



UNIVERSITAS INDONESIA

**POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA: STUDI KASUS PERAN
INDONESIA DALAM *AGENDA SETTING* ISU PEKERJA
MIGRAN DI KTT KE-19 ASEAN TAHUN 2011**

TESIS

Yerry Mamahit Padungge
100 67 43 834

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCASARJANA
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
JAKARTA
JULI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA: STUDI KASUS PERAN
INDONESIA DALAM *AGENDA SETTING* ISU PEKERJA
MIGRAN DI KTT KE-19 ASEAN TAHUN 2011**

TESIS

**Diajukan Sebagai Syarat Untuk Memperoleh Gelar Magister Sains (M.Si)
Dalam Ilmu Hubungan Internasional**

Yerry Mamahit Padungge
100 67 43 834

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCASARJANA
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
JAKARTA
JULI 2012**

HALAMAN PENGESAHAN

LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya pribadi saya, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Yerry Mamahit Padungge
NPM : 1006743834
Tanda Tangan :
Tempat dan Tanggal : Lenteng Agung, 9 Juli 2012



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Yerry Mamahit Padungge

NPM: 1006743834

Program Studi: Ilmu Hubungan Internasional

Judul tesis: POLITIK LUAR-NEGERI INDONESIA: STUDI KASUS PERAN INDONESIA DALAM AGENDA SETTING ISU PEKERJA MIGRAN DI KTT KE-19 ASEAN TAHUN 2011

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Master pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang:	Andi Widjajanto MS, M.Sc.	(.....)
Sekretaris Sidang:	Asra Virgianita, MA	(.....)
Pembimbing:	Dr. Fredy B.L. Tobing	(.....)
Penguji Ahli:	Dra. Ani W. Soetjipto, MA	(.....)

Ditetapkan di: Jakarta

Tanggal: 3 Juli 2012

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada **Tuhan Yesus** atas berkat dan anugerahnya kepada saya sehingga tesis ini dapat selesai tepat pada waktunya. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk memenuhi gelar master. Saya menyadari bahwa tesis ini penuh dengan kelemahan, oleh karena itu saya mengucapkan terimakasih kepada:

- 1) **Dr. Fredy B.L. Tobing**, sebagai pembimbing yang telah memberikan waktu kepada saya demi kesempurnaan tesis saya ini. Serta dewan penguji tesis saya **Asra Virgianita, MA, Andi Widjajanto MS, M.Sc.**, dan **Dra. Ani W. Soetjipto, MA** yang telah memberikan arahan dan masukan bagi tesis saya.
- 2) Kedua orang tua saya, **Capt. Pely Mamahit Padungge** dan **Nely Manahampy**, yang telah memberikan dukungan doa yang tiada akhir kepada saya. Serta my lovely one **Dellanova Kawatu S.Sos., M.A.**
- 3) Keluarga besar saya **Enos Manahampy, Marie Manahampy, James Manahampy, Adrian Mamahit, Fery Mamahit** dan **Ruth Theo Grace**.
- 4) Teman-teman angkatan Hubungan Internasional.
- 5) Serta pihak-pihak lain yang secara langsung dan tidak langsung telah membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Pada akhirnya saya berharap bahwa apa yang telah kita lalui ini tidak akan menghilang begitu saja tetapi akan menjadi jejak dalam perjalanan kehidupan kita.

(Yerry Mamahit Padungge)

Lenteng Agung, 9 Juli 2012

Yerry Mamahit Padungge

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Yerry Mamahit Padungge
NPM : 1006743834
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Departemen : Ilmu Hubungan Internasional
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti** (*Non-exclusive Royalti-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA: STUDI KASUS PERAN INDONESIA
DALAM AGENDA SETTING ISU PEKERJA MIGRAN DI KTT KE-19 ASEAN
TAHUN 2011

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Lenteng Agung
Pada Tanggal : 9 Juli 2012
Yang Menyatakan

(Yerry Mamahit Padungge)

ABSTRAK

Nama : Yerry Mamahit Padungge
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Judul Tesis : Politik Luar Negeri Indonesia: Studi Kasus Peran Indonesia dalam *Agenda Setting* Isu Pekerja Migran di KTT ke-19 ASEAN Tahun 2011

Tesis ini membahas mengenai *agenda setting* isu pekerja migran di ASEAN dalam politik luar negeri Indonesia periode kedua pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Serta strategi politik luar negeri Indonesia pada KTT ke-19 ASEAN tahun 2011 terutama dalam isu pekerja migrant. Selain itu peneliti akan menganalisa mengenai faktor-faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi perumusan strategi politik luar negeri Indonesia, pada khususnya strategi Indonesia dalam isu pekerja migrant pada KTT ke-19 ASEAN tahun 2011. Pada bagian ini akan dianalisa mengenai faktor-faktor internal yang mempengaruhi Indonesia dalam penyusunan dan perumusan politik luar negerinya. Serta faktor eksternal yang mempengaruhi Indonesia dalam perumusan politik luar negerinya terdiri atas posisi Indonesia dalam ASEAN tentang isu pekerja migrant dan tuntutan tanggung jawab dari negara besar kepada ASEAN untuk memperhatikan Hak Asasi Manusia (HAM) khususnya HAM para pekerja migrant.

Kata Kunci: *agenda setting*, politik luar negeri, isu pekerja migrant, faktor-faktor internal dan eksternal, KTT ke-19.

ABSTRACT

Name : Yerry Mamahit Padungge
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Title : Indonesia Foreign Policy: Case Studies Indonesia Role in Agenda Setting of Migrant Workers Issues in the 19th ASEAN Summit in 2011

This thesis discusses the issue of setting the agenda in the ASEAN migrant workers in Indonesia's foreign policy the second term of President Susilo Bambang Yudhoyono. Also Indonesia's foreign policy strategy in the 19th ASEAN Summit in 2011, especially the issue of migrant workers. In addition the researchers will analyze the factors that affect the internal and external formulation of Indonesia's foreign policy strategy, in particular Indonesia strategy on the issue of migrant workers in the 19th ASEAN Summit in 2011. In this section we will analyze the internal factors that affect Indonesia in the preparation and formulation of foreign policy. And external factors that affect Indonesia in the formulation of foreign policy consists of Indonesia in the ASEAN position on the issue of migrant workers and demands great responsibility of the ASEAN countries to pay attention to Human Rights (HAM), particularly the human rights of migrant workers.

Key Words: agenda setting, foreign policy, the issue of migrant workers, factors internal and external, 19th ASEAN Summit.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	ii
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vi
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
I.1 Latar Belakang Masalah.....	1
I.2 Rumusan Masalah.....	4
I.3 Kerangka Pemikiran.....	5
I.3.1 Tinjauan Pustaka.....	5
I.3.2 Kerangka Teori.....	7
I.3.2.1 Konsep Kebijakan Luar Negeri.....	7
I.3.2.2 Model Analisa.....	15
I.3.2.3 Asumsi.....	15
I.4 Tujuan dan Signifikansi Penelitian.....	16
I.4.1 Tujuan Penelitian.....	16
I.4.2 Signifikansi Penelitian.....	16
I.5 Metode Penelitian.....	17
I.6 Sistematika Penelitian.....	21
BAB II POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA PADA MASA Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono II..	23
II.1 Politik Luar Negeri Indonesia.....	23
II.1.1 Prinsip Politik Luar Negeri Indonesia.....	23
II.1.2 Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono II.....	25
II.2 Politik Luar Negeri Indonesia di ASEAN.....	29
II.2.1 Indonesia Sebagai Ketua ASEAN pada Tahun 2011.....	33
II.2.2 Isu Pekerja Migran dan ASEAN.....	41
BAB III FAKTOR-FAKTOR INTERNAL DAN EKSTERNAL YANG MEMPENGARUHI INDONESIA DALAM AGENDA SETTING ISU PEKERJA MIGRANT DI KTT ASEAN KE-19.....	49
III.1 Faktor-Faktor Internal yang Mempengaruhi Indonesia dalam <i>Agenda Setting</i> Isu Pekerja Migran di KTT ASEAN ke-19.....	49
III.1.1 Politik Luar Negeri Indonesia Mengenai Pekerja Migran.....	49
III.1.2 Peran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).....	57

III.2 Faktor-Faktor Eksternal yang Mempengaruhi Indonesia dalam <i>Agenda Setting</i> Isu Pekerja Migran di KTT ASEAN ke-19.....	61
III.2.1 Posisi Indonesia di ASEAN tentang Isu Pekerja Migran.....	61
III.2.2 Pengaruh Negara Besar di ASEAN.....	66
III.3 <i>Agenda Setting</i> Isu Pekerja Migran di KTT ASEAN ke-19.....	71
III.3.1 Peran Indonesia dalam <i>Agenda Setting</i> Isu Pekerja Migran di KTT ASEAN ke-19.....	82
III.3.2 Negoisasi Isu Pekerja Migran di ASEAN.....	91
BAB IV KESIMPULAN.....	99
DAFTAR PUSTAKA.....	102



BAB I PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Kerjasama internasional merupakan elemen penting bagi pembuatan kebijakan dan politik luar negeri Indonesia. Melalui kerjasama internasional, Indonesia dapat memanfaatkan peluang yang ada untuk memenuhi kepentingan nasionalnya. Kerjasama *Association of South East Asian Nations* (ASEAN) merupakan bagian dari kerjasama internasional Indonesia karena ASEAN merupakan lingkaran konsentris pertama kawasan terdekat Indonesia dan pilar utama pelaksanaan politik luar negeri Indonesia.

Secara historis, ASEAN didirikan pada tanggal 8 Agustus 1967 di Bangkok oleh Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand. Kemudian Brunei bergabung pada tahun 1984, Vietnam pada tahun 1995, Laos dan Myanmar pada tahun 1997 dan Kamboja pada tahun 1999. Sampai saat ini ASEAN konsisten memegang nilai-nilai yang disepakatinya sebagai identitas bersama seperti non-intervensi, dialog, musyawarah dan kebersamaan. Nilai-nilai yang dikenal dengan istilah “*ASEAN Way*” ini mampu merekatkan kebersamaan antar negara ASEAN selama Perang Dingin.

Pada masa kini nilai *ASEAN Way* mampu menarik berbagai mitra dialog dan kerjasama misalnya ASEAN+3 (China, Jepang dan Korea Selatan), ASEAN-China sudah tertuang dalam ACFTA (*ASEAN-China Free Trade Area*), ASEAN-Amerika Serikat, ASEAN-Rusia, ASEAN-India, ASEAN-Australia dan yang terbaru adalah ASEAN-Uni Eropa yang sedang dalam taraf penjajakan menuju era perdagangan bebas.¹ Perkembangan terkini, ASEAN telah menjadi *rule-based organization* dengan diratifikasinya ASEAN Charter oleh seluruh negara ASEAN. Bahkan, ASEAN semakin memfokuskan terbentuknya Komunitas ASEAN (*ASEAN Community*) pada tahun 2015 dengan berdasarkan kepada tiga pilar, yaitu *ASEAN Political Security Community*, *ASEAN Economic Community*, dan *ASEAN Socio-Cultural Community*.

¹ Dikutip dari: <http://www.kemlu.go.id/Pages/Asean.aspx?l=id>, 14 April 2012, pada pukul 13.00 WIB.

Pada tahun 2011 Indonesia menjadi Ketua ASEAN dan tuan rumah Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ke-19 ASEAN. Pada KTT ke-19 ASEAN Indonesia berupaya agar kepentingan nasionalnya, terutama dalam persoalan pekerja migran dapat tercapai melalui serangkaian pertemuan bilateral dengan para pemimpin negara yang hadir dalam KTT ke-19 ASEAN ini, terutama negosiasi bilateral dengan Malaysia. Para pekerja migran itu sendiri merupakan kelompok yang rentan menghadapi berbagai persoalan, termasuk rentan terhadap kekerasan. Padahal pekerja migran dijamin haknya di dalam peraturan perundang-undangan untuk mendapatkan perlindungan dari negara di mana pun mereka berada. Maraknya kasus kekerasan yang dialami pekerja migran di luar negeri menjadi salah satu faktor pendorong Indonesia untuk menekankan pembahasan isu pekerja migran di KTT ke-19 ASEAN tahun 2011, di mana isu pekerja migran ini merupakan isu yang terdapat di dalam pilar ASEAN *Socio-Cultural Community*, sehingga isu ini layak untuk mendapatkan fokus yang lebih pada KTT ke-19 ASEAN tahun 2011. Hal ini sesuai dengan tujuan strategis dan semangat dari ASEAN *Socio-Cultural Community* yaitu untuk menciptakan masyarakat yang saling peduli dan saling berbagi (*Caring and Sharing Community*). Buku Putih Pertahanan Indonesia (2010) menyebutkan bahwa kepentingan nasional Indonesia adalah menjamin kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia yang berada di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Landasan perlindungan bagi pekerja migran Indonesia adalah UU nomor 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (PPTKLN). Berdasarkan pemahaman tersebut, maka pemerintah Indonesia wajib untuk menjamin kesejahteraan seluruh rakyatnya termasuk para tenaga kerjanya.

Sedangkan perlindungan bagi pekerja migran di ASEAN berdasarkan pada artikel 1.8 *ASEAN Charter* merupakan salah satu pernyataan atas komitmen negara-negara ASEAN untuk menciptakan kawasan yang melindungi masyarakat di dalamnya. Artikel ini menetapkan salah satu tujuan ASEAN, yakni “*to respond effectively, in accordance with the principle of comprehensive security, to all form of threats, transnational crime and transboundary challenges*”. Selain itu pada tanggal 13 Januari

2007 di Cebu (Filipina) dideklarasikan *Declaration of the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Serta adanya komitmen ASEAN *Social Cultural Community* (ASCC) yang mengatakan bahwa “*ASEAN shall ensure fair and comprehensive migration policies and adequate protection for all migrant workers in accordance with the laws, regulations and policies of respective ASEAN Member States as well as implement the ASEAN Declaration of the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Worker*”. Hal ini mengindikasikan bahwa ASEAN telah memiliki landasan dalam pengaturan pekerja migran di kawasan Asia Tenggara.²

Indonesia memanfaatkan momentum pelaksanaan KTT ke-19 ASEAN dan Keketuaan Indonesia pada tahun 2011 dengan mengadakan beberapa pertemuan dengan negara Malaysia yang diwakili oleh PM Dato Mohd Najib bin Tun Abdul Razak di Lombok pada 20 Oktober 2011. Pertemuan ini membahas tentang kesiapan infrastruktur dan pranata pendukung di Malaysia untuk penerapan kesepakatan perlindungan hukum bagi pekerja migran asal Indonesia. Pertemuan ini menghasilkan perbaikan infrastruktur untuk perlindungan hukum dan HAM bagi pekerja migran asal Indonesia di Malaysia, sehingga pada 1 Desember 2011 kebijakan moratorium pengiriman pekerja migran ke Malaysia resmi dicabut oleh pemerintah Indonesia. Bahkan, pemerintah Malaysia telah menerapkan semua permintaan Indonesia untuk perlindungan pekerja migran asal Indonesia. Salah satu di antaranya adalah libur satu hari dalam satu pekan bagi pembantu rumah tangga dan akreditasi terhadap agen tenaga kerja lokal yang menjadi penyalur pekerja migran.³

Selain itu, akreditasi dan audit kapabilitas terhadap agen penyalur pekerja migran juga diberlakukan di Indonesia demi mencegah pengiriman pekerja migran secara ilegal. Pemerintah Malaysia juga meminta agar tidak ada lagi pekerja migran yang menggunakan visa pelancong atau turis jika bekerja di Malaysia. Tuntutan perbaikan yang Indonesia ajukan kepada Malaysia juga akan membahas perjanjian

² Ben Perkasa Drajat, (2011), “Keketuaan Indonesia di ASEAN 2011”, *Jurnal Diplomasi*, Vol.3 No. 1, Maret, h. 29.

³ Dikutip dari Tim Kementerian Luar Negeri, (2011), *Laporan Diplomasi 2011*, Jakarta: Kementerian Luar Negeri, h. 27.

kerja antara pekerja migran asal Indonesia yang bekerja sebagai pranata rumah tangga dengan majikannya. Hal ini berarti bahwa paspor tetap bisa dipegang langsung oleh pekerja migran yang bersangkutan. Selain itu, ada hak libur satu kali dalam satu pekan dan pembayaran gaji dilakukan lewat transfer bank supaya ada bukti tertulis.⁴

KTT ke-19 ASEAN berakhir dengan baik bagi pemerintah Indonesia dan menghasilkan sembilan kesepakatan. Kesepakatan itu merupakan hasil pembahasan 10 kepala negara/pemerintahan ASEAN dan delapan negara mitra dialog. Kesembilan pencapaian itu adalah pencapaian konkret untuk mempererat tiga pilar konektivitas ASEAN, penguatan pertumbuhan ekonomi regional, membangun arsitektur yang lebih efisien dan efektif bagi kerja sama regional. Selain itu juga menjaga stabilitas dan keamanan kawasan Asia Tenggara, memperkuat peran ASEAN di kancah internasional, peningkatan kerja sama ekonomi di Asia Timur, kerja sama membangun platform dan tindakan nyata ketahanan pangan, energi, dan air sekaligus perubahan iklim, kerja sama bidang penanggulangan ancaman non-tradisional, seperti bencana alam, terorisme, dan kejahatan transnasional, kerja sama menjaga perdamaian, keamanan, dan stabilitas di kawasan Asia Timur.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan di atas, maka penelitian ini pada dasarnya akan diarahkan untuk melihat bagaimana upaya Indonesia untuk memenuhi kepentingan nasionalnya pada saat pelaksanaan KTT ke-19 ASEAN tahun 2011. Selanjutnya yang menjadi fokus adalah faktor-faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi dalam penyusunan politik luar negeri Indonesia. Dengan demikian rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana peran Indonesia dalam penyusunan *agenda setting* isu pekerja migran di KTT ASEAN ke-19 tahun 2011?

⁴ *Ibid.*

2. Apa faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi politik luar negeri Indonesia pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono?

I.3 Kerangka Pemikiran

I.3.1 Tinjauan Pustaka

Penelitian dan analisa mengenai politik luar negeri Indonesia telah cukup banyak dilakukan dalam berbagai sudut pandang. Oleh karena itu peneliti akan memberi fokus pada strategi politik luar negeri Indonesia dalam pembahasan isu pekerja migran, terutama pada saat pelaksanaan KTT ke-19 ASEAN tahun 2011. Berbagai publikasi, baik berupa buku, jurnal, maupun penelitian ilmiah, telah banyak dilakukan untuk membahas hal ini dari berbagai sudut pandang. Tinjauan pustaka ini akan membahas berbagai sumber ilmiah tersebut secara spesifik dan menganalisanya secara detail.

Sumber pustaka pertama yang akan dianalisa adalah buku yang berjudul “Petunjuk Ratifikasi Konvensi Internasional Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya” karya Komite Pengarah Internasional untuk Kampanye Ratifikasi Konvensi Pekerja Migran (ILO). Buku ini merupakan komitmen *International Labour Organization* (ILO) untuk mempromosikan penghargaan hak asasi dan martabat kaum migran. Serta untuk mendorong ratifikasi universal terhadap Konvensi PBB mengenai perlindungan hak-hak seluruh pekerja migran dan anggota keluarganya tahun 1990. Selain itu, buku ini juga bertujuan untuk menempatkan Konvensi tersebut dalam konteks memajukan hak asasi manusia, untuk memproyeksikan luasnya dukungan terhadap Konvensi tersebut dan kampanye global serta untuk memfasilitasi kerjasama dan berbagi informasi antar pelbagai pelaku dalam aktivitas-aktivitas kampanye global yang meliputi berbagi informasi, penyadaran dan promosi ratifikasi Konvensi tahun 1990 melalui strategi-strategi terpadu, mendorong dan memobilisasi aktivitas-aktivitas konstituen masing-masing organisasi anggota, memproduksi dan menyebarkan bahan-bahan kampanye, mempromosikan kerjasama antar penggiat kampanye level internasional dan nasional.

Buku selanjutnya yang peneliti gunakan adalah “Demokrasi Mencari Bentuk (Analisis Politik Indonesia Kontemporer)” karya Bambang Purwoko. Peneliti memilih buku ini karena adanya definisi politik luar negeri menurut ahli politik dari Indonesia. Selain itu, kelebihan buku ini adalah adanya rekaman peristiwa sistem politik Indonesia terutama pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono.

Dengan nuansa yang sama, peneliti menggunakan buku yang berjudul “Diplomasi antara Teori dan Praktik” karya Sukawarsini Djelantik. Buku ini terdiri dari dua bagian, yaitu pembahasan mengenai teori dan praktik diplomasi. Bagian pertama dimaksudkan untuk memberikan pemahaman umum mengenai teori dan sejarah diplomasi dalam politik. Sedangkan, bagian kedua membahas tentang tugas-tugas dan fungsi diplomat yang semakin berkembang akibat dari pesatnya kemajuan teknologi, transportasi dan komunikasi serta keterlibatan masyarakat yang lebih luas dalam aktivitas diplomasi melalui buku “Diplomasi Publik” (masyarakat epistemik). Melalui buku ini peneliti mendapat pemahan bahwa diplomasi tidak terbatas pada aktor negara saja. Para aktor non negara pun, secara khusus masyarakat epistemik, dapat menggunakan diplomasi.

Karya ilmiah lain yang cukup menarik adalah tulisan dari Mohammad Shoelhi (2011) yang berjudul “Diplomasi (Praktik Komunikasi Internasional)”. Buku ini membahas tentang pentingnya komunikasi internasional bagi para diplomat dan konsuler, atau masyarakat. Dengan kemampuan komunikasi internasional seseorang dapat memahami bagaimana menciptakan dan memelihara hubungan internasional yang dinamis. Kesimpulan pada buku ini adalah pada masa informasi tanpa batas sekarang ini setiap orang, baik secara individual maupun institusional, dapat menjadi duta bagi negaranya untuk ikut berdiplomasi dalam politik internasional

Selanjutnya adalah karya ilmiah yang dikarang oleh Kenneth N. Waltz dalam *Theory of International Politics* (1979) memberikan pemahaman tentang perbedaan *unit-level analysis* dengan *system-level analysis*. Identifikasi unit dan sistem berdasarkan ciri-cirinya; struktur politik yang membedakan unit dan sistem; fungsi unit dan sistem. Pemaparan tentang ciri-ciri analisis pada tingkat unit dan

perbedaannya dengan analisis pada tingkat sistem. Analisis pada tingkat sistem akan sangat berbeda dengan analisis pada tingkat unit karena faktor-faktor personal, seperti kepribadian, tingkah laku, dan interaksi aktor, menjadi kurang relevan untuk dijadikan fokus analisis. Analisis sistem menurut Waltz didasarkan pada pemahaman bahwa tidak terdapat tatanan yang hierarkis pada sebuah sistem. Ketiadaan tatanan dalam sebuah sistem membuatnya menjadi anarkis; unit-unit yang ada dalam sebuah sistem memiliki kedaulatan untuk meningkatkan kapasitas power masing-masing. Kondisi anarkis dalam sebuah sistem lantas akan menentukan distribusi kapabilitas antarunit. Hal ini memberikan penjelasan konseptual yang berkaitan dengan teori dan kerangka pemikiran. Sehingga akan berguna untuk memberikan pemahaman teoretis tentang analisis sistem

I.3.2 Kerangka Teori

I.3.2.1 Konsep Kebijakan Luar Negeri

Dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan konsep politik luar negeri. Penelitian ini fokus kepada negara Indonesia selaku aktor independen yang menggunakan konsep politik luar negeri.

Menurut James N Rossenau, politik luar negeri dibedakan dalam tiga konsep pengertian yaitu:

1. Politik luar negeri sebagai kumpulan orientasi;
2. Politik luar negeri sebagai sejumlah komitmen terhadap suatu tindakan dan rencana bagi suatu tindakan; dan
3. Politik luar negeri sebagai bentuk perilaku.

Sebagai kumpulan orientasi, politik luar negeri merupakan perpaduan dari serangkaian norma, nilai, pedoman perilaku dan cita-cita suatu bangsa yang diarahkan untuk mencapai sebuah tujuan atau sebuah kepentingan yang harus diperjuangkan secara total oleh para diplomatnya. Para diplomat ini memiliki komitmen yang bersifat strategis, artinya sebelum mereka melakukan berbagai

tindakan atau keputusan dalam forum internasional maupun memberi respon terhadap berbagai tindakan dari negara lain harus memiliki pedoman, sehingga mereka tidak mengingkari kepentingan negaranya.

Menurut dosen peneliti di Universitas Hasanuddin, yaitu Mappa Nasrun, konsep tentang kebijakan luar negeri merupakan konsep yang pada hakekatnya merupakan refleksi dari keadaan dan perkembangan dalam negeri negara tersebut, kemudian ditambah dengan keadaan dan perkembangan sistem politik internasional dan akan menghasilkan suatu perilaku yang kita kenal sebagai kebijakan luar negeri. Jadi, kebijaksanaan luar negeri itu dipengaruhi oleh faktor-faktor internal dan eksternal.⁵

Oleh karena itu, dalam menjelaskan konsep tentang politik luar negeri harus mengetahui kondisi internal negara tersebut. Sebagai bagian dari politik luar negeri, maka proses pengambilan kebijakan luar negeri juga perlu melibatkan pihak-pihak lainnya, tetapi perlu difokuskan kepada pihak eksekutif negara karena merekalah pemerintah dan pelaksana kebijakan tersebut yang sewaktu-waktu dapat pula bertindak sebagai pengambil kebijakan jika diberikan kewenangan oleh konstitusi negaranya.

Seorang pemimpin dengan sifat psikologis dan kepribadian yang dimilikinya tidak hanya akan berpengaruh dalam pengambilan keputusan, tetapi juga akan banyak mempengaruhi gaya dalam memberikan keputusan atau kebijakan. Sementara ideologi merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pihak yang menganutnya. Ideologi akan mempengaruhi pembuatan suatu kebijaksanaan, taktik dan strategi jangka pendek, serta untuk menetapkan sasaran jangka panjang dari suatu politik luar negeri.

Dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri juga perlu diperhatikan keberadaan aktor-aktor non-negara yang merupakan mitra bagi aktor negara dan telah memberikan kontribusi bagi pembuatan dan pengambilan keputusan yang dilakukan

⁵ Mappa Nasrun, (1990), "Indonesian Relations With The South Pacific Countries: Problem and Prospect", *Disertasi*, UNHAS, h. 98.

oleh negara. Hal ini menunjukkan bahwa dalam proses perumusan dan pengambilan kebijakan luar negeri masukan (*input*) atau yang merupakan dukungan maupun tuntutan dapat datang juga dari aktor-aktor non-pemerintah yang memiliki kepentingan terhadap sebuah keputusan luar negeri.

Menurut Rossenau pembuatan dan penyusunan politik luar negeri selalu dipenuhi dengan dinamika perubahan. Perubahan tersebut bersumber dari persepsi terhadap situasi yang berkembang oleh tiga elemen pokok, yaitu masyarakat (*society*), negara (*state*) dan lingkungan internasional (*international environment*).⁶

Perjalanan politik luar negeri suatu negara tidak selalu melalui jalan mulus dan mapan, sehingga *output* berada pada suatu keadaan tertentu. Seiring dengan perjalanan waktu, tantangan, peluang dan dukungan, serta tuntutan internal maupun eksternal dapat mengakibatkan perubahan dalam perumusan kebijakan dan *output* kebijakan. Politik luar negeri merupakan sikap dan komitmen suatu negara terhadap lingkungan eksternal, strategi dasar untuk mencapai kepentingan nasional yang harus dicapai di luar batas wilayahnya, dan hal itu diterapkan dalam sejumlah keputusan yang dibuat dalam kebijakan politik suatu bangsa.

Selain itu, menurut Barnet dan Muller ada beberapa faktor lain yang harus pula diperhatikan, di mana tidak hanya persoalan tujuan untuk dicapai, tetapi juga fakta-fakta tertentu keberadaan dalam dunia internasional yang mempengaruhi status suatu negara. Faktor-faktor yang mengkondisikan kebijakan politik luar negeri tersebut adalah sebagai berikut:

1) Faktor Geografis Strategis

Merupakan lingkungan fisik dari suatu negara dan berimplikasi terhadap politik militer akibat keadaan geografis tersebut. Dalam kategori ini karakteristik ukuran, iklim, topografi, dan bentuk dari keadaan geografi sangat penting dalam mempengaruhi kebijakan politik luar negeri termasuk juga kondisi pertahanan di udara sebagai bagian integral dari wilayah geografis;

⁶ Richard J. Barnet dan Ronald E. Muller, (2000), *Menjangkau Dunia*, Edisi Pertama, Jakarta: LP3ES, h. 505-509.

2) Faktor Kependudukan

Merupakan ukuran, status sosial ekonomi, dan dinamika pertumbuhan atau kemerosotan jumlah penduduk suatu bangsa akan dicerminkan dalam banyak segi kebijakan luar negerinya. Produktivitas penduduk akan mempengaruhi kemampuan suatu negara untuk mempengaruhi negara lain;

3) Faktor Sumber Daya Alam

Merupakan pertambahan jumlah penduduk yang tidak sebanding dengan sumber daya alam yang dimiliki suatu negara akan mengakibatkan terjadinya ketidakseimbangan jumlah antara kebutuhan masyarakat dengan sumber daya alam yang tersedia, sehingga hal ini akan berpengaruh terhadap pengambilan kebijakan politik suatu negara;

4) Faktor Sumber Daya Ekonomi

Merupakan kesehatan ekonomi suatu negara merupakan petunjuk pada kegiatan dan keteguhan yang diperlihatkan dalam hubungannya dengan negara lain;

5) Faktor Ideologi

Meskipun untuk saat ini ideologi bukanlah merupakan tujuan kebijakan luar negeri, tetapi karena ideologi adalah menyangkut cara berpikir dan nilai yang dianut oleh suatu negara secara kolektif, maka secara otomatis mempengaruhi tujuan dari suatu kebijakan luar negeri.⁷

Suatu kenyataan bahwa setiap negara merumuskan kebijakan politik luar negeri, tetapi tidak mungkin untuk mengatur dan menetapkan proses dinamika internasional menurut keinginannya, di mana hal tersebut sebagai akibat dari interaksi yang terus menerus antara bangsa-bangsa di dunia. Oleh karena kondisi dan situasi dunia yang tidak statis, tetapi mengalami dinamika yang terus berkembang, maka kebijakan politik suatu bangsa selalu mengalami penyusunan ulang dan penyesuaian dengan kondisi politik luar negeri negara lain (politik internasional), karena kebijakan

⁷ Jerel A. Rosati, Joe D Hagan and Martin Sampson III, (1994), *Foreign Policy Restruction: How Government Respond to Global Change*, University of South California Press, h. 277.

luar negeri merupakan perpanjangan tangan (*output*) dari politik luar negeri. Oleh sebab itu, pembuatan kebijakan politik luar negeri hendaknya mampu meminimalisasi rentan antara kebijakan dengan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Plano dan Olton dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri, langkah utama yang harus dilakukan adalah meliputi:

1. menjabarkan pertimbangan kepentingan nasional ke dalam bentuk tujuan dan sasaran yang spesifik;
2. menetapkan faktor situasional di lingkungan domestik dan internasional yang berkaitan dengan kebijakan luar negeri;
3. menganalisis kapabilitas nasional untuk menjangkau hasil yang dikehendaki;
4. mengembangkan perencanaan atau strategi untuk memakai kapabilitas nasional dalam menanggulangi variabel tertentu, sehingga mencapai tujuan yang telah ditetapkan;
5. melaksanakan tindakan yang diperlukan;
6. secara periodik melakukan evaluasi dan meninjau perkembangan yang telah berlangsung dalam menjangkau tujuan atau hasil yang dikehendaki.⁸

Pada implementasinya langkah-langkah tersebut di atas jarang berlangsung secara kronologis, seringkali beberapa langkah dalam proses tersebut berlangsung secara simultan, dan isu yang fundamental dapat berlangsung kembali pada saat kondisi berubah atau berlangsung surut seperti pada masa sebelumnya. Oleh karena itu, diperlukan sebuah diplomasi dan strategi politik luar negeri untuk menghadapi dinamika politik internasional.

Dalam sebuah politik luar negeri diperlukan sebuah diplomasi yang tangguh. Diplomasi merupakan salah satu cara bagi negara untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Diplomasi berasal dari sebuah kata dalam bahasa Yunani, yaitu *diploun*. Menurut Shoelhi, diplomasi lebih dekat artinya dengan duplikasi yang berarti

⁸ Jack C. Plano dan Roy Olton (1999), *Kamus Hubungan Internasional*, Edisi Kelima, Alih Bahasa Wawan Juanda, Bandung: Abardin, h. 5.

menggandakan atau melipat dua, kata diploma juga menunjukkan arti naskah atau dokumen yang dilubangi dan di simpan di kantor pemerintah. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Umum Bahasa Indonesia, diplomasi berarti urusan dalam penyelenggaraan perhubungan resmi antara satu negara dengan negara lain, atau urusan kepentingan sebuah negara dengan perantara wakil-wakilnya di negara lain.

Menurut Sir Ernest Satow, diplomasi merupakan aplikasi intelijen dan taktik untuk menjalankan hubungan resmi antara pemerintahan yang berdaulat, yang kadangkala diperluas dengan hubungan antara negara-negara jajahannya. Barston mendefinisikan diplomasi sebagai manajemen hubungan antar-negara atau hubungan antar-negara dengan aktor-aktor hubungan internasional lainnya. Dari dua definisi yang dikemukakan dua ahli di atas, diplomasi memegang peranan yang penting bagi sebuah negara dalam melakukan hubungan internasional.⁹

Warmadewa menyatakan bahwa dalam pengertian tradisional, *diplomacy is political in nature*. Akan tetapi, ada kecenderungan pada masa kini dan kesadaran yang berkembang bahwa apabila hubungan ekonomi kuat, maka akan berdampak positif bagi hubungan politik. Apabila terjadi peningkatan tensi dalam hubungan politik, maka akan diupayakan pemecahan positif oleh kedua negara karena keuntungan hubungan ekonomi mereka..

