ASEAN	
4.1 Konstuksi pespektif Teori Kritis melihat keterlibatan organisasi masyarakat sipil dalam pembuatan kebijakan dalam organisasi ASEAN	79
4.2 Upaya OMS dalam proses pembuatan kebijakan regional perlindungan buruh migran	82
4.2.1 Deklarasi Cebu	84
4.2.2 Konsensus perlindungan buruh migran ASEAN 2017	95
4.2.3 ASEAN Forum on Migrant Labour	108
4.3 Keterlibatan OMS Indonesia dalam proses pembuatan kebijakan regional perlindungan buruh migran	119
4.3.1 Posisi OMS Indonesia dalam penyusunan usulan Deklarasi Cebu dan Konsensus buruh migran 2017	120
4.3.2 Posisi OMS Indonesia dalam AFML	123
BAB V KESIMPULAN	127
DAFTAR PUSTAKA	130
LAMPIRAN	

DAFTAR SINGKATAN

ACMW	<i>ASEAN Commission of the Implementation of the Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers</i>
ACWC	<i>ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children</i>
ACSC	<i>ASEAN Civil Society Conference</i>
AEC	<i>ASEAN Economic Community</i>
AFTA	<i>ASEAN Free Trade Area</i>
APSC	<i>ASEAN Political Security Community</i>
ASCC	<i>ASEAN Socio-Cultural Community</i>
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>
ASEAN-CCI	<i>ASEAN Chamber of Commerce Industry</i>
ABAC	<i>ASEAN Business Advisory Council</i>
AFML	<i>ASEAN Forum on Migrant Labor</i>
AICHR	<i>ASEAN Intergovernmental Commission of Human Rights</i>
ALMM	<i>ASEAN Labour Ministers Meeting</i>
AMM	<i>ASEAN Ministerial Meeting</i>
ASEAN-ISIS	<i>ASEAN Institute for Strategic and International Studies</i>
APA	<i>ASEAN People's Assembly</i>
ASETUC	<i>ASEAN Services Employees Trade Union Council</i>
BNP2TKI	Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
CARAM Asia	<i>Coordination of Action Research on AIDS and Mobility</i>
CIDA	<i>Canadian International Development Agency</i>
CPR	<i>Committee of Permanent Representative</i>
DP N	Dewan Pimpinan Nasional
EPG	<i>Eminent Person Group</i>
FGD	<i>Forum Group Discussion</i>
HAM	Hak Asasi Manusia

HRWG	<i>Human Rights Working Group</i>
HIV	<i>Human Immunodeficiency Virus</i>
ILO	<i>International Labour Organization</i>
JBM	Jaringan Buruh Migran
KTT	Konferensi Tingkat Tinggi
LBH	Lembaga Bantuan Hukum
MFA	<i>Migrant Forum in Asia</i>
OMS	Organisasi masyarakat sipil
PHK	Pemutusan Hubungan Kerja
PMC	<i>Post-Ministerial Conference</i>
SAPA	<i>Solidarity for Asian People's Advocacy</i>
SBMI	Serikat Buruh Migran Indonesia
SEARCH	<i>Southeast Asia Regional Cooperation on Human Development</i>
SEOM	<i>Senior Economic Officials Meeting</i>
SLOM	<i>Senior Labour Official Meeting</i>
SOM	<i>Senior Official Meeting</i>
SP	Solidaritas Perempuan
TFAMW	<i>Task Force on ASEAN Migrant Worker</i>
UNCMW	<i>United Nations Convention on Migrant Workers</i>
UNIFEM	<i>United Nations Development Fund for Women</i>
VAP	<i>Vientiane Action Plan</i>
WG-AHRM	<i>Working Group of ASEAN Human Rights Mechanism</i>

DAFTAR GAMBAR DAN TABEL

GAMBAR

Gambar 1.1: ilustrasi multilayer ruang publik dari Peters dan Wessler	26
Gambar 2.1: Struktur pengambilan-keputusan dalam organisasi ASEAN	41
Gambar 4.1: Alur keterlibatan OMS ASEAN dalam pembuatan kebijakan perlindungan buruh migran tahun 2007	88
Gambar 4.2 : Ruang publik ASEAN dalam proses Deklarasi Cebu	89
Gambar 4.4: Alur pertemuan OMS dalam penyusunan draf usulan instrumen kebijakan ASEAN	96
Gambar 4.5: Proses masukan OMS dalam Konsensus Buruh Migran ASEAN 2017	102
Gambar 4.9: Proses pembentukan AFML	116
Gambar 4.10 : Posisi OMS di ruang publik dalam forum AFML	118
Gambar 4.11: Posisi keterlibatan OMS Indonesia dalam proses Deklarasi Cebu 2007	121
Gambar 4.12: Posisi OMS Indonesia dalam proses penyusunan Konsensus	122
Gambar 4.13: Proses keterlibatan OMS Indonesia dalam Forum AFML	123

TABEL

Tabel 1.2: Daftar responden	35
Tabel 2.2: Ruang keterlibatan organisasi masyarakat sipil di ASEAN	50
Tabel 3.1: Data jumlah buruh migran Indonesia	59
Tabel 3.2: Jumlah remitansi buruh migran Indonesia	60
Tabel 3.3: Jumlah kasus berdasarkan jenis masalah yang menimpa buruh migran Indonesia	61
Tabel 4.3: Perbandingan konten dokumen usulan kebijakan perlindungan buruh migran dari OMS dan kebijakan yang disepakati ASEAN	91
Tabel 4.7: Perbandingan konten dokumen usulan kebijakan perlindungan buruh migran dari OMS dan kebijakan yang disepakati ASEAN	104
Tabel 4.8: Daftar tema pertemuan ASEAN Forum on Migrant Labour (AFML)	110

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam tata kelola global, organisasi regional dapat dikategorikan sejajar dengan organisasi global yang memiliki ruang lingkup tujuan luas, dari tujuan perdamaian dan keamanan hingga kerjasama ekonomi dan pembangunan.¹ Ruang lingkup kerjasama, bentuk institusi, keanggotaan dan identitas mempengaruhi karakter organisasi regional,² sehingga organisasi-organisasi regional yang ada berbeda satu sama lain. Namun dalam konteks tata kelola global (*global governance*), wewenang yang dimiliki organisasi regional memungkinkan suatu organisasi regional menjalankan tata kelola di kawasannya sebagai perantara antara institusi global dengan negara-negara anggotanya.³

ASEAN merupakan salah satu organisasi regional antar pemerintah di kawasan Asia Tenggara yang beranggotakan sepuluh negara, yaitu: Brunei Darussalam, Filipina, Indonesia, Laos, Kamboja, Malaysia, Myanmar, Singapura, Thailand dan Vietnam. Sebagaimana halnya organisasi regional yang menjadi bentuk aliansi negara-negara di suatu kawasan dalam melawan ancaman bersama,⁴ pada awalnya ASEAN pun dibentuk atas dasar kepentingan politik dan keamanan di masa Perang Dingin yaitu untuk membendung kekuatan Komunisme dan

-
- 1 Margaret P Karns, et al. 2015. *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. (Colorado: Lynne Rienner Publisher, Inc), hlm. 163.
 - 2 Margaret P Karns, et al. *Ibid*.
 - 3 Tanja A. Börzel dan Vera van Hülle. 2015. *Towards a Global Script? Governance Transfer by Regional Organizations* dalam *Governance Transfer by Regional Organizations: Patching Together a Global Script*. (New York: Palgrave Macmillan), hlm. 3.
 - 4 Jens Uwe Wunderlich. 2007. *Regionalism, Globalisation and International Order* (Hampshire: Ashgate), hlm. 19.

mengkonsolidasikan rezim negara-negara anggotanya.⁵ Kemudian semenjak Perang Dingin berakhir, beberapa perubahan seperti berubahnya struktur sistem dunia, berkembangnya proses globalisasi dan krisis Asia pada tahun 1997 yang juga mempengaruhi negara-negara di kawasan Asia Tenggara, membuat ASEAN bertransformasi dengan memperbarui dan memperluas kerja samanya ke ranah ekonomi dan isu-isu non-tradisional seperti terorisme, kabut asap dan perubahan iklim.⁶

Secara garis besar tata kelola ASEAN memiliki dua tipe, yaitu: 1) ASEAN-X, yaitu kondisi ketika dalam satu agenda kerja sama ada negara anggota belum siap, maka negara lain dapat melanjutkan kerja sama melalui jalur bilateral atau subregional; dan 2) ASEAN+X, yaitu mode tata kelola yang lebih ekspansif keluar melalui kerja sama dengan negara di luar anggota ASEAN, terkadang kombinasi dengan tipe pertama.⁷ Peran negara dalam tata kelola regional ASEAN sangat dominan, hal tersebut karena dipengaruhi oleh norma ASEAN atau dikenal *ASEAN way* yang lebih berpusat pada peran negara. Prinsip-prinsip *ASEAN way*, menekankan penghormatan kedaulatan setiap negara anggotanya dalam menjalankan pemerintahan masing-masing, tidak campur tangan dalam urusan domestik negara anggota lain dan menyelesaikan perselisihan secara damai.⁸ Keputusan dalam tata kelola regional ASEAN tidak tersentralisasi, tapi diputuskan

5 Anthony Burke. 2008. *Order and Decolonisation in Southeast Asia* dalam *An Introduction to International Relations Australian Perspective*. (Cambridge: Cambridge University Press), hlm. 217.

6 Kelly Gerard. 2014. *ASEAN and Associational Life in Southeast Asia* dalam *ASEAN's Engagement of Civil Society Regulating Dissent*. (New York: Palgrave Macmillan), hlm. 68.

7 Fernando T. Aldaba. 2014. *Migration Governance in the ASEAN Economic Community* dalam *Global and Asian Perspective on International Migration*. (New York: Springer), hlm. 211-212.

