

Jejaring Advokasi Masyarakat Sipil di Asia Tenggara: Studi Kasus *Task Force on ASEAN Migrant Workers* (2007-2010)

Agung Setiyo Wibowo
Konsultan Manajemen AndrewTani & Co., dan Editor-in-chief Kampusgw.com
E-mail: grandsaint@gmail.com

Abstrak : Artikel ini membahas mengenai advokasi Satuan Tugas Buruh Migran ASEAN (TF-AMW) terhadap ASEAN dalam perlindungan hak-hak buruh migran periode 2007-2010. TF-AMW merupakan suatu jejaring masyarakat sipil yang berupaya menekan ASEAN sebagai organisasi regional guna mengadopsi instrumen yang dibuatnya agar seluruh negara di Asia Tenggara meratifikasi standar internasional dalam perlindungan dan pemajuan hak-hak buruh migran. Dengan metode kualitatif, penelitian ini berupaya menganalisis bagaimana jejaring TF-AMW terbentuk, bagaimana strategi advokasi yang diterapkan untuk mengadvokasi ASEAN, dan bagaimana hasil dari advokasi tersebut. Penelitian ini menarik kesimpulan bahwa belum berhasilnya advokasi TF-AMW dipicu oleh terbatasnya ruang politik dari ASEAN kepada kelompok masyarakat sipil, dominannya norma-norma *ASEAN Way* yang sebenarnya mencerminkan bagaimana organisasi ini memandang hak-hak buruh migran sebagai isu HAM, dan tidak adanya momentum politik.

Keywords: *Task Force on ASEAN Migrant Workers*, hak-hak buruh migran, ASEAN, jejaring advokasi masyarakat sipil.

Abstract: *This article discusses the advocacy of Task Force on ASEAN Migrant Workers (TF-AMW) to ASEAN in protecting the rights of migrant workers from 2007 to 2010. TF-AMW is a civil society network which pushes ASEAN, as a regional organization, to adopt its instrument so that all Southeast Asian countries ratify the international standard of protection and promotion the rights of migrant workers. Applying the qualitative method, this research aims at analyzing the network of TF-AMW is formed, its strategies of advocacy to ASEAN, and the result of the advocacy. This research concludes that TF-AMW's advocacy has not yet succeeded due to lack of political space from ASEAN to civil society group, the dominance of ASEAN Way norms which actually reflect the regional organization views toward the rights of migrant workers as part of human rights issue, and absence of political momentum.*

Keywords: *Task Force on ASEAN Migrant Workers, the rights of migrant workers, ASEAN, civil society advocacy network.*

Pendahuluan

Asia Tenggara merupakan salah satu simpul migrasi paling penting di dunia dimana terjadi perpindahan penduduk karena dorongan pekerjaan ke dalam dan di luar kawasan. Pada tahun 2005, diperkirakan 13,5 juta buruh migran global berasal dari Asia Tenggara dengan sekitar 40 persen atau 5,3 juta di antaranya bekerja di sesama negara

anggota ASEAN. Aliran ini berkontribusi terhadap remitansi sejumlah 39,55 miliar juta dolar AS. Pada tahun 2008, buruh migran memenuhi 30 persen dari lapangan pekerjaan di Singapura, 20 persen di Malaysia, dan diperkirakan lebih tinggi persentasenya di Brunei Darussalam. Sebagian besar buruh migran di Asia Tenggara bekerja di sektor informal, rawan dalam perdagangan manusia,

banyak yang tidak berdokumen, berketerampilan rendah, dan mayoritas merupakan perempuan.⁵¹

Buruh migran di seluruh penjuru dunia – termasuk Asia Tenggara – menghadapi dua permasalahan utama. Pertama, terkait dengan pembayaran yaitu tidak dibayar, dibayar di bawah standar yang ditetapkan, dan pengurangan upah yang tidak sah. Kedua, terkait dengan kesejahteraan, kesehatan dan keselamatan kerja yang berhubungan dengan akomodasi, jam kerja yang panjang dan bahaya di tempat kerja.⁵²

Pada kenyataannya, selama ini beragam pelanggaran terhadap hak-hak buruh migran di Asia Tenggara masih diselesaikan secara bilateral atau sesuai dengan kebijakan nasional masing-masing. Oleh karena itu, perlindungan dan pemajuan hak-hak buruh migran masih sangat lemah. Salah satu faktor terpenting dari fenomena tersebut ialah engganinya kemauan politik negara pengirim

maupun negara penerima buruh migran untuk meratifikasi Standar Dasar Perburuhan yaitu *Declaration on the Fundamental Principles and Rights at Work*.⁵³