Sedangkan strategi sendiri berasal dari bahasa Yunani yaitu *strategia* yang artinya *the art of the general* atau suatu seni yang biasanya digunakan oleh seorang panglima dalam sebuah peperangan. Sedangkan, menurut Karl von Clausewitz, strategi merupakan suatu pengetahuan tentang penggunaan pertempuran untuk memenangkan peperangan, sedangkan perang merupakan kelanjutan politik.

Pada masa kini, penggunaan kata strategi tidak lagi terbatas pada konsep atau seni seorang panglima dalam peperangan, tetapi sudah digunakan secara luas termasuk dalam ilmu hubungan internasional. Oleh karena itu, dalam sebuah politik

⁹ Sukawarsini Djelantik, (2008), *Diplomasi antara Teori dan Praktek*, Yogyakarta: Graha Ilmu, h.3-4.

luar negeri tentu akan menggunakan sebuah strategi supaya tujuan atau kepentingan nasional suatu negara dapat tercapai.

Menurut John P. Lovell dalam Disertasi Fredy B. L. Tobing, dalam menganalisa suatu strategi yang akan digunakan dalam politik luar negeri suatu negara akan ditentukan oleh kombinasi dua aspek, yaitu strategi yang dilakukan pihak lain; dan kapabilitas nasional mereka sendiri. Penerapan strategi suatu negara harus mempertimbangkan berbagai sumber daya dan kapabilitas serta keterbatasan yang dimiliki negara tersebut. Secara garis besar, Lovell membagi strategi politik luar negeri ke dalam empat tipe, yakni *leadership strategy*, *concordance strategy*, *accommodation strategy* dan *confrontation strategy*. Penjelasan terhadap strategi ini akan dijelaskan berdasarkan bagan 1.1 di bawah.



Sumber: Lovell, h. 99.

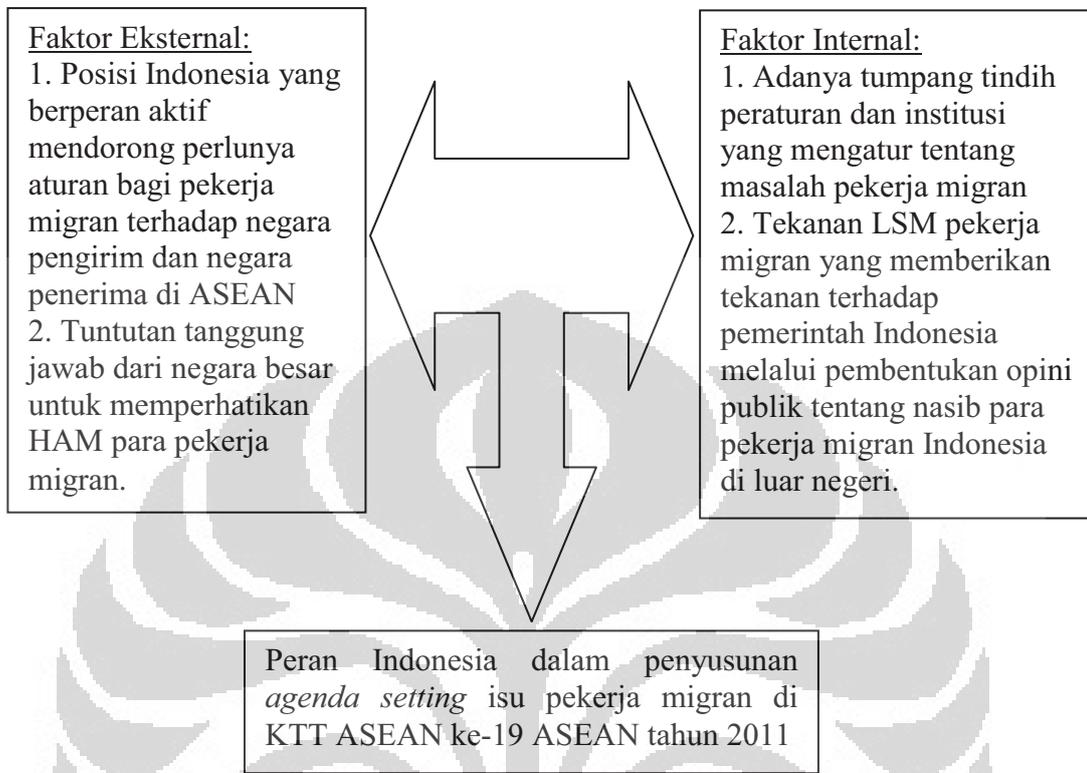
Berdasarkan bagan 1.1 di atas, *accommodation strategy* akan dipilih jika pembuat keputusan memandang kapabilitas negaranya lebih lemah dibandingkan pihak lain, sehingga negara ini akan berusaha menyesuaikan diri dengan pihak lain dan menghindari setiap kemungkinan terjadinya konflik. Jika pembuat keputusan merasa bahwa kapabilitas negaranya lebih kuat dibandingkan dengan pihak lain dan -

merasa bahwa pihak tersebut mengancamnya, maka ia akan memilih *confrontation strategy*.¹⁰

Sedangkan, *leadership strategy* dipilih apabila pembuat keputusan menganggap kapabilitas kemampuan negaranya lebih kuat dibandingkan pihak lain, sehingga pihak lain akan mengikuti kehendaknya. Negara yang menerapkan tipe ini akan berusaha mengendalikan pihak lain secara persuasif. Sebaliknya, *concordance strategy* dipilih apabila pembuat keputusan memandang kapabilitas negaranya lebih lemah dibandingkan pihak lain, tetapi pihak lain diyakini akan mendukungnya. Oleh karenanya negara ini akan berusaha menjalin dan memelihara hubungan yang harmonis dengan pihak lain terutama dengan pihak yang kapabilitasnya lebih kuat. Berdasarkan penjelasan Lovell di atas, dapat dikatakan bahwa pilihan strategi politik luar negeri Indonesia dalam pembahasan isu *migrant workers* pada KTT ke-19 ASEAN tahun 2011 adalah *concordance strategy*. Isu *migrant workers* memang merupakan salah satu fokus Indonesia dalam kerangka ASEAN sehingga Indonesia membina hubungan yang harmonis dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya. Selanjutnya, Indonesia menekankan pembahasan isu pekerja migran pada KTT ke-19 ASEAN tahun 2011 merupakan isu kepentingan bersama karena sebagian besar negara anggota ASEAN adalah negara pengirim pekerja migran dan pilihan menggunakan *concordance strategy* merupakan tindakan yang rasional bagi Indonesia karena pada tahun 2011 Indonesia menjadi Ketua ASEAN. Sebagai Ketua ASEAN pada tahun 2011, Indonesia harus dapat memanfaatkan momentum tersebut untuk menyelesaikan berbagai persoalan Tenaga Kerja Indonesia, terutama sebagai akibat banyaknya kasus Tenaga Kerja Indonesia di Asia Tenggara, pada khususnya maraknya permasalahan yang dialami Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia.

¹⁰ John P. Lovell, (1970), *Foreign Policy in Perspective: Strategy Adaptation Decision Making*, New York: Indiana University, h. 65-66. Lihat juga, Fredy B.L.Tobing (2011), "Dinamika Politik Dalam Pembuatan Keputusan Politik Pada Masa Orde Baru: Kasus Bantuan IMF (1997-1998)", *Disertasi*, Ilmu Politik FISIP UI, Jakarta, h. 15-17.

I.3.2.2 Model Analisa



Berdasarkan model analisa diatas, peneliti akan menganalisis pengaruh faktor eksternal dan faktor internal dalam pembuatan politik luar negeri Indonesia. Berdasarkan hasil analisa tersebut, peneliti akan menganalisa peran Indonesia dalam penyusunan *agenda setting* isu pekerja migran di KTT ASEAN ke-19 tahun 2011.

I.3.2.3 Asumsi

Asumsi adalah fenomena-fenomena yang peneliti anggap benar dan menjadi landasan penelitian, sehingga peneliti memiliki asumsi yang menjadi landasan dalam penelitian ini. Oleh karena itu, asumsi dari penelitian ini adalah: “Peran Indonesia dalam penyusunan *agenda setting* isu pekerja migran di KTT ASEAN ke-19 ASEAN tahun 2011 akan dipengaruhi oleh faktor-faktor internal dan eksternal”.

I.4 Tujuan dan Signifikansi Penelitian

I.4.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan mengenai strategi politik luar negeri Indonesia untuk memenuhi kepentingan nasionalnya melalui kerangka kerja sama regional yaitu ASEAN pada tahun 2011. Secara lebih detail, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menjelaskan peran Indonesia dalam penyusunan *agenda setting* isu pekerja migran di KTT ASEAN ke-19 tahun 2011.
2. Mengetahui faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi peran Indonesia dalam penyusunan *agenda setting* isu pekerja migran di KTT ASEAN ke-19 tahun 2011.
3. Menjelaskan pengaruh faktor internal dan faktor eksternal tersebut terhadap peran Indonesia dalam penyusunan *agenda setting* isu pekerja migran di KTT ASEAN ke-19 tahun 2011.

I.4.2 Signifikansi Penelitian

Penelitian ini diharapkan secara akademik akan mampu memperkaya studi mengenai politik luar negeri Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono II. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi ilmu Hubungan Internasional, pada khususnya Pengkajian Strategi terutama mengenai penggunaan strategi politik luar negeri yang disesuaikan dengan faktor-faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi politik luar negeri Indonesia, di mana peran Indonesia dalam penyusunan *agenda setting* isu pekerja migran di KTT ASEAN ke-19 tahun 2011 bertujuan untuk memenuhi kepentingan nasional Indonesia. Sedangkan secara praktis penelitian ini dapat diharapkan memberikan kontribusi bagi para pihak yang terkait dalam perumusan strategi politik luar negeri Indonesia.

I.6 Metode Penelitian

Untuk menjawab permasalahan mengenai strategi politik luar negeri Indonesia dalam isu pekerja migran pada KTT ke-19 ASEAN tahun 2011, maka peneliti akan menggunakan analisa eksplanatif-analitis dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Menurut Dawson, metode penelitian merupakan alat yang digunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data. Metode penelitian kualitatif adalah penelitian di mana data yang dikumpulkan bersifat kualitatif, yaitu data-data yang dikumpulkan berupa teks, wawancara narasumber, atau pemberian kuesioner kepada responden. Metode kualitatif berusaha memahami dan menafsirkan suatu peristiwa interaksi tingkah laku manusia dalam suatu situasi tertentu menurut perspektif peneliti. Jadi, peneliti merupakan *key instrument*, dalam mengumpulkan data, si peneliti harus turun sendiri ke lapangan secara aktif, terutama apabila teknik pengumpulan data berupa *field research*.¹¹

Lebih lanjut Dawson menyatakan bahwa metode penelitian kualitatif akan mengeksplorasi sikap, perilaku, dan pengalaman melalui metode wawancara terhadap narasumber atau *focus group* yang terdiri dari responden-responden. Metode ini akan mencoba untuk mendapatkan penjelasan yang lebih mendalam (*in-depth opinion*) dari para nara sumber, sehingga akan tercipta hubungan yang baik antara peneliti dengan nara sumber.¹²

Sedangkan, menurut Creswell penelitian kualitatif akan berada pada ruang yang sempit dengan tingkat variasi yang rendah namun memiliki kedalaman bahasan yang tak terbatas. Hal ini karena pendekatan kualitatif merupakan suatu proses penelitian dan pemahaman yang berdasarkan pada metodologi yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia. Pada pendekatan ini, peneliti membuat suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata, laporan terinci dari pandangan responden, dan melakukan studi pada situasi yang alami.

¹¹ Catherine Dawson, (2002), *Metode Penelitian Praktis Sebuah Panduan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h. 15-16.

¹² *Ibid.*

Bogdan dan Taylor mengemukakan bahwa metodologi kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati, sehingga penelitian kualitatif biasanya dilakukan pada kondisi alamiah dan bersifat penemuan. Dalam penelitian kualitatif, peneliti adalah instrumen kunci. Oleh karena itu, peneliti harus memiliki bekal teori dan wawasan yang luas jadi bisa bertanya, menganalisis, dan mengkonstruksi obyek yang akan diteliti, sehingga permasalahan dalam penelitian ini menjadi lebih jelas. Penelitian ini lebih menekankan pada makna dan terikat nilai. Penelitian kualitatif digunakan jika masalah belum jelas, untuk mengetahui makna yang tersembunyi, untuk memahami interaksi sosial, untuk mengembangkan teori, untuk memastikan kebenaran data, dan meneliti sejarah perkembangan.¹³

Penelitian kualitatif pada umumnya lebih menekankan pada data berupa kontekstual ketimbang numerik. Secara epistemologis, penelitian ini digambarkan sebagai interpretivis. Maksudnya, berbeda dengan adopsi model saintifik eksakta dalam penelitian kuantitatif, penekanan dalam penelitian kualitatif lebih terdapat pada pemahaman mengenai dunia sosial lewat penelitian atas penafsiran mengenai dunia tersebut melalui para partisipannya.

Sedangkan posisi ontologis penelitian kualitatif dicitrakan sebagai konstruksionis yang menyatakan, properti sosial lebih merupakan hasil interaksi antara individu daripada fenomena dan memisahkannya dari pihak-pihak yang terlibat dalam konstruksinya. Di samping itu, penelitian kualitatif pada dasarnya merupakan gambaran induktif dari hubungan antara teori dan penelitian, di mana teori dihasilkan melalui penelitian atau dengan kata lain penelitian membuahkan suatu teori.

Terdapat enam tahapan utama dalam penelitian kualitatif. Tahap pertama adalah pemilihan pertanyaan penelitian. Pertanyaan penelitian dalam penelitian kualitatif dapat dinyatakan dengan berbagai macam cara, antara lain dengan pengungkapan secara general yang digabungkan dengan penelitian tujuan dari artikel

¹³ Lexy J. Moleong, (2005), *Metodologi Penelitian Kualitatif* Edisi Revisi, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, h. 72 - 73.

ataupun dinyatakan secara eksplisit. Tahapan kedua, pemilihan lokasi dan subyek penelitian yang relevan, kemudian pengumpulan data dan interpretasi data yang dihasilkan dalam penelitian. Tahapan kelima yaitu penyusunan konsep dan teori. Tahapan ini dilakukan dengan dua cara yaitu merincikan spesifikasi dari pertanyaan penelitian, dan mengumpulkan data yang lebih lengkap. Sedangkan tahapan terakhir adalah penelitian hasil penelitian dan kesimpulan.

Sebagian besar peneliti yang menggunakan metode kualitatif menganggap bahwa teori ialah sesuatu yang muncul dari proses pengumpulan dan analisis data walaupun ada pula sebagian peneliti kualitatif yang membantah bahwa data kualitatif dapat dan harus mendapat peran penting dalam kaitannya dengan pengujian teori. Silverman membantah bahwa akhir-akhir ini semakin banyak peneliti kualitatif yang tertarik pada pengujian teori. Tentu saja, tidak ada alasan mengapa penelitian kualitatif tidak dapat digunakan untuk menguji teori yang sesuai dengan koleksi data. Dalam kasus apapun, penelitian kualitatif membutuhkan pengujian teori sebagai salah satu langkah dalam proses penelitiannya.¹⁴

Teori tidaklah bisa dilepaskan dari konsep-konsep yang menyokongnya. Bagi sebagian besar peneliti kualitatif, membangun suatu ukuran konsep tidak terlalu menjadi pertimbangan signifikan. Akan tetapi, suatu konsep tetap merupakan bagian yang penting dari penelitian kualitatif. Misalnya, bagaimana suatu konsep dibentuk dan digunakan dalam penelitian kualitatif kerap berbeda dengan yang dinyatakan dalam strategi penelitian kuantitatif. Menurut Finlay, riset kualitatif berbasis pada konsep “*going exploring*” yang melibatkan *in-depth and case-oriented study* atas sejumlah kasus atau kasus tunggal.

Isu mengenai kualitas penelitian dalam penelitian kualitatif selalu menjadi perdebatan diantara para peneliti kualitatif. Selain dua pendapat di atas, Yardley juga mengemukakan empat kriteria untuk menentukan kualitas penelitian kualitatif yaitu sensitivitas terhadap konteks permasalahan, komitmen dan ketelitian terkait dengan

¹⁴ *Ibid.*

subyek penelitian, transparansi dan koheren, serta dampak dan urgensi dari penelitian yang dilakukan.

Dalam melakukan penelitian kualitatif terdapat lima hal yang menjadi perhatian utama. Pertama, bagaimana melihat subyek permasalahan dari sudut pandang orang yang dianalisa. Dalam penelitian kualitatif, keberadaan manusia sebagai peneliti maupun obyek yang diteliti senantiasa memberikan pengaruh pada lingkungan dan kejadian-kejadian tertentu. Hal ini menyebabkan dunia sosial harus diinterpretasikan dari perspektif orang yang diteliti.

Kedua, peneliti kualitatif cenderung untuk bersikap deskriptif dalam detail penelitian hasil penelitiannya. Hal ini dikarenakan adanya penekanan untuk memahami konteks perilaku sosial sebagai obyek penelitian mereka, sehingga laporan penelitian akan memberikan gambaran penyajian yang menyeluruh dari penelitian tersebut.

Perhatian selanjutnya ditekankan pada proses. Proses dapat diartikan sebagai rangkaian sekumpulan peristiwa, aksi, dan aktifitas dalam suatu rentan waktu tertentu. Proses pun seringkali dimanfaatkan untuk memahami kehidupan sosial pada penelitian kualitatif dengan metodologi *ethnographic*. Pemahaman tersebut juga dapat diperoleh melalui wawancara terstruktur maupun tidak terstruktur. Perhatian keempat adalah kecenderungan penelitian kualitatif yang fleksibel dan tidak terstruktur. Sebab, peneliti dapat dengan mudah mengganti arah investigasi.

Sedang perhatian terakhir adalah penyusunan Teori Dari Bawah (TDB) atau dikenal dengan *grounded theory*. Menurut Pandith, ada tiga unsur dasar yang perlu dipahami dalam menyusun TDB, yaitu konsep, kategori, dan preposisi.¹⁵ Konsep amat berhubungan dengan data, sebab konsep merupakan satuan kajian dasar yang dibentuk dari konseptualisasi data. Atas dasar itulah, teori disusun. Teori tidak dapat dibangun dengan kejadian aktual atau kegiatan-kegiatan yang dilaporkan. Kejadian,

¹⁵ *Ibid.*

peristiwa diambil atau dianalisis sebagai indikator potensial dari fenomena dengan pemberian nama atau label secara konseptual.

Unsur kedua adalah kategori yang didefinisikan sebagai kumpulan yang lebih tinggi dan lebih abstrak dari konsep yang data wakili. Unsur terakhir adalah preposisi menunjukkan hubungan-hubungan kesimpulan antara satu kategori dan konsep-konsep yang menyertainya. Di antara kategori-kategori yang diskrit, unsur ketiga ini dinamakan Glaser dan Strauss (1967) sebagai hipotesis.

I.7 Sistematika Penelitian

Sistematika penelitian ini akan dipapakan menjadi lima bagian.

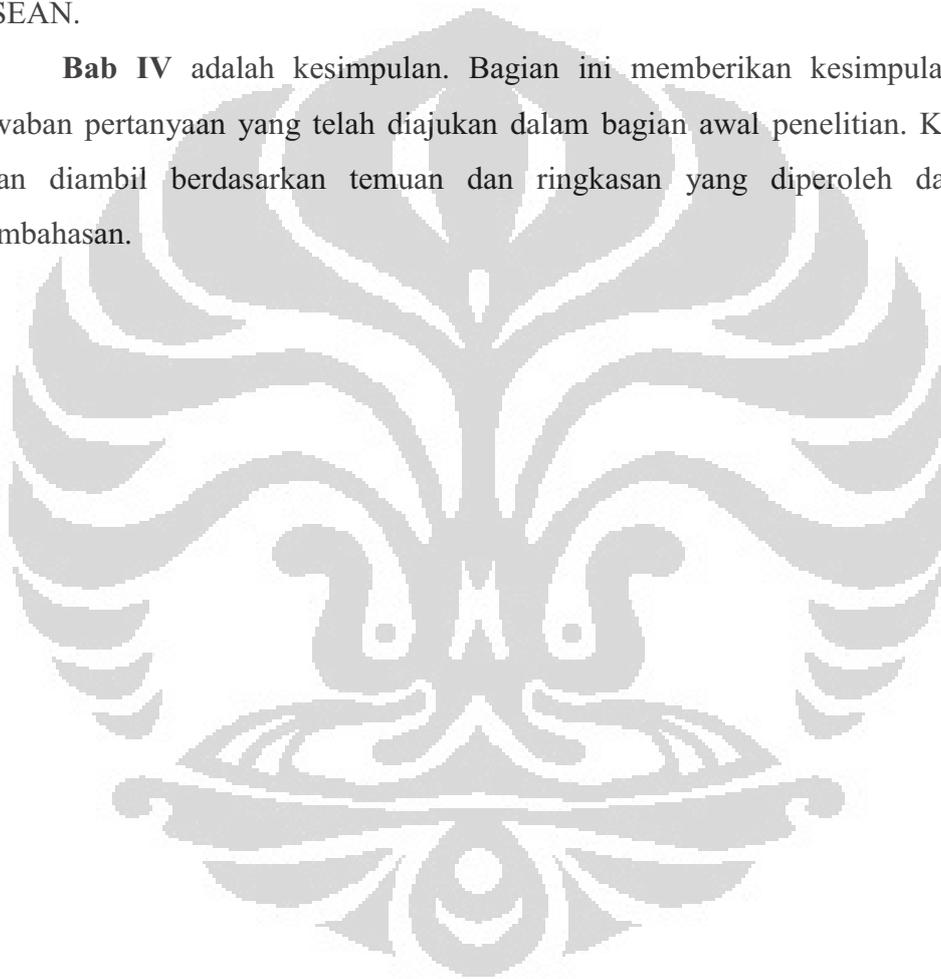
Bab I adalah pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah; rumusan masalah; metode penelitian; kerangka pemikiran; tinjauan pustaka; kerangka teori; konsep kebijakan luar negeri; model analisa; asumsi dan hipotesa; tujuan dan signifikansi penelitian; tujuan penelitian; signifikansi penelitian serta sistematika penelitian.

Bab II pada bab ini peneliti akan menjelaskan tentang Politik Luar Negeri Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Bab ini terdiri dari dua bagian. Pada bagian pertama akan membahas tentang Politik Luar Negeri Indonesia. Bagian ini akan terdiri atas Prinsip Politik Luar Negeri Indonesia dan Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono II. Pada bagian kedua akan membahas tentang politik luar negeri Indonesia di ASEAN. Bagian ini terdiri atas Indonesia sebagai Ketua ASEAN pada tahun 2011 serta isu pekerja migran dan ASEAN.

Bab III akan menganalisa tentang faktor-faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi Indonesia dalam *agenda setting* isu pekerja migran di KTT ASEAN ke-19. Bab ini terdiri atas tiga bagian. Bagian pertama akan membahas tentang Faktor-faktor internal yang mempengaruhi Indonesia dalam *agenda setting* Isu Pekerja Migran di KTT ASEAN ke-19. Bagian ini terdiri atas politik luar negeri Indonesia mengenai pekerja migran dan peran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Bagian kedua membahas tentang faktor-faktor eksternal yang mempengaruhi Indonesia dalam *agenda setting* isu pekerja migran di KTT ASEAN ke-19. Bagian ini terdiri atas posisi Indonesia di ASEAN tentang isu pekerja migran dan pengaruh negara besar di ASEAN. Bagian ketiga membahas tentang *agenda setting* isu pekerja migran di KTT ASEAN ke-19. Bagian ini terdiri atas peran Indonesia dalam *agenda setting* isu pekerja migran di KTT ASEAN ke-19 dan negosiasi isu pekerja migran di ASEAN.

Bab IV adalah kesimpulan. Bagian ini memberikan kesimpulan sebagai jawaban pertanyaan yang telah diajukan dalam bagian awal penelitian. Kesimpulan akan diambil berdasarkan temuan dan ringkasan yang diperoleh dari bagian pembahasan.



BAB II

PPOLITIK LUAR NEGERI INDONESIA PADA MASA PEMERINTAHAN PRESIDEN SUSILO BAMBANG YUDHOYONO II

II.1 Politik Luar Negeri Indonesia

Pada bab ini peneliti akan membahas tentang politik luar negeri Indonesia pada periode kedua pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (Susilo Bambang Yudhoyono II). Bab ini terdiri atas prinsip politik luar negeri Indonesia bebas aktif, politik luar negeri Indonesia pada periode kedua pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan strategi politik luar negeri Indonesia pada KTT ke-19 ASEAN tahun 2011, terutama dalam isu pekerja migran.

II.1.1 Prinsip Politik Luar Negeri Indonesia

Prinsip politik luar negeri Bebas Aktif telah dikenal pada masa Pemerintahan Presiden Soekarno. Prinsip politik luar negeri bebas aktif muncul pertama kali pada masa perang dingin. Prinsip politik luar negeri ini dikemukakan oleh Hatta di depan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) pada tanggal 2 September 1948 dalam pidato yang berjudul “Mendayung di antara Dua Karang”. Mendayung sama artinya dengan upaya aktif. Sedangkan, di antara dua karang berarti tidak terikat oleh dua kekuatan adikuasa yang ada saat itu yaitu Amerika Serikat dengan Blok Barat dan Uni Soviet yang membentuk Blok Timur. Kedua negara *super power* ini berusaha menyebarkan ideologi politik yang dianutnya, Amerika Serikat dengan ideologi Kapitalisme-Liberalisme dan Uni Soviet dengan ideologi Sosialis-Komunisme.¹⁶

Prinsip politik luar negeri bebas aktif memiliki tujuan untuk mencapai kemerdekaan Indonesia yang seutuhnya. Hal ini menjelaskan bahwa secara ideologi Indonesia harus memiliki kemerdekaan dalam menentukan ideologi apa yang akan

¹⁶ Mohammad Hatta, (1953), *Dasar Politik Luar Negeri Indonesia*, Jakarta: Tintamas, h.14.

dianutnya. Oleh karena itu, strategi ke dalam dan ke luar disusun untuk melaksanakan tujuan Indonesia tersebut. Masa perang dingin berakhir pada tahun 1990 dengan kemenangan di pihak Amerika Serikat. Indonesia berhasil melalui masa ini dengan baik karena Indonesia dapat memahai kedudukannya di dunia Internasional. Hal ini berarti bahwa Indonesia bisa membaca situasi dunia internasional dengan baik.¹⁷

Peran Hatta juga diakui oleh Menteri Luar Negeri Indonesia Mochtar Kusumaatmaja periode 1978-1988 sebagai peletak dasar bagi politik luar negeri Indonesia.¹⁸ Pernyataan Hatta adalah:

*“Mestikah kita bangsa Indonesia yang berjuang untuk kemerdekaan bangsa dan negara kita, hanya harus memilih antara pro-Rusia atau pro-Amerika? Apakah tidak ada pendirian yang lain yang harus kita ambil dalam mengejar cita-cita kita?”*¹⁹

Pertanyaan itu kemudian dijawab oleh Bung Hatta sendiri, bahwa pendirian yang harus kita ambil adalah bangsa Indonesia tidak boleh menjadi objek dalam pertarungan politik internasional, melainkan kita harus tetap menjadi subyek yang berhak menentukan sikap kita sendiri, berhak memperjuangkan tujuan kita sendiri, Indonesia merdeka seluruhnya. Hal ini merupakan dasar yang fundamental dari pada politik bebas Republik Indonesia. Dasar perjuangan yang telah menjadi semboyan yaitu percaya akan diri sendiri dan berjuang atas kesanggupan sendiri. Tetapi bukan berarti menutup diri dari dunia luar. Bangsa Indonesia harus bisa mengambil keuntungan dari situasi internasional untuk mencapai tujuan bangsa.²⁰

Secara jelas dan sistematis tujuan politik luar negeri menurut Hatta adalah sebagai berikut:

1. Mempertahankan kemerdekaan bangsa dan menjaga keselamatan negara.

¹⁷ *Ibid.*, h.14.

¹⁸ Mochtar Kusumaatmaja, (1982), *Bung Hatta: Peletak Dasar Politik Luar Negeri Indonesia*, dalam Idayu Press, Jakarta, h.198.

¹⁹ Mohammad Hatta, *Mendayung Di Antara Dua Karang*, Jakarta: Kementerian Penerangan Republik Indonesia, h. 12.

²⁰ M. Sabir, (1987), *Politik Bebas Aktif*, Jakarta: Masagung, h. 15.

2. Memperoleh dari luar negeri barang-barang yang diperlukan untuk memperbesar kemakmuran rakyat, apabila barang-barang itu tidak atau belum dihasilkan sendiri.
3. Perdamaian internasional, karena hanya dalam damai Indonesia dapat membangun dan memperoleh syarat-syarat yang diperlukan untuk memperbesar kemakmuran rakyat.
4. Persaudaraan segala bangsa sebagai pelaksanaan dari cita-cita yang tersimpul dalam Pancasila menjadi dasar filsafat negara kita.²¹

Pendapat di atas mengindikasikan adanya keinginan kuat dari Indonesia untuk dapat mandiri, bebas dan aktif dalam segala hal. Indonesia harus dapat mengandalkan kemampuan diri sendiri dari pada tergantung dari bantuan pihak. Selain itu, berdasarkan pendapat di atas maka Indonesia juga perlu merumuskan sebuah strategi politik luar negeri yang baik jika ingin mencapai tujuan di atas. Sehingga prinsip politik luar negeri bebas aktif merupakan prinsip yang sesuai pada dunia internasional saat itu. Selain itu prinsip politik luar negeri bebas aktif secara umum bisa diterima di dunia internasional.

II.1.2 Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono II

Politik luar negeri Indonesia pada masa pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono dapat diketahui melalui pidato USINDO di Washington DC tahun 2005, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengatakan:

“As President, I will continue to promote Indonesia’s independent and active foreign policy. We will project Indonesia as an open, tolerant, modern, democratic, outward-looking country with a strong voice for peace and justice in the international community”.

Arti:

²¹ *Ibid.*, h. 15.

“Sebagai Presiden, saya akan terus mendorong kebijakan luar negeri Indonesia yang independen dan aktif. Kami akan memproyeksikan Indonesia sebagai negara terbuka, toleran, modern negara, demokratis, berwawasan ke luar dengan suara yang kuat untuk perdamaian dan keadilan di masyarakat internasional”.

Pernyataan di atas mencerminkan keinginan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk menciptakan politik luar negeri dengan prinsip bebas dan aktif dalam pelaksanaannya. Selain itu, pelaksanaan politik luar negeri akan dilaksanakan secara terbuka, toleran, modern, demokratis dan bertujuan kuat untuk menciptakan perdamaian dan keadilan di komunitas internasional. Kini pada periode kedua pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, beliau menempatkan komunitas regional ASEAN sebagai perhatiannya. Sasaran utama partisipasi Indonesia dalam organisasi ASEAN di kawasan Asia Tenggara adalah:

1. Terpeliharanya perdamaian dan stabilitas di kawasan Asia Tenggara maupun kawasan yang lebih luas;
2. Mengembangkan arsitektur kawasan Asia Tenggara dan sekitarnya berdasarkan keseimbangan dinamis (*dynamic equilibrium*);
3. Menunjang pembangunan ekonomi nasional;
4. Pengembangan nilai-nilai dan institusi bersama kawasan; serta
5. Mengembangkan kerja sama dalam penanganan isu-isu transnasional dan global serta isu-isu khusus lain seperti perubahan iklim, energi, penanganan bencana, dan lain-lain.

Pada masa pemerintahan yang kedua ini, Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, Indonesia mengandalkan penggunaan kerangka kerja sama misalnya kerangka kerja sama regional ASEAN, dalam usahanya untuk memenuhi kepentingan nasionalnya di luar negeri. Beliau ingin *redefining* terhadap kebijakan luar negeri Indonesia dan ingin menerapkan pendekatan *full engagement* dalam melakukan kebijakan luar negeri. Selain itu untuk mendapatkan kepercayaan dari negara lain maka Indonesia mengambil segala kesempatan yang ada dan positif misalnya dengan

keanggotaan Indonesia di G-20, Keketuaan Indonesia di ASEAN pada tahun 2011 dan selaku tuan rumah penyelenggara KTT ASEAN pada tahun 2011. Keaktifan Indonesia dalam berbagai organisasi internasional karena adanya situasi internasional yang damai.

Selain itu, tingginya tingkat perkonomian mendorong organisasi regional seperti ASEAN untuk berkembang. Bahkan Indonesia beserta negara-negara anggota ASEAN lainnya telah menetapkan tahun 2015 telah terbentuk Komunitas ASEAN di kawasan Asia Tenggara. Komunitas ASEAN ini terdiri dari tiga pilar yaitu Pilar Sosial-Budaya, Pilar Ekonomi dan Pilar Politik-Keamanan.

Kebijakan luar negeri Indonesia diarahkan pada apa yg terjadi di sekitar mulai dari yang terdekat misalnya ASEAN sampai yang terjauh wilayah geografisnya. Hal ini mengindikasikan bahwa Indonesia akan memberikan perhatian yang optimal kepada ASEAN.

Selain itu, kebijakan kawasan yang diterapkan oleh Indonesia ditujukan untuk menciptakan lingkungan yang kondusif dan menunjang kepentingan Indonesia di bidang keamanan dan pembangunan ekonomi. Kawasan Asia Tenggara dimana Indonesia berada merupakan prioritas pertama bagi kebijakan kawasan Indonesia dan dikembangkan melalui penguatan kerja sama regional ASEAN.