8 Amitav Acharya. 2001. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*. (London: Routledge).

dalam berbagai forum-forum pertemuan terpisah antara aktor-aktor yang merupakan representasi pemerintah atau badan resmi pemerintah negara-negara anggota seperti menteri, kepala pemerintah, atau diplomat dengan hasil keputusan berupa konsensus bersama antar pemerintah.⁹ Model tata kelola regional ASEAN tersebut, mengindikasikan bahwa peran negara sangat dominan dibanding peran ASEAN itu sendiri sebagai organisasi regional.

Lain halnya dengan organisasi regional Uni Eropa, dalam tata kelola regionalnya Uni Eropa menggunakan pendekatan *multilevel governance* (multi tingkat) dimana peran organisasi regional lebih besar dibandingkan negara anggota, dengan dibentuk lembaga-lembaga supranasional untuk menjadikan kebijakan berlaku secara menyeluruh di kawasan.¹⁰ Dengan demikian setiap negara terikat pada kebijakan yang diputuskan oleh Uni Eropa, karena setiap kebijakan dalam tata kelola regional diputuskan oleh tiga institusi supranasional yaitu *European Commission*, *European Parliament* dan *European Court Justice*.¹¹ *European Commission* (Komisi Eropa), komisi yang beranggotakan satu orang dari setiap negara yang bertugas mengajukan proposal kebijakan (undang-undang) untuk kepentingan serikat yang bertindak secara independen dari kepentingan nasional; *European Parliament* (Parlemen Eropa), badan legislatif serikat yang tugasnya yaitu menyusun proposal dari Komisi Eropa dan memberikan arahan, *budgeting* dan mengawasi berjalannya kebijakan; dan *European Court of Justice*

9 *Op.Cit.* Karns et al. 2015, hlm. 211.

10 B. Guy Peters and Susana Borrás. 2010. *Governance and European Integration*. (New York: Palgrave Macmillan), hlm.

11 Kjell A. Eliassen and Catherine Børve Arnesen. 2007. *Comparison of European and Southeast Asian Integration dalam European Union and New Regionalism Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era* (eds. Mario Telò). Burlington: Ashgate, hlm. 206.

(Pengadilan Eropa) yang bertugas pengawasan implementasi kebijakan Uni Eropa di negara-negara anggota.¹²

Tata kelola global dimaksudkan untuk mencari solusi dalam menghadapi masalah bersama yang diusahakan oleh individu dan institusi, baik yang sifatnya publik ataupun swasta.¹³ Sehingga tata kelola regional sebagai bagian dari tata kelola global, aktor-aktor yang terlibat bukan hanya negara tetapi terdapat juga aktor-aktor lain seperti organisasi masyarakat sipil, perusahaan multinasional, kelompok epistemik, hingga aktor individu seperti filantropis. Hal tersebut dikarenakan pasca perang dingin isu-isu sosial berubah semakin kompleks, sebagai akibat proses globalisasi dimana terjadi interkoneksi antara lokal dan global.¹⁴

Di dalam tata kelola regional ASEAN walaupun lebih cenderung menerapkan pendekatan negara sebagai aktor utamanya, namun dalam prosesnya terdapat keterlibatan aktor-aktor non-negara seperti: adanya keterlibatan kelompok pengusaha dalam menentukan kebijakan ekonomi kawasan seperti *ASEAN Chamber of Commerce and Industry* (ASEAN-CCI) pada 1974 dan *ASEAN Business Advisory Council* (ABAC) pada 2001; pada 1983 adanya peran kelompok epistemik yang tergabung di dalam *ASEAN Institute for Strategic and International Studies* (ASEAN-ISIS) yang menjadi *think-tank* dalam membentuk agenda dan prioritas ASEAN.¹⁵ Keterlibatan organisasi masyarakat sipil (OMS)

12 Nuraeni et al. 2010. *Regionalisme dalam Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 154-158.

13 *Op.Cit.* Margaret P Karns, et al.

14 Patricia J Campbell et al. 2010. *An Introduction to Global Studies*. (West Sussex: Wiley-Blackwell), hlm. 4-8.

15 Alexander C. Chandra. 2009. *Civil Society in Search of an Alternative Regionalism in ASEAN*. International Institute for Sustainable Development.

dalam proses penyusunan *ASEAN Charter* (Piagam ASEAN) sebagai mitra konsultatif dari *Eminent Person Group* (EPG) pada 2006,¹⁶ dan penanganan isu-isu non-tradisional seperti: hak asasi manusia, wabah penyakit pandemi dan bencana alam. Kemudian dalam isu perlindungan buruh migran OMS juga menjadi salah satu pihak yang terlibat di dalam proses pembuatan draf kebijakan-kebijakan perlindungan buruh migran di kawasan sejak tahun 2006;¹⁷ dan dalam bidang kesehatan masyarakat, jaringan OMS memberikan pembinaan dan pelayanan kesehatan di masyarakat ketika terjadi bencana badai Nargis di Myanmar 2008; dan kemudian penanggulangan serta pencegahan HIV di Kamboja dan Vietnam.¹⁸

Melihat beberapa contoh adanya keterlibatan aktor-aktor non-negara dalam tata kelola regional tersebut, mengindikasikan bahwa di tengah tata kelola ASEAN yang *state-centric* masih terdapat ruang partisipasi bagi aktor non-negara untuk dapat terlibat di dalam tata kelola regional ASEAN. Adanya keterlibatan organisasi masyarakat sipil dalam proses pembuatan kebijakan buruh migran di ASEAN, menjadi tolak ukur bahwa ada ruang bagi organisasi masyarakat sipil dalam tata kelola regional buruh migran. Sehingga keterlibatan OMS dalam tata kelola buruh migran menarik untuk dikaji lebih jauh karena: pertama, negara-negara di kawasan ASEAN merupakan salah satu pengirim buruh migran secara global; kedua, kasus-kasus kekerasan dan pelanggaran hak yang mengorbankan buruh migran hingga saat ini masih terus terjadi; dan ketiga, tindakan awal

16 *Op.Cit.* Kelly Gerard. 2014

17 Seiichi Igarashi. 2011. The New Regional Order and Transnasional Civil Society in Southeast Asia: Focusing on Alternative Regionalism from below in the Process of Building the ASEAN Community. (*World Political Science Review*, vol.7, issue.1)

18 Andrew Wells-Dang dan Giang Wells-Dang. 2011. Civil Society in ASEAN: a healthy development?. (*Journal: The Lancet* no.377).

penanganan kasus-kasus buruh migran seringkali ditangani oleh organisasi masyarakat sipil yang memang fokus menangani permasalahan tersebut.

1.2 Identifikasi dan Pembatasan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Asia Tenggara merupakan kawasan yang menjadi tujuan migran internasional, terjadi peningkatan jumlah migran dari 4,9 juta jiwa pada tahun 2000 menjadi 9,8 juta jiwa pada 2017.¹⁹ Selain itu negara-negara di kawasan ini juga merupakan negara pengirim sekaligus penerima buruh migran, berdasarkan data statistik buruh migran internasional ILO²⁰ jumlah buruh migran yang terdaftar dari 2004 hingga 2015 jumlah buruh migran intra-kawasan mengalami peningkatan jumlah dari 225 ribu jiwa menjadi 352 ribu jiwa yang berasal dari Filipina, Myanmar, Thailand, Indonesia, Kamboja dan Vietnam dengan terkonsentrasi di Singapura, Thailand, Malaysia dan Brunei Darussalam. Selain bekerja di dalam kawasan, buruh migran ASEAN juga tersebar di kawasan Asia Timur (China, Korea dan Jepang) dan negara-negara Arab.²¹

Mayoritas buruh migran negara ASEAN merupakan pekerja non-terampil (*unskilled worker*) seperti pekerja di sektor domestik (asisten rumah tangga) dan pekerja konstruksi. Buruh tersebut bekerja melalui mekanisme pihak perantara swasta (*private intermediary agency*) yang merekrut dan menyalurkan pekerja.²² Baik melalui jalur rekrut legal melalui agensi berlisensi atau melalui jalur ilegal

19 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). *International Migration Report 2017: Highlights* (ST/ESA/SER.A/404), hal. 27.

20 *Migration in ASEAN in figures: The International Labour Migration Statistics (ILMS) Database in ASEAN*, International Labor Organization. Bangkok: ILO, 2015.

21 Fair Observer, 18 Desember 2015, *Migrant Workers in Asia Face Unexpected Challenges*

22 *Ibid.* Graziano Battistella, hlm. 14.

dengan jaringan sosial dan *black market*.²³ Seringkali jalur ilegal menyebabkan buruh migran menjadi korban dari tindakan pelanggaran hak di negara tujuan seperti menjadi korban eksploitasi tenaga dengan tidak dibayarnya gaji selama bekerja, tindak kekerasan fisik dan seksual,²⁴ hingga menjadi korban perdagangan manusia, misalnya: dua pertiga dari total buruh migran domestik perempuan yang bekerja di Hongkong yang sebagian besarnya berasal dari negara-negara ASEAN mengalami siksaan fisik dan psikologis;²⁵ dan kasus-kasus eksploitasi, kekerasan dan perdagangan manusia yang terjadi di industri penangkapan ikan di kawasan perairan internasional banyak menimpa buruh migran dari negara-negara ASEAN seperti dari Kamboja, Myanmar dan Indonesia yang mayoritas korbannya adalah laki-laki.²⁶ Maka dari itu kasus-kasus pelanggaran hak buruh migran seperti eksploitasi, kekerasan dan perdagangan manusia menjadi ancaman semua buruh migran baik laki-laki maupun perempuan.