Lahirnya Deklarasi Cebu 2007 mengharuskan ASEAN untuk membuat instrumen perlindungan dan pemajuan hak-hak buruh migran di Asia Tenggara. Satuan Tugas Buruh Migran ASEAN (*Task Force on ASEAN Migrant Workers*) atau yang dikenal dengan TF-AMW merupakan salah satu jejaring yang paling gigih mengadvokasi perlindungan buruh migran di ASEAN. Jejaring yang juga bagian dari jejaring *Solidarity for Asian People's Advocacy* (SAPA) sejak tahun 2006 ini, senantiasa memantau perkembangan kebijakan ASEAN dalam buruh migran, mengkritisi, mengambil langkah-langkah untuk mempengaruhi ataupun mengubah kebijakan dengan mempromosikan ide-ide yang berpihak kepada masyarakat sipil.⁵⁴

⁵¹ UN Women Asia Pacific Regional Office, 2013, *Managing Labor Migration in ASEAN: Concerns for Women Migrant Workers*, UN Women Asia Pacific Regional Office, hlm. 11-16.

⁵² Nicola Piper, 2007, "Governance of Migration and Transnationalisation of Migrants' Rights: An Organisational Perspective", COMCAD Arbeitspapiere - Working Papers No. 22, Center on Migration, Citizenship and Development, hlm. 6-7.

⁵³ International Labour Organization, "ILO Declaration on the Fundamental Principles and Rights at Work," dalam <http://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm> (diakses pada 22 Februari 2015 pukul 11.01 WIB).

⁵⁴ Dorottya Atol, 2010, *NGOs As Norm-Constructors: The Human Rights Activism of Asian NGOs and Their Role in Shaping The Regional Human Rights Discourse*, University of Western Sydney, hlm. 195.

TF-AMW dibentuk untuk memfasilitasi pemajuan, implementasi dan pemantauan penjabaran dari Instrumen Perlindungan dan Pemajuan Hak-Hak Buruh Migran yang tertulis dalam *Vientiane Action Programme* (VAP). Salah satu misi utama TF-AMW ialah mendesak *ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* (ACMW) yang dimandatkan oleh ASEAN untuk mengadopsi Kerangka Instrumen ASEAN tentang Perlindungan dan Pemajuan Hak-Hak Buruh Migran yang dibuat oleh TF-AMW.⁵⁵

TF-AMW beranggotakan organisasi masyarakat sipil di hampir seluruh negara di Asia Tenggara. Jejaring ini telah menerapkan berbagai strategi advokasi agar Kerangka Instrumen ASEAN tentang Perlindungan dan Pemajuan Hak-Hak Buruh Migran yang dibuatnya, diadopsi oleh ASEAN. Namun, sampai target waktu yang ditentukan, hasil advokasi TF-AMW belum sesuai yang diharapkan. Mempertimbangkan penjelasan tersebut, maka rumusan pertanyaan penelitian

yaitu: “*mengapa advokasi TF-AMW terhadap ASEAN untuk mengadopsi instrumen perlindungan hak-hak buruh migran belum berhasil (2007-2010)?*.”

Tinjauan Teoritis

Menganalisis TF-AMW dapat menggunakan teori konstruktivisme. Menurut Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi dalam buku yang berjudul *International Relations Theory*, konstruktivisme didukung oleh empat asumsi utama. *Pertama*, konstruktivisme menghargai identitas dan kepentingan negara. *Kedua*, konstruktivisme melihat struktur internasional sebagai struktur sosial yang dipengaruhi oleh faktor-faktor *ideational* seperti norma, aturan dan hukum. *Ketiga*, konstruktivisme memandang dunia sebagai sebuah proyek konstruksi dalam proses “menjadi” berlawanan dengan yang telah ada. *Keempat*, konstruktivisme menitikberatkan pemikiran pada isu ontologis dan epistemologis.⁵⁶

Dalam konstruktivisme, hubungan internasional digerakkan oleh

⁵⁵ Task Force on ASEAN Migrant Workers, 2009, *Civil Society Proposal: ASEAN Framework Instrument on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*, Task Force on ASEAN Migrant Workers, hlm.117.