Hal ini tercermin melalui Menteri Luar Negeri Indonesia, Marty M. Natalegawa, yang menggunakan kebijakan *Dynamic Equilibrium Engagement* dalam pelaksanaan kebijakan luar negeri Indonesia. *Dynamic Equilibrium Engagement* merupakan keinginan Indonesia agar seluruh negara, termasuk negara-negara anggota ASEAN, dalam usaha mencapai kepentingan nasional harus bersedia didinamiskan dengan negara lain karena semua negara adalah sama/*equal* kedudukannya. Sehingga tidak perlu terjadi persaingan antar negara dalam memenuhi kepentingan nasionalnya.

Pada saat yang bersamaan, penguatan kerja sama ASEAN direfleksikan pula melalui pemantapan sentralitas ASEAN dalam perkembangan arsitektur kawasan. Tema pada Keketuaan Indonesia untuk ASEAN adalah *ASEAN Community in a Global Community of Nations*. Kepemimpinan Indonesia diarahkan sesuai dengan

Piagam ASEAN dan Cetak Biru Komunitas ASEAN yang komprehensif. Dengan demikian, tahun 2011 dapat menjadi salah satu tahap yang signifikan bagi persiapan tinggal landas (*launch pad*) seluruh negara anggota ASEAN guna mencapai suatu Komunitas ASEAN yang kokoh di tahun 2015.²²

Kawasan Asia Tenggara sendiri merupakan bagian dari kawasan yang lebih luas yang mencakup kawasan Asia Timur dan Selatan serta Asia Pasifik. Sebagai konsekuensinya, kawasan Asia Tenggara tidak dapat terlepas dari kepentingan kawasan lainnya dan sebaliknya kawasan Asia Tenggara pun memiliki kepentingan terhadap apa yang terjadi di kawasan sekitarnya. Sebagai bagian dari kawasan Asia Pasifik, kerja sama regional di kawasan Asia Tenggara, Asia Timur, dan Asia Pasifik merupakan prioritas utama diplomasi kawasan Indonesia. Dua elemen utama dalam kebijakan Indonesia menyangkut pengembangan arsitektur kawasan Asia Pasifik adalah:

1. Peran sentral ASEAN dimana Komunitas ASEAN yang sedang dibentuk harus menjadi inti dari arsitektur kawasan dimaksud;
2. Arsitektur kawasan ini dikembangkan berdasarkan konsep *dynamic equilibrium*.²³

Sejauh ini, ASEAN telah mengembangkan sejumlah mekanisme regional untuk *engagement* negara non-ASEAN di kawasan Asia Pasifik. Mekanisme dimaksud adalah ASEAN+1 dengan mitra wicara, ASEAN+3 dengan negara-negara Asia Timur Laut, *ASEAN Regional Forum* (ARF) dan *East Asia Summit* (EAS). Berbagai mekanisme ini merupakan *multi-pathways* menuju pembentukan arsitektur kawasan di Asia Pasifik.

Sepanjang tahun 2011, Indonesia terus mengupayakan diterimanya pandangan Indonesia mengenai arsitektur kawasan di Asia Pasifik yang bersifat inklusif dan didasarkan pada keseimbangan dinamis di kawasan. Konsep *dynamic equilibrium*

²² *Diplomasi 2011, op.cit.*, h.35.

²³ *Ibid.*

yang dikembangkan Indonesia adalah suatu kondisi di kawasan Asia Pasifik yang ditandai oleh:

1. Tidak adanya dominasi suatu kekuatan tertentu di kawasan;
2. Pendekatan kerja sama dan persaingan konstruktif yang saling menguntungkan;
3. Paradigma *win-win*, dan bukan *zero-sum game*, di mana kemajuan yang dicapai satu pihak merupakan peluang/kesempatan dan bukan ancaman bagi pihak lain; serta
4. Paradigma yang menekankan penyelesaian damai terhadap konflik dan senantiasa mengedepankan diplomasi dan dialog daripada penggunaan kekuatan militer.²⁴

Penerapan konsep *dynamic equilibrium* antara lain dilakukan melalui proses pengembangan mekanisme kerja sama di ASEAN, yaitu dengan diterimanya AS dan Rusia sebagai anggota baru ASEAN dan kedua negara tersebut untuk pertama kalinya hadir di KTT ASEAN ke-19 yang diadakan di Bali (Indonesia) pada tahun 2011. Hal ini bertujuan supaya China tidak menjadi kekuatan yang dominan di ASEAN. Tapi tercipta sebuah keseimbangan diantara negara anggota ASEAN karena tidak ada yang mendominasi. Konsep Indonesia mengenai arsitektur kawasan ASEAN secara prinsip telah diterima oleh negara-negara anggota ASEAN lainnya.²⁵

II.2 Politik Luar Negeri Indonesia di ASEAN

Politik luar Indonesia di ASEAN oleh peneliti dihubungkan dengan peran Indonesia sebagai ketua ASEAN pada tahun 2011. Pada masa keketuannya, Indonesia mengarahkan ASEAN menuju persiapan tinggal landas (*launch pad*) bagi seluruh negara anggota ASEAN guna mewujudkan Komunitas ASEAN di tahun 2015. Upaya perwujudan Komunitas ASEAN tersebut dilakukan dengan pendekatan atas tiga pilar

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Hasil Wawancara dengan Sofi'e Inayati di LIPI, pada 28 Januari 2012, pukul 14.30 WIB.

Komunitas ASEAN, yakni politik-keamanan, ekonomi serta sosial dan budaya, melalui implementasi *Declaration on the Roadmap for an ASEAN Community (2009-2015)*. Dalam periode Keketuaan ASEAN 2011, Indonesia telah menetapkan tiga prioritas sebagai berikut:

1. Memastikan kemajuan yang signifikan dalam pencapaian Komunitas ASEAN 2015
2. Memastikan terpeliharanya tatanan dan situasi di kawasan yang kondusif bagi upaya pembangunan
3. Menggulirkan pembahasan mengenai perlunya visi “ASEAN pasca-2015”, yaitu peran masyarakat ASEAN dalam masyarakat dunia (*ASEAN Community in a Global Community of Nations*).²⁶

Melalui ketiga prioritas tersebut di atas, peneliti melihat bahwa ada kesempatan bagi Indonesia untuk memperjuangkan kepentingan nasionalnya. Menurut prioritas pertama yang mengatakan bahwa akan tercapai sebuah kemajuan yang signifikan dalam pencapaian Komunitas ASEAN pada tahun 2015. Komunitas ASEAN terdiri dari tiga pilar yaitu Pilar Ekonomi, Pilar Politik-Keamanan dan Pilar Sosial-Budaya. Jika diperhatikan lebih lanjut, dalam Pilar Sosial-Budaya ada pembahasan agenda tentang isu pekerja migran. Melalui pembahasan agenda pekerja migran ini, Indonesia perlu meyakinkan pentingnya perhatian ASEAN terhadap pekerja migran. Selama ini di ASEAN ada dua kelompok dalam masalah pekerja migran yaitu kelompok *sending states* dan kelompok *receiving states*. Kelompok *sending states* merupakan kelompok yang mengirim pekerja migran ke negara lain, yaitu:

1. Indonesia,
2. Filipina,
3. Myanmar,

²⁶ Ben Perkasa Drajat, (2011), “Keketuaan Indonesia di ASEAN 2011”, Jurnal *Diplomasi*, Vol.3 No. 1, h. 29.

4. Laos,
5. Kamboja dan
6. Vietnam.

Sedangkan, *kelompok receiving states* adalah kelompok negara yang menerima pekerja dari negara lain untuk bekerja di wilayah negaranya. Kelompok ini terdiri atas:

1. Malaysia,
2. Thailand,
3. Singapura dan
4. Brunei Darussalam.

Pembahasan lebih detail mengenai kedua kelompok ini akan peneliti bahas pada bagian berikutnya dari tesis ini.

Melihat adanya konflik kepentingan dari dua negara di atas, menurut Yuyun Wahyuningrum seorang *senior advisor on Human Rights and ASEAN* dari HRWG Indonesia's NGO *Coalition for International Human Rights Advocacy* mengatakan bahwa:

*“Prestasi Indonesia saat menjadi Ketua ASEAN pada tahun 2011 adalah berhasil mengajak negara-negara anggota ASEAN lain untuk membahas kembali pentingnya isu pekerja migran”.*²⁷

Hal ini karena sejak tahun 2007 sampai tahun 2011 tidak ada peningkatan signifikan dalam negosiasi isu pekerja migran di ASEAN. Sedangkan peneliti melihat bahwa hal ini merupakan pencapaian yang perlu diapresiasi bagi politik luar negeri Indonesia khususnya dalam hal pekerja migran. Munculnya kesadaran negara-negara anggota ASEAN terhadap pembahasan agenda isu pekerja migran merupakan kemajuan yang secara tidak langsung akan memberikan dampak bagi Indonesia. Hal ini karena

²⁷ Hasil Wawancara Peneliti dengan Yuyun Wahyuningrum seorang *senior advisor on Human Rights and ASEAN* dari HRWG Indonesia's NGO *Coalition for International Human Rights Advocacy* di Kantor HRWG Pada Tanggal 15 Mei 2012, Pada Pukul 10.30 WIB.

Indonesia merupakan negara pengirim pekerja migran yang terbesar dibandingkan dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya. Sehingga sukses tidaknya pembahasan ini akan memberikan pengaruh bagi pekerja migran yang berasal dari Indonesia. Penjelasan lebih detail untuk hal ini akan peneliti bahas pada bagian selanjutnya dari penelitian ini.

Menurut Dewi Fortuna Anwar, Deputi Bidang Politik Setwapres, *People-Centered ASEAN* merupakan tantangan yang dihadapi ASEAN. Hal ini merupakan harapan dan tantangan bagi keketuaan Indonesia pada tahun 2011. Indonesia diharapkan bisa mewadahi ASEAN dengan masyarakatnya. Keketuaan Indonesia memang hanya satu tahun saja, tetapi besar harapan supaya Indonesia bisa memberi *intellectual leadership* untuk tiga hingga empat tahun ke depan supaya ada modalitas yang bisa dipegang di ASEAN dan tidak berubah saat menuju Komunitas ASEAN pada tahun 2015.²⁸

Menurut Tri Nuke Pudjiastuti, Indonesia sangat berkepentingan atas isu pekerja migran karena posisinya sebagai negara pengirim (*sending state*) dalam hal pekerja migran. Selama ini proposal yang ada mengenai pekerja migran, di mana Indonesia sebagai *focal point*-nya, belum bisa diterima oleh seluruh negara anggota ASEAN. Semua pembicaraan mengalami *deadlock*, terutama karena Malaysia melakukan penolakan. Akan tetapi Indonesia berhasil mengagendakan kembali isu pekerja migran di ASEAN pada tahun 2011. Peran yang dapat dilakukan Indonesia dalam isu pekerja migran adalah dapat melanjutkan negosiasi, melakukan standarisasi peraturan tenaga kerja migran ASEAN dan memperbaiki sistem keimigrasian.²⁹

²⁸ “Menuju Masyarakat ASEAN: Strategi Pengembangan People-Centered”, diakses dari <http://www.politik.lipi.go.id/index.php/in/kegiatan/457-diskusi-sehari-menuju-masyarakat-aseanstrategi-pengembangan-people-centered>, Pada tanggal 15 Juni 2012, Pada pukul 9.15 WIB.

²⁹ *Ibid.*

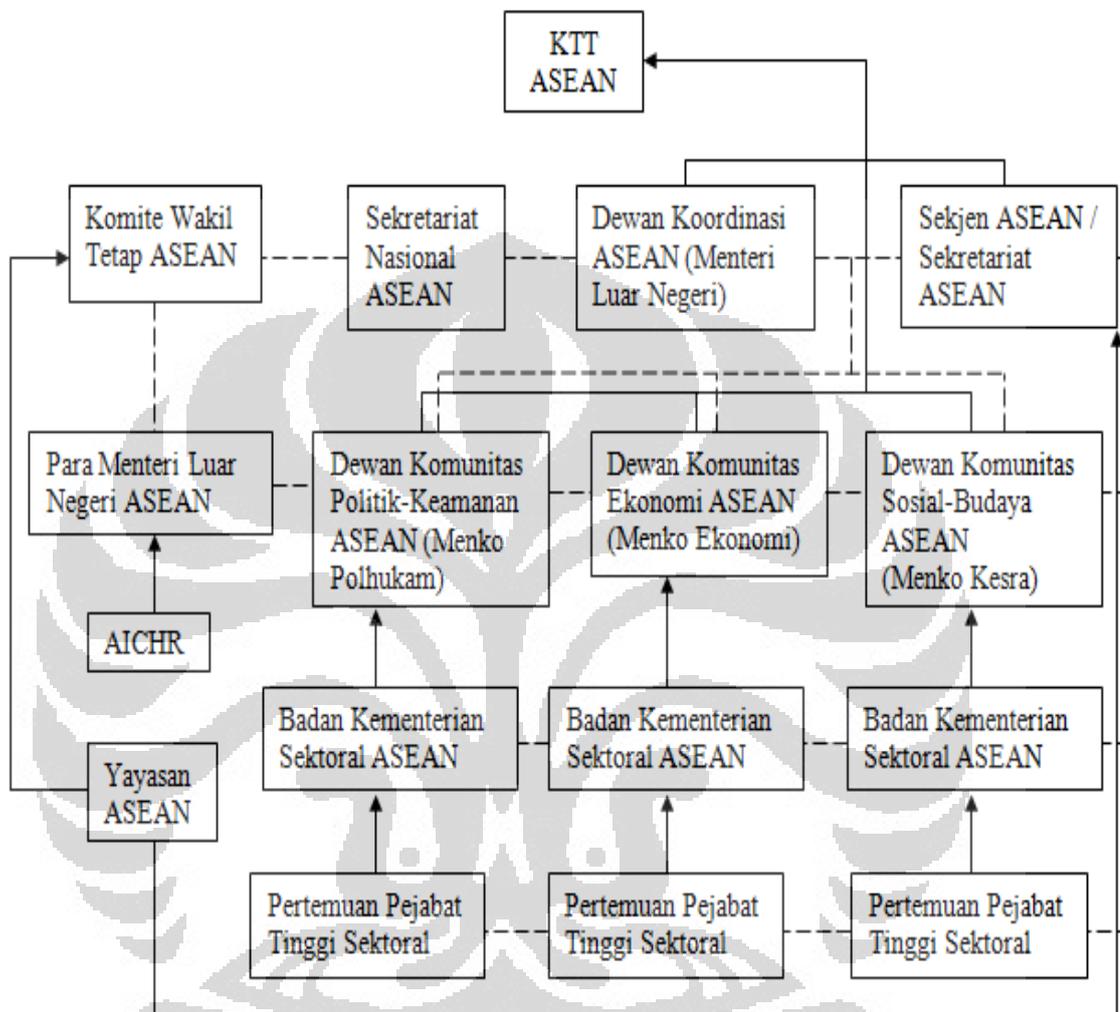
II.2.1 Indonesia Sebagai Ketua ASEAN pada Tahun 2011

Pada periode kepemimpinan Indonesia pada tahun 2011 ada dua KTT yang diselenggarakan yaitu KTT ke-18 ASEAN dan KTT ke-19 ASEAN. Kedua KTT ini memiliki arti penting karena KTT merupakan tingkat tertinggi dalam pengambilan keputusan di ASEAN. KTT ASEAN merupakan pertemuan Kepala Negara atau Pemerintahan negara-negara anggota ASEAN. Selama ini dalam KTT ASEAN ada dua sesi utama yakni interaksi antar pemimpin ASEAN dan pertemuan dengan pemimpin negara mitra bicara. Umumnya, dialog antar pemimpin ASEAN diselenggarakan dalam bentuk “*working dinner*” sehingga dinilai perlunya dialokasikan waktu yang memadai untuk interaksi mendalam guna memperkuat proses integrasi. Dalam kaitan ini, KTT akan dimanfaatkan secara optimal agar terjadi peningkatan interaksi di antara Pemimpin ASEAN.³⁰

Sesuai dengan Piagam ASEAN, KTT direncanakan akan diadakan dua kali dalam setahun untuk meningkatkan interaksi para pemimpin ASEAN dalam rangka memperkuat proses integrasi dan pembentukan Komunitas ASEAN termasuk menjamin implementasi prinsip-prinsip dan tujuan-tujuan kerjasama ASEAN yang sesuai dengan yang digariskan dalam Piagam ASEAN. Berikut ini akan dijelaskan secara detail struktur organisasi ASEAN melalui bagan pada halaman berikutnya.

³⁰ Hasil Wawancara dengan DN. Dewi, di Kementerian Luar Negeri Bagian Direktorat Kerjasama ASEAN Lantai 8, pada 7 Maret 2012, pukul 12.30 WIB.

Bagan 2.1
Struktur Organisasi ASEAN



Keterangan:

Garis Koordinasi: —————>

Garis Kerjasama: - - - - -

Berdasarkan bagan 2.1 struktur organisasi ASEAN³¹ di atas, Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) merupakan pengambil keputusan utama, yang akan melakukan

³¹ Dikutip dari *Keketuaan Indonesia Pada Tahun 2011*, Djauhari Oratmangun, 2011.

pertemuan minimal 2 kali setahun. Dewan Koordinasi ASEAN (*ASEAN Coordinating Council*) yang terdiri dari para Menteri Luar Negeri ASEAN memiliki tugas yang mencakup sebagai berikut:

1. Melakukan persiapan KTT ASEAN;
2. Mengkoordinasikan implementasi persetujuan dan kesepatan KTT ASEAN;
3. Melakukan koordinasi dengan Dewan Komunitas ASEAN untuk meningkatkan koherensi, kebijakan, efisiensi dan kerjasama di antara mereka;
4. Mengkoordinasikan laporan dari Dewan Komunitas ASEAN ke KTT ASEAN;
5. Mempertimbangkan laporan tahunan Sekretaris Jenderal ASEAN mengenai kegiatan ASEAN;
6. Mempertimbangkan laporan dari Sekjen ASEAN mengenai fungsi dan operasi dari Sekretariat ASEAN dan badan-badan yang relevan lainnya;
7. Menyetujui pengangkatan dan pemberhentian Deputi Sekjen berdasarkan rekomendasi dari Sekjen ASEAN;
8. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diatur dalam piagam atau tugas-tugas lain yang telah diputuskan dalam KTT.³²

Dewan Komunitas ASEAN (*ASEAN Community Councils*) memiliki tiga pilar komunitas ASEAN yakni Dewan Komunitas Politik-Kemampuan ASEAN (*ASEAN Political-Security Community Council*), Dewan Komunitas Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community Council*), dan Dewan Komunitas Sosial-Budaya (*ASEAN Socio-Cultural Community Council*).

Badan-badan Sektoral tingkat Menteri (*ASEAN Sectoral Ministerial Bodies*) adalah salah satu struktur ASEAN yang berfungsi sesuai dengan mandate dan tujuan pendiriannya. Badan ini mengimplementasikan perjanjian-perjanjian dan keputusan-

³² *Ibid.*

keputusan yang diambil oleh ASEAN Summit dan memperkuat kerjasama dalam bidang mereka dalam rangka mendukung integrasi ASEAN dan pengembangan komunitas.

Komite Perwakilan Wakil Tetap untuk ASEAN (*Committee of Permanent Representatives to ASEAN*) merupakan wakil tetap masing-masing negara anggota yang ditunjuk untuk ASEAN dan setara dengan Duta Besar dan ditempatkan di Jakarta. Tugas dari komite ini adalah:

1. Mendukung kerja Dewan Komunitas ASEAN (*ASEAN Community Bodies*) dan *ASEAN Sectoral Ministerial Bodies*;
2. Berkoordinasi dengan Sekretariat Nasional ASEAN dan Badan sektoral tingkat menteri (*ASEAN Sectoral Ministerial Bodies*);
3. Berhubungan dengan Sekjen ASEAN dan Sekretariat ASEAN dalam semua subyek yang terkait dengan pekerjaannya;
4. Memfasilitasi kerjasama ASEAN dengan pihak eksternal.
5. Fungsi-fungsi lainnya yang ditentukan oleh Dewan Koordinasi ASEAN.³³

Yayasan ASEAN merupakan yayasan di bawah Sekretariat ASEAN dan melapor pada KTT ASEAN melalui Dewan Koordinasi ASEAN. Yayasan ASEAN mendukung Sekjen ASEAN dan berkolaborasi dengan badan-badan ASEAN terkait untuk mendukung pembentukan komunitas ASEAN.

Sekretaris Jenderal ASEAN dibantu oleh empat orang Wakil Sekretaris Jenderal dan Sekretariat ASEAN. Sekretariat Nasional ASEAN yang dipimpin oleh pejabat senior untuk melakukan koordinasi internal di masing-masing negara ASEAN. *ASEAN Human Rights body* yang akan mendorong perlindungan dan promosi HAM di ASEAN serta Yayasan ASEAN (*ASEAN Foundation*) yang akan membantu Sekjen ASEAN dalam meningkatkan pemahaman mengenai ASEAN, termasuk pembentukan identitas ASEAN.

³³ *Ibid.*

KTT ASEAN pertama yang diadakan pada masa Keketuaan Indonesia ini diselenggarakan dengan pengaturan baru sehingga pembahasan dapat terlaksana secara lebih efektif, efisien, terfokus dan sesuai dengan *cluster* tiga prioritas Keketuaan Indonesia. KTT ke-18 ASEAN menyepakati dikeluarkannya tiga *statements* yang berdiri sendiri (*stand alone*) yang diusulkan dan dipersiapkan rancangannya oleh Indonesia, yaitu:

1. *ASEAN Leader's Joint Statement on the ASEAN Community in a Global Community of Nations*

Kesepakatan ini telah membuka lebar kesempatan untuk menghasilkan lebih lanjut produk *substantive* utama keketuaan Indonesia untuk ASEAN. *Joint statement* ini akan diperkuat oleh suatu deklarasi yang memuat elemen-elemen dasar "*common platform*" ASEAN, "*code of conduct*" antar negara EAS dan peningkatan peran global ASEAN pasca 2015, yang pencanangannya akan dilakukan pada saat KTT ke-19 ASEAN

2. *ASEAN Leader's Joint Statement on the Establishment of ASEAN Institute for Peace and Reconciliation (IPR)*

Memuat komitmen para Pemimpin negara anggota ASEAN mengenai pembentukan suatu lembaga ASEAN untuk perdamaian dan rekonsiliasi. *Joint statement* ini dipandang sebagai manifestasi dari upaya mengatasi permasalahan politik dan keamanan di kawasan pada tataran praktis.

3. *ASEAN Leader's Joint Statement in Enhancing Cooperation Against Trafficking in Persons in Southeast Asia*

Memuat komitmen para pemimpin negara anggota ASEAN mengenai perdagangan manusia di kawasan.³⁴

Pembahasan dalam KTT ke-18 ASEAN ini difokuskan pada sepuluh isu utama yang menjadi perhatian kawasan dan dunia, yaitu:

1. Konektivitas ASEAN (*ASEAN Connectivity*)

³⁴ Dikutip dari *Hasil KTT ASEAN ke-18*, Tim Kementerian Luar Negeri, 2011.

KTT mendorong agar pembentukan konektivitas ASEAN dapat segera diwujudkan, sehingga melalui prakarsa ini kesenjangan (disparitas) pembangunan antar negara/wilayah dapat dipersempit. Konektivitas pada tingkat nasional harus diperkuat guna diintegrasikan dengan konektivitas kawasan yang mencakup *physical/infrastructure connectivity*, *institutional connectivity* dan *people to people connectivity*;

2. Ketahanan Pangan dan Energi (*Food and Energy Security*)

Kerjasama kawasan di bidang ketahanan/kecukupan pangan khususnya beras, perlu diperkuat secara lebih sistematis dan dapat difokuskan pada upaya peningkatan produktivitas pangan beserta cadangannya. Mengenai upaya pengembangan dan inovasi sumber-sumber energi (termasuk *geothermal-power* dan *hydro-power*) dapat dijajagi kemungkinan kerjasamanya dalam kerangka ASEAN Plus Three ataupun dengan Mitra Wicara ASEAN lainnya.

3. Penyelesaian dan Manajemen Konflik (*Conflict Resolution and Management*)

Pembahasan *conflict resolution* dan *conflict management* dalam KTT dikaitkan dengan isu persengketaan wilayah perbatasan antara Kamboja-Thailand. Pada masalah ini, terdapat pengakuan dan apresiasi atas peranan Indonesia dalam menjembatani dan memfasilitasi kedua belah pihak untuk menyelesaikan permasalahan secara damai.

4. Arsitektur Kawasan (*Regional Architecture*)

Menghadapi dinamika kawasan yang terjadi, perlu diciptakan suatu “*dynamic equilibrium*” guna mendorong suatu lingkungan yang kondusif bagi keberlangsungan pembangunan ekonomi di kawasan.

5. ASEAN yang berorientasi kepada Rakyat (*People-Oriented ASEAN*)

ASEAN memiliki orientasi kepada rakyat di kawasan Asia Tenggara, sehingga telah diadakan pertemuan antara para Pemimpin ASEAN dengan perwakilan-perwakilan ASEAN *Inter-Parliamentary Assembly* (AIPA), masyarakat madani ASEAN dan kalangan pemuda ASEAN. Menyambut

prakarsa Indonesia untuk penyelenggaraan ASEAN *Culture dan Creative Fair* dalam rangkaian KTT ke-19 ASEAN di Bali.

6. Penanganan Bencana (*Disaster Management*)

Perlunya dilanjutkan kegiatan latihan bersama di bidang penanggulangan bencana sebagaimana yang telah dilakukan pada saat ARF DiREx (*Disaster Relief Exercise*) di Manado pada bulan Maret 2011. Serta adanya dukungan penuh untuk operasionalisasi secara penuh AHA Center di Jakarta (Indonesia).

7. Kerja Sama Sub-Kawasan (*Sub-Regional Cooperation*)

Telah diadakan pada rangkaian KTT ke-18 ASEAN, Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines *East ASEAN Growth Area* (BIMP-EAGA). KTT BIMP-EAGA menggaris bawahi perlunya memperkuat aktivitas bagi pemajuan ekonomi sub-kawasan (termasuk IMT-GT) untuk mengurangi kesenjangan dan menanggulangi kemiskinan, sekaligus meningkatkan daya saing kawasan.

8. KTT Asia Timur (*East Asia Summit*)

EAS sebagai forum kolaboratif negara-negara di kawasan diarahkan untuk melakukan pembahasan isu-isu strategis, termasuk agenda politik-keamanan.

9. Timor-Leste (Permintaan resmi Timor-Leste untuk menjadi anggota ASEAN)

Para Menteri Luar Negeri Negara Anggota ASEAN telah ditugaskan untuk membahasnya dalam Dewan Koordinasi ASEAN (ACC) dan memberikan rekomendasi kepada para pemimpin ASEAN.

10. Myanmar

KTT menyambut keberlangsungan upaya demokratisasi dan rekonsiliasi yang terbuka di Myanmar. Hal ini terkait dengan keinginan Myanmar untuk menjadi Ketua ASEAN pada tahun 2014.³⁵

³⁵ *Ibid.*

Kesepuluh isu tersebut, beserta isu-isu lain yang disepakati akan dibahas dalam pertemuan selanjutnya. Hasil KTT ke-18 ASEAN adalah empat dokumen KTT yang terlampir sebagai berikut:

1. Pernyataan Ketua ASEAN (*Chair's Statement of the 18th ASEAN Summit*);
2. Pernyataan bersama tentang Komunitas ASEAN dalam Komunitas Global Bangsa-Bangsa;
3. Pernyataan bersama Pembentukan Lembaga ASEAN untuk Perdamaian dan Rekonsiliasi (*ASEAN Leader's Joint Statement on the Establishment of an ASEAN Institute for Peace and Reconciliation*);
4. Pernyataan bersama untuk Meningkatkan Kerja Sama dalam Menghadapi Perdagangan Manusia di Asia Tenggara (*ASEAN Leaders' Joint Statement in Enhancing Cooperation Against Trafficking in Persons in Southeast Asia*).³⁶

Berdasarkan isu-isu yang dibahas pada KTT ke-18 ASEAN, peneliti menganalisa bahwa ASEAN merupakan organisasi yang berorientasi kepada Rakyat (*People-Oriented ASEAN*). Hal ini mengindikasikan ASEAN berorientasi kepada rakyat di kawasan Asia Tenggara khususnya kepada rakyat Asia Tenggara yang merupakan pekerja migran, sehingga telah diadakan pertemuan antara para Pemimpin ASEAN dengan perwakilan-perwakilan ASEAN *Inter-Parliamentary Assembly* (AIPA), masyarakat madani ASEAN dan kalangan pemuda ASEAN. Fakta ini merupakan peluang bagi Indonesia untuk mengajak negara-negara anggota ASEAN untuk membahas masalah pekerja migran yang merupakan bagian dari rakyat Asia Tenggara, jika memang ASEAN berorientasi kepada rakyat (*People-Oriented ASEAN*).

³⁶ *Ibid.*

II.2.2 Isu Pekerja Migran dan ASEAN

Indonesia bisa menekan ASEAN bahwa isu pekerja migran perlu diperhatikan jika ASEAN ingin membentuk sebuah Komunitas ASEAN yang kokoh pada tahun 2015. Hal ini karena penting untuk memiliki mekanisme penyelesaian konflik antara pekerja migran dengan agen atau majikan mereka. Ketika seorang pekerja migran diperlakukan secara tidak adil, pemerintah Negara pengirim harus berusaha sebisanya untuk memastikan bahwa pekerja tersebut mendapatkan ganti rugi yang sesuai. Beberapa konflik dapat diselesaikan dengan baik melalui dialog informal, termasuk mediasi dan konsiliasi, sementara konflik lainnya memerlukan institusi formal untuk mengikuti peraturan bagi proses penyelesaian konflik kedua pihak. UU Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran terlalu menekankan pada penyelesaian konflik dengan cara kekeluargaan – melalui konsensus dan cara informal – walaupun ini tidaklah tepat ketika ada pelanggaran hukum serius yang termasuk tindak kejahatan.

Salah satu peluangnya ada pada kerjasama di bidang sosial-budaya yang menjadi salah satu titik tolak utama untuk meningkatkan integrasi ASEAN melalui terciptanya “*a caring and sharing community*”, yaitu sebuah masyarakat ASEAN yang saling peduli dan berbagi. Selain itu, dalam artikel 1.8 ASEAN Charter merupakan salah satu pernyataan atas komitmen negara-negara ASEAN untuk menciptakan kawasan yang melindungi masyarakat di dalamnya. Artikel ini menetapkan salah satu tujuan ASEAN, yakni: “*to respond effectively, in accordance with the principle of comprehensive security, to all form of threats, transnational crime and transboundary challenges*”.³⁷

Komitmen tersebut di atas diletakkan dalam konteks pembentukan ASEAN *Declaration of the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* yang diadopsi pada tanggal 13 Januari 2007 di Cebu, Filipina. Deklarasi sarat makna ini telah mengangkat berbagai *potential issues* yang dihadapi ASEAN dalam isu pekerja migran. Namun pada intinya, deklarasi ini didedikasikan untuk mencapai suatu aksi

³⁷ Perkasa, *loc.cit.*, h. 29.

bersama (*coerted action*) dalam meningkatkan perlindungan dan pemajuan hak-hak tena kerja migran di ASEAN. Terdapat tiga prinsip utama perlindungan dan promosi pekerja migran, yakni:

1. Optimalisasi manfaat dari *labour migration* tanpa melukai martabat setiap pekerja migran;
2. Penyelesaian atas masalah yang menyebabkan berubahnya status hukum pekerja migran menjadi illegal; serta
3. Perlindungan terhadap hak dan martabat pekerja migran beserta seluruh anggota keluarganya.³⁸

Pengejawantahan komitmen negara-negara ASEAN juga tertuang dalam ASEAN *Social Cultural Community* (ASCC), yang telah mengintegrasikan isu perlindungan terhadap pekerja migran di dalam dokumen pembentukannya. Salah satu bagian dari *blueprint* ASCC menyebutkan bahwa:

*“ASEAN shall ensure fair and comprehensive migration policies and adequate protection for all migrant workers in accordance with the laws, regulations and policies of respective ASEAN Member States as well as implement the ASEAN Declaration of the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Worker”.*³⁹

Arti:

“ASEAN harus memastikan kebijakan migrasi yang adil dan komprehensif dan perlindungan yang memadai bagi semua pekerja migran sesuai dengan hukum, peraturan dan kebijakan dari masing-masing negara anggota ASEAN serta melaksanakan Deklarasi ASEAN Perlindungan dan Promosi Hak-hak Pekerja Migran”

Implementasi dari Deklarasi kemudian diembankan kepada ASEAN *Committee on Implementation of the Rights of Migrant Workers* (ACMW). Komite

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

ini dibentuk berdasarkan Deklarasi para Menteri Luar Negeri ASEAN pada tahun 2008 untuk mencapai tiga sasaran strategis, yaitu:

1. Menciptakan perlindungan terhadap pekerja migran dari bentuk-bentuk eksploitasi dan perlakuan buruk serta memajukan hak-haknya;
2. Memperkuat perlindungan dan pemajuan hak-hak pekerja migran dengan meningkatkan pengaturan atas *labour migration* di negara-negara anggota ASEAN; dan
3. Kerjasama regional untuk memerangi penyelundupan manusia dalam koordinasi dengan *Senior Official Meeting on Transnational Crime*.⁴⁰

Agenda lain yang tidak kalah penting dan pada perkembangannya menyita energi dan waktu dari ACMW paling signifikan adalah: pembentukan ASEAN *Instrument on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Instrumen ini diharapkan menjadi landasan penetapan standar perlindungan pekerja migran yang akan diterapkan di seluruh negara ASEAN. Tim perumus ini terdiri dari wakil-wakil negara pengirim dan penerima, dengan komposisi sebagai berikut: negara-negara pengirim yang terdiri dari Indonesia dan Filipina, serta negara-negara penerima yang terdiri dari Malaysia dan Singapura.