Indonesia merupakan salah satu negara penyumbang buruh migran di kawasan yang sebagian besarnya bekerja di Malaysia.²⁷ Mayoritas dari buruh migran Indonesia tersebut merupakan buruh migran tanpa dokumen yang jumlahnya mencapai 1.000.000 orang.²⁸ Status tanpa dokumen tersebut menjadi salah satu penyebab buruh migran Indonesia banyak mengalami berbagai

23 Vannarith Chheang. 2015. *Migrant Workers in a People-Centered ASEAN Community and ASEAN-Japan Cooperation*. Journal: Japan Center for International Exchange (JCIE).

24 Tatang Budi Utama Razak (Direktur Perlindungan WNI dan BKI Dirjen Protokol dan Konsuler Kementerian Luar Negeri RI) dalam Seminar Nasional Gender, Migrasi dan Tenaga Kerja Wanita Indonesia, Universitas Parahyangan Nopember 2011

25 Deutsche Welle, 11 Februari 2015, *Perbudakan Modern atas buruh migran Indonesia*

26 Post Magazine, 13 Juni 2015, *Slavery at sea: human trafficking in the fishing industry exposed*

27 Graziano Battistella. 2014. *Migration in Asia: In Search of a Theoretical Framework* dalam *Global and Asian Perspective on International Migration*. (New York: Springer), hlm. 13.

28 Migrant Care. 2009. *Sikap Migrant Care Terhadap Problematika Buruh Migran Indonesia*. (Jakarta: Migrant Care), hal. 43.

permasalahan di negara tujuan, seperti: diambilnya gaji yang menjadi hak buruh migran (kasus pembantu rumah tangga di Singapura) selama sepuluh bulan oleh agen penyalur kerja;²⁹ menjadi korban *trafficking* agen penyalur tidak bertanggung jawab; mendapatkan perlakuan kekerasan dari majikan yang terkadang menyeret buruh migran dalam kasus pembunuhan baik menjadi pelaku karena bermaksud membela diri,³⁰ atau menjadi korban. Permasalahan-permasalahan tersebut terus menerus berulang setiap tahunnya, tahun 2017 angka kasus-kasus tersebut masih tinggi seperti buruh migran tanpa dokumen yang mencapai 6.300, buruh migran yang menjadi korban perdagangan manusia 1.083 dan yang meninggal dunia sekitar 215 buruh migran Indonesia³¹ dan 1.700-an kasus pembayaran gaji yang tidak dipenuhi.³²

Dalam kawasan ASEAN sendiri permasalahan buruh migran muncul pada 1980-an, ketika beberapa negara ASEAN seperti Filipina, Indonesia dan Thailand menjadi pengirim buruh migran ke negara-negara di Timur tengah. Namun pada saat itu tidak ada sikap bersama pemerintah negara-negara ASEAN untuk menyelesaikan permasalahan buruh migran di tingkat kawasan.³³ Periode 1990-an negara-negara di dalam kawasan seperti Singapura dan Malaysia mulai memberlakukan kebijakan pembatasan buruh migran dengan mengurangi

29 Human Right Watch, 7 Desember 2005 “Singapura: Kaum Pekerja Domestik mendapat perlakuan kejam”

30 Tahun 2007 beberapa buruh migran di Malaysia seperti Suhaidi bin Asnawi, Lili Ardi Sinaga, Hasanudin Sinringdan beberapa buruh migran lainnya yang totalnya 19 orang buruh migran Indonesia yang terancam hukuman mati (sumber: Detik News, 24 Januari 2007); dan kasus Rohana PRT migran Indonesia yang bekerja di Singapura yang didakwa hukuman mati karena membunuh majikannya (sumber: buku “Sikap Migrant Care Terhadap Problematika Buruh Migran Indonesia” tahun 2009)

31 IDN Times, 26 Februari 2018, “Kasus Pekerja Migran Meningkat, ini penyebabnya”

32 Tifa Foundation, 3 Mei 2018, “Perlindungan lemah, kasus buruh migran makin tinggi”

33 Lim Lin Lean dan Paul Chan Tuck Hoong. 1983. *Migrant Workers in Asean: A Review of Issues and Implications for Government Policies*. (International Migration, vol 21 issue 2), hlm. 279.

penggunaan buruh migran hanya pada sektor-sektor terampil saja.³⁴ Kemudian pada 1998 mulai ada perhatian dari negara-negara pengirim seperti Filipina dan Indonesia dengan munculnya inisiatif kerjasama penanganan permasalahan buruh diajukan di tingkat ASEAN dalam *Hanoi Plan 1998*.³⁵

Tahun 2000-an pasca kebijakan pembangunan Masyarakat ASEAN yang ditopang dengan pilar Politik Keamanan, Ekonomi dan Sosial Budaya barulah beberapa instrumen kebijakan regional ASEAN yang berkaitan dengan perlindungan buruh migran muncul, seperti: *Vientiane Declaration* (2004), *ASEAN Declaration on the protection and promotion of the rights of migrant workers* atau *Cebu Declaration* (2007) dan *Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* (2017). Kemunculan suatu kebijakan publik terbentuk dari hasil interaksi kelompok kepentingan, sehingga instrumen-instrumen tersebut bukan sepenuhnya muncul dari pemerintah negara anggota ASEAN sebagai pemilik otoritas, tetapi ada peran aktor lain seperti jaringan regional organisasi masyarakat sipil ASEAN menjadi salah satu pemangku kepentingan dalam isu tersebut, termasuk organisasi masyarakat sipil dari Indonesia yang merupakan negara pengirim buruh migran terbesar di kawasan.

Berdasarkan hal tersebut terdapat beberapa hal yang perlu dikaji: pertama, ASEAN sebagai organisasi yang *state-centric*, tidak menerapkan sistem transfer kedaulatan sehingga otoritas kebijakan sepenuhnya berada ditangan pemerintah negara-negara anggota; kedua, sebagai organisasi yang *state-centric*, ASEAN

34 C.W. Stahl. 1991. South-North Migration in the Asia-Pacific Region. (International Migration, vol 29 issue 2).

35 Anisa Santoso. 2013. Phd Thesis: A two level sociological institutionalist critique of migrant workers protection: a state and regional analysis of Indonesia and the Philippines. University of Nottingham.

mengatur mekanisme keterlibatan bagi entitas-entitas non-negara dengan sistem asesmen yang membuat terbatasnya ruang politik bagi entitas-entitas tersebut; ketiga, ditengah-tengah sistem tersebut justru organisasi masyarakat sipil terlibat di dalam proses pembuatan-pembuatan instrumen kebijakan perlindungan buruh migran di ASEAN. Atas fakta kondisi tersebut, maka peneliti tertarik untuk mengangkat penelitian dengan judul **“Keterlibatan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) Indonesia dalam Pembuatan Kebijakan Perlindungan Buruh Migran di ASEAN”**.

1.2.2 Pembatasan Masalah

Penelitian ini difokuskan pada pembahasan OMS masyarakat sipil Indonesia, karena: pertama, Indonesia merupakan salah satu negara pengirim terbesar buruh migran di kawasan; kedua, OMS Indonesia merupakan partisipan aktif dalam pertemuan-pertemuan konsultasi pembuatan kebijakan buruh migran. Batasan peristiwa yang dikaji dimulai dari tahun 2006 sampai dengan 2017, karena: tahun 2006 merupakan titik awal pergerakan OMS di ASEAN berhasil melibatkan diri di dalam proses pembuatan kebijakan regional perlindungan buruh migran dengan diadopsinya usulan kebijakan dari OMS menjadi *ASEAN Declaration on the protection and promotion of the rights of migrant workers* pada tahun 2007 atau yang dikenal dengan Deklarasi Cebu 2007; kemudian tahun 2017 merupakan tahun dimana munculnya instrumen regional serupa dengan proses yang sama di mana aktor OMS ikut terlibat di dalam proses formulasi instrumen tersebut; dan dalam rentang waktu tersebut juga ASEAN mulai membentuk forum tahunan pertemuan pembahasan isu-isu buruh migran yang

memberikan ruang keterlibatan OMS sebagai salah satu *stakeholder* dalam memberikan rekomendasi kebijakan regional untuk menangani isu-isu buruh migran di kawasan yaitu dalam *ASEAN Forum on Migrant Labor* (AFML).

1.3 Rumusan Masalah

Sebagai tuntunan dan penentu arah penelitian ini, maka pertanyaan penelitiannya adalah **“Bagaimana keterlibatan organisasi masyarakat sipil (OMS) Indonesia dalam menciptakan ruang partisipasi di ruang publik ASEAN untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan regional perlindungan buruh migran?”**

1.4 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan bagaimana keterlibatan organisasi masyarakat sipil (OMS) Indonesia dalam menciptakan ruang partisipasi di ruang publik ASEAN sebagai suatu ruang yang membentuk suatu kebijakan publik, sehingga OMS dapat mempengaruhi proses pembuatan suatu kebijakan terkait perlindungan buruh migran di dalam struktur tata kelola regional ASEAN. Pendeskripsian hal tersebut dilakukan dengan melihat bagaimana struktur tata kelola regional buruh migran di ASEAN, jalur apa yang dapat menjadi alternatif bagi aktor non-negara atau dalam hal ini masyarakat sipil untuk dapat terlibat dalam tata kelola regional dan apa saja yang dapat dilakukan masyarakat sipil untuk terlibat di dalam pembuatan kebijakan perlindungan buruh migran. Sedangkan kegunaan penelitian ini adalah untuk menambah atau melengkapi sudut pandang kajian mengenai organisasi masyarakat sipil, buruh migran dan ASEAN dengan tata kelolanya. Hal ini dikarenakan sejauh ini kajian mengenai

ASEAN dan aktor non-negara dalam tata kelola regional jumlahnya belum begitu banyak.