⁵⁶ Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi, 2010, *International Relations Theory*, Pearson, hlm. 277.

intersubektivitas aktor (atau agen) dari norma, aturan, gagasan, kepercayaan dan nilai-nilai bersama yang diinstitutionalisasi. Intersubjektif bukan serta merta gabungan dari kepercayaan individu akan tetapi dibagi bersama oleh orang-orang – pertukaran diri sendiri - liyan dan individu-ke-individu. Diinstitutionalisasi berarti gagasan bersama dibentuk dalam dunia sosial sebagai struktur atau institusi, praktek dan identitas.

Dalam konstruktivisme, pembentukan dan penyebaran norma dapat berlangsung melalui proses dari atas ke bawah (*bottom-up*) yang memungkinkan aktor lokal menantang dan mempengaruhi proses normatif global. Menurut Amitav Acharya, hal ini dapat dijelaskan dengan teori *Norm Localization*. Yaitu pembangunan aktif gagasan-gagasan asing oleh aktor-aktor lokal yang menghasilkan kesesuaian dengan kepercayaan dan praktek lokal melalui wacana, pembedaan (*framing*), pencangkungan (*grafting*) dan seleksi budaya.⁵⁷ Ketika kajian norma biasanya

melihat pemindahan norma lama ke norma baru, lokalisasi menekankan peran penting aktor lokal yang membangun kesesuaian antara – bukan menggantikan – norma transnasional dengan kepercayaan dan praktek lokal.

Dalam penelitian ini, TF-AMW diartikan sebagai jejaring yang mempengaruhi ASEAN melalui proses interaksi berkelanjutan. Proses ini membentuk dan menciptakan kembali identitas ASEAN untuk menginternalisasi norma baru dan sebagai proses sosialisasi yang lebih luas. Sosialisasi diartikan sebagai proses dimana ASEAN dapat menginternalisasi norma yang membentuk struktur sosial. TF-AMW berupaya menggunakan norma internasional yaitu HAM – khususnya yang terkandung dalam standar perburuan internasional ILO – untuk diadopsi ASEAN yang pada akhirnya dapat diikuti oleh negara-negara anggotanya.

Menurut Keck dan Sikkink, tipologi taktik yang biasanya digunakan oleh aktor jejaring advokasi transnasional dalam persuasi dan sosialisasi meliputi empat hal:⁵⁸

⁵⁷ Amitav Acharya, *How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism*, *International Organization* 58 (2, 2004): 239–275.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 16.

1) *information politics* yaitu kemampuan untuk menghasilkan informasi dengan cepat dan kredibel yang berguna secara politik serta mengarahkan ke mana ia akan memiliki dampak yang besar; 2) *symbolic politics* yakni kemampuan untuk menyerukan simbol-simbol, aksi-aksi, ataupun cerita yang dapat memberikan pengertian tentang situasi tertentu bagi *massa* yang berada pada jarak jauh; 3) *leverage politics* yaitu kemampuan untuk menyerukan kepada aktor-aktor yang *kuat* untuk mempengaruhi situasi tertentu ketika salah satu anggota *networks* tampak tidak memiliki peluang untuk memberikan pengaruhnya; dan 4) *accountability politics* yakni usaha-usaha untuk mempertahankan aktor-aktor yang *kuat* agar tetap memegang kebijakan atau prinsip-prinsip yang telah ditetapkan. Dalam satu kampanye tertentu, taktik yang digunakan bisa mengandung hanya satu tipologi atau beberapa tipologi yang digunakan secara bersamaan.

Task Force on ASEAN Migrant Workers dalam penelitian ini diartikan sebagai jejaring advokasi transnasional. Hal ini berdasarkan fakta bahwa organisasi-organisasi yang tergabung di dalamnya memiliki persamaan nilai, pertukaran informasi, layanan yang

padat dan wacana umum. TF-AMW juga tidak melibatkan baik koordinasi taktik yang berkelanjutan sebagaimana koalisi atau memobilisasi sejumlah besar orang untuk terlibat dalam gerakan sosial. Walaupun demikian, TF-AMW dalam tingkat tertentu memiliki kapasitas untuk menggunakan taktik-taktik khusus untuk menekan ASEAN guna mengadopsi instrumen perlindungan buruh migran.

Hak manusia atau yang lebih dikenal dengan HAM merupakan hak-hak dasar yang dimiliki oleh manusia sejak lahir; apapun etnis, ras, kebangsaan, jenis kelamin, warna kulit, agama, dan status lainnya. Setiap orang memiliki hak dasar yang sama tanpa diskriminasi. Oleh karena itu hak tersebut saling terkait, saling bergantung dan tak dapat dipisahkan.⁵⁹ Dalam konteks ASEAN, setelah lahir Piagam ASEAN pada November 2007, dibentuk *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* dan pada tahun 2009 sebagai upaya pemajuan HAM di Asia Tenggara. Kemudian, Deklarasi HAM

⁵⁹ Office of the High Commissioner for Human Rights, "What are human rights?", dalam EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx (diakses pada 8 Maret 2015 pukul 20.17 WIB).