Sebagai tindak lanjut dari tugas ini, ACMW menyelenggarakan *Workshop on Scope of Coverage for Migrant Workers* yang dilaksanakan di Manila pada tanggal 25-27 Maret 2009. Lokakarya ini menghasilkan rekomendasi outline *draft instrument* yang isinya mencakup: *definition and coverage of migrant workers*, prinsip-prinsip dasar (*key principles*) dan jenis instrumen (*type of instrument*). Seluruh negara anggota ASEAN, kecuali Malaysia hadir dan menyetujui hasil-hasil *Workshop*. Ketidakhadiran Malaysia di forum inilah yang antara lain menyebabkan tertundanya perumusan *draft instrument*. Perundingan untuk penyusunan *Key Principles of ASEAN Instrument* dilakukan oleh suatu tim perumus (*Drafting Teams*) yang

⁴⁰ *Ibid.*

bertugas untuk melakukan konsultasi dengan para pemangku kepentingan serta konsolidasi dan rekomendasi yang diterima.

Berdasarkan hasil *workshop* Manila telah dilaksanakan tiga pertemuan ACMW-DT selama tahun 2009. Pada pertemuan pertama di Bangkok, pada tanggal 1 April 2009, disepakati kerangka/*outline* instrumen berdasarkan hasil rekomendasi *Workshop on Scope of Coverage for Migrant Workers*, dan ditawarkannya suatu *initial draft* instrumen, yang dibentuk bersama oleh kedua negara pengirim yakni: Indonesia dan Filipina. Pertemuan kedua ini dilaksanakan di Bali, tanggal 25-26 Juni 2009. Walaupun pada pertemuan tersebut telah disepakati ToR, rencana kerja, serta target ACMW-DT, namun perbedaan posisi atas cakupan instrumen antara negara pengirim dan penerima pekerja migran belum dapat diselesaikan. Kondisi ini kemudian berlanjut dalam pertemuan ketiga ACMW-DT yang diselenggarakan di Kuala Lumpur pada tanggal 7-8 Desember 2009. Pertemuan tersebut mengalami kebuntuan, terutama disebabkan karena sikap kelompok negara penerima yang mengeluarkan *Background Paper* dengan posisi dasar berbeda dengan *initial draft* usulan kelompok negara pengirim, yang telah disepakati sebelumnya, yakni instrumen Pekerja Migran ASEAN yang bersifat *non-legally binding* dan hanya mencakup *documented migrant workers*.

Kebuntuan substantive pada perundingan penyusunan instrumen ini disebabkan oleh sangat kuatnya pertentangan kedua kelompok negara ASEAN dalam dua prinsip dasar, yakni cakupan (*coverage*), di sisi subyek dan hak-hak yang diberikan, serta bentuk instrumen. Sejak awal perundingan di tahun 2008, kubu negara pengirim dan negara penerima berada pada posisi berseberangan pendapat dalam memasukkan pekerja migran tanpa dokumen (*undocumented migrant workers*) ke dalam cakupan perlindungan yang akan diatur oleh instrumen. Negara pengirim, dimotori oleh Indonesia dan Filipina, menginginkan agar instrumen juga mencakup perlindungan atas hak-hak humaniter dasar dan standar kerja bagi pekerja migran tanpa dokumen. Sedangkan, kelompok negara penerima, terutama Malaysia, tidak bersedia memberikan perlindungan hak atas pekerja tanpa dokumen meskipun hanya

terbatas pada kebutuhan-kebutuhan humaniter saja. Dengan kata lain, ketentuan instrumen tidak akan berlaku atas kasus-kasus yang menimpa pekerja migran kategori ini.

Lebih lanjut, kelompok negara pengirim menginginkan agar instrumen mengambil bentuk suatu konvensi yang memiliki kekuatan hukum (*legally binding*). Adapun, kelompok negara penerima menolak usulan ini. Pada *workshop* yang dilaksanakan di Manila, delegasi Singapura menunda untuk menyetujui butir tersebut, sedangkan Malaysia, yang tidak hadir dalam *workshop* di Manila, berdasarkan *Background Paper* yang disampaikan delegasinya pada pertemuan ACMW-DT ke-3, menolak keras ditetapkannya instrumen sebagai landasan hukum yang mengikat. Kedua negara tersebut merasa lebih nyaman dengan ide pembentukan instrumen sebagai pedoman (*guidelines*) yang menyediakan aturan-aturan normative, namun bukan kewajiban-kewajiban mendetail yang harus dipenuhi oleh setiap negara anggota ASEAN.

Di tengah perbedaan prinsip-prinsip dasar yang belum dapat terselesaikan seperti ini, Malaysia mengundang negara-negara ASEAN untuk hadir dalam *workshop* di Kuala Lumpur, tanggal 28 Februari – 1 Maret 2011. Namun demikian, dua isu penting (cakupan dan jenis instrumen) belum dapat dicapai kompromi dan jalan tengahnya juga. Oleh karena itu, delegasi Indonesia mengusulkan agar pihak-pihak yang bernegosiasi meninggalkan rekomendasi yang dihasilkan oleh *workshop* sebelumnya, dan menempuh '*revolutionary approach*' yaitu mendiskusikan terlebih dahulu isu dan prinsip dasar yang mengarah pada tercapainya *common understanding* sebelum dilakukan pembahasan-pembahasan detail selanjutnya.

Menurut Ben Perkasa Drajad (Direktur Sekolah Dinas Luar Negeri-Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kementerian Luar Negeri), penolakan Malaysia untuk memberikan komitmennya pada perlindungan pekerja migran didasarkan pada besarnya kewajiban yang harus diterapkan di dalam negeri untuk memperbaiki praktek perlindungan. Penetapan komitmen ini, berarti melindungi sebanyak hampir

2 juta pekerja migran dengan dokumen dan 1.9 juta pekerja migran tanpa dokumen.⁴¹ Jumlah tersebut setara dengan satu per delapan (1/8)nya dari keseluruhan populasi Malaysia.⁴² Berhubungan dengan hal ini, Lembaga *Amnesty International* menyatakan bahwa sebesar 20% dari seluruh populasi tenaga kerja di Malaysia adalah buruh migran yang kebanyakan berasal dari Bangladesh, Indonesia dan Nepal.⁴³

Menurut Departemen Imigrasi Malaysia, jumlah total pekerja migran asal Indonesia di negara Malaysia adalah 1.148.050 jiwa. Mereka bekerja pada sektor domestik, sektor konstruksi, sektor manufaktur, sektor jasa, sektor perkebunan dan sektor pertanian. Peringkat kedua ditempati oleh Nepal dengan jumlah pekerja 189.389 jiwa, dan India dengan jumlah 142.031 jiwa.⁴⁴ Besarnya persentase pekerja migran asal Indonesia dibandingkan dengan jumlah pekerja migran yang berasal dari negara lain menunjukkan bahwa peran pekerja migran Indonesia tidak dapat digantikan oleh negara manapun dalam pembangunan ekonomi Malaysia.

Perundingan dan peran serta dalam kesepakatan bilateral dan multilateral yang ramah terhadap pekerja juga dapat mendorong kepentingan pekerja migran. Indonesia telah merundingkan Nota Kesepakatan dengan beberapa negara tujuan, namun sejauh ini belum menunjukkan hasil apapun.

Alasan Indonesia tidak terlalu menuntut dalam perjanjian bilateral adalah karena menghindari kompetisi yang muncul dengan negara-negara lain bila Indonesia menuntut standar yang terlalu tinggi bagi pekerjanya di luar negeri. Untuk menghapus beberapa kekhawatiran ini, Indonesia harus masuk ke dalam perundingan

⁴¹“*Trafficking in Persons Report 2010-Malaysia*”, Diakses dari http://www.unhcr.org/refworld/publisher,USD_O?S,,MYS,4c1883ddc,0.html, Pada tanggal 1 Mei 2012, Pada Pukul 11.26 WIB.

⁴² Sensus penduduk Malaysia pada bulan Desember tahun 2010 menunjukkan angka 27,565,821. “Nisbah Lelaki 105: 100 Melebihi Wanita”, diakses dari <http://www.statistic.gov.my/portal/images/stories/files/menu/General/beritaharian24122010.pdf>, pada tanggal 1 Mei 2012, Pada Pukul 11.28 WIB.

⁴³ Diambil dari artikel yang berjudul “*Malaysia Must End Abuse of Migrant Workers*”, diakses dari <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/report/malaysia-must-end-abuse-migrant-workers-2010-03-24>, Pada tanggal 1 Mei 2012, Pada Pukul 11.30 WIB.

⁴⁴ Perkasa, *loc.cit.*, h.32.

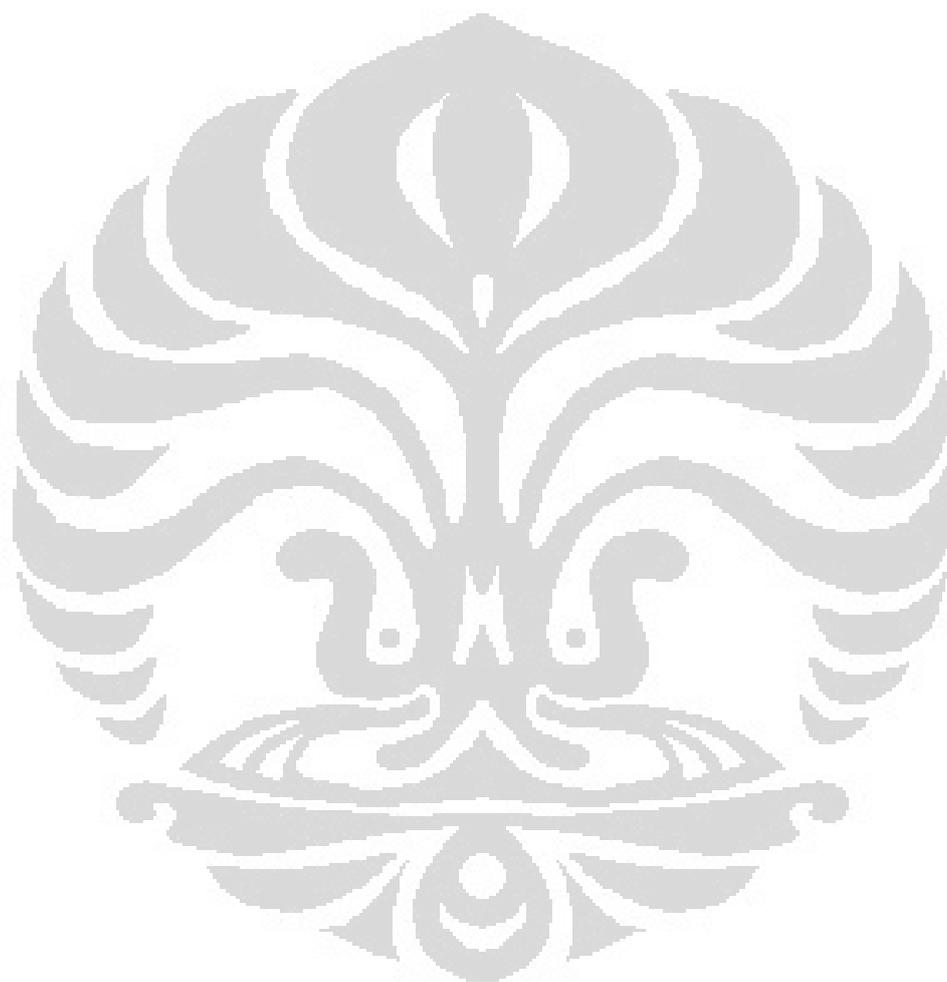
bilateral dan multilateral dengan negara-negara pengirim lainnya guna menentukan standar minimum yang harus dipenuhi oleh negara tujuan. Bila tidak memenuhi standar tersebut, negara pengirim tidak akan memfasilitasi imigrasi tenaga kerja ke negara tujuan yang melanggar standar tersebut. Indonesia juga harus berperan serta dalam konvensi-konvensi internasional yang ada mengenai hak-hak pekerja migran, seperti Konvensi ILO 143 tentang Pekerja Migran (1975) dan Konvensi Pertemuan Tingkat Tinggi mengenai Perlindungan Hak-hak Semua Pekerja Migran dan Anggota keluarga Mereka 1990 (*United Nations General Assembly Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*).

Salah satu contoh negosiasi dalam isu pekerja migran adalah pada bidang kontrak kerja. Selama ini jika seorang pekerja migran ingin bekerja di suatu negara maka ia akan membuat dua surat keterangan keahlian di negara asalnya dan di negara tujuan ia akan bekerja. Hal ini merugikan si pekerja karena tidak adanya standarisasi di negara pengirim dan negara penerima pekerja migran.

Hal ini juga mencerminkan salah satu masalah dengan penetapan standar dalam hukum di negara pengirim terkait dengan kondisi ketenagakerjaan di negara tujuan adalah bahwa kontrak yang dibuat di satu negara tidak berarti sah secara otomatis di negara lain. Oleh karena itu perlu adanya suatu *regime tentang pekerja migran* di Asia Tenggara sehingga ada standarisasi. Filipina sedang berupaya untuk berunding dengan Singapura agar kontrak standarnya dapat dilaksanakan di bawah hukum Singapura Indonesia dapat mengikuti cara seperti itu dalam perundingan-perundingan bilateralnya.

Contoh lain pada proses negosiasi isu pekerja migran adalah pada bidang upah. Perkasa menjelaskan bahwa terjadi permasalahan dalam kebijakan ketenagakerjaan di Malaysia adalah adanya kecenderungan untuk menolak dari para pelaku usaha dan industri untuk memperkerjakan penduduk setempat sesuai dengan standar pembayaran nasional. Pada sisi yang lain, terdapat dorongan dari *public* Malaysia, yang dengan keras mengkritisi kondisi ketenagakerjaan dalam negeri, agar pemerintah sedikit demi sedikit menekan ketergantungan terhadap pekerja migran.

Deputi Sekjen Kementerian Dalam negeri, Datuk Raja Azhar Raja, menetapkan target penurunan angka pekerja migran di Malaysia pada tahun 2015 pada angka 1.5 juta.⁴⁵ Namun demikian, hingga kini target tersebut sulit untuk tercapai, mengingat tetap tingginya influx pekerja migran termasuk dari Indonesia ke Malaysia. Hal ini mengakibatkan pekerja migran yang berasal dari luar Malaysia bersedia di upah rendah.



⁴⁵ *Ibid.*

BAB III
FAKTOR-FAKTOR INTERNAL DAN EKSTERNAL YANG
MEMPENGARUHI INDONESIA DALAM *AGENDA SETTING* ISU PEKERJA
MIGRAN DI KTT ASEAN KE-19

III.1 Faktor-Faktor Internal yang Mempengaruhi Indonesia dalam Perumusan Politik Luar Negeri

Pada bab ketiga menganalisa mengenai faktor-faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi perumusan strategi politik luar negeri Indonesia, pada khususnya strategi Indonesia dalam isu pekerja migran pada KTT ke-19 ASEAN tahun 2011. Pada bagian pertama ini akan dianalisa mengenai faktor-faktor internal yang mempengaruhi Indonesia dalam penyusunan dan perumusan politik luar negerinya.

III.1.1 Politik Luar Negeri Indonesia Mengenai Pekerja Migran

Kebijakan nasional untuk isu pekerja migran diatur oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi sebagai lembaga pemerintah utama untuk pengaturan pekerja migran di Indonesia. Rekrutmen dan penempatan tenaga kerja dilakukan oleh agen swasta, yang diberikan izin oleh Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Departemen juga mengawasi pelatihan keterampilan, pembekalan wajib pra-keberangkatan dan menyediakan sejumlah kecil atase tenaga kerja di kedutaan besar Indonesia di luar negeri. Departemen-departemen pemerintah yang lain juga terlibat, sejalan dengan mandat mereka yang beragam. Misalnya, Departemen Luar Negeri menangani persoalan konsuler, Direktorat Jenderal Imigrasi (di dalam struktur Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia) mengeluarkan paspor, dan Departemen Kesehatan bertanggung jawab atas pemeriksaan kesehatan pra-keberangkatan.

Selain itu pembagian wewenang antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kota/Kabupaten dalam menerapkan UU Penempatan dan Pelindungan Pekerja Migran tidak dibuat dengan jelas. UU tersebut tidak menjelaskan hubungan antara BNPP-TKLN dan tingkat-tingkat pemerintahan yang

berbeda-beda. Saat ini, kesepakatan penempatan kerja haruslah didaftarkan dengan wewenang Kota/Kabupaten, dan “Biro Pelayanan” akan dibentuk di ibukota-ibukota provinsi. Pengawasan perizinan terhadap para perekrut dan pelatihan tampaknya dibagi secara informal oleh tingkat pemerintahan yang berbeda; hubungan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kotapraja/Kabupaten tidaklah jelas. Persoalan penting lainnya juga tidak tercakup dalam UU ini. Kenyataan bahwa otonomi daerah sekarang berlaku di Indonesia, maka penting bagi UU tersebut untuk mendefinisikan secara jelas peran dan tanggung jawab tiap tingkat pemerintahan dalam mengelola proses migrasi. Pembagian wewenang terakhir haruslah berupaya untuk menyeimbangkan kebutuhan menyalurkan jasa untuk tingkat lokal di satu sisi dengan sumber daya manusia yang lebih banyak tersedia di pemerintah pusat di sisi lainnya.

Proses penyusunan politik luar negeri Indonesia yang bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap pekerja migran Indonesia dimulai dari dalam negeri. Hal ini dimulai dari pra-penempatan, perekrutan, pendidikan dan pelatihan, proses penempatan, dan pasca-penempatan. Proses dari calon tenaga kerja Indonesia (CTKI) sampai menjadi Tenaga Kerja Indonesia (TKI) harus berawal dari niat baik untuk melindungi pekerja migran Indonesia. Jika ditinjau dari sisi sosial, ekonomi dan kemanusiaan, maka pekerja migran merupakan pahlawan devisa yang menyumbang bagian terbesar dalam perekonomian nasional dibandingkan yang didapat dari ekspor non-migas dan gas bumi atau sektor lainnya. Mereka telah meringankan beban pemerintah yang belum dapat memberikan lapangan pekerjaan yang memadai di tingkat nasional. Kedua, posisi pekerja migran yang sebagian besar adalah buruh (*unprofessional and unskilled labour*), mempunyai kedudukan rendah dalam strata kerja (*sub-ordinate*) dan mereka relative tidak setrampil pekerja migran profesional serta umumnya tidak berpendidikan tinggi. Ketiga, proses rekrutmen di negara penerima yang relatif lebih longgar (*loose process of recruitment*). Sehingga berdasarkan penjelasan di atas pekerja migran perlu mendapatkan perlindungan penuh dari pemerintah Indonesia.

Perlindungan terhadap pekerja migran di tingkat nasional memiliki peran yang sangat penting dalam menentukan nasib pekerja migran di luar negeri. Pada tahun 2004, dikeluarkan UU nomor 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (PPTKLN). Salah satu poin penting yang diatur dalam UU tersebut adalah pembentukan Badan Nasional yang secara khusus dan independen fokus pada perlindungan dan penempatan pekerja migran.

BNP2TKI merupakan sebuah Lembaga Pemerintah non Departemen yang dibentuk pada Maret 2007. Lembaga ini mempunyai fungsi sebagai pelaksana kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi. Tugas pokok BNP2TKI adalah sebagai berikut:

1. Melakukan penempatan atas dasar perjanjian secara tertulis antara Pemerintah dengan Pemerintah negara pengguna TKI atau pengguna berbadan hukum di negara tujuan penempatan;
2. Memberikan pelayanan, mengkoordinasikan, dan melakukan pengawasan mengenai dokumen;
3. Pembekalan akhir pemberangkatan;
4. Penyelesaian masalah;
5. Sumber-sumber pembiayaan;
6. Pemberangkatan sampai pemulangan;
7. Peningkatan kualitas calon TKI;
8. Informasi;
9. Kualitas pelaksana penempatan TKI;
10. Peningkatan kesejahteraan TKI dan keluarganya.⁴⁶

Perlindungan pekerja migran oleh BNP2TKI meliputi beberapa lembaga pemerintah. Di lingkup nasional terdapat Dinas Ketenagakerjaan/Disnaker, Polisi RI/POLRI, BNP2TKI, Departemen Hukum dan HAM, Departemen Luar Negeri dan

⁴⁶ Lihat Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2006 tentang Pembentukan BNP2TKI.

Asuransi. Sedangkan perlindungan pekerja migran di luar negeri dilakukan oleh Departemen Luar Negeri (KBRI dan KJRI).⁴⁷

Peraturan Presiden nomor 81 tahun 2006 mengatur mengenai keberadaan, fungsi, tugas, wewenang dan struktur BNP2TKI. Badan ini bersifat non departemen, di bawah presiden dan bertanggung jawab kepada presiden. Tapi juga di dalam koordinasi Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Hubungan struktural antara dua institusi ini tidak jelas. Ketika Ditjen Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja (Binapenta) dimunculkan kembali, dengan kewenangan dan fungsi yang hampir sama dengan BNP2TKI maka hal ini menambah keruwetan struktural antar institusi yang berwenang melakukan PPTKLN. Banyaknya lembaga ini menimbulkan tumpang tindih kewenangan, sebagai contoh antara Depnakertrans dan BNP2TKI. Hal ini diperparah dengan adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan dari lembaga-lembaga tersebut yang saling tumpang tindih juga. Misalnya, Permenaker No.15/2009, Permenaker No.16/2009, Permenaker No.17/2009 dan Permenaker No.18/2009 tentang penempatan dan perlindungan TKI merupakan salah satu akar permasalahan TKI karna regulasi ini menimbulkan permasalahan dalam perlindungan TKI sehingga menjadi semrawut.

Pada sisi lain, tumpang tindihnya peraturan dalam mengatur masalah pekerja migran merupakan hal yang ironi karena masalah perlindungan terhadap pekerja migran yang merupakan warga negara Indonesia telah diamanatkan melalui konstitusi sebagaimana tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Amanat konstitusi tersebut telah dijabarkan dalam ketentuan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan pelaksanaan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKI sebagaimana diatur dalam Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 6 Tahun 2006. Berdasarkan hal tersebut, maka Indonesia wajib melindungi para tenaga kerjanya yang berada di luar negeri. Dengan berbagai peraturan dan perundang-undangan yang

⁴⁷ Anis Hidayah, (2010), "Wajah Diplomasi Perlindungan Buruh Migran Indonesia", Jurnal *Diplomasi* Vol.2 No.1, h.103-114.

seharusnya saling melengkapi itu, sasaran kegiatan perlindungan pekerja migran menjadi lebih baik dalam pelaksanaannya.

Menurut Kementerian Luar Negeri telah dilakukan tiga pendekatan kepedulian dan keberpihakan dalam perlindungan pekerja migran yaitu:

1. Upaya pencegahan;
2. Upaya deteksi dini; dan
3. Upaya perlindungan yang cepat dan tepat.⁴⁸

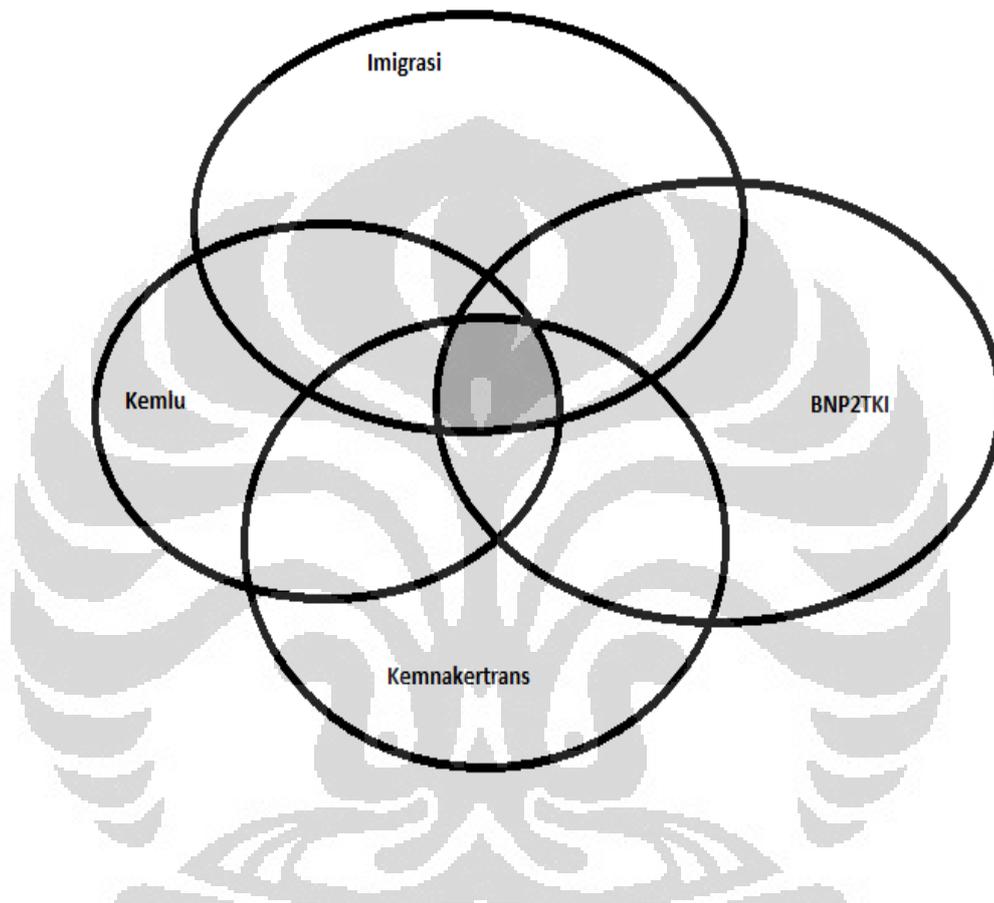
Mengingat masalah perlindungan hanya ditangani ketika terdapat masalah di luar negeri, maka upaya pencegahan khususnya perlu dimulai sejak proses rekrutmen pekerja migran dengan prosedur yang benar. Hal ini termasuk dalam pelatihan dan mempersiapkan pekerja migran secara maksimal serta menyampaikan data semua pekerja migran tersebut kepada Perwakilan RI di Luar Negeri. Dalam rangka pencegahan, Kementerian Luar Negeri berinisiatif melakukan berbagai kerja sama baik dengan instansi terkait di pusat maupun di daerah. Sehingga tidak terjadi tumpang tindih antar lembaga, seperti:

1. BNP2TKI,
2. Kementerian Luar Negeri
3. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi
4. Imigrasi

⁴⁸ Tim Kementerian Luar Negeri, *op.cit.*, h.242-243

Interaksi lembaga-lembaga ini akan digambarkan sebagai berikut:

Gambar 3.1
Interaksi Antar Lembaga yang Mengurus Pekerja Migran



Berdasarkan gambar 3.1 di atas, hubungan antar lembaga yang mengurus pekerja migran memiliki koordinasi di antara mereka. Hal tersebut dapat dilihat pada wilayah yang diarsir. Hal ini mengindikasikan bahwa perlu adanya kerja sama di antara lembaga-lembaga yang mengurus perkerja migran supaya perlindungan terhadap pekerja migran menjadi lebih efektif dan lebih baik. Menurut analisis peneliti, para pegawai di antara lembaga ini perlu pelatihan yang bersifat lintas lembaga keahliannya sehingga pegawai di Kementerian Luar Negeri bisa megerti mengenai cara kerja pegawai di Kementerian Tenaga Kerja. Hal ini dilakukan supaya

pengurusan tentang pekerja migran bisa diselesaikan dalam “satu atap”. Oleh karena itu perlu dibentuk tim terpadu. Selain itu, antara Direktorat Jenderal Imigrasi dan Kementerian Luar Negeri bisa melakukan sinergi dalam melayani pekerja migran. Hal ini karena saat ini Direktorat Jenderal Imigrasi secara jelas dan lebih maju telah menentukan kerangka tugasnya yang tercermin dalam tri fungsi Imigrasi yaitu sebagai aparatur pelayanan masyarakat, pengamanan negara dan penegakan hukum keimigrasian, serta sebagai fasilitator ekonomi nasional. Direktorat Jenderal Imigrasi menyadari sepenuhnya bahwa untuk melaksanakan tugas dan fungsi tersebut sangat membutuhkan dukungan dari setiap personil yang ada didalamnya, oleh karena itu Direktorat Jenderal Imigrasi senantiasa berupaya untuk menjaga dan meningkatkan profesionalisme, kualitas dan kehandalan sumber daya manusia secara berkelanjutan.⁴⁹

Selain itu, Kementerian Luar Negeri juga secara aktif terlibat langsung dalam memberikan masukan terkait pembenahan kebijakan penempatan pekerja migran seperti dalam Tim Terpadu yang dibentuk oleh Presiden RI berdasarkan Keppres No. 15 tahun 2011, serta inisiatif dalam berbagai perundingan dengan negara penerima untuk memastikan adanya perlindungan terhadap pekerja migran asal Indonesia.

Sementara itu, dalam upaya deteksi dini, Kementerian Luar Negeri terus meningkatkan kapasitasnya dalam membangun *integrated data base system*, membuka layanan pengaduan 24 jam serta melakukan *reach out* baik yang dilakukan oleh Perwakilan RI di luar negeri maupun yang dilakukan oleh Kementerian Luar Negeri yang bekerja sama dengan instansi pemerintah terkait, misalnya Pemerintah Daerah yang warganya menjadi pekerja migran dan para pemangku kepentingan lainnya seperti LSM Migran Care. Sedangkan upaya perlindungan yang cepat dan tepat dilakukan untuk memperkuat fungsi perlindungan dimaksud, telah dibuat Permenlu No. 4 tahun 2008 untuk membentuk Sistem Pelayanan Warga (*Citizen*

⁴⁹ Dikutip dari [http://www.imigrasi.go.id/index.php?option=com_content & task=blogcategory & id=18&Itemid=144](http://www.imigrasi.go.id/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=18&Itemid=144), tanggal 10 Juli 2012, pukul 13.00 WIB.

Service). *Citizen Service* dibentuk dengan tujuan untuk memberikan pelayanan dan perlindungan kepada WNI secara terpadu dengan cepat, tepat, murah, mudah, transparan dan bertanggung jawab. Meskipun upaya maksimal terus dilakukan, namun beberapa kendala seperti jangkauan terhadap pekerja domestik di negara setempat, sistem hukum dan budaya negara setempat masih menjadi permasalahan yang harus terus dicarikan solusinya. Ketidaksiapan pekerja migran untuk bekerja di negara penerima juga menjadi salah satu penyebab utama permasalahan yang dihadapi oleh pekerja migran asal Indonesia.

Selain hal di atas, Kementerian Luar Negeri terus berupaya menjajaki terbentuknya MoU sebagai payung hukum perlindungan WNI dengan negara penerima pekerja migran asal Indonesia. Revisi MoU dengan Malaysia yang dinegosiasikan sejak tahun 2009 telah diselesaikan dan ditandatangani pada tanggal 30 Mei 2011 dan disepakati pencabutan moratorium pengiriman TKI ke Malaysia per 1 Desember 2011 dengan dibentuknya *Joint Task Force* untuk mengawal dan memastikan proses penempatan serta perlindungan sesuai dengan *amandemen* MoU yang memberikan jaminan dan kepastian perlindungan khususnya terhadap TKI. MoU ini menetapkan pemerintah Malaysia akan memenuhi semua permintaan Indonesia untuk perlindungan bagi pekerja migran asal Indonesia, misalnya libur satu hari dalam satu pekan bagi pembantu rumah tangga dan akreditasi terhadap agen tenaga kerja lokal yang menjadi penyalur pekerja migran asal Indonesia.

Pemerintah Malaysia juga meminta agar tidak ada lagi pekerja migran asal Indonesia yang menggunakan visa pelancong atau turis jika bekerja di Malaysia. Tuntutan perbaikan yang Indonesia ajukan kepada Malaysia juga akan membahas perjanjian kerja antara pekerja migran yang bekerja sebagai pranata rumah tangga dengan majikannya. Hal ini berarti bahwa paspor tetap bisa dipegang langsung oleh pekerja migran yang bersangkutan. Selain itu, ada hak libur satu kali dalam satu pekan, gaji minimal RM 700 per bulan dan pembayaran gaji dilakukan lewat transfer bank supaya ada bukti tertulis.

Berdasarkan hal di atas menurut wawancara peneliti dengan Yuyun Wahyuningrum seorang *senior advisor on Human Rights and ASEAN* dari HRWG Indonesia's NGO *Coalition for International Human Rights Advocacy* mengatakan bahwa:

“Apa yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia di atas belum maksimal dan hal tersebut masih normatif”.⁵⁰

Contoh, keberhasilan Indonesia supaya paspor tetap bisa dipegang langsung oleh pekerja migran yang bersangkutan dinilai oleh Yuyun merupakan hal yang standar dan memang sudah seharusnya paspor tetap dipegang oleh pekerja migran bukan oleh majikannya. Tetapi Yuyun menambahkan apa yang telah dibuat dan dikejakan oleh pemerintah Indonesia merupakan suatu langkah maju dan perlu di apresiasi. Selain itu, pembahasan masalah pekerja migran ini menuju ke arah yang jelas. Hal ini juga menunjukkan keberhasilan Indonesia dalam mengajak kembali negara anggota ASEAN lainnya untuk membahas kembali dan mencari jalan keluar untuk masalah ini demi terbentuknya suatu Komunitas ASEAN yang ideal pada tahun 2015.

III.1.2 Peran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

Keterlibatan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam masalah pekerja migran seperti Migran CARE, telah menjadi pertimbangan dalam perumusan politik luar negeri Indonesia mengenai pekerja migran. Menurut Direktur Eksekutif Migran CARE Anis Hidayah, sejak tahun 2004 pemerintah Indonesia telah memiliki Undang-Undang tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (UU PPTKILN No.39 Tahun 2004). Sayangnya, UU yang diharapkan dapat menjadi tumpuan adanya perlindungan bagi buruh ini justru tidak banyak menyentuh

⁵⁰ Hasil Wawancara Peneliti dengan Yuyun Wahyuningrum, di Kantor HRWG, tanggal 15 Mei 2012, pukul 10.30 WIB.

agenda perlindungan terhadap pekerja migran. UU ini ternyata lebih banyak membahas tentang masalah penempatan pekerja migran saja.⁵¹

Menurut Hidayah, kemiskinan dan migrasi selalu berkorelasi hingga saat ini. Kemiskinan atau menurut sebagian kalangan lebih tepat disebut pemiskinan, sebagai dampak pembangunan yang tidak berkeadilan, selalu menjadi faktor utama seseorang untuk bermigrasi. Tidak salah kiranya, jika model migrasi seperti ini dimasukkan dalam kategori *forced migration*, migrasi yang dilakukan secara terpaksa. Terpaksa karena memang kondisi ekonomi dalam negeri yang tidak memungkinkan setiap orang mendapatkan pekerjaan dengan upah yang layak, sebagai akibat kebijakan ekonomi-politik yang meminggirkan rakyat banyak dari akses-akses ekonomi produktif.