1.5 Kajian Literatur

Penelitian ini dimaksudkan untuk melengkapi karya-karya sebelumnya mengenai masyarakat sipil, tata kelola migrasi regional dan perlindungan buruh migran. Maka dari itu peneliti akan membahas mengenai peran OMS Indonesia, dimana Indonesia merupakan salah satu negara pengirim buruh migran di ASEAN. Hal tersebut dilakukan dengan mengkaji peran OMS di Indonesia dalam proses pembuatan kebijakan-kebijakan perlindungan buruh migran di tingkat regional ASEAN dalam fora-fora yang memberikan ruang bagi OMS seperti dalam proses pembuatan Deklarasi Cebu 2007, forum AFML dan Konsensus ASEAN buruh migran 2017.

Kajian mengenai permasalahan buruh migran di ASEAN dapat ditemukan dalam karya Lean dan Hoong yang mengkategorikan buruh migran keterampilan rendah sebagai bagian dari migran temporer yang arus pergerakannya berjumlah besar dan seringkali tidak terdokumentasi, tidak terkontrol oleh negara dan menjadi korban eksploitasi buruh murah.³⁶ Karya Chavez dan Cheang melihat bahwa perlindungan hak-hak buruh migran keterampilan rendah dan *undocumented* merupakan sesuatu yang luput dari perhatian ASEAN, walaupun ASEAN sedang membentuk kebijakan sosial regional dalam rangka pembangunan masyarakat ASEAN.³⁷ Kedua penulis menggambarkan isu perdagangan manusia dengan mengkaji perilaku aktor negara dengan pendekatan kualitatif. Chavez

36 Lean dan Hoong 1983

37 Chavez 2007, Cheang 2015

melihat hal tersebut dengan perspektif kebijakan sosial global, sedangkan Cheang melihat dari perspektif *regional governance* antara ASEAN dengan negara mitranya Jepang.

Selain itu terdapat beberapa karya sebelumnya yang membahas ASEAN, masyarakat sipil dan isu perlindungan hak-hak buruh migran. Karya yang pertama dari Igarashi³⁸ yang melihat walaupun peran negara di dalam ASEAN sangat dominan dalam proses regionalisasi secara *top-down*, tetapi di sisi lain dalam proses regionalisasi ASEAN juga terdapat masyarakat sipil yang melakukan alternatif regionalisme yaitu proses regionalisasi dari akar-rumput dengan menyuarakan kepentingan-kepentingan masyarakat melalui saluran-saluran yang ada di dalam struktur ASEAN termasuk dalam menyuarakan pembelaan isu-isu HAM dan perlindungan hak-hak buruh migran.

Kemudian karya Igarashi diikuti penulis lain yaitu Rother dan Piper³⁹ yang melihat proses alternatif regionalisme yang dilakukan oleh masyarakat sipil di ASEAN dalam tata kelola migrasi. Karya tersebut memberikan pengetahuan bahwa masyarakat sipil melakukan alternatif regionalisme dalam tata kelola migrasi di ASEAN melalui tiga jalur yaitu: jalur kerangka yang ada di ASEAN yang memberikan ruang bagi masyarakat sipil yaitu forum *ASEAN People's Assembly (APA)* yang dibentuk ASEAN-ISIS dan *Solidarity for Asian People's advocacy (SAPA)* yang dibentuk ASEAN *Civil Society Conference (ACSC)*; kedua yaitu dari lapisan bawah masyarakat yang dilakukan oleh TFAMW (*Task Force on ASEAN Migrant Worker*) dengan mengakomodasi suara masyarakat

38 Igarashi 2011

39 Rother and Piper 2014

terutama buruh migran yang bekerja sama dengan MFA (*Migrant Forum Asia*) dan CARAM Asia (*Coordination of Action Research on AIDS and Mobility*) memberikan input kebijakan regional melalui proposal kebijakan yang diberikan pada pemerintah ASEAN ditingkat regional; dan ketiga dengan melalui kerja sama dengan institusi global dengan harapan timbulnya efek ‘*vertical-boomerang*’ seperti bekerja sama dengan organisasi buruh internasional (ILO) dengan mengorganisir forum pertemuan tripartit antara Pemerintah-Pengusaha-Pekerja seperti dalam *ASEAN Forum on Migrant Labor* (AFML).

Sementara karya Geiger⁴⁰ melihat peran masyarakat sipil dalam pengelolaan migrasi di tingkat regional dengan potensi OMS yang cenderung fokus dalam isu yang spesifik dan fleksibilitas terhadap kondisi di masyarakat mempermudah OMS mendapat kepercayaan dari migran, kemudian jaringan dan pengalaman OMS di lapangan dapat membantu secara langsung permasalahan buruh migran karena hal tersebut menjadikan OMS berperan sebagai pengisi kesenjangan antara kondisi realitas dan pengelolaan migrasi yang dilakukan oleh pemerintah baik di tingkat nasional (memberikan bantuan advokasi, pemberian bantuan teknis dan menekan badan pemerintah), maupun di tingkat regional (menekan kepala pemerintah negara anggota ASEAN untuk membuat kebijakan yang lebih berorientasi pada buruh migran dan berkontribusi membentuk pada HAM regional AICHR dan memfasilitasi dialog antar Pemerintah-Pengusaha-Pekerja Migran).

Karya Bal dan Gerrard⁴¹ lebih spesifik membahas dinamika tata kelola hak-hak buruh migran di ASEAN dilihat dari pendekatan ekonomi-politik negara

40 Geiger 2015

41 Bal and Gerard 2017

anggota ASEAN dengan mengelompokan antara negara pengirim dan penerima. Di tingkat regional, instrumen ideal tata kelola hak-hak buruh migran yang mengikat secara hukum, menyeluruh dan non-diskriminatif sulit terbentuk karena adanya perbedaan kepentingan antara negara penerima dan negara pengirim buruh migran, negara penerima cenderung lebih mementingkan kepentingan nasional ekonomi negara yang melihat buruh migran penyedia kebutuhan tenaga kerja yang murah dibanding mengutamakan kepentingan perlindungan buruh migran negara penerima lebih cenderung menginginkan kebijakan yang lebih menguntungkan bagi majikan atau pengusaha dan juga aktor negara dan menghindari pengaruh dari masyarakat sipil. Sementara negara-negara pengirim lebih dipengaruhi oleh konteks politik domestik negara masing-masing, misalnya Filipina yang menginginkan terciptanya instrumen regional sebagai pelengkap regulasi domestik dan di Indonesia yang dipengaruhi oleh kontestasi kepentingan masyarakat sipil dan agensi perekrut.

Karya Rother⁴² melihat *ASEAN Forum on Migrant Labor (AFML)* sebagai jalur yang memberikan kesempatan bagi masyarakat sipil dalam tata kelola migrasi di tingkat regional yang lebih representatif bagi migran karena tata kelola tersebut dibentuk dari aspirasi migran melalui masyarakat sipil sebagai representasi migran dalam pembuatan kebijakan migrasi dan dapat menjadi pioner tata kelola migrasi regional. Peran masyarakat sipil yang dikaji dalam tulisan tersebut adalah peran dari OMS negara penerima dengan mengidentifikasi motivasi mereka yang memanfaatkan AFML sebagai sumber informasi dan

42 Rother 2018

pengetahuan kebijakan migrasi; dan juga arena untuk mempengaruhi negara-negara pengirim untuk menciptakan kebijakan migrasi yang lebih baik.

Karya-karya tulisan tersebut belum ada yang membahas upaya keterlibatan OMS nasional suatu negara pada proses pembuatan kebijakan perlindungan buruh migran di level tatanan ASEAN dan bagaimana upaya-upaya suatu OMS nasional tersebut untuk terlibat di dalam sistem ASEAN. Posisi tersebut diambil atas pertimbangan, OMS nasional merupakan pemangku kepentingan utama yang mengetahui kasus-kasus buruh migran di masyarakat, karena Indonesia merupakan negara penyumbang terbanyak buruh migran di kawasan, maka peneliti membahas keterlibatan OMS Indonesia di dalam proses pembuatan kebijakan perlindungan buruh migran di tingkat regional yaitu ASEAN.

1.6 Kerangka Pemikiran

Dalam menjawab pertanyaan penelitian yang sudah ditentukan dan dalam memberikan gambaran keterlibatan organisasi masyarakat sipil dalam proses pembuatan kebijakan perlindungan buruh migran di ASEAN, dibutuhkan kerangka konseptual yang akan melihat hal tersebut. ASEAN merupakan bentuk institusi kerjasama negara-negara di dalam suatu kawasan. Istilah kerjasama kawasan sendiri dapat dideskripsikan ke dalam dua istilah yaitu regionalisme dan regionalisasi. Regionalisme adalah istilah yang merujuk pada proyek dan proses kerjasama yang sifatnya formal dan prosesnya berjalan secara *top-down* karena dituntun pemerintah (*state-led*) dalam bidang politik, keamanan dan ekonomi. Sedangkan regionalisasi adalah kerjasama multidimensional di kawasan yang sifatnya spontan dan tidak formal, karena lebih diinisiasi oleh swasta dibanding

pemerintah dan prosesnya berjalan secara *bottom-up* dan muncul karena market, investasi dan aktivitas-aktivitas lintas batas lainnya dalam bidang sosial, politik dan ekonomi.⁴³

Regionalisme sendiri memiliki dua pendekatan yaitu regionalisme yang lebih mengedepankan kedaulatan negara dan membatasi kedaulatan negara. Regionalisme yang mengedepankan kedaulatan negara memosisikan negara sebagai aktor politik superior yang menentukan peran dan kekuasaan lembaga pemerintah, terbatasnya wewenang institusi regional karena adanya klaim kontrol wilayah yang eksklusif, kedaulatan adalah sebuah hak yang diakui secara sosial bagi negara-negara untuk memutuskan suatu masalah dalam yuridiksi negara yang intinya negara memonopoli kekuasaan dalam pengambilan kebijakan dan pengimplementasian kebijakan regional.