ASEAN lahir pada November 2012 yang menunjukkan komitmen negara-negara anggota ASEAN dalam pemajuan dan perlindungan HAM.⁶⁰ Dalam deklarasi tersebut disebutkan bahwa setiap orang berhak untuk bekerja, bebas memilih pekerjaan, menikmati kondisi yang adil, layak dan menguntungkan, dan memiliki akses ke skema bantuan bagi para pengangguran. Deklarasi itu juga menekankan kebebasan untuk berserikat dan larangan memperkerjakan anak di bawah umur yang sejalan dengan misi TF-AMW dalam perlindungan hak-hak buruh migran.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang dikenal dengan paradigma dasarnya yang bersifat induktif, interpretatif dan konstruktivis.⁶¹ Metode penelitian yang mulai digunakan sejak tahun 1970-an ini memiliki tiga ciri utama. *Pertama*, pandangan induktif yang menghubungkan antara teori

dan riset. Dalam hal ini teori dihasilkan dari riset atau dengan kata lain riset yang dimulai dari penelitian kualitatif berasal dari data-data spesifik kemudian dapat membuat teori baru. Teori dapat dikatakan kuat jika peneliti telah membangun dasar riset yang komprehensif. *Kedua*, posisi epistemologis yang digambarkan sebagai interpretivis. *Ketiga*, posisi ontologis yang digambarkan sebagai konstruksionis. Sifat sosial merupakan hasil dari interaksi antara individu daripada fenomena “di luar” dan terpisah dari yang terlibat dalam konstruksinya.⁶²

Dalam metode penelitian kualitatif, penulis menjadi instrumen utama dalam pengumpulan dan pengolahan data. Pendekatan kualitatif dikenal sebagai metode penelitian dengan tujuan untuk menyelidiki suatu proses fenomena sosial dengan tiga tahapan yaitu pengumpulan data, pengolahan data dan penulisan laporan penelitian. Pada tahap pengumpulan data, penulis mengandalkan studi literatur dari data primer

⁶⁰ The ASEAN Secretariat, “ASEAN Human Rights Declaration,” dalam <http://www.asean.org/news/asean-statement-communications/item/asean-human-rights-declaration> diakses pada 8 Maret 2015 pukul 20.42 WIB.

⁶¹ Lawrence W. Neumann. 1997, *Social Research Method: Qualitative and Quantitative Approach* (Third Edition), Allyn and Bacon, hlm.19-20

⁶² Alan Bryman, 2004, *Social Research Methods* (2nd Edition), Oxford University Press, hlm. 266.

maupun sekunder. Seperti halnya penelitian kualitatif pada umumnya, proses pengumpulan dan pengolahan data serta penulisan laporan penelitian dilakukan secara bersamaan sehingga memungkinkan adanya perubahan sampai penulis mampu menjawab pertanyaan penelitian.⁶³

Dinamika Isu Migrasi di Asia Tenggara

Buruh migran merupakan salah satu isu yang amat penting menjelang integrasi kawasan. Berdasarkan kajian tercatat bahwa populasi yang masuk kategori usia kerja di ASEAN akan mencapai 78% pada tahun 2025.⁶⁴ Prediksi ini menunjukkan bahwa beberapa negara anggota ASEAN memiliki kelebihan pasokan tenaga kerja tetapi lapangan kerja yang terbatas. Di sisi lain, beberapa negara lainnya membutuhkan pasokan tenaga kerja yang lebih, sehingga dapat dipenuhi oleh buruh migran dari negara-negara lainnya.

Seluruh negara Asia Tenggara diuntungkan dari besarnya kontribusi ekonomi buruh migran. Pada tahun 2009 saja, negara-negara penerima buruh migran diperkirakan mendapatkan remitansi sebesar 21,9 miliar dolar AS.⁶⁵ Uang tersebut dikirimkan migran kepada keluarga dan kerabat. Antara tahun 2000 sampai tahun 2006, 27,8 juta pekerjaan baru diciptakan di negara-negara anggota ASEAN dengan tingkat pertumbuhan mencapai 11,8 persen dan menyerap dari 235,2 juta menjadi 243 juta pekerja. Banyak pekerjaan baru yang kosong diisi oleh buruh migran dari negara sesama anggota ASEAN lainnya.⁶⁶

Dengan cita-cita integrasi kawasan, ASEAN berharap dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, mendongkrak alokasi sumber daya dengan aliran bebas produksi, memacu pergerakan modal dan buruh, dan melejitkan efisiensi maupun inovasi yang kompetitif. Mudah-mudahan aliran migran jika

⁶³ *Ibid.*, hlm.89.