Akibatnya, menjadi buruh migran merupakan satu-satunya alternatif yang dengan terpaksa harus dipilih untuk merubah kehidupan ekonomi yang memprihatikan. Anehnya, pemerintah yang sering mengklaim berhasil meningkatkan perkembangan ekonomi, justru menggalakkan pengiriman buruh migran ke luar negeri. Sebagaimana yang tercantum dalam dokumen strategi nasional untuk penanggulangan kemiskinan (SNPK), pengiriman buruh migran menjadi salah satu strategi untuk mengurangi pengangguran dan kemiskinan masyarakat.

Menurut Hidayah (2010), saat ini diperkirakan buruh migran Indonesia yang bekerja di luar negeri berjumlah lebih dari 6 juta jiwa. Sebagian besar di antara mereka, sekitar 79%, adalah perempuan yang mayoritas bekerja di sektor domestik atau pembantu rumah tangga (PRT) migran. Masifnya pengiriman pekerja migran perempuan sejatinya tidak terlepas dari fenomena feminisasi pekerja migran sebagai dampak langsung dari feminisasi kemiskinan. Perempuan-perempuan yang selama ini sering dikerdilkan dalam kehidupan sosial, ekonomi dan politik, saat ini banyak yang harus menanggung beban keluarganya.

⁵¹ Anis Hidayah, *loc.cit.*, h. 114.

Ada tiga kondisi yang dapat menggambarkan kondisi dan situasi kerja pekerja migran saat ini, yaitu *dark, dirty and dangerous*. Di Malaysia, negara serumpun yang berbatasan langsung dengan Indonesia, pekerja migran Indonesia sering diperlakukan sebagai “*persona non grata*”.⁵² Kebijakan politik yang tidak berpihak kepada pekerja migran sering merepresi mereka yang tidak berdokumen. Untuk mengusir pekerja migran Indonesia yang tidak berdokumen, pemerintah Malaysia tidak hanya menerbitkan Akta Imigrasi 1154 Tahun 2002 tetapi juga melancarkan Ops-Nyah dengan mengerahkan tentara dan polisi Malaysia yang bersenjata lengkap. Di Malaysia, persoalan perdagangan perempuan untuk dieksploitasi secara ekonomi dan seksual, juga menjadi masalah besar yang masih memerlukan kemauan dari kedua pemerintah untuk mengurai masalah ini. Berikut adalah gambaran jumlah buruh migran Indonesia yang tidak berdokumen yang dideportasi melalui pelabuhan Pasir Gudang, Johor Bahru, Malaysia:⁵³

Tabel 3.1
Pemulangan Deportasi

Tahun	Jumlah
2008	30.816
2009	28.539

Sumber: KBRI Kuala Lumpur

Di Singapura, kerentanan yang dialami oleh pekerja migran Indonesia ditunjukkan dengan banyaknya angka kematian. Selama tiga tahun terakhir, tercatat 138 orang PRT migran meninggal di Singapura karena jatuh dari ketinggian bangunan. Sepanjang tahun 2009, catatan Migran CARE menunjukkan bahwa angka kematian buruh Indonesia mencapai 1.018 orang di seluruh negara penempatan dan 683 orang atau 67% diantaranya meninggal di Malaysia. Dari seluruh kematian

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

tersebut, 54% diantaranya adalah laki-laki, 39% perempuan dan 7% tidak teridentifikasi.⁵⁴

Hidayah (2010) menambahkan bahwa hal ini sangat ironis mengingat Indonesia adalah anggota dewan HAM PBB yang sampai saat ini belum meratifikasi Konvensi Tahun 1990 tentang Perlindungan Hak Buruh Migran dan Anggota keluarganya.⁵⁵ Bahkan ada kecenderungan dari berbagai pihak yang semestinya berkepentingan dalam perlindungan pekerja migran yang menolak untuk meratifikasi konvensi ini karena kekhawatiran untuk menanggung beban kerja yang lebih lanjut sebagai konsekuensi ratifikasi. Berikut ini beberapa substansi perlindungan yang ada dalam konvensi 1990, antara lain:

1. Definisi buruh migran mencakup mereka yang akan bekerja, sedang bekerja dan setelah bekerja sebagai buruh migran. Hal ini ditegaskan dalam pasal 1 ayat (1): Istilah “buruh migran” mengacu pada seseorang yang akan, tengah atau telah melakukan pekerjaan yang dibayar dalam suatu negara di mana ia bukan menjadi warga negara;
2. Adanya jaminan atas hak hidup bagi buruh migran, dijelaskan dalam pasal 9: “Hak atas hidup dari pekerja migran dan anggota keluarganya harus dilindungi hukum”;
3. Adanya jaminan dari tindakan kekerasan. Pasal 10: “Tidak seorangpun pekerja migran dan anggota keluarganya dapat dijadikan sasaran penyiksaan atau perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat”;
4. Adanya jaminan atas hak politik. Pasal 41 Ayat (1): “Pekerja migran dan anggota keluarganya berhak untuk berpartisipasi dalam masalah pemerintahan di negara asalnya dan untuk memilih dan dipilih pada pemilihan umum di negara tersebut, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”;

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

5. Adanya jaminan untuk tidak menjadi sasaran deportasi atau pengusiran secara masif. Pasal 22 Ayat (1): “Pekerja migran dan anggota keluarganya tidak boleh menjadi sasaran upaya pengusiran atau pengeluaran kolektif. Setiap kasus pengusiran harus diperiksa dan diputuskan satu persatu”.⁵⁶

Sayangnya pernyataan di atas belum sanggup dipenuhi oleh Indonesia. Selain Konvensi 1990 tentang perlindungan Hak Buruh Migran dan Anggota Keluarganya, Indonesia sebagai Ketua ASEAN pada tahun 2011 juga seharusnya dapat menggunakan instrumen ASEAN yang telah ditandatangani pada tahun 2008, yaitu *Cebu Declaration on The Protection and Promotion of The Rights of Migrant Workers*. Instrumen ini sebenarnya dapat digunakan untuk mendorong perlindungan buruh migran di ASEAN. Menurut Hidayah, Deklarasi Cebu ini sebenarnya dapat menjadi modal Indonesia untuk mengajak negara-negara anggota ASEAN lainnya agar memberikan proteksi kepada para pekerja migran yang berada di kawasan Asia Tenggara.

III.2 Faktor-Faktor Eksternal yang Mempengaruhi Indonesia dalam *Agenda Setting* Isu Pekerja Migran di KTT ASEAN ke-19

Faktor eksternal yang mempengaruhi Indonesia dalam perumusan politik luar negerinya terdiri atas posisi Indonesia dalam ASEAN tentang isu pekerja migran dan tuntutan tanggung jawab dari negara besar kepada ASEAN untuk memperhatikan Hak Asasi Manusia (HAM) khususnya HAM para pekerja migran

III.2.1 Posisi Indonesia di ASEAN Tentang Isu Pekerja Migran

Posisi Indonesia sebagai Ketua ASEAN pada tahun 2011 memberikan peluang bagi Pemerintah Indonesia untuk secara tegas dan aktif dalam mendorong negara-negara anggota ASEAN, misalnya Malaysia, agar memiliki komitmen dalam isu pekerja migran. Pada sisi lain, komitmen ini dinilai oleh negara anggota ASEAN,

⁵⁶ *Ibid.*

seperti pemerintah Malaysia, bisa mendatangkan beban yang tidak seimbang dan memberatkan negara penerima dalam memberikan perlindungan kepada pendatang ilegal.

Melalui mekanisme ACMW, telah dilaksanakan berbagai upaya untuk mencari celah yang dapat menjadi peluang terciptanya *common grounds*. Melalui ASEAN *Repository on Migrant Worker Policies and Practices*, dilaksanakan pengumpulan informasi dan data-data terkait *best practice* kebijakan ketenaga kerjaan di negara-negara ASEAN. Melalui mekanisme ini pula diharapkan dapat terbentuk pemahaman yang lebih baik atas praktek perlindungan pekerja migran di negara lain, yang kemudian dapat menjadi landasan bagi terciptanya *common grounds*. Selain itu, perluasan keanggotaan ACMW hingga mencakup seluruh negara ASEAN diharapkan dapat memperlancar terbentuk konsensus.

Menurut Perkasa, tajamnya pertentangan dalam ACMW menyebabkan para negosiator bersikap skeptik akan tercapainya suatu konsensus dalam perundingan pembentukan instrumen. Pembahasan di tingkat teknis, bahkan di tingkat pejabat senior (*Senior Labour Official Meeting/SLOM*), dipandang belum memiliki kapasitas yang cukup untuk menghadirkan konsesi yang dibutuhkan demi berlanjutnya perundingan. Kebuntuan terjadi di level prinsip, bukan teknis. Namun demikian, pejabat politis yang memegang peranan penting dalam menemukan titik terang dan membawa perundingan ke suatu arah yang jelas.

Karena itu, hasil-hasil perundingan di dalam ACMW sebaiknya dapat diteruskan ke dalam pembahasan-pembahasan di level ASCC melalui SOCA. Kebuntuan perundingan draft instrumen perlu dipandang sebagai suatu ganjalan terhadap pemajuan agenda-agenda sosial ASEAN. Komitmen ASEAN untuk membentuk suatu *caring and sharing community* penting untuk ditekankan, dalam upayanya mencairkan ketegangan antar kelompok dengan kepentingan-kepentingan nasional sulit untuk di kompromikan. Apabila pembahasan isu perlindungan pekerja migran masih belum mencapai suatu hasil konkret, maka isu ini perlu diangkat ke level Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN. Dengan demikian diharapkan

kebijaksanaan dari para kepala negara ASEAN untuk memikirkan masa depan pekerja migran di kawasan Asia Tenggara ini.

Perkasa menambahkan bahwa selama ini negara-negara ASEAN saling berinteraksi satu sama lain karna dipengaruhi oleh nilai solidaritas ASEAN. Tidak dapat dipungkiri bahwa stabilitas politik dan keamanan di kawasan ini adalah juga hasil dari kesepahaman negara-negara ASEAN untuk menciptakan kondisi kerjasama yang baik. Solidaritas antara kesepuluh negara anggota adalah *strategic imperative* yang mendukung tetap bertahannya ASEAN selama puluhan tahun dan mempertahankan perdamaian di kawasan Asia Tenggara. Mengingat kultur kerjasama yang menekankan pada kebersamaan, maka penyelesaian kebuntuan dalam perundingan ACMW dapat tercapai apabila pembahasan membawa elemen solidaritas sebagai strategi *concordance* terhadap negara-negara yang bersikukuh. Sebagian negara-negara anggota ASEAN adalah negara pengirim pekerja migran. Dengan kata lain, kepentingan perlindungan terhadap semua pekerja migran yang berasal dari negara-negara ASEAN seharusnya menjadi agenda semua negara anggota, tanpa terkecuali. Dengan demikian, solidaritas Komunitas Sosial dan Budaya ASEAN harus dipahami dalam pengertian ASEAN sebagai penyedia tenaga kerja migran harus melindungi para pekerja migrannya.

Selain itu, diharapkan melalui Cetak Biru Komunitas Sosial Budaya ASEAN (*ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint*) yang disahkan pada KTT ASEAN ke-14 di Thailand (Februari 2009) ada perhatian terhadap pekerja migran di ASEAN. Cetak biru ini berisi pedoman (*guidelines*) bagi negara anggota ASEAN dalam persiapan menyongsong terbentuknya Komunitas ASEAN tahun 2015 melalui pilar sosial budaya.

Cetak biru ini diarahkan untuk memberikan kontribusi dalam memperkuat integrasi ASEAN yang berpusat pada masyarakat (*people-centred*) serta memperkokoh kesadaran, solidaritas, kemitraan dan rasa kepemilikan masyarakat (*We Feeling*) terhadap ASEAN. Rancangan Cetak Biru Komunitas Sosial Budaya

ASEAN memuat enam elemen utama (*Core Element*) dan 348 Rencana Aksi (*Action-lines*) yang terdiri dari:

- A. Pembangunan Manusia (*Human Development*), terdiri dari 60 *action lines*
- B. Perlindungan dan Kesejahteraan Sosial (*Social Welfare and Protection*), terdiri dari 94 *action lines*
- C. Hak-Hak dan Keadilan Sosial (*Social Justice and Rights*), terdiri dari 28 *action lines*
- D. Memastikan Pembangunan yang Berkelanjutan (*Ensuring Environmental Sustainability*), terdiri dari 98 *action lines*
- E. Membangun Identitas ASEAN (*Building ASEAN Identity*), terdiri dari 50 *action lines*
- F. Mempersempit Jurang Pembangunan (*Narrowing the Development Gap*), terdiri dari 8 *action lines*

Cetak Biru Komunitas Sosial Budaya ASEAN terintegrasi ke dalam perencanaan pembangunan di masing-masing negara anggota ASEAN dan diimplementasi dari tingkat nasional sampai daerah. Kesuksesan implementasi *ASCC Blueprint* tentu memerlukan dukungan kuat dan keterlibatan seluruh pemangku kepentingan, mulai dari Pemerintah, kalangan Masyarakat Madani maupun anggota masyarakat secara luas. Pemahaman yang baik dari negara-negara anggota ASEAN terhadap *ASCC Blueprint* akan turut mempercepat proses pelaksanaan komunitas sosial budaya di ASEAN pada tahun 2015.

Komunitas Sosial Budaya ASEAN (*ASEAN Socio-Cultural Community/ASSC*) merupakan bagian dari tiga pilar penting yang saling terkait dan saling melengkapi dalam kerangka pembentukan komunitas ASEAN tahun 2015. Bersama-sama dengan Pilar Komunitas Politik dan Keamanan ASEAN (*ASEAN Political and Security Community*) dan Pilar Komunitas Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community*), Pilar Sosial-Budaya ASEAN dibentuk dengan tujuan untuk

mempercepat proses pengintegrasian di ASEAN dalam rangka mendukung upaya mewujudkan perdamaian di kawasan, meningkatkan kesejahteraan serta memperkokoh persaudaraan di kalangan masyarakat ASEAN.

Komunitas Sosial Budaya ASEAN bersifat terbuka dan bergerak berdasarkan pendekatan kemasyarakatan (*People-Centered approach*): dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat. Komunitas sosial budaya ASEAN mencakup kerjasama yang sangat luas dan multi-sektor, mulai dari upaya pengentasan kemiskinan, penanganan isu kesehatan, tenaga kerja, kepemudaan, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, penanggulangan narkoba, kerjasama pegawai negeri, kerjasama pendidikan, penerangan, kebudayaan, lingkungan hidup, iptek hingga kerjasama penanganan kebencanaan. Dan peningkatan kesadaran masyarakat tentang keberadaan ASEAN (*ASEAN Awareness*).

Sebagai satu komunitas sosial budaya, masyarakat ASEAN akan bersama-sama mengatasi berbagai tantangan pertumbuhan penduduk dan kemiskinan, ketenagakerjaan dan kesejahteraan masyarakat. Negara-negara ASEAN perlu meningkatkan kerjasama untuk memperkuat daya saing kawasan dengan cara meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan lingkungan hidupnya. ASEAN akan berupaya membuka akses seluas-luasnya bagi penduduknya dengan memperhatikan keseimbangan gender di berbagai bidang, antara lain di bidang pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi serta berbagai pelatihan untuk pengembangan sumber daya manusia, membangun kualitas hidup yang lebih baik, meningkatkan pelayanan kesehatan masyarakat, serta terus melakukan pengawasan penyebaran wabah penyakit, pengendalian penyebarluasan penyalahgunaan dan penyelundupan narkoba, penurunan kualitas lingkungan dan polusi lintas batas. Untuk dapat melaksanakan kerjasama yang baik di seluruh sektor pemerintahan maka ASEAN terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui peningkatan kapabilitas pegawai negeri dan *good governance* serta meningkatkan keterlibatan masyarakat madani (*civil society*).

Guna mewujudkan semua itu, mantan Menteri Luar Indonesia Hassan Wirajuda menciptakan “rasa ke-kita-an” (*“We Feeling”*) yang begitu penting bagi manusia dalam membentuk sebuah komunitas. Melalui rasa kekitaan ini diharapkan antar negara anggota ASEAN tercipta sebuah kekeluargaan diantara negara-negara anggota ASEAN. Masyarakat ASEAN juga perlu menumbuhkan rasa saling menghormati dan solidaritas yang lebih besar sehingga warga ASEAN akan berkembang menjadi komunitas yang saling peduli dan berbagi (*a Caring and sharing Community*). Dengan demikian, masyarakat ASEAN akan lebih mengenali benang merah yang ada di dalam budaya-budaya mereka yang sangat beragam dan akan lebih mampu menghargai identitas nasional satu sama lain. ASEAN akan dapat menyelesaikan segala sengketa secara damai dan bersahabat, meskipun isu yang dibahas sangat sensitif. Dengan “rasa ke-kita-an” tersebut, warga ASEAN akan dapat mewariskan kepada generasi-generasi selanjutnya sebuah kawasan Asia Tenggara yang sejahtera, aman dan damai, bukan saja sebagai kawasan yang bebas tetapi juga mampu mengelola sengketa dengan bijaksana.

III.2.2 Pengaruh Negara Besar di ASEAN

Negara besar seperti Amerika Serikat, China, India atau Rusia tidak tertarik terhadap masalah pekerja migran yang cakupan masalahnya hanya di wilayah Asia Tenggara.⁵⁷ Hal ini karena peneliti hanya fokus pada masalah pekerja migran di kawasan Asia Tenggara. Akan tetapi negara besar memberikan perhatian pada bidang hak asasi manusia (HAM). Melalui HAM negara besar mengharapkan agar ASEAN dapat juga memperhatikan hak asasi para pekerja migran. Hal ini karena dalam HAM terdapat juga HAM tentang pekerja migran. Secara historis HAM pekerja migran mulai dibahas pada KTT Ke-12 ASEAN. Pada KTT tersebut ditandatangani *ASEAN*

⁵⁷ Negara besar seperti Amerika Serikat akan tertarik terhadap isu pekerja migran jika pembahasan isu pekerja migran juga termasuk di luar wilayah Asia Tenggara misalnya para pekerja migran yang berasal dari ASEAN yang bekerja di wilayah Amerika Serikat.

*Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers.*⁵⁸

Deklarasi tentang HAM ini merupakan peluang bagi Indonesia untuk menekan negara anggota ASEAN supaya memperbaiki pelanggaran HAM yang terjadi kepada pekerja migran.

Mekanisme HAM di ASEAN telah diusulkan oleh masyarakat sipil sejak tahun 1990-an, yang terlihat dari peningkatan perlahan untuk menyikapi dan menyelesaikan beberapa permasalahan masyarakat di wilayah tertentu. Sementara wacana untuk mempertimbangkan pembentukan badan HAM ASEAN dimulai pertama kali sejak tahun 1993. Dalam deklarasi Bangkok pada *Preparatory Regional Meeting for Asia of The World Conference on Human Rights*, yang di dalamnya enam negara ASEAN terlibat aktif, telah menyoroti kebutuhan untuk mengeksplorasi kemungkinan pembentukan pengaturan regional untuk promosi dan perlindungan hak asasi manusia di Asia.⁵⁹

Pada bulan juni 1993, tiga bulan setelah Konferensi Dunia, Deklarasi Wina dan Program Aksi yang mengakui bahwa pengaturan regional memainkan peranan penting dalam memajukan dan melindungi hak asasi manusia, serta menegaskan kembali kebutuhan untuk mempertimbangkan kemungkinan pembentukan pengaturan regional dan subregional untuk promosi dan perlindungan hak asasi manusia. Hasil Konferensi Dunia ini mempengaruhi Pertemuan Menteri ASEAN (AMM) yang ke-26 di Singapura, Juli 1993, karena selain mendukung Deklarasi dan Program Aksi HAM Wina, Konferensi Menteri Luar Negeri ASEAN juga membuat sebuah pernyataan politik untuk mempertimbangkan pembentukan mekanisme regional hak asasi manusia yang memadai. Dua bulan kemudian, pada bulan September, ASEAN *Inter-Parliamentary Organisation* (AIPO) ke-36 mengadopsi Kuala Lumpur AIPO *Declaration on Human Rights* yang menyatakan, bahwa sudah menjadi tugas dan

⁵⁸ Rafendi Djamin, (2011), "Optimalisasi Keketuaan Indonesia dalam Pemajuan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia di ASEAN", Jurnal *Diplomasi* Volume 3 No.1, h.1-21.

⁵⁹ Enam negara tersebut yaitu Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand.

tanggung jawab ASEAN dan negara anggotanya untuk membentuk mekanisme regional hak asasi manusia.⁶⁰

Cikal bakal inilah yang kemudian ditindaklanjuti oleh ASEAN, sampai akhirnya ASEAN mulai membicarakan hak asasi manusia pada tahun 2000. Memulai untuk memasukkan hak asasi manusia dalam agenda ASEAN saja merupakan sebuah langkah maju, apalagi pada masa selanjutnya ASEAN mampu membentuk AICHR sebagai Komisi HAM ASEAN yang mencakup tiga pilar ASEAN (*the overarching human rights institution in ASEAN*)⁶¹ dan bertanggung jawab untuk pemajuan dan perlindungan HAM di ASEAN, selain sebagai badan konsultatif antar-pemerintah (*consultative inter-governmental*) dan sebagai bagian integral dalam struktur organisasi ASEAN.

Untuk menjelaskan fungsinya ini, komisi memiliki mandat antara lain untuk menyusun Deklarasi HAM ASEAN (*ASEAN Human Rights Declaration*) dan konvensi-konvensi HAM; meningkatkan kesadaran public terhadap HAM; mendorong pembangunan kapasitas (*capacity building*) negara anggota ASEAN untuk mengimplementasikan kewajiban HAM secara efektif; memperkuat norma-norma HAM di ASEAN; mendorong keikutsertaan negara anggota ASEAN pada berbagai fora HAM internasional; mendorong dialog dan konsultasi institusi nasional, internasional dan pemiliki kepentingan lainnya termasuk masyarakat sipil; serta memberikan *advisory service* dan bantuan teknis untuk bada-badan sektoral ASEAN.⁶²

Fungsi dan mandat *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (AIHCR) tersebut tercantum dalam *Term of Reference* (ToR) AICHR yang disusun oleh *High Level Panel* (HLP) dan di adopsi oleh forum Menteri Luar Negeri ASEAN pada tanggal 21 Juli 2008. Tentu ada yang berbeda dari AICHR jika dibandingkan dengan badan HAM regional lainnya, seperti Afrika, Amerika atau Uni-Eropa, yaitu

⁶⁰ Rafendi Djamin, *loc.cit.*, h.1-21.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

pada pengaturan AICHR yang hanya berdasarkan piagam pada ToR, bukan dokumen formal yang mengikat secara hukum, seperti Statuta atau Konvensi, meskipun terbentuknya ToR untuk AICHR telah merupakan kesepakatan negara-negara anggota ASEAN melalui perundingan yang cukup alot dan mendapat apresiasi yang cukup tinggi dari komunitas internasional, termasuk Komisaris Tinggi Dewan HAM PBB. Terkait dengan hal ini, tentu tidak bisa disangkal, bahwa barunya wacana tentang hak asasi manusia di ASEAN menjadikan proses pengembangan dan pembangunan mekanismenya berjalan cukup lamban, apalagi ASEAN harus menggali kesamaan identitas bersama di atas sejuta perbedaan kondisi ekonomi, politik dan budaya di masing-masing negara anggotanya.⁶³ Hal inilah yang menjadi salah satu tantangan yang cukup besar bagi ASEAN, terutama AICHR, mengingat AICHR banyak berhubungan dengan isu-isu sensitive di tingkat kawasan.

Selanjutnya, jika mengacu kepada mandate AICHR di atas, pekerjaan lanjutan yang harus juga menjadi perhatian AICHR, ASEAN dan negara anggota adalah penambahan mandate bagi AICHR untuk melakukan pemantauan HAM, karena sampai sejauh ini, AICHR hanya diberikan mandate untuk melakukan pemajuan dan perlindungan HAM di negara-negara anggota. Upaya ini terkait dengan perkembangan dan pembangunan politik dan komitmen negara-negara lain, karena Indonesia juga tidak akan mampu memaksakan sendiri niatnya kepada negara lain, apalagi untuk periode pertama ini AICHR masih disibukkan dengan permasalahan internal. Hal ini terlihat dari implementasi fungsi yang ada di dalam ToR, meskipun telah dimandatkan untuk melakukan pemajuan dan perlindungan, kerangka acuan saat ini memang tidak mengatur mekanisme perlindungan yang spesifik seperti penerimaan pengaduan individual atau pembentukan tim pencari fakta. Sampai saat ini, satu setengah tahun sejak pembentukannya, AICHR baru mampu merumuskan program pemajuan dan belum banyak mengarah pada penguatan fungsi perlindungan.

⁶³ Agus Stiyo Wibowo, (2010) “Analisis Potensi dan Masalah ASEAN *Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR) dalam upaya pemajuan dan perlindungan HAM di Asia Tenggara”, *Jurnal Universitas Paramadina*, Vol.7 No.4, h.10.

Tantangan lain yang cukup signifikan adalah belum kuatnya rasa saling percaya di antara negara-negara ASEAN, sehingga secara politik bersifat sangat antagonis. Sikap ini dapat dilihat dari Pasal 2.1.b ToR AICHR yang menetapkan adanya prinsip non-intervensi dan bahwa AICHR tidak boleh mencampuri urusan dalam negeri negara-negara anggota ASEAN. Sikap yang antagonistik ini juga terlihat dari forum berkala yang diadakan oleh AICHR untuk menyampaikan praktik-praktik terbaik dan pengalaman dalam penanganan HAM yang bersifat sukarela dan tidak mengikat. Adanya pemotongan komitmen sejak awal ini pula yang kemudian membuat ToR AICHR tidak memandatkan adanya proses pengaduan atau tindak lanjut penyelesaian kasus-kasus yang dilaporkan.

Kondisi ini semakin dipersulit ketika AICHR terlihat masih *states-centric*, sehingga akan lebih banyak mengadopsi preferensi atau posisi politik dari pemerintah dari pada masyarakat. Hanya Indonesia dan Thailand saja yang perwakilan Komisionernya berasal dari masyarakat sipil, melalui sebuah proses nasional yang terbuka; dalam pengambilan keputusan melalui proses konsultasi dan *consensus*. Pada konteks inilah sebetulnya slogan politik Pemerintah Indonesia untuk melibatkan sebanyak-banyaknya masyarakat sipil dan memimpin keketuaan ASEAN sangat relevan, karena dengan keterlibatan masyarakat sipil dalam setiap proses di ASEAN, secara lebih khusus di AICHR, peran sentral negara justru dapat diminimalisasi. Lebih penting lagi, keterlibatan masyarakat sipil, diikuti dengan adanya jaminan kebebasan berpendapat dan berasosiasi, merupakan prasyarat utama keberlangsungan pelibatan (*engagement*) masyarakat sipil di ASEAN pada masa yang datang.

Sebagai Ketua ASEAN pada tahun 2011, Indonesia memprioritaskan tiga hal. Pertama, mempercepat upaya pencapaian Komunitas ASEAN 2015, Kedua, memelihara tatanan dan situasi di kawasan yang kondusif bagi upaya pencapaian tujuan pembangunan. Ketiga, menggulirkan pembahasan perlunya visi ASEAN pasca 2015 yang bertumpu pada peran masyarakat sipil ASEAN dengan mendorong agar ASEAN berkembang menjadi organisasi yang bersifat *people-centered* bahkan *people-driven*. Ada beberapa poin penting dari ketiga tujuan tersebut di atas, di antaranya

adalah mencapai Komunitas ASEAN 2015 melalui pelaksanaan tiga Cetak Biru ASEAN: politik dan keamanan, ekonomi, dan sosial-budaya. Aspek-aspek penting yang memberikan efek positif di dalam negeri harus dijadikan prioritas oleh pemerintah Indonesia, karena dengan posisi sebagai ketua ASEAN ini Indonesia mampu untuk mengarahkan visi dan misi kebijakan ASEAN. Selanjutnya, untuk mencapai Komunitas ASEAN yang bersifat *people-centric*, Pemerintah Indonesia harus memastikan masyarakat (*people*), baik sebagai sasaran kebijakan atau keterlibatan mereka, menjadi terlaksana dalam implementasi visi dan misi ASEAN ini.

Dalam konteks demikian, sebelum mengarah kepada tujuan-tujuan besar di atas, AICHR sebagai salah satu komponen penting dalam Komunitas ASEAN terutama pada pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia terlebih dahulu menyelesaikan kendala dan tantangan yang telah disebutkan di atas. Jika tidak dan AICHR hanya memaksimalkan peranan yang ada saat ini, apa yang diharapkan mampu mendorong terpenuhi dan terlindunginya hak asasi manusia di seluruh kawasan ASEAN akan terhalang dengan kecilnya kewenangan badan tersebut. Upaya ini tentu menjadi tugas bersama, baik komponen pemerintah, para anggota AICHR ataupun masyarakat sipil di ASEAN.

III.3 Agenda Setting Isu Pekerja Migran di KTT ke-19 ASEAN

Pada bagian ini peneliti akan menganalisa mengenai peran Indonesia dalam negoisasi agenda *setting* isu pekerja migran di KTT ke-19 ASEAN. Negoisasi isu pekerja migran mengalami penurunan karena adanya isu lain yang dianggap lebih penting untuk dibahas dahulu selama KTT ASEAN ke-19. Isu tersebut adalah isu konflik Kamboja dan Thailand serta isu bencana banjir di Thailand. Pada isu ini Indonesia selaku ketua ASEAN telah menyiapkan tiga langkah untuk menyelesaikan konflik perbatasan antara Kamboja dan Thailand. Indonesia juga akan berusaha menciptakan situasi kondusif demi terciptanya perundingan damai antara kedua negara. Pertama, ASEAN akan meminta Kamboja dan Thailand untuk menegaskan

komitmen penyelesaian masalah secara damai lewat mekanisme *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC). Kedua, baik Kamboja dan Thailand diminta untuk menstabilkan gencatan senjata. Ketiga, menggulirkan kembali forum diplomasi yang sudah dibentuk oleh kedua negara yakni *Joint Boundary Committee* (JBC). Selain itu ASEAN juga perlu bisa membangkitkan kembali rasa saling percaya antara kedua negara.⁶⁴

Walaupun ada isu lain yang dianggap lebih penting, Indonesia tetap berkomitmen untuk menyelesaikan isu pekerja migran. Di dalam KTT ASEAN. Menurut Boer Mauna seorang diplomat senior dan duta besar mengatakan bahwa:

“Pada tahun 2011 Indonesia membuat ketentuan-ketentuan yang melindungi pekerja migran yang berada di negara lain. Indonesia dan Filipina adalah negara-negara yang berkepentingan membuat ketentuan yang melindungi dan mempermudah pekerja migran. Sedangkan *receiving state* akan membuat peraturan yang mempersulit para pekerja migrant”.⁶⁵

Hal ini mengakibatkan negoisasi tentang masalah pekerja migran di ASEAN merupakan salah satu negoisasi yang prosesnya panjang karena telah dimulai sebelum KTT ke-19 ASEAN. Sulitnya proses negoisasi ini karena adanya kepentingan-kepentingan nasional dari negara-negara anggota ASEAN yang memiliki hubungan dengan masalah pekerja migran. Negara-negara anggota ASEAN perlu menyadari bahwa jika mereka ingin membentuk suatu Komunitas ASEAN yang kokoh pada tahun 2015, masalah pekerja migran harus secepatnya diselesaikan demi kepentingan bersama.

Adanya pengaruh globalisasi telah memberikan perubahan yang signifikan terhadap perpindahan penduduk. Perpindahan penduduk menjadi semakin mudah dengan adanya kemajuan teknologi dan transportasi. Individu di kawasan Asia

⁶⁴ “ASEAN Siapkan Tiga Langkah Selesaikan Konflik Kamboja-Thailand”, *Suara Pembaruan*, 16 Februari 2011, h.3.

⁶⁵ Hasil Wawancara dengan Boer Mauna, di UNAS, pada 16 Juni 2012, pukul 13.00 WIB.

Tenggara yang bermigrasi ke luar negeri untuk mencari pekerjaan akan menghadapi banyak permasalahan termasuk perlakuan diskriminasi. Oleh karena itu, negara-negara ASEAN menganggap perlu diadakannya perlindungan terhadap para pekerja migran sehingga mereka terlindungi hak asasinya dan hak-haknya sebagai pekerja. Bagi ASEAN isu pekerja migran dimasukkan ke dalam pilar Komunitas Sosial Budaya. Isu pekerja migran telah mendorong lahirnya *ASEAN Declaration on The Protection and Promotion of The Rights of Migrant Workers* pada tahun 2008. Latar belakang lahirnya deklarasi pekerja migran ini adalah sebagai berikut:

1. Globalisasi meningkatkan lalu lintas barang, jasa dan tenaga kerja melintasi batas-batas kenegaraan dan lalu lintas tenaga kerja antar negara anggota ASEAN cukup tinggi;
2. Adanya pengakuan kontribusi pekerja migran terhadap ekonomi negara-negara anggota ASEAN;
3. Pengakuan kedaulatan negara-negara anggota ASEAN dalam menentukan kebijakan imigrasi masing-masing;
4. Perlunya mengadopsi kebijakan imigrasi yang sesuai terkait dengan pekerja migran;
5. Kebanyakan pekerja migran di ASEAN yang merupakan kelompok rentan (*unskilled labour*, perempuan dan anak-anak) yang perlu perlindungan;
6. Perlunya menangani kasus-kasus penganiayaan dan kekerasan terhadap pekerja migran;
7. Lalu lintas dan perlindungan hak-hak pekerja migran, apabila tidak ditangani dengan baik dapat mengganggu hubungan antar negara anggota ASEAN dan hak-hak fundamental para pekerja migran beserta keluarganya; Komitmen ASEAN untuk membentuk Komunitas ASEAN di tahun 2015 mendorong perlunya peningkatan kerjasama pada bidang pekerja migran.⁶⁶

⁶⁶ Koesrianti, (2010), "Kewajiban Negara Pengirim dan Negara Penerima atas Perlindungan Pekerja Migran", *Jurnal Diplomasi* Volume 2 No.1, h.20 – 42.