Pendekatan yang dapat digunakan untuk melihat regionalisme yang berpusat pada kedaulatan tersebut, yaitu realisme atau neorealisme dan neoliberalisme: pertama, pendekatan realisme atau neorealisme yang melihat tatanan internasional merefleksikan distribusi kapabilitas material (ekonomi dan militer) antara aktor-aktor utama yaitu negara bangsa. Pendekatan tersebut lebih fokus pada bentuk regionalisme yang berkaitan dengan keamanan, dimana negara-negara di dalam satu kawasan bekerjasama membentuk aliansi dan membuat rezim regional dan internasional untuk meningkatkan keamanan mereka; kedua, pendekatan neoliberal yang sama dengan pendekatan realisme yang setuju dengan sistem anarki dalam hubungan internasional, hanya saja pendekatan lebih optimis melihat bahwa negara-negara dapat bekerjasama dan bahkan dapat berintegrasi dengan

43 *Op.Cit.* Jens Uwe Wunderlich. 2007, hal. 3.

membentuk suatu institusi internasional yang menjadi wadah bagi mereka untuk bekerjasama dan mengembangkan agenda kerjasama mereka.⁴⁴

Sedangkan regionalisme yang membatasi kedaulatan negara atau supranasional terbagi ke dalam beberapa model, yaitu: pertama, model **federalisme** dari Alberto Spinelli yang melihat regionalisme sebagai komunitas politik negara-negara di suatu kawasan yang dibentuk dan ditopang dengan kerangka konstitusi dan kerangka institusi yang kuat, kedaulatan negara dibatasi karena model federalisme berasumsi bahwa konsep negara-bangsa Westphalian lebih menjadi masalah bagi keamanan manusia dibandingkan menjadi sebuah solusi sehingga pemerintahan supranasional harus dapat mengontrol otoritas kedaulatan wilayah dan negara-negara anggotanya;

kedua, **fungsionalisme** David Mitrany yaitu dibentuknya jaringan organisasi fungsional di kawasan yang melakukan tugas-tugas spesifik yang melampaui batas-batas nasional, lembaga-lembaga tersebut memiliki kerangka kerja yang jelas, termasuk dalam mekanisme pembuatan kebijakan di bidang politik, sosial dan ekonomi yang tidak hanya memihak pada negara tertentu. Fungsionalisme dari Mitrany melihat integrasi sebagai proses global, dimana negara-negara bekerjasama dalam bidang-bidang tertentu yang kemudian membentuk institusi-institusi fungsional;

ketiga, yaitu **neofungsionalisme** yang hampir sama dengan dengan fungsionalisme, perbedaannya neofungsionalisme memandang bahwa hal yang mendorong integrasi regional bukan karena tekanan kebutuhan fungsional, namun lebih disebabkan karena interaksi tekanan politik dan dibangun berdasarkan

⁴⁴ *Ibid.* Jens Uwe Wunderlich. 2007, hal. 16-22.

kepentingan sendiri dimana para aktor berusaha mempengaruhi hasil kebijakan institusi untuk kepentingan mereka sendiri. Para pemikir neofungsionalis seperti Ernest Haas (1958, 1964) menilai bahwa integrasi kawasan yang berhasil memerlukan adanya peran suatu lembaga supranasional yang ditopang oleh tiga hal yaitu struktur masyarakat yang pluralistik, perkembangan ekonomi dan industri yang substansial dan pola ideologi umum (sama) di antara negara-negara yang ikut serta.⁴⁵ Dengan semakin berkembangnya regionalisme di kawasan Eropa seiring dengan berubahnya konstelasi politik internasional pasca perang dingin, pendekatan *multilevel governance* yang diinisiasi Gary Marks muncul dengan melihat regionalisme dan integrasi sebagai hasil dari interaksi dan negosiasi yang kompleks antar berbagai aktor dalam tingkat tata kelola yang berbeda-beda yang menghubungkan otoritas lokal, regional, negara dan institusi supranasional.⁴⁶

Pendekatan regionalisme seperti federalisme dari Spinsky dan fungsionalisme dari Mitrany, ataupun pendekatan baru *multilevel governance* tidak dapat diterapkan di ASEAN karena ASEAN merupakan organisasi regional yang masih menerapkan sistem *sovereignty-center* atau *state-centric* dimana negara merupakan aktor utama dalam politik internasional di kawasan. Sementara untuk melihat keterlibatan aktor organisasi masyarakat sipil, sebagaimana pendapat **Gerard** bahwa teori-teori arus utama HI tidak dapat menjelaskan masyarakat sipil di dalam hubungan internasional secara utuh, misalnya: pendekatan Realis melihat aktor non-negara hanya sebagai aktor pinggiran; pendekatan Liberal hanya melihat keterlibatan masyarakat sipil dalam pembuatan kebijakan untuk mengatasi

45 *Ibid.* Jens Uwe Wunderlich. 2007, hal. 8-16.

46 *Ibid.* Jens Uwe Wunderlich. 2007, hal. 32.

kompleksitas pemerintahan tapi tidak dapat menggambarkan implikasi politik dari prosesnya; sedangkan pendekatan Konstruktivis hanya dapat menjelaskan secara parsial, sehingga teori arus utama tidak dapat menjelaskan keterlibatan masyarakat sipil dalam *governance* secara utuh.⁴⁷

Menurut **Hadiwinata** yang mengutip **Alejandro Colas**, teori yang dapat menjelaskan proses persaingan aktor-aktor tradisional menghadapi aktor non-tradisional seperti: organisasi masyarakat sipil, gerakan sosial dan individu transnasional yang muncul seiring dengan meluasnya lingkup isu hubungan internasional pasca perang dingin adalah Teori Kritis.⁴⁸ Berdasarkan alasan-alasan tersebut, maka pendekatan yang sesuai untuk dapat melihat keterlibatan organisasi masyarakat sipil dalam politik internasional adalah Teori Kritis. Teori Kritis tidak hanya dapat menjelaskan dunia sosial tetapi juga dapat memperlihatkan sumber-sumber yang mendasari hubungan sosial dan memberdayakan masyarakat, yakni adanya usaha emansipasi sosial yang dilakukan masyarakat.⁴⁹

Kritikal Teori dalam Hubungan Internasional bertumpu pada salah satu tradisi utama pemikiran internasional yaitu sosiologi kritis yang beranggapan bahwa manusia sebagai subjek memiliki kapasitas unik untuk mentransformasikan lingkungan sosialnya sebagai upaya determinasi diri.⁵⁰ Teori kritis berakar dari pemikiran Marxis yang memandang bahwa pembentukan suatu tatanan masyarakat yang didorong oleh tekanan ekonomi akan mempengaruhi perubahan

47 *Op.Cit.* Kelly Gerard. 2014

48 Bob Sugeng Hadiwinata. 2017. Studi dan Teori Hubungan Internasional: Arus Utama, Alternatif dan Reflektif. (Jakarta: *Yayasan Pustaka Obor Indonesia*), hlm. 161.

49 W. Lawrence Neuman. 2006. *Social Research Methods Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Pearson and AB, hal. 94-95.

50 Andrew Linklater. 1990. *Beyond Realism and Marxism: Critical Theory and International Relations*. (New York: Palgrave Macmillan), hlm. 9.

struktur politik dan ekonomi di dalam masyarakat yang cenderung lebih menguntungkan kaum kapitalis dan mengeksploitasi kelompok proletariat yang mengakibatkan terkikisnya emansipasi manusia.⁵¹ Pendekatan kritis Marx (Komunisme) didasarkan pada kehendak untuk memahami perkembangan sosial dalam masyarakat industri termasuk kontradiksi dalam Kapitalisme seperti penindasan dan eksploitasi buruh, membangun sistem hubungan sosial global yang mengganti sistem kapitalis dengan sistem baru.⁵² Salah satu tokoh Mazhab Frankfurt⁵³ Habermas menyatakan bahwa teoretisi kritis harus merujuk pada seluruh kelompok manusia bukan hanya pada kelompok proletariat saja, menurut Linklater pemikiran Habermas tersebut berkontribusi kepada studi hubungan internasional sehingga teori kritis dapat menjelaskan secara komprehensif keterkaitan antara politik dan masyarakat.⁵⁴ Pendapat lain menyebutkan bahwa Teori Kritis ini mencoba mengeksplorasi kemungkinan emansipasi untuk merealisasikan kebebasan manusia dan menekan hubungan dominasi di dalam proses globalisasi.⁵⁵

Dalam perspektif teori kritis, sistem internasional merupakan sistem yang dibangun dari interaksi kompleks antar negara dan masyarakat.⁵⁶ Selain itu Linklater juga mengutip pernyataan George Modelski yang melihat bahwa evolusi

51 Fred Chernoff. 2007. *Theory and Metatheory in International Relations*. New York: Palgrave Macmillan, hal. 171-173.

52 Marcos Farias Ferreira. 2017. *Critical Theory* dalam *International Relations Theory* (ed. Stephen McGlenchey, et al). (Bristol, E-International Relations Publishing), hal. 49-50.

53 *Institut für Sozialforschung* atau Institut Penelitian Sosial yang didirikan oleh Max Horkheimer, Theodor Adorno, Leo Walter Benjamin, Franz Neuman, Otto Kirschheimer dan Eric Fromm. (sumber: Columbia Peoples. 2009. *Theodor Adorno* dalam *Critical Theorist and International Relations*. New York: Routledge, hlm. 8.)

54 *Op. Cit.* Linklater. 1990. hlm. 26-27.

55 Martin Weber. 2008. *Constructivism and Critical Theory* dalam *Introduction to International Relations Australian Perspective*. (Cambridge: Cambridge University Press), hlm. 96-108.