Deklarasi Pekerja Migran ini menekankan pada kewajiban negara-negara anggota ASEAN ssebagai negara pengirim pekerja maupun sebagai negara penerima pekerja. Ada beberapa prinsip umum yang dipergunakan sebagai dasar kerjasama ini. *ASEAN Declaration on The Protection and Promotion of The Rights of Migrant Workers* memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut:

1. Negara penerima dan pengirim perlu memperkuat ketiga pilar komunitas ASEAN melalui pemajuan potensi dan martabat pekerja migran;
2. Negara penerima dan pengirim, untuk alasan kemanusiaan bekerja sama dalam menyelesaikan masalah pekerja migran yang bukan karena kesalahannya tidak memiliki dokumen;
3. Negara penerima dan pengirim mengakui hak-hak mendasar dan menghargai martabat pekerja migran dan keluarganya.⁶⁷

Melalui deklarasi *ASEAN Declaration on The Protection and Promotion of The Rights of Migrant Workers*, ASEAN memiliki komitmen untuk:

1. Meningkatkan kondisi penyediaan lapangan serta imbalan kerja yang layak, manusiawi, produktif dan bermartabat bagi pekerja migran;
2. Membentuk dan melaksanakan program peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM) serta program reintegrasi bagi pekerja migran di negara asalnya;
3. Melaksanakan langkah-langkah konkret untuk menangani dan mencegah penyelundupan dan lalu lintas ilegal manusia dengan sanksi yang lebih keras bagi pelanggarnya;
4. Memfasilitasi kerjasama pertukaran informasi terkait pekerja migran;
5. Mendorong *capacity building* melalui pertukaran informasi dan *practices* terkait dengan pekerja migran;
6. Memberikan bantuan kepada pekerja migran dari sesama negara anggota ASEAN yang terjebak dalam situasi konflik/krisis di negara ketiga

⁶⁷ *Ibid.*

melalui perwakilan-perwakilan kantor-kantor kekonsuleran negara anggota ASEAN;

7. Mendorong dukungan dari organisasi internasional lain, para mitra Wicara ASEAN, serta negara-negara lain bagi implementasi deklarasi;
8. Menugaskan badan ASEAN terkait untuk merumuskan instrumen hukum ASEAN di bidang perlindungan hak-hak pekerja migran.⁶⁸

Deklarasi pekerja migran ini memberikan keuntungan tidak saja kepada para pekerja migran tetapi juga kepada negara-negara anggota ASEAN sehingga dengan demikian ekonomi dapat berjalan dengan lancar. Namun bagi negara penerima perlu menetapkan jenis-jenis pekerjaan yang terbuka bagi pekerja migran dan jika perlu menetapkan jumlah quota pekerja. Deklarasi ini mengacu pada kesepakatan bahwa seluruh negara anggota ASEAN menerapkan prinsip *non-discriminatory* kepada pekerja migran. Negara anggota ASEAN yang merupakan negara penerima mempunyai kewajiban sebagai berikut:

1. Meningkatkan upaya perlindungan HAM dan kesejahteraan serta harga diri (*dignity*) pekerja migran;
2. Mendorong keselarasan dan toleransi antara *receiving states* dan pekerja migran;
3. Memfasilitasi akses pekerja migran atas informasi, pendidikan dan pelatihan, keadilan dan pelayanan serta kesejahteraan publik;
4. Mendorong perlindungan pekerja migran dalam pekerjaan, upah serta kondisi kerja dan penghidupan yang layak bagi mereka;
5. Menyediakan akses perlindungan hukum dan peradilan yang cukup kepada pekerja migran yang menjadi korban diskriminasi, penganiayaan, eksploitasi dan kekerasan;

⁶⁸ Koesrianti, *loc.cit.*, h.41

6. Memfasilitasi bantuan kekonsuleran kepada perwakilan diplomatik negara pengirim bila mana seorang pekerja migran ditahan atau dipenjara di negara dia bekerja.⁶⁹

Sedangkan kewajiban negara anggota ASEAN yang merupakan negara pengirim adalah:

1. Meningkatkan langkah-langkah perlindungan hak-hak pekerja migran;
2. Meningkatkan peluang kerja di negara masing-masing untuk menjadi alternatif migrasi pekerja ke luar negeri;
3. Memfasilitasi migrasi pekerja, termasuk proses rekrutmen, penempatan pekerja di luar negeri, perlindungan pekerjanya di luar negeri, serta penyediaan jasa repatriasi dan reintegrasi kembali ke negara asal;
4. Meningkatkan pengaturan hukum terkait dengan rekrutmen serta pemberantasan mal praktek melalui pengaturan kontrak kerja yang jelas, pengaturan dan akreditasi lembaga-lembaga rekrutmen serta pemberi kerja dan mencekal (*blacklisting*) lembaga-lembaga yang tidak patuh.⁷⁰

Maka berdasarkan penjelasan di atas, negara yang memiliki jumlah penduduk yang tinggi dan tingkat pengangguran yang tinggi di kawasan Asia Tenggara seperti Indonesia merupakan negara yang menjadi pengirim pekerja migran bagi negara penerima yang pembangunan ekonominya relatif lebih maju, seperti Singapura, Brunei Darussalam, Thailand dan Malaysia. Sebagai negara pengirim, Indonesia harus memperhatikan kewajibannya kepada pekerja migran. Para pekerja migran ini biasanya memiliki tingkat ketrampilan dan pendidikan rendah serta menetap secara ilegal di suatu negara.⁷¹ Dari jumlah 2,6 juta pekerja migran ilegal di ASEAN, 82% berasal dari Indonesia.⁷² Para pekerja migran ini kebanyakan berangkat dengan

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Ben Perkasa Drajat, *loc.cit.*, h. 29

⁷² *Ibid.*

berbekal visa turis dan kemudian berubah statusnya menjadi ilegal ketika tidak memperpanjang izin tinggalnya. Bekerja dalam kontrak-kontrak jangka pendek dan upah kecil, para pekerja migran mengisi kebutuhan terhadap tenaga bantu di sektor konstruksi, perkebunan dan domestik (termasuk didalamnya pelayan rumah tangga, supir dan pengasuh bayi).

Pekerja migran dengan tingkat pendidikan dan ketrampilan yang rendah bersedia menerima upah yang relative lebih kecil. Kondisi ini menyebabkan munculnya berbagai kritik mengenai dampak pekerja migran ilegal di dalam masyarakat. Tidak hanya pekerja migran tersebut merebut pasar lapangan kerja domestik, namun upah kecil yang dikenakan kepada mereka mengubah standarisasi gaji setempat.

Namun demikian disamping keuntungan ekonomi yang berhasil dihasilkan, para pekerja migran rentan mengalami pelanggaran seperti pemukulan, penyitaan paspor, penunggakan pembayaran upah bahkan pelecehan seksual. Menurut Kementerian Luar Negeri, berbagai pelanggaran yang dialami oleh pekerja migran asal Indonesia di luar negeri adalah:

1. Gaji tidak dibayar/dibayar rendah;
2. Tidak diberikan istirahat/cuti;
3. Tidak diberikan akses kesehatan;
4. Pelecehan seksual;
5. Penganiayaan berat dan/atau ringan;
6. Kecelakaan kerja;
7. Pembunuhan;
8. *Trafficking* (Perpindahan pekerja migran ke negara lain);
9. Kondisi hidup yang tidak layak di rumah majikan (tidak disediakan kamar tidur dan tidak diberi makan 3 kali sehari);

10. Pelanggaran aturan keimigrasian yang disebabkan oleh majikan (*overstayer*).⁷³

Pada sisi lain, pemerintah negara penerima nampaknya mengalami kesulitan menangani besarnya aliran masuk para pekerja migran dan terkesan menutup mata terhadap berbagai pelanggaran atas hak-hak asasi manusia dan perjanjian kerja tersebut. Angka pelanggaran yang tinggi tidak diimbangi dengan ditangani kasus yang terjadi terhadap pekerja migran oleh negara penerima sampai selesai. Dengan demikian, penyelesaian praktis dari kasus-kasus yang terjadi adalah dengan cara melakukan deportasi terhadap para pekerja migran yang bermasalah pulang ke negara asalnya.

Isu pekerja migran termasuk dalam pilar komunitas sosial budaya. Melalui pilar ini, Indonesia memperjuangkan masalah pekerja migran terutama pekerja migran Indonesia di kawasan Asia Tenggara. Melalui mekanisme ini diharapkan Indonesia dapat membela kepentingan para tenaga kerjanya karena Indonesia adalah negara yang memiliki jumlah pekerja migran yang paling besar di kawasan Asia Tenggara. Secara total ada 1,07 juta Warga Negara Indonesia (WNI) yang terdaftar sebagai pekerja migran di kawasan Asia Tenggara.⁷⁴ Statistik menunjukkan sebagian besar dari jumlah TKI tersebut adalah perempuan yang bekerja pada sektor informal sebagai pranata laksana rumah tangga.

Berdasarkan alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945, Pemerintah Indonesia diembankan mandate konstitusional untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Kementerian Luar Negeri sebagai bagian terpenting dari representasi negara dan pemerintah di luar negeri bertanggung jawab untuk melakukan mandat ini di wilayah akreditasi. Konvensi Wina 1961 pasal 3 menjadi dasar penetapan fungsi-fungsi suatu Perwakilan Diplomatik, yang salah satu fungsinya adalah melindungi kepentingan, tidak hanya negara pengirim, namun juga

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

warga negaranya di wilayah akreditasi. Lebih lanjut, Konvensi Wina 1963 pasal 5, 36, dan 37 menetapkan kewajiban para aparat pemerintah negara akreditasi untuk melakukan koordinasi dengan pos Konsuler suatu perwakilan asing jika diperlukan bantuan terhadap warganya yang membutuhkan perlindungan.

UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar negeri Pasal 19 (b) juga menegaskan bahwa “Perwakilan Republik Indonesia berkewajiban memberikan pengayoman, perlindungan dan bantuan hukum bagi warga negara dan badan hukum Indonesia di luar negeri, sesuai dengan peraturan perundang-perundangan nasional serta hukum dan kebiasaan internasional”. Tugas perlindungan terhadap pekerja migran Indonesia juga diamanatkan kepada Perwakilan RI di luar negeri, seperti tertera dalam Pasal 78 Ayat 1 UU No.39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di luar negeri yang menyatakan: “Perwakilan Republik Indonesia memberikan perlindungan terhadap TKI di luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta hukum dan kebiasaan internasional”.

Dengan demikian secara jelas dan tegas dinyatakan bahwa bagi pemerintah Republik Indonesia, perlindungan terhadap Warga Negara Indonesia (WNI) merupakan salah satu motivasi dasar kebijakan luar negeri RI dan akan diterapkan dimanapun dan kapanpun. Dalam Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri pada 8 Januari 2010, menyatakan bahwa:

“... Yang tidak kalah pentingnya, politik luar negeri di tahun 2010 akan memperhatikan apa yang kita sebut sebagai “isu-isu intermestik” – yaitu isu yang mencerminkan semakin kaburnya perbedaan antara isu-isu internasional dan domestik. Salah satunya adalah mengenai perlindungan terhadap Warga Negara Indonesia di luar negeri, khususnya Tenaga Kerja Indonesia. Kebijakan luar negeri Indonesia akan berupaya memastikan adanya pengakuan yang lebih baik mengenai hubungan yang saling menguntungkan antara negara pengirim dan negara penerima tenaga kerja: bahwa setiap tenaga kerja Indonesia sebenarnya telah memberi kontribusi bagi negara di mana dia bekerja, di samping pada saat yang sama juga memperoleh nafkah. Kenyataan ini harus dapat terwujud dengan lebih baik

melalui pengakuan akan hak dan tanggung jawab tenaga kerja kita di luar negeri. Kebijakan luar negeri di tahun 2010 akan berupaya memastikan bahwa kerangka hukum yang diperlukan bagi keperluan tersebut akan tersedia. Yang paling penting, kebijakan luar negeri Indonesia, dan bahkan setiap diplomat Indonesia akan terus dipandu dengan prinsip keberpihak dan perlindungan WNI. Tanpa kecuali.”⁷⁵

Penggalan pidato Menteri Luar Negeri di atas walaupun merupakan pernyataan pers pada tahun 2010, tetapi pelaksanaannya masih berlaku sampai sekarang bahkan juga pada tahun 2011 saat Indonesia menjadi ketua ASEAN. Selain itu, pernyataan diatas mengandung aspek-aspek penting kebijakan perlindungan WNI, yaitu: “Pemerintah RI akan memperjuangkan diakuinya manfaat TKI oleh negara penerima, yang selama ini berpersepsi kurang mengakui dampak sosial yang ditimbulkan oleh pekerja migran ASEAN mengenai kontribusi pekerja migran terhadap pertumbuhan ekonomi domestik; dan memperjuangkan perlindungan TKI melalui pembentukan kerangka hukum internasional yang mengikat komitmen *host country* untuk juga berkontribusi melakukan perlindungan”.

Pernyataan tahunan Menteri Luar Negeri merupakan pernyataan sikap atas bagaimana nanti kebijakan politik luar negeri Indonesia selama tahun tersebut. Perjuangan untuk memperbaiki pekerja migran terus berlanjut sampai sekarang. Hal ini dapat dilihat pada pernyataan Menteri Luar Negeri Indonesia tahun 2012 yang berisi sebagai berikut:

“...Keketuaan Indonesia pada tahun 2011 memberikan kesempatan untuk memberikan kontribusi yang positif bagi pengembangan arsitektur kawasan yang sedang berkembang. Sepanjang tahun 2011, sebagaimana tahun dimana Indonesia menjadi Ketua ASEAN, Indonesia senantiasa menunjukkan kepemimpinan atau leadershipnya bukan hanya menjadi semata Ketua ASEAN. Menjadi Ketua ASEAN adalah masalah rotasi keketuaan; namun kepemimpinan ASEAN menuntut memberikan kontribusi positif bagi pengembangan Komunitas ASEAN yang tidak hanya berhenti pada saat berakhirnya keketuaan, namun berlanjut kedepan. Itulah yang ditunjukkan

⁷⁵ *Ibid.*

Indonesia selama menjadi Ketua ASEAN pada tahun 2011 ini. Indonesia membuat perbedaan; made a difference. Indonesia berupaya merubah kondisi dari keadaan sebelumnya ke arah yang lebih baik. Sejak mengemban amanat sebagai Ketua ASEAN pada tahun 2011, Selaras dengan tema “ASEAN Community in a Global Community of Nations” Indonesia telah mengidentifikasi 3 prioritas keketuaan Indonesia yang juga telah dikukuhkan sebagai prioritas ASEAN tahun 2011; yaitu: memastikan adanya kemajuan yang signifikan dalam pencapaian Komunitas ASEAN; menciptakan kawasan yang kondusif bagi pembangunan; dan menggulirkan visi ASEAN pasca 2015 yaitu peran ASEAN yang lebih besar dalam mengatasi permasalahan global yaitu sikap ASEAN dalam berbagai isu global...”⁷⁶

Berdasarkan pernyataan tahunan Menteri Luar Negeri Indonesia pada tahun 2012 di atas, isu Pekerja migran juga menjadi satu dari tiga prioritas utama Indonesia dalam kepemimpinan Indonesia di ASEAN tahun 2011.⁷⁷ Hal ini sesuai dengan yang disampaikan Menteri Luar Negeri Indonesia dalam Pidato Pernyataan Tahunan pada tahun 2011, prioritas pertama Indonesia sebagai Ketua ASEAN adalah: memastikan bahwa tahun 2011 akan ditandai oleh kemajuan yang signifikan dalam pencapaian komunitas ASEAN. Dalam hal ini, Indonesia akan mengkonsolidasikan dan mengintensifkan kerjasama-kerjasama yang telah berjalan, menuju terbentuknya *ASEAN Community 2015*.⁷⁸

Menurut Ben Perkasa Drajad, negosiasi yang dilakukan Pemerintah Republik Indonesia dalam mengamankan masalah pekerja migran kemudian mengarah kepada standarisasi kondisi kerja yang *decent* atau bermartabat. Salah satu perubahan lingkungan eksternal yang ingin dicapai oleh pemerintah Indonesia adalah:

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Pemerintah Indonesia memiliki 3 perhatian khusus terhadap isu yang diperjuangkan pada tahun 2011, yaitu: isu hak asasi manusia, isu pekerja migran dan isu maritim. Isu-isu ini penting karena memiliki hubungan dengan kepentingan nasional Indonesia dan isu-isu ini perlu diperjuangkan karena berhubungan dengan kemajuan Komunitas ASEAN. Misalnya Isu pekerja migran yang memiliki hubungan dengan isu TKI atau isu maritime yang memiliki hubungan dengan hak pengelolaan atas kekayaan alam yang berada di laut. Selain itu, apa yang diperjuangkan oleh Indonesia merupakan nilai-nilai yang universal dan kebenaran dapat diterima oleh semua negara anggota ASEAN.

⁷⁸ Pidato Pernyataan Tahunan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia, DR.R.M. Marty M. Natalegawa, diakses dari <http://indonesia.gr/pidato-pernyataan-tahunan-menteri-luar-negeri-republik-indonesia-dr-r-m-marty-m-natalegawa>, pada tanggal 3 Maret 2012, pada pukul 3.00 WIB.

terciptanya kondisi kerja yang bermartabat bagi pekerja migran Indonesia. Masa depan TKI selama menetap di luar negeri tidak boleh lagi bergantung pada tingkat kemajuan *host country* dalam memajukan dan melindungi hak-hak pekerja migran, yang berarti, para pekerja migran bebas memilih untuk berja di negara-negara dengan sistem hukum yang jelas dan praktek perlindungan HAM yang baik akan mendapatkan perlakuan yang adil dan manusiawi. Sedangkan TKI yang bekerja di negara berkembang akan lebih rentan mengalami perlakuan buruk dan pelanggaran atas hak-haknya. Sifat *unpredictability* inilah yang ingin dihilangkan oleh pemerintah Indonesia. Dalam hal ini, Kementerian Luar Negeri sedang melaksanakan tindakan sistematis untuk menciptakan kepatuhan di tingkat regional, yakni di dalam ASEAN, yang diharapkan dapat secara lebih kuat memotivasi negara penerima untuk memperbaiki praktek perlindungan TKI di dalam negerinya.⁷⁹

III.3.1 Peran Indonesia dalam *Agenda Setting* Isu Pekerja Migran di KTT ASEAN ke-19

Peran Indonesia dalam pembuatan *agenda setting* isu pekerja migran di KTT ASEAN ke 19 menurut Ben Perkasa Drajat merupakan:

*“Masuknya isu pekerja migran dalam KTT ASEAN ke-19 bukan merupakan hasil kerja “satu malam”, tetapi ini adalah sebuah hasil kerja yang memiliki proses yang panjang dan berkelanjutan”.*⁸⁰

Sebelum pelaksanaan KTT ASEAN ke-19, diadakan sebuah sidang Komite Pejabat Senior untuk Komunitas Sosial Budaya ASEAN atau ‘*Senior Officials Committee for ASCC*’ menyepakati untuk membahas kembali persoalan perlindungan dan hak-hak pekerja migran di kawasan ASEAN. Menurut Ketua Delegasi Indonesia

⁷⁹ Dikutip dari Hasil Wawancara Peneliti melalui SMS (*Short Messages Services*) dengan Ben Perkasa Drajat Ph.D (Direktur Sekolah Dinas Luar Negeri Kementerian Luar Negeri Indonesia), 17 Mei 2012, pukul 01.43 WIB.

⁸⁰ Menurut Ben Perkasa Drajat, negosiasi pekerja migran merupakan salah satu negoisasi yang terlama proses pembahasannya di ASEAN.

untuk *Senior Officials Committee for ASCC (SOCA)* Nina Sardjunani, hal ini merupakan luar biasa karena isu ini mengalami *stagnancy* sejak 2009.

Nina menambahkan bahwa sidang kesepakatan berjalan penuh rintangan karena tidak adanya kesamaan persepsi antara negara pengirim dan negara penerima pekerja migran terkait perlindungan dan hak-hak pekerja migran yang *undocumented*. Negara pengirim menghendaki adanya kesamaan perlindungan serta hak bagi para pekerja migran tanpa membedakan antara yang punya dokumen dan yang *undocumented*.⁸¹

Namun pada akhirnya terjadi perkembangan positif dan ada kesepakatan untuk mulai dibahas lagi mengenai hal tersebut. Perkembangan positifnya adalah kesepakatan tersebut tidak hanya diwakili empat negara seperti pertemuan sebelumnya, tetapi ke sepuluh negara ASEAN bersedia untuk membicarakan kembali isu tersebut, dan diharapkan sudah ada hasilnya sebelum terealisasinya Komunitas ASEAN 2015.

Untuk memfasilitasi hal tersebut, maka akan dibuat *'action plan'* untuk periode 2011-2020 mengenai apa saja yang akan dilakukan ASEAN sebagai satu kawasan. Hasil sidang *SOCA* yang dilaksanakan di Semarang akan dilaporkan kepada para menteri ASEAN bidang sosial budaya untuk kemudian dibahas dalam *ASEAN Socio-Cultural Community Council (ASCC)* di KTT ASEAN ke-19.

Secara historis perjuangan Indonesia dalam isu pekerja migran di ASEAN telah di mulai sejak KTT ASEAN ke-12 di Cebu pada bulan Januari 2007. KTT ini secara khusus telah berhasil mengesahkan suatu Deklarasi mengenai upaya perlindungan terhadap hak-hak para pekerja migran yaitu *ASEAN Committee on the Implementation of Declaration on the Protection of the Rights of Migrant Workers (ACMW)*.

⁸¹ Negara pengirim pekerja migran diantaranya adalah Indonesia, Filipina, Thailand, dan Myanmar, sedangkan negara penerima antara lain adalah Malaysia, Singapura, dan Brunei Darussalam.

Selanjutnya pada pertemuan *Senior Labour Officials Meeting (SLOM)* ke-5 tersebut juga telah disepakati untuk mengawali proses guna menindak lanjuti Deklarasi dimaksud. Melalui usulan Indonesia, telah disepakati pembentukan suatu *Forum on Migrant Workers* yang tugasnya antara lain membahas tindak lanjut Deklarasi melalui *ASEAN Committee on the Implementation of Declaration on the Protection of the Rights of Migrant Workers (ACMW)*.

Pertemuan ke-40 *ASEAN Foreign Ministers Meeting (AMM)*, Manila, Juli 2007 sepakat untuk membentuk *ASEAN Committee on the Implementation of the Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Komite akan menjadi *vocal point* dalam mengkoordinasikan upaya-upaya untuk menjamin implementasi dari komitmen yang tertuang dalam Deklarasi serta memfasilitasi dalam upaya pembentukan *ASEAN Instrument on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*.

Pertemuan ke-1 ACMW di Singapura tanggal 15-16 September 2008 telah membahas *work plan* dari Komite dalam membentuk instrumen ASEAN dalam rangka implementasi *ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Dalam draf awal *work plan* tersebut termuat pokok-pokok arahan untuk merumuskan rencana kerja Komite.

Meskipun pada pertemuan ke-1 ACMW *Drafting Team Meeting (ACMW-DT)* di Bangkok Mei 2009 belum berhasil menyepakati *Outline Instrument* namun patut dicatat perkembangan yang cukup signifikan dari hasil Pertemuan ke-2 ACMW-DT di Bali, 25-26 Juli 2009 telah berhasil menyepakati: *Terms of Reference (ToR) of the ACMW Drafting Meeting Team*, yang mengatur *purpose, role and function, membership and chairmanship, reporting mechanism, meeting schedule, financial arrangement dan the role of ASEAN Secretariat*; Indonesia dan Filipina serta didukung oleh Thailand, sepakat untuk menyusun secara bersama *working draft instrument*; draft pertama instrumen diupayakan dapat disampaikan ke ACMW pada akhir 2009.

Isi instrumen tersebut terdiri dari empat bagian yaitu kewajiban negara penerima, kewajiban negara pengirim, kewajiban bersama negara penerima dan pengirim serta komitmen ASEAN. Hal ini menjadikan instrumen ini sebagai penjabaran lebih lanjut dari Deklarasi ASEAN ACMW. Instrumen merekomendasikan negara penerima agar memperlakukan para pekerja migran sesuai dengan standar utama *International Labour Organization* (ILO). Instrumen mewajibkan negara-negara memberlakukan “*national treatment*” bagi pekerja migran berkaitan dengan dengan gaji dan kondisi kerja, dan membentuk kontrak standar ketika memperkerjakan pekerja migran yang bersal dari kawasan Asia Tenggara. Lebih jauh, instrumen tersebut memberikan perhatian penuh pada masalah pekerja domestik rumah tangga yang selama ini rentan terhadap eksploitasi.

Bagi negara pengirim diwajibkan memberikan sistem dan program pelatihan yang efektif yang menekankan pada pelatihan *vocational* dan *capacity building* dari pekerja migran. Negara pengirim juga diharuskan membentuk sistem dan standar akreditasi serta peraturan yang efektif terhadap agen pengerah tenaga kerja agar tidak terjadi penyalahgunaan. Elemen-elemen ini merupakan bagian dari elemen yang lebih besar yaitu sistem pengaturan pekerja migran yang akan bekerja di negara asing termasuk juga kepulangan mereka kembali ke negara asal. Memberikan jaminan adanya sebuah sistem perlindungan pekerja migran melalui pengerahan dan upaya-upaya pro aktif dari pihak kedutaan atau atase atau para staf di Kedutaan Besar di negara penerima.

Instrumen juga merekomendasikan kewajiban negara penerima dan pengirim secara bersama-sama yang ditekankan pada pengaturan efektif berkaitan dengan agen-agen pengerah tenaga kerja; pelembagaan sistem pengaduan yang efektif dan secara praktek dapat dipakai oleh pekerja migran. Pengembangan program yang mendukung pengembangan keahlian pekerja migran dan akreditasi atasnya; pemberantasan yang efektif atas perdagangan orang (*human trafficking*); dan membentuk sistem yang mudah diakses untuk memfasilitasi pengiriman uang (*remittance*) dan pembentukan lembaga tempat pekerja migran menyimpan uangnya

dengan aman. Bagian terpenting dari instrumen ini adalah adanya rekomendasi negara-negara anggota untuk mengharmonisasikan hukum ketenagakerjaan nasional mereka dengan standar ketenagakerjaan internasional.⁸²

Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN ke-19 yang telah diselenggarakan di Nusa Dua (Bali) pada tanggal 17 November 2011 dipimpin oleh Presiden Republik Indonesia, selaku Ketua ASEAN pada tahun 2011, dengan dihadiri oleh seluruh kepala negara/pemerintahan negara anggota ASEAN merupakan puncak dari peran Indonesia pada isu pekerja migran pada tahun 2011. Pembahasan pada KTT ini difokuskan pada lima isu pokok utama yang ditekankan Presiden RI dalam pidato pembukaan KTT ke-19 yang mencakup sebagai berikut:

1. langkah-langkah konkrit guna memperkuat ketiga pilar Komunitas ASEAN;
2. penguatan pertumbuhan ekonomi di kawasan;
3. peran utama yang harus dimainkan dalam menata arsitektur kerja sama kawasan secara lebih efisien dan efektif;
4. pemeliharaan stabilitas dan keamanan kawasan Asia Tenggara dan Asia Timur;
5. serta penguatan peran ASEAN secara global.⁸³

Pada KTT ke-19 ASEAN, para pemimpin ASEAN telah menyetujui dan menandatangani Deklarasi Bali mengenai Komunitas ASEAN dalam Komunitas Global Bangsa-bangsa (*Bali Declaration on ASEAN Community in a Global Community of Nations*) atau *Bali Concord III*. Melalui Deklarasi ini Indonesia memperjuangkan penguatan pilar komunitas ASEAN. Secara lebih spesifik dalam pilar Komunitas Sosial-Budaya Indonesia menekankan perlunya perlindungan bagi hak para pekerja migran yang berada di kawasan Asia Tenggara. Indonesia juga menegaskan komitmennya untuk membangun suatu *platform* bersama untuk

⁸² Koesrianti, *loc.cit.*, h.38-39.

⁸³ *Ibid.*

menangani permasalahan global di berbagai bidang secara lebih terkoordinasi, kohesif, dan koheren.

Menurut target MEA 2015, ada lima sektor jasa kerja yang disepakati yakni:

1. Jasa Kesehatan,
2. Pariwisata,
3. *E-commerce*,
4. Transportasi Udara dan
5. Logistik.

Kelimitya pada tahun 2015 akan bebas beroperasi lintas negara.⁸⁴ Perdagangan jasa juga mengatur masalah liberalisasi tenaga kerja profesional dan buruh manufaktur. Untuk profesional ada lima kategori yang disepakati mulai berlaku pada tahun 2015, yakni:

1. Perawat,
2. Dokter,
3. Dokter Gigi,
4. Akuntan dan,
5. Insinyur.⁸⁵

Akan tetapi, ada syarat tenaga profesional dan buruh yang melintas batas negara harus memenuhi standar ASEAN. Menurut Menteri Perdagangan Indonesia Mari Elka Pangestu, hal ini jangan dilihat sebagai hambatan tetapi sebagai peluang dan pemacu untuk menjadi lebih baik lagi dalam pembenahan kualitas sumber daya manusia. Pengaturan liberalisasi tenaga kerja dilakukan secara bertahap, yakni:

1. Keahlian Teknik disepakati pada 9 Desember 2005 di Kuala Lumpur;
2. Tenaga Keperawatan 8 Desember 2006 di Cebu, Filipina;
3. Jasa Arsitek 19 November 2007 di Singapura;

⁸⁴ "Masyarakat Ekonomi ASEAN: Berharap Manfaat Liberalisasi Jasa", *Kompas*, 13 Mei 2011, h.14.

⁸⁵ Dikutip dari Tim Kementerian Perdagangan, *Menuju ASEAN Economic Community 2015*, Jakarta: Kementerian Perdagangan, h. 29-39.

4. Jasa Akuntan tahun 2008;
5. Jasa Praktisi Medis 26 februari 2009; dan
6. Liberalisasi Jasa Dokter Gigi disepakati 26 februari 2009.⁸⁶

Namun, berdasarkan survei Asia Productivity Organization 2004, dari setiap 1000 tenaga kerja Indonesia hanya 4,3% yang terampil dibandingkan dengan:

1. Filipina (8,3%),
2. Malaysia (32,6%), dan
3. Singapura (34,7%).⁸⁷

Hal ini menurut Ketua Komisi VI DPR RI Airlangga Hartanto menunjukkan sikap lemah pemerintah Indonesia dalam melakukan negoisasi di ASEAN. Pemerintah seharusnya mendorong pembukaan pasar tenaga kerja terampil dan non-terampil.

Kondisi ini juga didukung oleh Aktivis Migran Care, Wahyu Susilo, yang menyayangkan posisi pekerja migran yang belum mengatur tentang perlindungan buruh. Padahal, kemakmuran ASEAN banyak disumbang oleh proses migrasi para pekerja ini.⁸⁸

Menurut *Bali Declaration on ASEAN Community in a Global Communiy of Nations (Bali Concord III)* dalam pilar Komunitas Sosial Budaya, bagian ketiga yakni “*Health, Science and Technology, Education, Human Resources, Culture and The High Quality of Life*” huruf f yakni

“Promote fair and appropriate employment protection for payment of wages, and adequate acces to decent working and living conditions for migrant workers, who may be victims of discrimination, abuse, exploitation, violence, with adequate acces to the legal and judicial system of the receiving states, without undermining the laws, regulations and policies of the receiving states”.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

Arti

“Mempromosikan perlindungan terhadap tenaga kerja dan sistem ketenagakerjaan yang adil dan sesuai dengan sistem pembayaran gaji, dan akses untuk kondisi kerja dan hidup layak yang memadai bagi pekerja migran. Serta perlindungan bagi tenaga kerja yang mungkin menjadi korban diskriminasi, pelecehan, kekerasan eksploitasi, dan akses yang memadai terhadap sistem hukum dan peradilan pada negara-negara penerima, tanpa mengurangi undang-undang, peraturan dan kebijakan negara-negara penerima”.