56 *Op. Cit.* Linklater. 1990. hlm. 29

sistem dunia dikendalikan dan dibangun oleh kekuatan hegemon.⁵⁷ Dasar Teori Kritis adalah pengembangan ide-ide revolusioner bagaimana dunia dapat di tata kembali dan ditransformasi, selain dari Marx pemikirannya juga berakar dari Immanuel Kant.

Kant mengemukakan bahwa dengan semakin meningkatnya keterkaitan negara-negara maka semakin terbuka pintu terbentuknya Masyarakat Kosmopolitan yaitu lembaga supranasional dan terciptalah perdamaian abadi (*perpetual peace*).⁵⁸ Menurut Kant masyarakat kosmpolitan sebagai masyarakat yang lebih modern mengharuskan semua manusia lebih terbuka terhadap orang asing sebagai sesama warga negara universal kemanusiaan atau *citizens of a universal state of humanity*, sehingga perlu dibangun suatu komunikasi universal masyarakat.⁵⁹ Tanggung jawab dari masyarakat kosmpolitan tersebut adalah menciptakan komunitas diskursus untuk mengurangi bentuk-bentuk eksklusi yang tidak adil di masyarakat yang bukan dilakukan dengan kekuatan dan paksaan melainkan dengan dialog,⁶⁰ yang dilakukan oleh kelompok solidaris di masyarakat seperti organisasi masyarakat sipil.

Senada dengan Linklater, Habermas memandang bahwa dialog dapat menciptakan perubahan sosial, dimana masyarakat memobilisasi diri untuk berpartisipasi dalam pembentukan opini dan kehendak yang berorientasi pada kebaikan bersama secara demokratis, merupakan bentuk determinasi diri untuk mempengaruhi kondisi-kondisi sosial masyarakat itu sendiri.⁶¹ Praktek

57 *Ibid.* Linklater. 1990. Hlm. 135.

58 *Op.Cit.* Ferreira. 2017

59 Andrew Linklater. 1998. *Cosmpolitan citizenship*. Routledge: Citizenship Studies, Vol. 2, No.2

60 *Ibid.* Linklater. 1998

61 Jürgen Habermas. 2003. *Toward a Cosmopolitan Europe*. (John Hopkin University Press: Journal of Democracy, Volume 14, Number 4) p. 86-100

determinasi diri dapat dilakukan oleh masyarakat ketika mereka memiliki hak politik partisipasi dan komunikasi.⁶² Menurut Nancy Fraser (1995) terdapat dua poros utama dalam perjuangan politik kontemporer yang digunakan dalam Teori Kritis, yaitu: redistribusi (*redistribution*) yang dalam Marxis merujuk pada perjuangan kelas dan emansipasi sosial; dan pengakuan (*recognition*), perjuangan pengakuan terhadap kebebasan dan keadilan terkait dengan ras, gender, seksualitas dan pengakuan nasional.⁶³

Menurut Linklater ketika kondisi sosial gagal memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat maka akan muncul gerakan masyarakat yang berusaha mentransformasi keadaan sosial tersebut yang juga memberikan dampak pada sistem internasional.⁶⁴ Berdasarkan hal tersebut penulis memandang perubahan sosial yang dimaksud oleh Linklater dan Habermas merupakan perubahan sosial yang sifatnya mengemansipasi manusia. Dalam penelitian perjuangan politik yang diperjuangkan adalah emansipasi dalam bentuk rekognisi hak kelompok masyarakat yang terkekslusi dalam kebijakan regional ASEAN yaitu kelompok buruh migran. Untuk merekognisi kelompok tersebut, maka muncul gerakan masyarakat yang dilakukan oleh OMS agar terjadi perubahan sosial dalam sistem di ASEAN.

Menurut Linklater ruang publik internasional merupakan arena yang menjanjikan karena norma internasional dapat dibentuk melalui partisipasi dialog antar aktor baik negara atau non-negara.⁶⁵ Ruang publik sendiri menurut

62 Jürgen Habermas. 1995. *Reconciliation through the public use of reason: Remarks on John Rawls's Political Liberalism*. (The Journal of Philosophy, Vol. 92, No. 3 (Mar., 1995), p. 127

63 *Op. Cit.*, Ferreira, 2017, hal. 50.

64 *Op. Cit.* Linklater. 1990. hal. 102

65 *Ibid.* Linklater. 1998

Habermas adalah suatu ruang terbuka bagi publik yang berfungsi untuk berkomunikasi dan membentuk opini secara bebas melalui proses diskusi antara warga negara mengenai isu-isu dengan tema tertentu.⁶⁶ Habermas juga berpendapat bahwa:

“The public sphere can best be described as a network for communicating information and points of view (i.e., opinions expressing affirmative or negative attitudes); the streams of communication are, in the process, filtered and synthesized in such a way that they coalesce into bundles of topically specified public opinions”⁶⁷

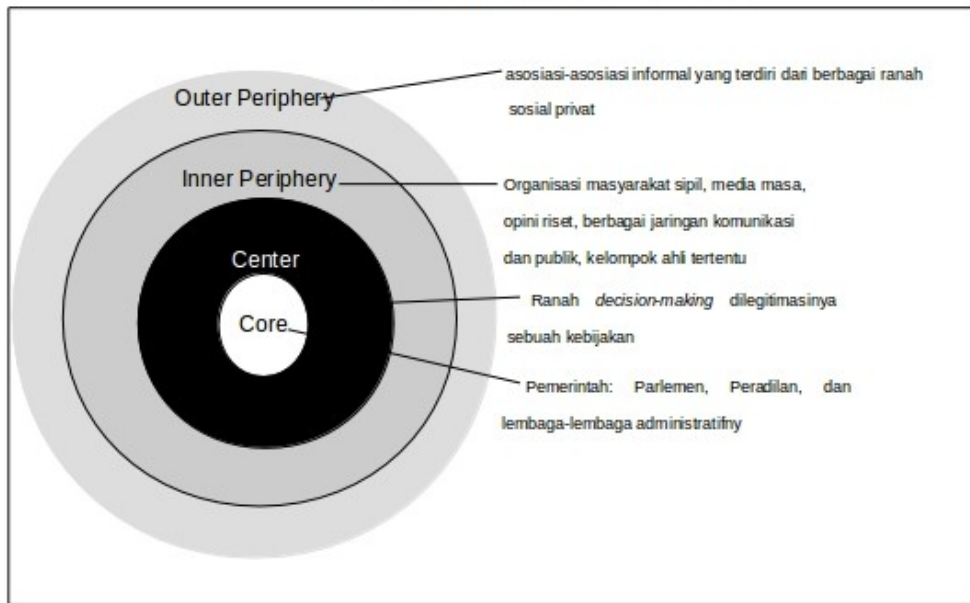
Berdasarkan pendapat tersebut, ruang publik juga dapat dikatakan sebagai jaringan komunikasi untuk bertukar informasi dan opini, dimana dalam prosesnya informasi dipilih dan disintesis untuk digabungkan menjadi satu unit topik dan digiring menjadi opini publik, dalam penelitian ini bentuknya adalah usulan kebijakan publik. Menurut Habermas, opini publik dapat dijadikan potensi representasi politik yang dapat digunakan untuk mempengaruhi perilaku masyarakat dalam hal pemberian suara atau membentuk kehendak lembaga Parlemen, lembaga administratif dan lembaga peradilan.⁶⁸

66 Jürgen Habermas. 1991. *the Structural Transformation of Public Sphere*. Massachusetts: MIT Press. Hal. 1-4.

67 Jürgen Habermas. 1996. *Between Facts and Norms*. Massachusetts: MIT Press. Hal. 360.

68 *Ibid.* Habermas. 1996. Hal. 362.

Bagan 1.1: Ilustrasi Multilayer Ruang Publik dari Peters dan Wessler



Sumber 1: Diolah penulis berdasarkan teori multilayer public sphere dari Benhard Peters dan Wessler

Benhard Peters menggambarkan bentuk ruang publik sabagai ruang *multi-layer* yang tersusun atas elemen “*center*” yang terdiri dari pemerintah dan perangkatnya dan elemen “*periphery*”.⁶⁹ Kemudian Wessler, membagi lapisan *periphery* dalam dua kategori yaitu “*outer periphery*” yang menjadi ruang asosiasi-asosiasi informal yang terdiri dari berbagai ranah sosial privat dan “*inner periphery*” yaitu ruang publik yang terdiri dari media masa, opini riset, berbagai jaringan komunikasi dan publik termasuk organisasi masyarakat sipil, kelompok profesional yang terlibat dalam diskusi konteks-konteks tertentu, perannya sebagai perantara antara ide-ide emansipatoris dari *outer periphery* ke *center*. *Center* adalah ruang terjadinya proses perdebatan terkait resolusi suatu masalah yang dibentuk menjadi suatu keputusan, dimana legitimasi keputusan tersebut tergantung pada pembentukan opini dan kehendak politik di *periphery*.⁷⁰

69 Rodney Benson. 2009. *Shaping the Public Sphere: Habermas and Beyond*. (The American Sociologist, vol. 40), hal. 181.

70 *Ibid*.