Hal di atas menjelaskan bahwa adanya keinginan yang baik dari ASEAN untuk melindungi para pekerja migran yang berada di kawasan Asia Tenggara. Selain itu akan diberikan akses yang luas bagi pekerja migran kepada sistem hukum, peraturan dan peradilan yang adil. Selanjutnya akan di atur ketentuan tentang pekerja migran, ketentuan dan penetapan aksi ini adalah sebagai berikut:

1. *Intensify efforts to protect the fundamental human rights, promote the welfare and uphold human dignity of migrant worker by, among others, facilitating the exercise of consular functions to consular or diplomatic authorities of states of origin when a migrant workers is arrested or committed to prison or custody or detained in any other manner, under the laws and regulation of the receiving states and in accordance with the Vienna Convention and Consular Relations;*
2. *Promote capacity building by sharing of information, best practices as well as opportunities and challenges in relation to protection and promotion of migrant workers' rights and welfare;*
3. *Strengthen policies and procedures in the sending state to facilitate aspects of migrant workers, including recruitment, preparation for deployment overseas, and protection of the migrant workers when abroad, as well as repatriation and reintegration to the countries of origin;*
4. *Facilitate acces to resources and remedies through information, training and education, acces to justice, and social welfare services as appropriate and in accordance with the legislation of the receiving state, provided that they fulfill the requirements under applicable laws, regulations and policies of the said state, bilateral agreements and multilateral traties;*
5. *Establish and promote legal practice of the sending state to regulate recruitment of migrant workers and adopt mechanism to*

eliminate recruitment malpractices through legal and valid contracts, regulation, and accreditation of recruitment agencies and employes, and blacklisting of negligent/unlawful agencies;

6. *Promote capacity building by sharing of information, best practices as well as opportunities and challenges in relation to the protection and promotion of migrant workers' rights and welfare.*⁸⁹

Arti:

1. Meningkatkan upaya untuk melindungi hak asasi manusia, mempromosikan kesejahteraan dan menjunjung tinggi martabat manusia pekerja migran, antara lain, memfasilitasi pelaksanaan fungsi-fungsi konsuler untuk konsuler atau otoritas diplomatik negara asal pekerja migran ketika ditangkap atau berkomitmen untuk penjara atau ditahan atau ditahan dengan cara lain, berdasarkan hukum dan regulasi dari negara yang menerima dan sesuai dengan konvensi Wina dan Hubungan Konsuler;
2. Mempromosikan pengembangan kapasitas dengan berbagi informasi, praktik terbaik serta peluang dan tantangan asasi dalam kaitannya dengan perlindungan dan promosi hak-hak pekerja migran dan kesejahteraan;
3. Memperkuat kebijakan dan prosedur di negara pengirim untuk memfasilitasi aspek pekerja migran, termasuk perekrutan, persiapan untuk penyebaran di luar negeri, dan perlindungan pekerja migran di luar negeri, serta repatriasi dan reintegrasi ke negara asal;
4. Memfasilitasi akses ke sumber daya dan upaya hukum melalui informasi, pelatihan dan pendidikan, akses terhadap keadilan, dan layanan pelayanan sosial yang layak sebagaimana layaknya dan sesuai dengan undang-undang dari negara penerima, asalkan mereka memenuhi persyaratan berdasarkan hukum yang berlaku, peraturan dan kebijakan yang dimiliki negara, perjanjian bilateral dan perjanjian multilateral;
5. Membangun dan mempromosikan praktek hukum negara pengirim untuk mengatur perekrutan buruh migran dan mengadopsi mekanisme untuk menghilangkan mal praktek perekrutan melalui kontrak sah dan masih berlaku, peraturan, dan akreditasi agen perekrutan dan karyawan, serta daftar hitam lembaga lalai / melanggar hukum;

⁸⁹ *Bali Declaration on ASEAN Community in a Global Community of Nations (Bali Concord III), Plan of Action 2012-2022, h.24.*

6. Mempromosikan pengembangan kapasitas dengan berbagi informasi, praktik terbaik serta peluang dan tantangan dalam kaitannya dengan perlindungan dan promosi hak pekerja migran dan beserta kesejahteraan pekerja migran.

Ketentuan di atas mengatur tentang upaya untuk melindungi hak asasi manusia, mempromosikan kesejahteraan dan menjunjung tinggi martabat manusia pekerja migran, antara lain, memfasilitasi pelaksanaan fungsi-fungsi konsuler untuk konsuler atau otoritas diplomatik negara asal pekerja migran ketika ditangkap atau berkomitmen untuk penjara atau ditahan atau ditahan dengan cara lain, berdasarkan hukum dan regulasi dari negara yang menerima dan sesuai dengan konvensi Wina dan Hubungan Konsuler selain itu mempromosikan pengembangan kapasitas dengan berbagi informasi, praktik terbaik serta peluang dan tantangan asa dalam kaitannya dengan perlindungan dan promosi hak-hak pekerja migran dan kesejahteraannya.

Selain itu akan di atur kebijakan dan prosedur di negara pengirim untuk memfasilitasi aspek pekerja migran. Serta memfasilitasi akses ke sumber hukum melalui informasi, pelatihan dan pendidikan, akses terhadap keadilan, dan layanan pelayanan sosial yang layak sebagaimana layaknya dan sesuai dengan undang-undang dari negara penerima, asalkan mereka memenuhi persyaratan berdasarkan hukum yang berlaku, peraturan dan kebijakan yang dimiliki negara, perjanjian bilateral dan perjanjian multilateral.

III.3.2 Negoisasi Isu Pekerja Migran di ASEAN

Posisi Indonesia dalam negoisasi pembahasan masalah pekerja migran di ASEAN sangat ditentukan oleh perspektif kita sebagai bagian Komunitas ASEAN yang akan terbentuk pada tahun 2015 sehingga kita perlu memberikan andil yang besar bagi masalah pekerja migran demi terbentuknya suatu Komunitas ASEAN yang ideal. Kepentingan yang sepatutnya Indonesia perjuangkan adalah wujud dari tanggung jawab negara untuk melindungi semua warga negara termasuk para pekerja migran. Kondisi dan keadaan ini perlu mendapat tekanan, mengingat sebagian besar

negara anggota ASEAN adalah negara pengirim pekerja migran sehingga diperlukan suatu mekanisme yang jelas dan tegas untuk mengatur hal ini.

Menurut Juru Bicara Presiden Susilo Bambang Yudhoyono Bidang Hubungan Internasional Teuku Faizasyah, kepemimpinan Indonesia bukan cuma sebagai Ketua ASEAN pada tahun 2011, tetapi juga benar-benar *chair* (memimpin), memberi visi dan misi ASEAN. Selain itu, Presiden Yudhoyono juga telah memelopori diplomasi secara terus-menerus dan meletakkan dasar terwujudnya Komunitas ASEAN pada tahun 2015 sehingga pemimpin ASEAN berikutnya tinggal memonitor, mengevaluasi dan meneruskan dasar-dasar yang telah diletakkan Indonesia.⁹⁰ Dasar-dasar itu antara lain dengan prakarsa Indonesia untuk mendorong setiap negara anggota ASEAN untuk melepaskan kepentingan nasionalnya masing-masing di dalam ASEAN. Kepentingan masing-masing negara anggota ASEAN tersebut harus diseimbangkan menjadi kepentingan bersama melalui kepedulian bersama.

Faizasyah memberikan contoh sukses Indonesia dalam masalah pekerja migran dengan Malaysia. Indonesia mendorong penyelesaian dengan mengintensifkan perundingan bilateral serta pada saat yang sama juga melakukan perbaikan kebijakan dalam negeri, seperti moratorium pengiriman, revisi regulasi dan peningkatan kualitas pekerja migran sehingga menutup peluang perdagangan manusia.

Sementara itu, menurut peneliti senior di Pusat Penelitian Politik LIPI, Adriana Elizabeth, bahwa mekanisme regional ASEAN tidak berjalan secara optimum hal ini karena adanya kecurigaan di antara para anggota. Kecurigaan tersebut menyulitkan dalam pembentukan komunitas ASEAN. Hal ini karena adanya kompleksitas yang tinggi dalam pembentukan satu identitas (*one identity*) di ASEAN.⁹¹

Akan tetapi pendapat Adriana mendapat bantahan dari Dewi Fortuna Anwar. Menurut Anwar, meskipun Indonesia memiliki masalah internal terkait dengan

⁹⁰ “Tantangan dan Peluang sebagai Ketua”, *Liputan Khusus Kompas*, 13 Mei 2011, h.14.

⁹¹ *Ibid.*

negara-negara tetangga, sebagai ketua ASEAN Indonesia harus memperjuangkan semua persoalan yang ada demi terbentuknya Komunitas ASEAN pada tahun 2015.

Oleh karena keketuan Indonesia yang dinamis di ASEAN, maka sesuai dengan yang dikemukakan oleh John P. Lovell dalam menganalisa interaksi suatu negara dengan negara lain pada dasarnya ditentukan oleh dua aspek yang utama. Hal tersebut adalah:

1. Strategi yang akan dibuat oleh para pengambil keputusan berdasarkan pada strategi yang dilakukan oleh negara lain dan
2. Strategi yang dibuat para pengambil keputusan berdasarkan pada pertimbangan stabilitas nasional relatif mereka.

Berdasarkan hal di atas, maka strategi politik luar negeri Indonesia terhadap upayanya untuk mempengaruhi pembahasan *agenda setting*, khususnya pada masalah pekerja migran, di ASEAN jika dilihat dari tipologi strategi politik luar negerinya cenderung pada tipe *concordance strategy*. Hal ini mungkin merupakan pilihan yang paling rasional bagi Indonesia mengingat bahwa pemerintah Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono II menyadari bahwa kapabilitas terutama dalam bidang politik belum optimal sehingga Indonesia perlu menghindari peluang terjadinya konflik dalam pembahasan masalah pekerja migran dan perlu cara *persuasive* dan meyakinkan negara-negara anggota ASEAN lainnya bahwa masalah pekerja migran ini merupakan masalah bersama yang perlu segera diselesaikan demi terbentuknya suatu Komunitas ASEAN yang ideal pada tahun 2015. Selain itu, Indonesia juga perlu membina hubungan yang harmonis dengan negara anggota ASEAN lainnya demi tercapainya kesepakatan dalam masalah pekerja migran.

Menurut Perkasa perlindungan pekerja migran Indonesia harus berdasarkan pada undang-undang serta melalui langkah-langkah hukum dengan memastikan bahwa negara menerima melindungi semua pekerja migran Indonesia. Dalam kerangka kerja sama multilateral, Indonesia telah melakukan hal ini serta telah

meratifikasi Konvensi PBB Internasional tentang Perlindungan Hak Semua Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya.⁹²

Sedangkan di ASEAN, Indonesia dan Filipina telah meratifikasi konvensi ini. Sementara itu, negara-negara yang merupakan tujuan utama bagi para pekerja migran seperti Malaysia, belum meratifikasi konvensi ini. Oleh karena itu Perkasa menyarankan salah satu cara untuk menyelesaikan masalah pekerja migran adalah penciptaan rezim perlindungan pekerja migran di ASEAN. Organisasi kerja sama regional, seperti ASEAN, memiliki kelebihan untuk membentuk sebuah rezim internasional. Hal ini karena negara-negara anggota relatif memiliki banyak kesamaan dan mereka telah lebih baik dalam manajemen kodifikasi.

Sejak penerapan Piagam ASEAN pada tahun 2008, ASEAN telah menjadi organisasi yang mengikat anggotanya secara hukum. Dengan statusnya ini, ASEAN memiliki kekuatan untuk menuntut komitmen nyata dari negara-negara anggotanya. Dengan adanya rezim perlindungan pekerja migran di ASEAN, maka perlindungan pekerja migran di kawasan ini akan menjadi komprehensif dan sama.

ASEAN sebenarnya telah berhasil menciptakan aturan untuk melindungi pekerja migran. Deklarasi ASEAN tentang Perlindungan dan Promosi Hak-hak Pekerja Migran (*Cebu Declaration*) pada tahun 2007 terdiri dari norma-norma dasar perlindungan pekerja migran ASEAN. Namun pada kenyataannya para kepala negara anggota ASEAN membutuhkan suatu mekanisme yang operasional. Menurut *Cebu Declaration*, Pemimpin ASEAN telah diamanatkan untuk membentuk sebuah instrumen sebagai tindak lanjut Deklarasi ini. Namun yang terjadi adalah multitafsir tentang apa yang dimaksud dengan "instrumen" dalam Deklarasi Cebu. Instrumen ini ditafsirkan oleh Indonesia dan negara-negara pengirim pekerja migran lainnya sebagai "perjanjian internasional" yang bersifat mengikat. Namun, untuk beberapa negara ASEAN lainnya, negara penerima pekerja migran seperti Malaysia,

⁹² "An ASEAN way of protecting Indonesian migrant workers", *Jakarta Post*, 3 Mei 2012, h.3.

"instrumen" ini tidak lebih dari sebuah "pedoman" yang tidak mengikat secara hukum.

Organisasi yang ditugaskan untuk melaksanakan mandat dari Deklarasi Cebu adalah *ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* (ACMW) yang didirikan pada pertemuan menteri luar negeri di Singapura pada tahun 2008. Namun, secara struktural ACMW ditempatkan di bawah *Senior Labor Official's Meeting* (SLOM). Struktur ini sebenarnya sedikit tidak tepat karena masalah dalam ACMW tidak identik dengan yang dibahas di SLOM. Dalam ACMW, negara anggota ASEAN terbagi menjadi dua kubu yang berlawanan yaitu; negara pengirim dan negara penerima pekerja migran. Pihak pengirim terdiri dari enam negara, yaitu:

1. Indonesia,
2. Filipina,
3. Kamboja,
4. Laos,
5. Vietnam dan
6. Myanmar.

Sedangkan negara-negara penerima adalah sebagai berikut:

1. Malaysia,
2. Singapura,
3. Brunei Darussalam dan
4. Thailand.⁹³

Konflik kepentingan kedua belah pihak jelas tercermin dalam posisi berlawanan, komitmen, dan pendekatan untuk menangani isu-isu dan masalah mengenai pekerja migran. Ada perbedaan mendasar, seperti definisi dan ruang lingkup pekerja migran. Negara pengirim ingin memasukkan pekerja migran

⁹³ Perkasa, *loc.cit.*, h. 29.

terdokumentasi dan tidak terdokumentasikan dalam definisi pekerja migran. Di sisi lain, negara-negara penerima hanya akan menerima pekerja migran legal atau memiliki dokumen yang lengkap. Selanjutnya, negara pengirim mengharapkan instrumen bagi pekerja migran secara hukum mengikat, sedangkan negara penerima melihat instrumen ini hanya sebagai pedoman seta tidak mengikat secara hukum. Perbedaan dalam proses perancangan mengakibatkan negoisasi masalah pekerja migran tertunda selama empat tahun kebuntuan, salah satu proses negosiasi terpanjang di ASEAN.

Di Singapura pada tahun 2008, 10 negara anggota ASEAN tidak bisa menyelesaikan permasalahan ini, dengan demikian, formasi dikurangi menjadi empat negara. Selanjutnya pada 2010, kebuntuan yang sama dalam proses negosiasi kembali terjadi sehingga tim perumus kembali ke bentuk semula. Pada intinya, penyelesaian kepentingan peserta membutuhkan kemauan politik yang serius dan diskusi melalui sebuah KTT ASEAN.

Menurut Perkasa, posisi Indonesia tentang pekerja migran di ASEAN adalah semua buruh migran dilindungi demi hak asasi manusia. Argumen utama Indonesia untuk gagasan ini adalah bahwa adanya fakta beberapa pekerja migran tidak berdokumen atau illegal, hak asasi manusia mereka dilanggar. Perkasa menambahkan bahwa ada perbedaan antara status terdokumentasi dan tidak terdokumentasikan dalam hal hak-hak pekerja mereka, tetapi tidak dalam hal-hak asasi manusia mereka.⁹⁴ Dengan demikian, realisasi perlindungan hak-hak perkerja dalam kerangka hukum ASEAN harus menjadi prioritas utama Indonesia untuk menuju suatu Komunitas ASEAN pada tahun 2015.

Setelah tahun 2011, Indonesia memasuki tahun 2012 dengan penuh optimisme dalam isu pekerja migran. Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Muhaimin Iskandar pada sidang ASEAN Labour Minister Meeting (ALMM) ke-22 di Pnomh Penh (Kamboja) yang diadakan pada 10-11 Mei 2012 mengajak negara-negara

⁹⁴ *Ibid.*

anggota ASEAN agar meningkatkan kerjasama regional dalam mengembangkan keterampilan kerja pekerja usia muda dan jaminan perlindungan sosial dan peningkatan perlindungan pekerja migran.

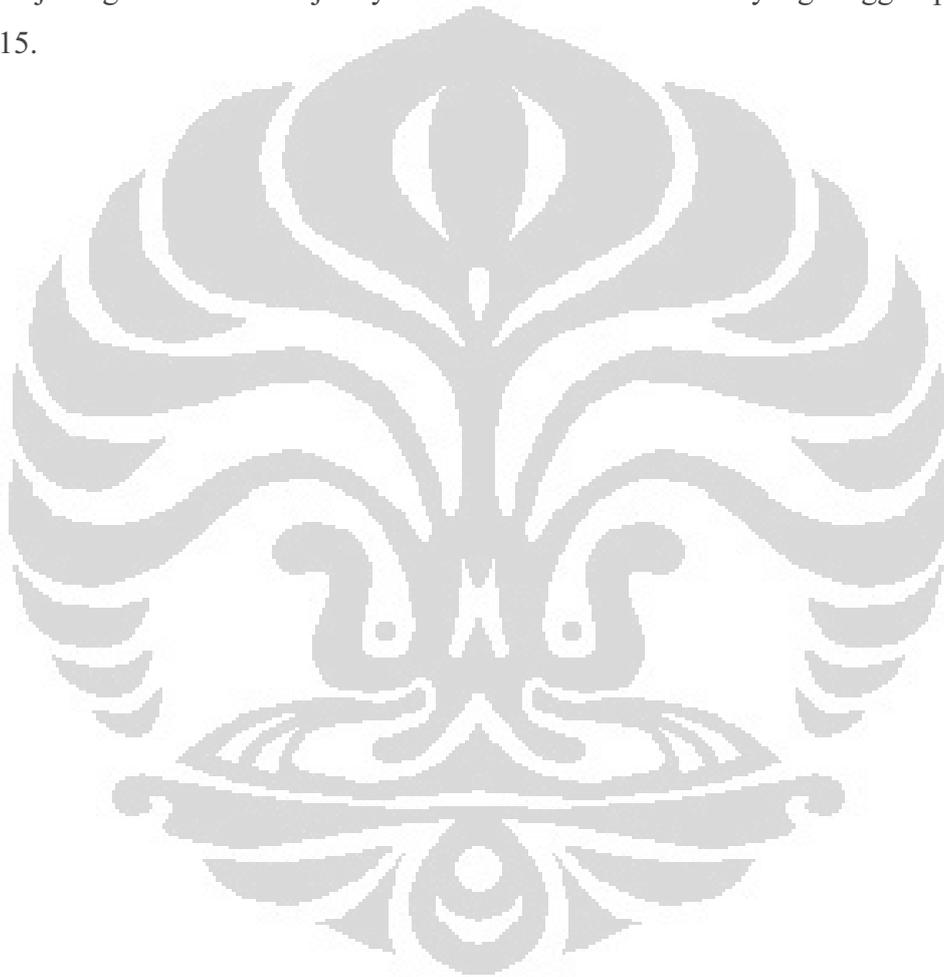
Perkembangan terkini isu pekerja migran pada tahun 2012 adalah diadakannya pertemuan Pejabat Senior ASEAN sebagai Rangkaian Joint Preparatory Meeting dalam Rangka Persiapan KTT ASEAN ke-20, Phnom Penh, Kamboja, 4 Maret 2012. Pada kesempatan ini, Indonesia juga menyampaikan bahwa Indonesia akan segera menyampaikan Konsep Rencana Aksi 2012-2022 Bali Concord III 2012-2013. Selain itu, delegasi Indonesia juga menyampaikan rencana mendorong pembahasan isu Pekerja Migran yang dipandang penting dalam perkembangan kerjasama pilar Sosial-Budaya ASEAN. Pada isu Pekerja Migran disepakati untuk mendapatkan laporan mengenai perkembangan yang dicapai khususnya setelah pertemuan ACMW-DT pada September 2011 di Manila.

Hal ini mengindikasikan ada inisiatif dari Indonesia supaya negara-negara anggota ASEAN memberikan perhatian bagi isu pekerja migran. Selain itu, negara-negara anggota ASEAN perlu memberikan perhatian khusus dalam kerjasama untuk meningkatkan kualitas tenaga kerja usia muda yang terampil karena pada Komunitas ASEAN tahun 2015. Inisiatif Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Perlu adanya fasilitasi khusus yang efektif bagi tenaga kerja muda dan pekerja migran dalam pengembangan sektor perdagangan dan investasi sehingga hal ini akan memperlancar distribusi barang, jasa, dan mempermudah akses bagi pekerja terampil antarnegara.
2. Pengembangan keterampilan kewirausahaan penting yang untuk menangani pengangguran usia muda dan mengalami kesulitan dalam akses ke pasar tenaga kerja formal.
3. Perlu adanya perlindungan sosial bagi pekerja pada khususnya dan masyarakat pada umumnya. Indonesia juga mendukung Komite Asean untuk

Pekerja Migran untuk menjalankan isi dari Deklarasi Cebu yang ditandatangani 2007.⁹⁵

Inisiatif di atas merupakan keharusan dan komitmen bagi ASEAN untuk mempromosikan dan melindungi hak pekerja migran sebelum tahun 2015. Inisiatif ini menunjukkan adanya tekad untuk membuat peraturan yang mampu melindungi pekerja migran demi terwujudnya suatu Komunitas ASEAN yang tangguh pada tahun 2015.



⁹⁵ “Menakertrans RI Hadiri Pertemuan Menteri Tenaga ASEAN Ke – 22 di Kamboja”, diakses dari <http://jakartakita.com/2012/05/11/menakertrans-ri-hadiri-pertemuan-menteri-tenaga-asean-ke-22-di-kamboja>, Pada tanggal 14 Juni 2012, Pada pukul 12.00 WIB.

BAB IV KESIMPULAN

Tahun 2011 merupakan tahun yang penting bagi Indonesia untuk menunjukkan kualitas kepemimpinannya. Hal ini karena pada tahun 2011 Indonesia adalah Ketua ASEAN sehingga bisa mendorong pembahasan suatu isu. Indonesia memiliki landasan dalam usahanya untuk memasukkan isu pekerja migran di dalam KTT ASEAN ke-19, yaitu Artikel 1.8 ASEAN Charter yang merupakan salah satu pernyataan atas komitmen negara-negara ASEAN untuk menciptakan kawasan yang melindungi masyarakat di dalamnya. Serta adanya *Declaration of the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* (13 Januari 2007 di Cebu, Filipina).

Adanya landasan ini yang mendorong Indonesia untuk memasukkan isu pekerja migran dalam KTT ASEAN ke-19 bukan merupakan hasil kerja “satu malam”, tetapi ini adalah sebuah hasil kerja yang memiliki proses yang panjang dan berkelanjutan. Sebelum pelaksanaan KTT ASEAN ke-19, diadakan sebuah sidang Komite Pejabat Senior untuk Komunitas Sosial Budaya ASEAN atau “*Senior Officials Committee for ASCC*” menyepakati untuk membahas kembali persoalan perlindungan dan hak-hak pekerja migran di kawasan ASEAN

Pada isu perlindungan terhadap pekerja migran, Indonesia perlu memberikan perhatian khusus dalam menciptakan keseimbangan antara (1) kepentingan nasional Republik Indonesia; (2) hubungan yang harmonis dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya; dan (3) kepemimpinan Indonesia di ASEAN pada tahun 2011. Isu pekerja migran bukanlah seperti isu penegakan HAM dan demokrasi yang selalu dihindari untuk dibahas dalam perundingan ASEAN. Tetapi isu ini adalah isu yang konfliktual dan *legitimate* dari perspektif setiap sisi. Selain itu, sebagian besar negara-negara anggota ASEAN adalah negara pengirim pekerja migran sehingga tidak seharusnya masih ada kepentingan nasional dari negara-negara anggota ASEAN jika duduk dalam meja perundingan untuk membahas isu pekerja migran. Hal ini karna isu pekerja migran adalah kepentingan bersama dari negara-negara anggota ASEAN.

Akan tetapi ada dilema dari masalah migran yaitu, pada satu sisi Indonesia merupakan Ketua ASEAN pada tahun 2011, posisi yang memberikan potensi bagi Indonesia untuk memajukan suatu agenda, namun pada pihak lain, ASEAN berkembang maju sampai sekarang dengan prinsip non-intervensi terhadap kebijakan domestik setiap negara anggota. Suatu instrumen yang ditetapkan dengan paksa, tanpa persetujuan secara konsensus oleh negara-negara penerima pekerja migran dapat dipandang sebagai tindakan yang tidak menghargai prinsip kedaulatan yang selama ini menjadi fondasi dasar ASEAN. Oleh karena itu, interaksi di tingkat pimpinan politik, dengan berbagai pertimbangan politis (*political consideration*) yang ada akan menjadi sangat penting dalam perjalanan mencari titik terang perundingan instrumen pekerja migran ASEAN misalnya perundingan di ASEAN *Committee on Migrant Workers* (ACMW).

Perundingan di dalam ACMW mengenai *draft* instrument pekerja migran merupakan suatu proses negosiasi yang panjang. Di dalamnya terjadi pertentangan yang tegas antara kelompok negara pengirim dan negara penerima. Konflik kepentingan kedua belah pihak jelas tercermin dalam posisi berlawanan, komitmen, dan pendekatan untuk menangani isu-isu dan masalah mengenai pekerja migran. Ada perbedaan mendasar, seperti definisi dan ruang lingkup pekerja migran. Negara pengirim ingin memasukkan pekerja migran terdokumentasi dan tidak terdokumentasikan dalam definisi pekerja migran. Di sisi lain, negara-negara penerima hanya akan menerima pekerja migran legal atau memiliki dokumen yang lengkap.

Selain itu, kelompok negara pengirim menginginkan supaya instrumen yang mengatur perlindungan atas pekerja migran, baik yang memiliki dokumen, maupun bagi pekerja migran yang tidak memiliki dokumen. Selain itu, instrumen ini diharapkan dapat memiliki kekuatan yang mengikat. Sedangkan pada kelompok negara penerima menolak tercakupnya pekerja migran tanpa dokumen di dalam instrumen serta menginginkan tidak adanya ketentuan yang mengikat dalam implementasinya.

Kondisi ini menempatkan Indonesia dalam posisi yang dilematis. Sebagai Ketua ASEAN, Indonesia perlu untuk menyelesaikan isu pekerja migran ini dengan elegan, baik dan efektif. Indonesia berhasil mencapai kemajuan dalam bidang gaji, libur dan paspor. Akan tetapi hal ini belumlah optimal karena perlindungan terhadap pekerja migran Indonesia harus bisa lebih baik lagi.

Selain itu perlu adanya *political consideration* demi kesuksesan ASEAN *Social Cultural Community* (ASCC) atau Komunitas Sosial Budaya ASEAN. Melalui komunitas ini yang dapat menjadi sumber penekan dengan menggunakan *concordance strategy*, Indonesia dapat mengarahkan perundingan ACMW ke suatu arah yang jelas. Kebuntuan perundingan ini merefleksikan perbedaan yang dihadapi dan komitmen yang ingin diberikan oleh setiap negara-negara ASEAN dalam isu perlindungan pekerja migran. Namun perbedaan tersebut kedepannya harus secepatnya diselesaikan demi terbentuknya suatu Komunitas ASEAN yang kokoh pada tahun 2015.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

BUKU

- Bryman, Alan. (2008). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.
- Finlay. (2006). *Going Exploring: The Nature of Qualitative Research, Qualitative Research for Allied Health Professionals: Challenging Choices*. Edited by Linda Finlay and Claire Ballinger. New York: John Wiley & Sons Ltd.
- Frankel. (1990). *Hubungan Internasional*. Jakarta: ANS Bersaudara.
- Hatta, Mohammad. (1953). *Dasar Politik Luar Negeri Indonesia*. Jakarta: Tintamas.
- Plano, Jack C dan Roy Olton. (1999). *Kamus Hubungan Internasional*. Edisi Kelima, Alih Bahasa Wawan Juanda. Bandung: Abardin.
- Lovell, John P. (1970). *Foreign Policy in Perspective: Strategy, Adaptation, Decision Making*. New York: Holt, Rinehart and Winsto.
- Moleong, Lexy J. (2005). *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Krisna, Didi. (1993). *Kamus Politik Internasional*. Jakarta: Grasindo.
- Morgenthau. (1990). *Politics Among Nations*. dikutip oleh Mohtar Mas'ood. *Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES.
- Barnet, Richard J dan Ronald E Muller. (2000). *Menjangkau Dunia*. Edisi Pertama. Jakarta: Penerbit LP3ES.
- Rosati, Jarel A, Joe D Hagan dan, Martin Sampson III. (1994). *Foreign Policy Restruction: How Government Respond to Global Change*, South California: University of South California Press.
- Rudy, May. (2002). *Studi Strategis, Dalam transformasi sistem internasional pasca perang dingin*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Sugiyono. (2007). *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

SUMBER RESMI

Bali Declaration on ASEAN Community in a Global Community of Nations (Bali Concord III), Plan of Action 2012-2022.

Keppres No.40 Tahun 2004 Tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Tahun 2004-2009. Dalam huruf B, persiapan ratifikasi instrumen internasional HAM poin 4, ratifikasi konvensi internasional tentang hak-hak pekerja migran dan anggota keluarganya, ratifikasi akan dilakukan pada tahun 2005.

Pidato Pernyataan Tahunan Menteri Luar Negeri Indonesia 2011, DR. R.M. Marty M.Natalegawa.

Pidato Pernyataan Tahunan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia, DR.R.M. Marty M. Natalegawa, diakses dari <http://indonesia.gr/pidato-pernyataan-tahunan-menteri-luar-negeri-republik-indonesia-dr-r-m-marty-m-natalegawa>.

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2006 tentang Pembentukan BNP2TKI
Term of Reference ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, Jakarta: Kemlu RI, 2009.

WAWANCARA

Wawancara dengan Ben Perkasa Drajat Ph.D (Direktur Sekolah Dinas Luar Negeri Kementerian Luar Negeri Indonesia).

Wawancara dengan DN. Dewi (Direktorat Kerja Sama ASEAN, Kementerian Luar Negeri).

Wawancara dengan Yuyun Wahyuningrum (*senior advisor on Human Rights and ASEAN* dari HRWG Indonesia's *NGO Coalition for International Human Rights Advocacy*).

Wawancara dengan Sofi'e Inayati (Staf Peneliti LIPI).

DISERTASI, MAKALAH, JURNAL DAN PRESENTASI

Djamin, Rafendi. (2011). "Optimalisasi Keketuaan Indonesia dalam Pemajuan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia di ASEAN". *Jurnal Diplomasi* Volume 3 No.1.

Hidayah, Anis. (2010). "Wajah Diplomasi Perlindungan Buruh Migran Indonesia". *Jurnal Diplomasi* Vol.2 No.1.

- Koesrianti. (2010). “Kewajiban Negara Pengirim dan Negara Penerima atas Perlindungan Pekerja Migran”. *Jurnal Diplomasi* Volume 2 No.1 .
- Nasrun, Mappa. (1990). “Indonesian Relations With The South Pacific Countries: Problem and Prospect”. *Disertasi*. UNHAS.
- Drajat, Ben Perkasa. (2011). “Keketuaan Indonesia di ASEAN 2011”. *Jurnal Diplomasi* Vol.3 No. 1.
- Tobing, Fredy B.L. (2011). “Dinamika Politik Dalam Pembuatan Keputusan Politik Pada Masa Orde Baru: Kasus Bantuan IMF (1997-1998)”. *Disertasi*. Ilmu Politik FISIP UI. Jakarta.

SURAT KABAR

- “An ASEAN way of protecting Indonesian migrant workers”. *Jakarta Post*. 3 Mei 2012.
- “Tantangan dan Peluang sebagai Ketua”, *Kompas*, 13 Mei 2011.

INTERNET

- <http://www.unhcr.org/4c176969.html>.
- <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,USDOS,,MYS,4c1883ddc,0.html>.
- <http://www.statistic.gov.my/portal/images/stories/files/menu/General/beritaharian24122010.pdf>.
- <http://www.kemlu.go.id/Pages/Asean.aspx?l=id>.
- <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/report/malaysia-must-end-abuse-migrant-worker-2010-03-24>.
- “*Trafficking in Persons Report 2010-Malaysia*”, Diakses dari <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,USDOS,,MYS,4c1883ddc,0.html>.
- Sensus penduduk Malaysia pada bulan Desember tahun 2010 menunjukkan angka 27,565,821. “Nisbah Lelaki 105:100 Melebihi Wanita”, diakses dari <http://www.statistic.gov.my/portal/images/stories/files/menu/General/beritaharian24122010.pdf>.
- <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/report/malaysia-must-end-abuse-migrant-workers-2010-03-24>, “*Malaysia Must End Abuse of Migrant Workers*”.

Lampiran 1

**POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA: STUDI KASUS PERAN
INDONESIA DALAM *AGENDA SETTING* ISU PEKERJA MIGRAN DI
KTT KE-19 ASEAN TAHUN 2011**

PEDOMAN WAWANCARA MENDALAM

1. Bagaimana politik luar negeri dan diplomasi Indonesia di ASEAN pada saat menjadi Ketua ASEAN pada tahun 2011?
2. Bagaimana pembentukan *agenda setting* isu pekerja migran di KTT ASEAN ke-19?
3. Bagaimana perkembangan dan masa depan isu pekerja migran?
4. Apakah Komunitas ASEAN dapat terwujud pada tahun 2015?
5. Bagaimana masa depan isu pekerja migran di ASEAN?
6. Apakah perbedaan antara negara pengirim dan negara penerima dalam isu pekerja migran dapat diselesaikan melalui jalur KTT ASEAN?
7. Apa strategi politik luar negeri Indonesia dalam isu pekerja migran di ASEAN?

Lampiran 2

HASIL WAWANCARA

Narasumber : Boer Mauna (Duta besar dan Diplomat senior)
Waktu : 14.00-14.34 WIB
Tanggal : 16 Juni 2012
Tempat : Universitas Nasional (Jakarta)

Menurut Boer Mauna untuk mewujudkan sebuah politik luar negeri yang mampu melindungi warga negaranya diperlukan sebuah diplomasi yang tangguh. Diplomasi merupakan salah satu cara bagi negara untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Boer Mauna mengatakan bahwa Diplomasi berasal dari sebuah kata dalam bahasa Yunani, yaitu *diploun*. Diplomasi lebih dekat artinya dengan duplikasi yang berarti menggandakan atau melipat dua, kata diploma juga menunjukkan arti naskah atau dokumen yang dilubangi dan di simpan di kantor pemerintah. Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Umum Bahasa Indonesia, diplomasi berarti urusan dalam penyelenggaraan perhubungan resmi antara satu negara dengan negara lain, atau urusan kepentingan sebuah negara dengan perantaraan wakil-wakilnya di negara lain.