Organisasi masyarakat sipil merupakan salah satu bagian dari ruang publik, menurut **Habermas** masyarakat sipil adalah kelompok masyarakat yang terdiri dari jaringan kelompok non-pemerintah, non-ekonomik dan asosiasi sukarela yang menyandarkan struktur komunikasi dalam ranah publik,⁷¹ dan berperan dalam memperkuat apa yang muncul di ruang publik.⁷² Organisasi masyarakat sipil membentuk jaringan karena di dalam struktur ruang publik fungsi dari OMS adalah penyampai kepentingan masyarakat. Dimana menurut pendapat Habermas:

“the public sphere must, in addition, amplify the pressure of problems, that is, not only detect and identify problems but also convincingly and influentially thematize them, furnish them with possible solutions, and dramatize them in such a way that they are taken up and dealt with by parliamentary complexes”⁷³

Maka berdasarkan pendapat tersebut sebagai bagian dari ruang publik organisasi masyarakat sipil harus dapat mendeteksi dan mengidentifikasi masalah, memberikan kemungkinan-kemungkinan solusi dari masalah tersebut dan membuat masalah yang dibicarakan menarik perhatian lembaga yang memutuskan kebijakan publik seperti parlemen dalam konteks nasional, sedangkan dalam konteks global lembaga pembuat kebijakan bentuknya tergantung sistem organisasi internasional yang menjadi tata kelola global suatu isu. Hal yang menjadi tujuan utama dari ruang publik sendiri adalah membentuk opini publik, dalam hal tersebut menurut Habermas:

71 Neta C. Crawford. 2009. *Jürgen Habermas dalam Critical Theorist and International Relation*. New York: Routledge, hlm. 195.

72 Michael Spång. 2017. *Emancipation, Democracy, and the Modern Critique of Law*. (Cham: Palgrave Macmillan), hlm. 118.

73 *Op. Cit.* Habermas. 1996. hal. 359.

*“under certain circumstances civil society can acquire influence in the public sphere, have an effect on the parliamentary complex (and the courts) through its own public opinions, and compel the political system to switch over to the official circulation of power”*⁷⁴

Di dalam ruang publik global pun, organisasi masyarakat sipil dapat mempengaruhi kebijakan tata kelola global melalui pembentukan opini publik dalam perdebatan diruang publik dan di ruang publik aktor-aktor politik tidak memiliki kekuasaan politik hanya pengaruh saja.⁷⁵ Walaupun terbatas, organisasi masyarakat sipil dapat mentransformasikan dirinya dan berusaha untuk mempengaruhi secara tidak langsung suatu sistem politik.⁷⁶ Secara politik ruang publik memiliki tiga fungsi, yaitu:⁷⁷ pertama, sebagai kekuatan untuk mempengaruhi keputusan otoritas negara dengan menarik perhatian kritik publik sebagai legitimasi tuntutan dari publik; Kedua, sebagai pembentuk opini publik dengan menyebarkan informasi melalui pers yang dapat digunakan untuk kepentingan politik; ketiga, sebagai ruang untuk berdebat mengenai suatu isu terkait suatu kebijakan publik.

Terdapat orientasi ganda keterlibatan politik aktor-aktor yang mendukung ruang publik, yaitu: pertama, mempengaruhi secara langsung sistem politik dengan program mereka; kedua, sekaligus merevitalisasi dan memperbesar keterlibatan masyarakat sipil dan ruang publik sebagai bentuk penegasan apa yang menjadi identitas dan kapasitas mereka.⁷⁸ Dalam ruang publik, masyarakat sipil

74 *Ibid.* Habermas. 1996. hal. 373

75 *Ibid.* Habermas. 1996. hal. 379-384

76 Salvador Santino F. Regilme, Jr. 2016. Habermasian Thinking on Civil Society and the Public Sphere in the Age of Globalization. Perspectives on Political Science.

77 *Op.Cit.* Habermas, 1996. hal. 57-60

78 *Ibid.* Habermas. 1996. Hal. 359.

terlibat secara inklusif dengan berpartisipasi dalam diskursus publik yang dilakukan dengan prinsip bebas berbicara.⁷⁹

Menurut Habermas keterlibatan masyarakat sipil dalam lembaga parlemen dan peradilan memberikan beberapa kelebihan politik deliberatif, yaitu:⁸⁰ 1) masyarakat sipil hanya dapat berkembang dalam budaya politik liberal dan pola-pola sosialisasi yang sesuai atas dasar ruang privat yang integral; 2) dalam batas-batas ruang publik, aktor-aktor politik hanya mempunyai pengaruh bukan kekuasaan politik, yaitu pengaruh untuk membentuk opini publik yang dihasilkan dari penalaran masalah secara terbuka, kemudian dirubah menjadi kekuatan komunikatif dan melalui proses tertentu masuk ke parlemen, diperdebatkan dan dilegitimasi melalui proses pembuatan hukum.

Penggambaran ruang publik yang digambarkan Habermas sebetulnya ruang publik secara domestik sebuah negara, namun dalam konteks internasional pun konsep tersebut dapat diterapkan untuk melihat ruang publik yang digunakan oleh masyarakat internasional dalam suatu tatanan internasional. Dalam organisasi internasional pengambilan keputusan biasanya bersifat *top-down* dan hanya memberikan sedikit ruang bagi masyarakat untuk dapat terlibat di dalamnya.⁸¹ Dilihat dari legitimasi, ruang publik global dapat dibagi menjadi dua jenis: pertama, ruang publik global yang strukturnya memungkinkan setiap masyarakat melakukan komunikasi diskursif dalam ruang lingkup global untuk memperdebatkan suatu pembuatan kebijakan global, legitimasi dalam kerangka

79 *Op.Cit.*Rodney Benson. 2009

80 *Op. Cit.* Habermas. 1996. 371-372

81 Rachel Sthor. 2013. *Toward a Global Organizational Public Sphere: Non-governmental Organizing and Democratic Legitimacy in a Postmodern World* (disertasi). Nebraska: The Graduate College at the University of Nebraska

ini terjadi hanya diantara warga negara dan diarahkan terhadap negara dan sifatnya vertikal;⁸² kedua, yaitu konsep yang dikembangkan Mitzen (2005) “*interstate public sphere*” yaitu ruang publik global yang memungkinkan proses legitimasi pembuatan kebijakan terjadi secara horizontal antar negara yang diistilahkan dengan “*forum effects of talk*” karena adanya tindakan komunikasi yang kurang stabil, forum efek sendiri ditopang oleh institusi-institusi masyarakat internasional dan oleh publisitas berbagai media.⁸³

Ruang publik global tersebut merupakan ruang politik publik secara global, menurut Habermas “*the political public sphere and the parliamentary complex represent the input side, where the social power of organized interests enters the legislative process*”.⁸⁴ Sehingga, ruang politik publik adalah representasi pemberi *input* untuk menyuarakan kepentingan individu masyarakat yang diorganisir oleh kelompok kepentingan dengan masuknya mereka ke dalam proses legislatif, dimana terjadi proses argumentasi serta tawar menawar kebijakan publik.⁸⁵ Kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai keputusan pemerintah dan otorisasi resmi suatu keputusan keputusan resmi yang diambil oleh lembaga negara.⁸⁶ Suatu kebijakan dimaksudkan untuk tujuan tertentu, sehingga diperlukan instrumen kebijakan. Instrumen kebijakan adalah alat yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk mencapai suatu tujuan, seperti peraturan yang berfungsi untuk mengontrol

82 Jennifer Mitzen. 2005. Reading Habermas in Anarchy: Multilateral Diplomacy and Global Public Spheres. *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3 (Aug., 2005), pp. 401-417

83 *Ibid.* Mitzen. 2005

84 *Op.Cit.* Habermas. 1996. Hal. 329.

85 *Ibid.* Habermas. 1996. hal. 287

86 Paul Cairney. 2012. *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. (New York: Palgrave Macmillan), hal. 23-26

perilaku masyarakat yang juga mencakup pelayanan publik untuk mempengaruhi kontrol tersebut dan juga hukuman atas suatu pelanggaran.⁸⁷

Kebijakan publik ataupun instrumennya diputuskan secara kolektif di dalam proses kebijakan, dimana terdapat interaksi antar aktor yang melibatkan aktor pemerintah dengan kelompok kepentingan tertentu seperti organisasi masyarakat sipil yang mempengaruhi munculnya suatu kebijakan,⁸⁸ dengan upaya advokasi atau mengajukan usulan yang menjadi kepercayaannya (belief) sebagai suatu kebijakan.⁸⁹ Mengacu pada pendapat *cobweb model* dari **John W. Burton** aktor-aktor dalam hubungan internasional (istilah dari Burton sendiri adalah *World Society* atau masyarakat dunia) terdiri dari berbagai kelompok kepentingan yang memiliki kepentingan yang berbeda-beda seperti: pemerintah negara, pedagang, pebisnis, tokoh agama atau orang-orang yang memiliki kesamaan ideologi yang saling berhubungan atau melakukan suatu transaksi melalui komunikasi yang akan membentuk suatu sistem.⁹⁰ *Cobweb model* mengakui tindakan yang dilakukan oleh aktor non-negara setara dengan tindakan yang dilakukan oleh negara yang berusaha untuk mengubah struktur dalam sistem internasional, komunikasi alat utama dalam transaksi atau yang menghubungkan antar aktor satu sama lain yang saling tumpang tindih.

Untuk dapat mempengaruhi proses kebijakan di dalam organisasi ASEAN OMS membentuk jaringan dan koalisi transnasional, dengan tujuan untuk memperkuat posisi kekuatan mereka sehingga mereka dapat saling berbagi

87 *Ibid.* Paul Cairney. 2012. hal. 26.

88 *Ibid.* Paul Cairney. 2012. hal. 24

89 *Ibid.* Paul Cairney. 2012. hal. 200.

90 John W. Burton. 1972. *World Society*. London: Cambridge University Press, hal. 35-42.

informasi dan bekerjasama dalam mencapai tujuan.⁹¹ Menurut pendapat Rother dan Piper (2014), dalam arena internasional organisasi masyarakat sipil akan membentuk dan memperluas jaringannya dengan masyarakat sipil lain (*networks of networks*).⁹² Selain itu organisasi masyarakat sipil juga membangun dan memperluas ruang partisipasi yang ada di dalam suatu sistem internasional, sehingga mereka dapat terlibat di dalamnya.