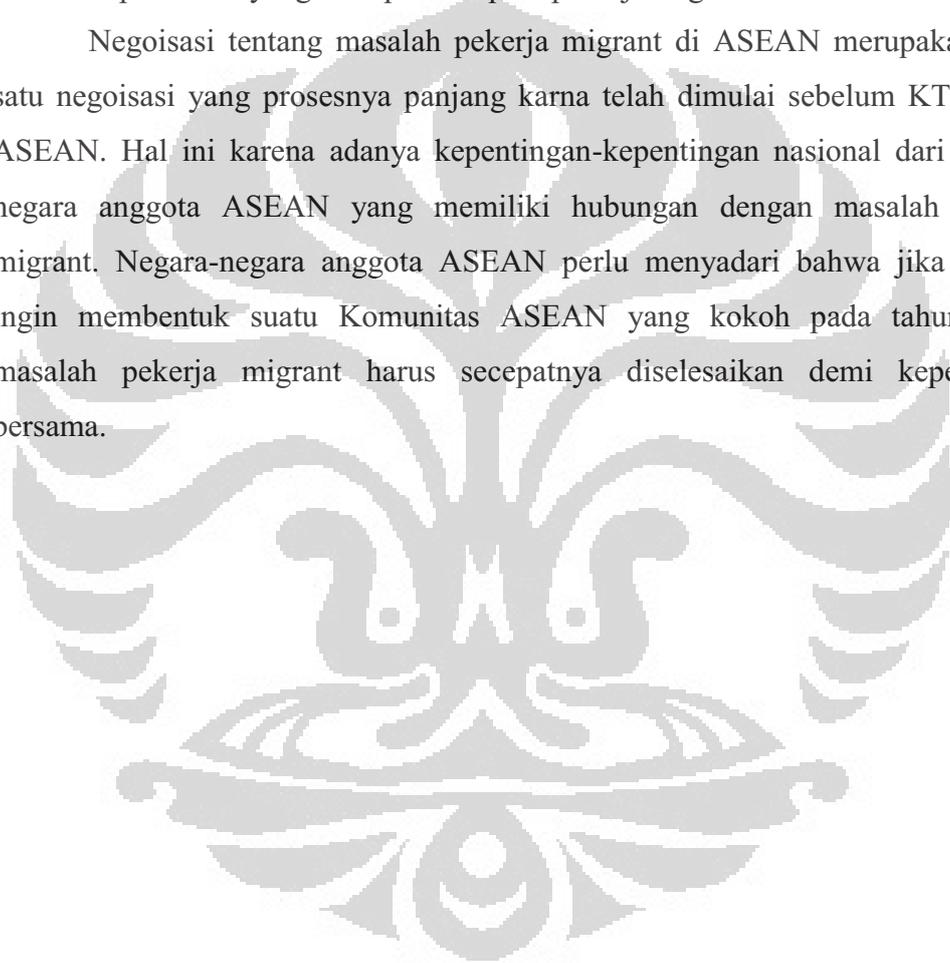
Diplomasi merupakan aplikasi intelijen dan taktik untuk menjalankan hubungan resmi antara pemerintahan yang berdaulat, yang kadangkala diperluas dengan hubungan antara negara-negara jajahannya. Barston mendefinisikan diplomasi sebagai manajemen hubungan antar-negara atau hubungan antar-negara dengan aktor-aktor hubungan internasional lainnya. Dari dua definisi yang dikemukakan dua ahli di atas, diplomasi memegang peranan yang penting bagi sebuah negara dalam melakukan hubungan internasional.

Menurut pengertian tradisional, *diplomacy is political in nature*. Akan tetapi, ada kecenderungan pada masa kini dan kesadaran yang berkembang bahwa apabila hubungan ekonomi kuat, maka akan berdampak positif bagi hubungan politik. Apabila terjadi peningkatan tensi dalam hubungan politik, maka akan

diupayakan pemecahan positif oleh kedua negara karena keuntungan hubungan ekonomi mereka.

Pada saat ini, kegiatan diplomasi memberikan penekanan yang sama pada isu yang lain misalnya isu pekerja migran. Pada tahun 2011 Indonesia membuat ketentuan-ketentuan yang melindungi pekerja migran yang berada di negara lain. Indonesia dan Filipina adalah negara-negara yang berkepentingan membuat ketentuan yang melindungi dan mempermudah. Sedangkan *receiving state* akan membuat peraturan yang mempersulit para pekerja migran.

Negoisasi tentang masalah pekerja migrant di ASEAN merupakan salah satu negoisasi yang prosesnya panjang karna telah dimulai sebelum KTT ke-19 ASEAN. Hal ini karena adanya kepentingan-kepentingan nasional dari negara-negara anggota ASEAN yang memiliki hubungan dengan masalah pekerja migrant. Negara-negara anggota ASEAN perlu menyadari bahwa jika mereka ingin membentuk suatu Komunitas ASEAN yang kokoh pada tahun 2015, masalah pekerja migrant harus secepatnya diselesaikan demi kepentingan bersama.



Lampiran 3

HASIL WAWANCARA

Narasumber : Ben Perkasa Drajat Ph.D (Direktur Sekolah Dinas Luar Negeri
Kementerian Luar Negeri Indonesia)

Waktu : 18.00-02.00 WIB (Via SMS dan e-mail)

Tanggal : 11, 17 dan 22 Mei 2012

Menurut Ben Perkasa Drajat ASEAN telah memiliki komite yang mengurus tentang pekerja migran yakni *ASEAN Committee on the Implementation of the Rights of Migrant Workers* (ACMW). Komite ini dibentuk berdasarkan Deklarasi para Menteri Luar Negeri ASEAN pada tahun 2008 untuk mencapai tiga sasaran strategis, yaitu:

1. Menciptakan perlindungan terhadap pekerja migrant dari bentuk-bentuk eksploitasi dan perlakuan buruk serta memajukan hak-haknya;
2. Memperkuat perlindungan dan pemajuan hak-hak pekerja migrant dengan meningkatkan pengaturan atas *labour migration* di negara-negara anggota ASEAN; dan
3. Kerjasama regional untuk memerangi penyelundupan manusia dalam koordinasi dengan *Senior Official Meeting on Transnational Crime*.

Selain itu ada agenda pembentukan *ASEAN Instrument on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Instrumen ini diharapkan menjadi landasan penetapan standar perlindungan pekerja migrant yang akan diterapkan di seluruh negara ASEAN. Tim perumus ini terdiri dari wakil-wakil negara pengirim dan penerima, dengan komposisi sebagai berikut: negara-negara pengirim yang terdiri dari Indonesia dan Filipina, serta negara-negara penerima yang terdiri dari Malaysia dan Singapura.

Ben Perkasa mewakili Indonesia dalam *Workshop on Scope of Coverage for Migrant Workers* yang dilaksanakan di Manila pada tanggal 25-27 Maret 2009. Lokakarya ini menghasilkan rekomendasi outline *draft instrument* yang isinya mencakup: *definition and coverage of migrant workers*, prinsip-prinsip dasar (*key principles*) dan jenis instrument (*type of instrument*). Seluruh negara anggota ASEAN, kecuali Malaysia hadir dan menyetujui hasil-hasil *Workshop*. Ketidakhadiran Malaysia di forum inilah yang antara lain menyebabkan tertundanya perumusan *draft instrument*. Perundingan untuk penyusunan *Key Principles of ASEAN Instrument* dilakukan oleh suatu tim perumus (*Drafting Teams*) yang bertugas untuk melakukan konsultasi dengan para pemangku kepentingan serta konsolidasi dan rekomendasi yang diterima.

Sejak awal perundingan, kubu negara pengirim dan negara penerima berada pada posisi berseberangan pendapat dalam memasukkannya pekerja migrant tanpa dokumen (*undocumented migrant workers*) ke dalam cakupan perlindungan yang akan diatur oleh instrument. Negara pengirim, dimotori oleh Indonesia dan Filipina, menginginkan agar instrument juga mencakup perlindungan atas hak-hak humaniter dasar dan standar kerja bagi pekerja migrant tanpa dokumen. Sedangkan, kelompok negara penerima, terutama Malaysia, tidak bersedia memberikan perlindungan hak atas pekerja tanpa dokumen meskipun hanya terbatas pada kebutuhan-kebutuhan humaniter saja. Dengan kata lain, ketentuan instrument tidak akan berlaku atas kasus-kasus yang menimpa pekerja migrant kategori ini.

Lebih lanjut, kelompok negara pengirim menginginkan agar instrument mengambil bentuk suatu konvensi yang memiliki kekuatan hukum (*legally binding*). Adapun, kelompok negara penerima menolak usulan ini. Pada *workshop* yang dilaksanakan di Manila, delegasi Singapura menunda untuk menyetujui butir tersebut, sedangkan Malaysia, yang tidak hadir dalam *workshop* di Manila, berdasarkan *Background Paper* yang disampaikan delegasinya pada pertemuan ACMW-DT ke-3, menolak keras ditetapkannya instrument sebagai landasan hukum yang mengikat. Kedua negara tersebut merasa lebih nyaman dengan ide pembentukan instrument sebagai pedoman (*guidelines*) yang menyediakan aturan-

aturan normative, namun bukan kewajiban-kewajiban mendetail yang harus dipenuhi oleh setiap negara ASEAN.

Menurut Ben Perkasa Drajad, penolakan Malaysia untuk memberikan komitmennya pada perlindungan pekerja migrant didasarkan pada besarnya kewajiban yang harus diterapkan di dalam negeri untuk memperbaiki praktek perlindungan. Penetapan komitmen ini, berarti melindungi sebanyak hampir 2 juta pekerja migrant dengan dokumen dan 1.9 juta pekerja migrant tanpa dokumen. Jumlah tersebut setara dengan satu per delapan dari keseluruhan populasi Malaysia. Berhubungan dengan hal ini, Lembaga *Amnesty International* menyatakan bahwa sebesar 20% dari seluruh populasi tenaga kerja di Malaysia adalah buruh migrant yang kebanyakan berasal dari Bangladesh, Indonesia dan Nepal.

Lebih lanjut perkasa menjelaskan bahwa yang menjadi permasalahan dalam kejakan ketanagakerjaan Malaysia adalah adanya kecenderungan untuk menolak dari para pelaku usaha dan industri supaya memperkerjakan penduduk setempat sesuai dengan standar pembayaran nasional. Pada sisi yang lain, terdapat dorongan dari public Malaysia, yang dengan keras mengkritisi kondisi ketenagakerjaan dalam negeri, agar pemerintah sedikit demi sedikit menekan ketergantungan terhadap pekerja migran. Deputy Sekjen Kementerian Dalam negeri, Datuk Raja Azhar Raja, menetapkan target penurunan angka pekerja migrant di Malaysia pada tahun 2015 pada angka 1.5 juta. Namun demikian, hingga kini target tersebut sulit untuk tercapai, mengingat tetap tingginya influx pekerja migrant ke Malaysia.

Menurut Perkasa perlindungan pekerja migran Indonesia harus berdasarkan pada undang-undang serta melalui langkah-langkah hukum dengan memastikan bahwa negara menerima melindungi semua pekerja migran Indonesia. Dalam kerangka kerja sama multilateral, Indonesia telah melakukan hal ini serta telah meratifikasi Konvensi PBB Internasional tentang Perlindungan Hak Semua Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya.

Lampiran 4**HASIL WAWANCARA**

Narasumber : Sofi'e Inayati (Staf Peneliti LIPI)

Waktu : 14.30-15.00 WIB

Tanggal : 28 Januari 2012

Tempat : LIPI, Jakarta

Pada masa keketuannya, Indonesia tetap mengarahkan ASEAN menuju persiapan tinggal landas (*launch pad*) bagi seluruh negara anggota ASEAN guna mewujudkan Komunitas ASEAN di tahun 2015. Upaya perwujudan Komunitas ASEAN tersebut dilakukan dengan pendekatan atas tiga pilar Komunitas ASEAN, yakni politik-keamanan, ekonomi serta sosial dan budaya, melalui implementasi *Declaration on the Roadmap for an ASEAN Community (2009-2015)*. Dalam periode Keketuaan ASEAN 2011, Indonesia telah menetapkan tiga prioritas sebagai berikut:

1. Memastikan kemajuan yang signifikan dalam pencapaian Komunitas ASEAN 2015
2. Memastikan terpeliharanya tatanan dan situasi di kawasan yang kondusif bagi upaya pembangunan
3. Menggulirkan pembahasan mengenai perlunya visi "ASEAN pasca-2015", yaitu peran masyarakat ASEAN dalam masyarakat dunia (*ASEAN Community in a Global Community of Nations*).

Melalui ketiga prioritas tersebut di atas, ada peluang bagi Indonesia untuk memperjuangkan kepentingan nasionalnya. Menurut prioritas pertama yang mengatakan bahwa akan tercapai sebuah kemajuan yang signifikan dalam pencapaian Komunitas ASEAN pada tahun 2015. Komunitas ASEAN terdiri dari tiga pilar yaitu Pilar Ekonomi, Pilar Politik-Keamanan dan Pilar Sosial-Budaya. Jika diperhatikan lebih lanjut, dalam Pilar Sosial-Budaya ada pembahasan agenda

tentang isu pekerja migrant. Melalui pembahasan agenda pekerja migran ini, Indonesia perlu meyakinkan pentingnya perhatian ASEAN terhadap pekerja migrant. Selama ini di ASEAN ada dua kelompok dalam masalah pekerja migrant yaitu kelompok *sending states* dan kelompok *receiving states*. Kelompok *sending states* merupakan kelompok yang mengirim pekerja migrant ke negara lain, misalnya: Indonesia, Filipina, Myanmar, Laos, Kamboja dan Vietnam. Sedangkan, kelompok *receiving states* adalah kelompok negara yang menerima pekerja dari negara lain untuk bekerja di wilayah negaranya. Kelompok ini misalnya: Malaysia, Thailand, Singapura dan Brunei Darussalam. Pembahasan lebih detail mengenai kedua kelompok ini akan peneliti bahas pada bagian berikutnya dari penelitian ini.

Peran Indonesia sebagai Ketua ASEAN pada tahun 2011 adalah mengupayakan diterimanya pandangan Indonesia mengenai arsitektur kawasan di Asia Pasifik yang bersifat inklusif dan didasarkan pada keseimbangan dinamis di kawasan. Konsep *dynamic equilibrium* yang dikembangkan Indonesia adalah suatu kondisi di kawasan Asia Pasifik yang ditandai oleh:

1. Tidak adanya dominasi suatu kekuatan tertentu di kawasan;
2. Pendekatan kerja sama dan persaingan konstruktif yang saling menguntungkan;
3. Paradigma *win-win*, dan bukan *zero-sum game*, di mana kemajuan yang dicapai satu pihak merupakan peluang/kesempatan dan bukan ancaman bagi pihak lain; serta
4. Paradigma yang menekankan penyelesaian damai terhadap konflik dan senantiasa mengedepankan diplomasi dan dialog daripada penggunaan kekuatan militer.

Penerapan konsep *dynamic equilibrium* antara lain dilakukan melalui proses pengembangan mekanisme kerja sama di ASEAN. Konsep Indonesia mengenai arsitektur kawasan ASEAN secara prinsip telah diterima oleh negara-negara anggota ASEAN lainnya.

Lampiran 5

HASIL WAWANCARA

Narasumber : Yuyun Wahyuningrum (*senior advisor on Human Rights and ASEAN* dari HRWG Indonesia's *NGO Coalition for International Human Rights Advocacy*)

Waktu : 09.30-10.30 WIB

Tanggal : 15 Mei 2012

Tempat : Kantor HRWG, Jakarta

Peran Indonesia yang penting pada tahun 2011 adalah berhasil mengajak negara-negara anggota ASEAN lain untuk membahas kembali pentingnya isu pekerja migrant. Hal ini karna sejak tahun 2007 sampai tahun 2011 tidak ada peningkatan signifikan dalam negosiasi isu pekerja migrant di ASEAN. Sedangkan peneliti melihat bahwa hal ini merupakan pencapaian yang perlu diapresiasi bagi politik luar negeri Indonesia khususnya dalam hal pekerja migrant. Munculnya kesadaran negara-negara anggota ASEAN terhadap pembahasan agenda isu pekerja migrant merupakan kemajuan yang secara tidak langsung akan memberikan dampak bagi Indonesia. Hal ini karena Indonesia merupakan negara pengirim pekerja migrant yang terbesar dibandingkan dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya. Sehingga sukses tidaknya pembahasan ini akan memberikan pengaruh bagi pekerja migrant yang berasal dari Indonesia.

Lampiran 6**HASIL WAWANCARA**

Narasumber : DN. Dewi (Direktorat Kerja Sama ASEAN, Kementerian Luar Negeri)
 Waktu : 12.00-12.30 WIB
 Tanggal : 7 Maret 2012
 Tempat : Kementerian Luar Negeri, Jakarta

Menurut Dewi isu pekerja migran merupakan isu yang panjang proses negosiasinya dan rumit. Pada periode kepemimpinan Indonesia pada tahun 2011 ada dua KTT yang diselenggarakan yaitu KTT ke-18 ASEAN dan KTT ke-19 ASEAN. Kedua KTT ini memiliki arti penting karna KTT merupakan tingkat tertinggi dalam pengambilan keputusan di ASEAN. Isu pekerja migran dibahas dalam *agenda setting* KTT ke-19. KTT ASEAN merupakan pertemuan Kepala Negara atau Pemerintahan negara-negara anggota ASEAN. Selama ini dalam KTT ASEAN ada dua sesi utama yakni interaksi antar pemimpin ASEAN dan pertemuan dengan pemimpin negara mitra wicara. Umumnya, dialog antar pemimpin ASEAN diselenggarakan dalam bentuk “*working dinner*” sehingga dinilai perlunya dialokasikan waktu yang memadai untuk interaksi mendalam guna memperkuat proses integrasi. Dalam kaitan ini, KTT akan dimanfaatkan secara optimal agar terjadi peningkatan interaksi di antara Pemimpin ASEAN.

Sesuai dengan Piagam ASEAN, KTT direncanakan akan diadakan dua kali dalam setahun untuk meningkatkan interaksi para pemimpin ASEAN dalam rangka memperkuat proses integrasi dan pembentukan Komunitas ASEAN termasuk menjamin implementasi prinsip-prinsip dan tujuan-tujuan kerjasama ASEAN yang sesuai dengan yang digariskan dalam Piagam.



**BALI DECLARATION ON
ASEAN COMMUNITY IN A GLOBAL COMMUNITY OF NATIONS
“BALI CONCORD III”**

WE, the Heads of State/Government of Brunei Darussalam, the Kingdom of Cambodia, the Republic of Indonesia, the Lao People's Democratic Republic, Malaysia, the Republic of the Union of Myanmar, the Republic of the Philippines, the Republic of Singapore, the Kingdom of Thailand, and the Socialist Republic of Viet Nam, Member States of ASEAN, at the 19th ASEAN Summit;

REAFFIRMING our commitments to the purposes and principles of the Charter of the United Nations and international laws subscribed to by the ASEAN Member States;

REAFFIRMING FURTHER our commitment to the purposes and the principles enshrined in the ASEAN Declaration (Bangkok, 1967), the Declaration on Zone of Peace, Freedom, and Neutrality (Kuala Lumpur, 1971), the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (Bali, 1976), the Declaration of ASEAN Concord (Bali, 1976), the Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapons Free Zone (Bangkok, 1995), the Declaration of ASEAN Concord II (Bali, 2003), and the ASEAN Charter (Singapore, 2007);

ENCOURAGED by the progress of the implementation of the Cha-am Hua Hin Declaration on the Roadmap for the ASEAN Community (2009-2015);

RECALLING the ASEAN Leaders' Joint Statement on the ASEAN Community in a Global Community of Nations adopted at the 18th ASEAN Summit on 8 May 2011 in Jakarta, Indonesia;

RECOGNIZING the strategic importance of the ASEAN Connectivity to strengthen ASEAN integration and to promote the role of the ASEAN Community in the global community of nations;

ENCOURAGED ALSO by the progress of ASEAN cooperation and partnership with its external partners in all of the three pillars of the ASEAN Community within the framework of ASEAN Plus One, ASEAN Plus Three, ASEAN Regional Forum, and the East Asia Summit, as well as other ASEAN-initiated regional processes, while maintaining ASEAN centrality;

MINDFUL OF the complex, multifaceted, and trans-national character of issues and challenges and greater opportunities, which require concerted and coordinated responses and efforts at the national, regional, and global levels;

RECOGNIZING the existing concrete contributions of individual ASEAN Member States on numerous global initiatives, which provide the basis to develop a common platform on various global issues as part of the solution in a rapidly changing world;

EMPHASIZING the need to enhance ASEAN coordination and cooperation on key global issues of common interest and concern in relevant multilateral fora and international organizations, including the United Nations, in accordance

with the fundamental principles of international law and the domestic laws of ASEAN Member States;

HIGHLIGHTING the importance of the establishment of a comprehensive partnership between ASEAN and the United Nations;

MINDFUL that efforts to take forward ASEAN's shared vision and coordinated action on various global issues of common interest and concern should complement continuing efforts to build and strengthen an ASEAN Community and to enhance and maintain ASEAN centrality and its role in the evolving regional architecture;

DO HEREBY ADOPT:

An ASEAN common platform on global issues with the following characteristics:

- A more coordinated, cohesive, and coherent ASEAN position on global issues of common interest and concern, based on a shared ASEAN global view, which would further enhance ASEAN's common voice in relevant multilateral fora;
- An enhanced ASEAN capacity to contribute and respond to key global issues of common interest and concern which would benefit all ASEAN Member States and its peoples;
- A strengthened ASEAN Community centered on ASEAN as a rules-based organization, with the ASEAN Charter as the foundation, while upholding the fundamental principles, values and norms of ASEAN; and
- A strengthened capacity of the ASEAN Secretariat which is able to support the vision and development of

the ASEAN Community in a global community of nations.

On the basis of these characteristics and drawn upon the experiences and endeavors of ASEAN, we are committed to collectively undertake cooperation at the global level on, but not limited to, the following areas:

A. POLITICAL-SECURITY COOPERATION

1. Peace, Security, and Stability

Consistent with the purposes and principles of ASEAN basic instruments to maintain and enhance peace, security, and stability, as well as further strengthen peace-oriented values, ASEAN resolves at the global level to:

- a. Respect the principles of the independence, sovereignty, equality, territorial integrity, non-interference, and national identity of all nations.
- b. Rely on peaceful settlement of disputes in accordance with international law.
- c. Renounce aggression and the threat or use of force or other actions in any manner inconsistent with international law.
- d. Promote the culture of peace, which includes, *inter alia*, respect for diversity, promotion of tolerance, and understanding of faiths, religions, and cultures, in accordance with applicable domestic laws.
- e. Promote initiatives, such as the initiative on Global Movement of the Moderates, as part of ASEAN's positive contribution to global peace and security.
- f. Promote ASEAN Member States active participation in peacekeeping and post-conflict peace building efforts,

based on the readiness of respective ASEAN Member States.

- g. Respond effectively, in accordance with the principles of comprehensive security, to all forms of threats, transnational crimes, and transboundary challenges.
- h. Promote maritime cooperation as well as combat piracy and armed robbery against ships.
- i. Ensure peaceful, safe, free, and unimpeded international navigation in accordance with relevant international laws.
- j. Intensify cooperation, in the framework of the applicable national and international laws, to combat corruption in the area of asset recovery and in denying safe haven to those found guilty of public corruption.
- k. Promote non-proliferation and disarmament of weapons of mass destruction as well as peaceful uses of nuclear energy.
- l. Support the establishment of regional nuclear-weapons free zones and free of all other weapons of mass destruction within the framework of the applicable national and international laws.
- m. Continue to work towards a consensus on the outstanding issues relating to the Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone (SEANWFZ) Treaty and its Protocol and pursue the early accession of all five nuclear weapons states to the Protocol in order to promote the effective enforcement of the SEANWFZ.
- n. Develop a coordinated ASEAN approach that would contribute to global undertakings to improve nuclear safety, in cooperation with the International Atomic

Energy Agency (IAEA) and other relevant partners, as well as promote and uphold IAEA standards of safety and security in the development of civilian nuclear energy.

o. Support narrowing development gaps in the region to contribute to the promotion of sustained peace and stability in the region and the world at large.

p. Continue to enhance cooperation against terrorism in accordance with the ASEAN Convention on Counter Terrorism and the relevant domestic laws of ASEAN Member States.

2. Political Development

Consistent with the purposes and principles of ASEAN basic instruments to ensure that peoples and Member States of ASEAN live in peace with the world at large in a just, democratic, and harmonious environment, ASEAN resolves at the global level to:

a. Adhere to the rules of law, good governance, the principles of democracy, and constitutional government.

b. Promote and protect human rights and fundamental freedoms, as well as promote social justice.

B. ECONOMIC COOPERATION

1. Economic Integration

Consistent with the purposes and principles of ASEAN basic instruments to implement the ASEAN Economic Community and to promote a region fully integrated into the global economy, ASEAN resolves at the global level to:

- a. Enhance ASEAN's effective participation in regional and global economic initiatives impacting on the region.
- b. Advance ASEAN economic relations, in particular trade and investment, within the region as well as with the rest of the world in line with the general principles set out in the ASEAN Framework for Regional Comprehensive Economic Partnership.
- c. Strengthen ASEAN's capacity into becoming a more dynamic and stronger segment of the global supply chain.
- d. Continue the adoption of international best practices and standards in production and distribution, where possible.
- e. Intensify collaboration to adopt common position on issues of mutual interest in regional and international fora.

2. Economic Stability

Consistent with the purposes and principles of ASEAN basic instruments to advance ASEAN's collective commitment on economic stability, ASEAN resolves at the global level to:

- a. Emphasize the importance of complementing domestic macroeconomic policy with regional and global macroeconomic coordination and financial cooperation.
- b. Strengthen macroeconomic coordination and promoting financial cooperation at the regional and global level.
- c. Enhance cooperation among ASEAN Member States and with relevant international organizations and

agencies to prevent future economic and financial crisis, including through continued active participation of ASEAN in the G-20.

- d. Enhance collaboration to reform the international financial architecture.

3. Economic Development

Consistent with the purposes and principles of ASEAN basic instruments to advance ASEAN's collective commitment on economic development, ASEAN resolves at the global level to:

- a. Strengthen cooperation with relevant international organizations in promoting higher level of economic dynamism, sustained prosperity, and inclusive growth.
- b. Ensure implementation of internationally agreed development goals and global commitment on financing for development.
- c. Strengthen efforts to promote inclusive and sustainable growth in line with the principles outlined in the ASEAN Framework for Equitable Economic Development.
- d. Ensure better access to technology, market, and especially financing, such as internationally-funded financial inclusion program through regional programs for Small and Medium-sized Enterprises (SMEs).
- e. Intensify collaboration in sub-regional initiatives which contribute to overall economic integration of the region.
- f. Strengthen collective efforts in ensuring food and energy security at the regional and global levels.
- g. Increase productivity and investment in the agricultural sector as well as promoting greater collaboration in

research and development with the United Nations World Food Program (UNWFP), the Food and Agriculture Organization (FAO), the International Fund for Agricultural Development (IFAD), and other relevant international and regional organizations.

- h. Enhance cooperation with the international community to ensure greater security and sustainability of global energy through diversification, research and development, conservation of resources, efficient use of energy, as well as wider application and transfer of environmentally-sound technologies.

C. SOCIO-CULTURAL COOPERATION

1. Disaster Management

Consistent with the purposes and principles of ASEAN basic instruments to promote disaster-resilient nations and safer communities, ASEAN resolves at the global level to:

- a. Promote partnership with relevant stakeholders through established ASEAN mechanisms, including local communities, non-governmental organizations, civil society organizations, and private enterprises, as well as strengthen cooperation with the United Nations and relevant international agencies.
- b. Strengthen efforts to address climate change adaptation needs, particularly by forging support for capacity-building, to ensure disaster and climate resiliency of ecosystems and communities.
- c. Enhance public awareness and promote public participation in programs related to disaster risk

reduction and emergency response in order to promote community resilience to disasters.

- d. Enhance civil-military coordination in providing effective and timely response to major natural disasters and enhance cooperation among ASEAN militaries in Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR) through the familiarization with each other's model of operation as well as identified areas for improvement in HADR capacity-building and improved military-to-military and civilian-military communication and coordination.
- e. Facilitate regional cooperation on disaster risk reduction programs particularly, but not limited to, the conduct and institutionalization of regional disaster risk assessment, early warning, and monitoring.
- f. Strengthen cooperation between the ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management (AHA Centre) and relevant regional and international organizations and agencies for ensuring prompt and smooth communication in times of disaster as well as enhancing coordination mechanisms to facilitate the flows of support in a timely manner.

2. Sustainable Development, Environment, and Climate Change

Consistent with the purposes and principles of ASEAN basic instruments to promote sustainable development, protection of the region's environment, and sustainability of its natural resources, ASEAN resolves at the global level to:

- a. Ensure a continuous effort towards a balance between economic growth and social development and environmental sustainability in order to reduce and not to create negative impacts to the attainment of the Millennium Development Goals (MDGs).
- b. Contribute actively to the conclusion of a balanced, comprehensive, and legally binding agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and under the mandate of the Bali Road Map, taking into account common but differentiated responsibilities and their respective national and regional development priorities, objectives, circumstances, and capabilities.
- c. Ensure continuous efforts to conserve and sustainably manage ASEAN's rich biological diversity toward enhancing social, economic, and environmental well-being.
- d. Implement commitments to multilateral and regional instruments on sustainable development and environmental agreements by working through bilateral, regional, and global partnership.
- e. Promote the development and transfer of low carbon and other climate-friendly technologies, as well as encourage innovative financing options to stimulate investment in climate-friendly technology research and development.

3. Health, Science and Technology, Education, Human Resources, Culture, and the High Quality of Life

Consistent with the purposes and principles of ASEAN basic instruments to promote health, science and technology, education, human resources, cultural

heritage, and the high quality of life, ASEAN resolves at the global level to:

- a. Ensure access to adequate and affordable healthcare, medical services, as well as accessibility to safe, non-counterfeit, affordable, and effective medication.
- b. Enhance collaboration in the fields of technology transfer, science and technology research and development, exchange of scientists, and commercialization with the active participation of the private sector and relevant international organizations.
- c. Establish and strengthen international networks of scientific and technological institutions, as well as networking in various levels of institutions of higher learning.
- d. Strengthen collaboration with other regional and international educational organizations to enhance the quality and adaptability of education, and to achieve universal access on primary education.
- e. Continue existing efforts to promote regional mobility and mutual recognition of professional credentials, talents, and skills development.
- f. Promote fair and appropriate employment protection for payment of wages, and adequate access to decent working and living conditions for migrant workers, who may be victims of discrimination, abuse, exploitation, violence, with adequate access to the legal and judicial system of the receiving states, without undermining the laws, regulations, and policies of the receiving states.
- g. Promote the conservation and preservation of ASEAN cultural heritage; enhance awareness and

understanding of the people and the unique history of the region; and protect the distinctiveness of the ASEAN identity through unity in cultural diversity.

- h. Strengthen ASEAN's commitment in the attainment of the MDGs, such as poverty alleviation, underscoring the importance of better coordination and participation of all key stakeholders, such as public and private sectors, civil societies, and United Nations specialized agencies.

Building on current practice and achievements, we will identify key global issues of common interest and concern, enhance ASEAN coordination and cooperation on these key global issues in relevant multilateral fora and international organizations, such as the United Nations, and raise ASEAN's profile and constructive role in the global stage. We will undertake an assessment of key long-term trends, including the evolution of the global architecture, and develop appropriate adjustment and response strategies to such trends.

We hereby pledge to our peoples our resolve and commitment to bring the ASEAN common platform on global issues into reality by 2022. For this purpose, we task the concerned Ministers to follow-up and implement this Declaration with the coordinating role of the ASEAN Coordinating Council (ACC), supported by the concerned sectoral ASEAN Senior Officials, the Committee of Permanent Representatives (CPR) to ASEAN, and an enhanced ASEAN Secretariat whose capacity will be strengthened to provide effective support in projecting ASEAN's collective undertakings at the global level.

The implementation of this Declaration shall be reported to the ASEAN Summits by the ASEAN Coordinating Council

(ACC) taking into account the changing dynamics of the region and the global environment.

Done in Bali, Indonesia, on the Seventeenth of November in the Year Two Thousand and Eleven, in a single original copy, in the English Language.



For Brunei Darussalam


HAJI HASSANAL BOLKIAH
Sultan of Brunei Darussalam

For the Kingdom of Cambodia


SAMDECH AKKA MOHA SENA PADEI TECHO HUN SEN
Prime Minister

For the Republic of Indonesia



DR. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO
President

For the Lao People's Democratic Republic



THONGSING THAMMAVONG
Prime Minister

For Malaysia



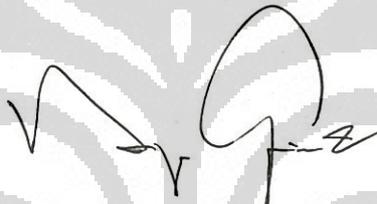
DATO' SRI MOHD NAJIB
Prime Minister

For the Republic of the Union of Myanmar



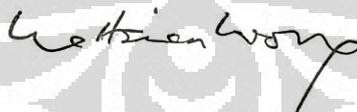
U THEIN SEIN
President

For the Republic of the Philippines



BENIGNO S. AQUINO III
President

For the Republic of Singapore



LEE HSIEN LOONG
Prime Minister

For the Kingdom of Thailand



YINGLUCK SHINAWATRA
Prime Minister

For the Socialist Republic of Viet Nam



NGUYEN TAN DUNG
Prime Minister