Di dalam ruang publik global, organisasi masyarakat sipil dapat mempengaruhi kebijakan melalui pembentukan opini publik dalam perdebatan diruang publik dan di ruang publik aktor-aktor politik tidak memiliki kekuasaan politik hanya pengaruh saja.⁹³ Walaupun terbatas, organisasi masyarakat sipil dapat mentransformasikan dirinya dan berusaha untuk mempengaruhi secara tidak langsung suatu sistem politik.⁹⁴ Isu-isu sosial yang sebelumnya menurut Habermas dibentuk di *center politik*, dalam ranah global isu-isu kontemporer (kemiskinan, hak perempuan, lingkungan, migrasi) justru datang dari *periphery* seperti kelompok intelektual dan kelompok advokat yang menyuarakan kepentingan isu tersebut dalam ruang publik.⁹⁵ Dengan demikian sebagaimana halnya pendapat Benhard dan Wessler, organisasi masyarakat sipil sebagai bagian dari *periphery* merupakan perantara kepentingan masyarakat di *outer periphery* yang disampaikan di *inner periphery* dengan harapan mempengaruhi kebijakan di *center* sebagai tempat pembuatan-kebijakan global.

91 *Op.Cit.* Margaret P Karns, et al. 2015

92 *Op.Cit.* Rother and Piper. 2014

93 *Ibid.* Habermas. 1996. hal. 379-384

94 Salvador Santino F. Regilme, Jr. 2016. Habermasian Thinking on Civil Society and the Public Sphere in the Age of Globalization. Perspectives on Political Science.

95 *Ibid.* Salvador Santino F. Regilme, Jr. 2016.

1.7 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

1.7.1 Metode Penelitian

Penelitian ini mendeskripsikan keterlibatan organisasi masyarakat sipil dalam proses pembuatan kebijakan perlindungan buruh migran, sehingga menggunakan metode penelitian kualitatif. Sebagaimana pendapat Berg dan Lune (2012), bahwa penelitian kualitatif mengacu pada makna, konsep, definisi, karakter, metafora, simbol dan deskripsi dari suatu hal.⁹⁶ Metode kualitatif merupakan metode yang tepat dalam penelitian ini karena metode kualitatif memungkinkan peneliti untuk mendapatkan makna (*meaning*), dengan mendeskripsi dan menginterpretasi kejadian atau masalah yang diteliti.⁹⁷ Berg berpendapat bahwa penelitian kualitatif tepat untuk mencari jawaban yang menguji keadaan sosial, bagaimana orang-orang yang berada di lingkungan tersebut memahami lingkungan mereka melalui simbol, struktur, peran sosial dan lainnya.⁹⁸

Metode penelitian kualitatif yang berangkat dari pendekatan Teori Kritis sama seperti penelitian kualitatif pada umumnya, hanya saja penelitian dengan teori arus utama bertujuan menganalisa fenomena berdasarkan teori, sedangkan teori kritis bertujuan untuk merekonstruksi fenomena sosial berdasarkan teori yang digunakan.⁹⁹ Creswell et al memaparkan bahwa penelitian kualitatif memiliki beberapa karakteristik alamiah: peneliti mengumpulkan data di

96 Bruce L. Berg, and Harold Lune. 2012. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. New Jersey: Pearson Education, Inc, hal. 3.

97 Umar Suryadi Bakry. 2016. *Metode Penelitian Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 48-49

98 Berg, B. L. 2001. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. California State University.

99 John M. Budd. 2012. *Critical Theory* dalam *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods* (Ed. Lisa M. Given). (Thousand Oaks: SAGE Publication, Inc). Hal. 175-179.

lapangan dengan berinteraksi dan mengamati objek secara langsung; peneliti menjadi instrumen utama karena peneliti mengumpulkan datanya sendiri melalui pengumpulan dokumen, observasi perilaku dan wawancara sehingga peneliti mendapatkan pemahaman yang komprehensif melalui analisis data; sifat metode kualitatif ini reflektif dapat menggambarkan peneliti karena latar belakang personal, budaya dan pengalaman membentuk interpretasi kondisi sosial yang diteliti.¹⁰⁰

1.7.2 Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan menelusuri dokumen-dokumen resmi dan dokumen lain yang nantinya dijadikan sebagai dasar untuk diinterpretasi dan dikonstruksi sesuai dengan kerangka penelitian. Adapun dokumen-dokumen resmi yaitu laporan-laporan pertemuan yang dikeluarkan oleh badan yang menjadi jaringan OMS regional yaitu *Task Force on Migrant Workers* (TFAMW); dokumen-dokumen kebijakan ASEAN terkait kebijakan perlindungan buruh migran seperti Deklarasi Cebu 2007, Konsensus ASEAN buruh migran 2017 dan dokumen-dokumen rekomendasi pertemuan AFML; dan dokumen-dokumen pendukung yang dikeluarkan oleh ILO. Dokumen lain yang menjadi penunjang dalam penelitian ini yaitu dokumen, berita dan pernyataan dari *Human Rights Working Group* (HRWG) sebagai jaringan OMS nasional dan anggota-anggotanya seperti Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI), Solidaritas Perempuan (SP), *Migrant Care* dan LBH Jakarta.

100 John W. Creswell. 2012. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. (London: SAGE Publication Ltd), hlm. 247-248.

Adapun penelusuran narasi pengalaman aktor-aktor didapatkan melalui wawancara tidak terstruktur (*unstructured interview*) yang bertujuan untuk mengetahui persepsi responden,¹⁰¹ sehingga penulis dapat menyusun narasi pengalaman tersebut menjadi pernyataan-pernyataan yang dapat digunakan sebagai bagian dari penjelasan hasil penelitian. Adapun yang menjadi responden dari wawancara tersebut yaitu:

Tabel 1.2: Daftar responden

No	Nama	Jabatan	Lembaga
1	Isman Pasha	Kepala Subdirektorat Kerjasama Pembangunan Sosial, Direktorat Kerjasama Sosial Budaya ASEAN	Kementerian Luar Negeri RI
2	Daniel Awigra	Manager Program ASEAN	Human Rights Working Group
3	Wahyu Susilo	Direktur Eksekutif	Migrant Care
4	Hariyanto	Ketua DPN	Serikat Buruh Migran Indonesia
5	Sinapan Samydorai	Convenor	Task Force of ASEAN Migrant Worker (TFAMW)
6	Riska Dwi	Staf divisi perlindungan perempuan buruh migran dan anggota keluarganya	Solidaritas Perempuan

Selain itu pengumpulan data juga dilakukan melalui observasi tidak terstruktur yang bertujuan untuk menemukan berbagai sudut pandang dari suatu kegiatan yang berkaitan dengan pertanyaan penelitian,¹⁰² yaitu hal yang berkaitan dengan permasalahan buruh migran di kawasan berdasarkan temuan dan

101 Michael W. Firmin. 2008. *Unstructured Interview* dalam *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods* (Ed: Lisa M. Given). (London: SAGE Publication. Inc), hal. 907

102 Lynne E. F. McKechnie. 2008. *Unstructured Observation* dalam *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods* (Ed: Lisa M. Given). (London: SAGE Publication. Inc), hal. 907-908

pengalaman OMS. Adapun kegiatan yang diobservasi penulis adalah FGD regional OMS yang dihadiri perwakilan-perwakilan OMS dari negara anggota ASEAN, akademisi dan perwakilan pemerintah Indonesia sebagai tuan rumah yaitu Kementerian Luar Negeri, Kementerian Tenaga kerja dan BNP2TKI. Kegiatan tersebut merupakan rangkaian acara penyusunan *Plan of Action* implementasi Konsensus ASEAN dari sudut pandang OMS yang diselenggarakan pada tanggal 30-31 Agustus 2018 di Jakarta, Indonesia.

1.8 Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini disusun dalam sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan dan Kerangka Teoritis

Merupakan bab pengantar (desain penelitian) yang memuat pemikiran utama pelaksanaan penelitian, informasi persoalan-persoalan yang menjadi pokok penelitian, acuan konseptual dan teori, serta acuan metodologi penelitian.

Bab II: Keterbatasan ruang partisipasi organisasi masyarakat sipil dalam *state-centrism* ASEAN

Bagian ini memaparkan permasalahan ASEAN sebagai organisasi regional yang *state-centrism* dan ruang partisipasi bagi entitas non-negara terutama OMS.

Bab III: Organisasi Masyarakat Sipil Indonesia sebagai *stakeholder* dalam permasalahan buruh migran di ASEAN

Bagian ini memaparkan mengenai organisasi masyarakat sipil Indonesia sebagai salah satu *stakeholder* dalam permasalahan buruh migran Indonesia.

Bab IV: Upaya Organisasi Masyarakat Sipil Indonesia dalam Merekognisi Hak-hak Buruh Migran di ruang publik ASEAN

Bagian ini mendeskripsikan proses munculnya kebijakan-kebijakan perlindungan buruh migran ASEAN, berdasarkan penelusuran dokumen-dokumen laporan pertemuan antara organisasi masyarakat sipil, ASEAN, pemerintah negara-negara anggota ASEAN dan organisasi internasional terkait. Kemudian dilanjutkan pada pendeskripsian posisi keterlibatan organisasi masyarakat sipil dalam proses pembuatan kebijakan perlindungan buruh migran ASEAN dengan menggunakan Teori Kritis dari Andrew Linklater dan Habermas.

BAB V: Kesimpulan

Pada bagian ini penulis menyimpulkan temuan-temuan hasil penelitian untuk memberikan jawaban pertanyaan penelitian berdasarkan kerangka teori yang dipakai, sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan pernyataan tesis terkait keterlibatan OMS Indonesia dalam pembuatan kebijakan perlindungan buruh migran di ASEAN.