⁶⁴ Shawn Greene, "ASEAN's Demographic Dividend", *ASEAN Briefing* November 25, dalam <http://www.aseanbriefing.com/news/2013/11/25/asean-demographic-dividend.html#sthaslvWkuuZJ.dpuf> (diakses pada 18 April 2015 pukul 14.20 WIB).

⁶⁵ UNESCAP, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2011*, hlm.15, dalam <http://www.unescap.org/stat/data/syb2011/ESCAP-syb2011.pdf> (diakses pada 1 Mei 2015 pukul 08.06 WIB).

⁶⁶ Ong Keng Yong, ASEAN Secretary-General, 'Growth, Employment, and Decent Work,' remarks at Asian Employment Forum (Beijing, 2007), dalam www.aseansec.org/20826.htm. (diakses pada 1 Mei 2015 pukul 08.09 WIB).

dikelola dengan baik akan mendatangkan beberapa keuntungan, seperti: meningkatnya pendapatan dan kesempatan sebagai pengakuan keterampilan dan pengalaman bagi migran, menjawab kurangnya tenaga kerja dan memacu pertumbuhan ekonomi bagi negara penerima migran, dan melonjaknya penerimaan remitansi serta alih pengetahuan bagi negara pengirim migran.

Sebagaimana di belahan bumi lainnya, kebijakan migrasi di ASEAN sebagian besar masih ditangani oleh pemerintah di tingkat nasional. Di saat yang bersamaan, perjanjian internasional masih menghadapi sejumlah kendala. Sebagai aktor utama hubungan internasional, negara memiliki andil dalam pengambilan keputusan kunci mengenai terbukanya pasar kerja termasuk: kebijakan visa, kelayakan bekerja di sektor tertentu, kualifikasi yang diperlukan maupun persyaratan. Negara juga berperan dalam mengatur proses pra-migrasi seperti pengajuan visa, maupun proses pasca-migrasi seperti perlindungan hak-hak buruh migran. Sistem yang mengatur perpanjangan izin kerja migran maupun manajemen migran tak berdokumen juga menjadi kerangka

kebijakan secara keseluruhan.⁶⁷

Negara-negara di Asia Tenggara memiliki beragam kebijakan dalam mengatur migran. Oleh karena itu, sulit untuk melakukan generalisasi. Kebijakan migrasi setiap negara selama ini cenderung reaktif dan tidak aktif mengarahkan atau merencanakan aliran migrasi. Sebagian besar negara di kawasan ini menawarkan sedikit akses terhadap pekerjaan yang membutuhkan keterampilan rendah, sementara beberapa negara bersaing secara terbuka untuk memperebutkan migran berketerampilan tinggi. Besarnya aliran buruh migran tak berdokumen merupakan bukti bahwa hanya sedikit saluran sah migrasi untuk memenuhi permintaan regional. Penanganan migran tak berdokumen sering kali tidak memuaskan dan oleh karena itu, mereka rawan terhadap pelanggaran hak asasi manusia.

Pelanggaran terhadap hak-hak buruh migran dimulai dari negara asal. Proses rekrutmen hingga kepulangan yang ditambah dengan minimnya akses terhadap keadilan, transparansi, maupun akuntabilitas menjadi

⁶⁷ Sarah Huelser and Adam Heal, "Moving Freely? Labour Mobility in ASEAN", *Asia-Pacific Research and Training Network on Trade*, Brief No. 40 June 2014, hlm.1-9.

masalah yang terus-menerus merugikan. Dalam hal ini, perusahaan penyalur tenaga kerja sering kali tidak memiliki pelatihan maupun pendidikan pra-keberangkatan yang memadai. Selain itu, para buruh migran juga sering dirugikan dengan pelanggaran kontrak yang mereka tandatangani. Sehingga, akses buruh migran mengenai mekanisme ganti rugi yang terjangkau dan efisien di negara asal menjadi sangat krusial, tepat guna, dan disesuaikan dengan hukum internasional.⁶⁸

Advokasi TF-AMW Terhadap ASEAN dalam Perlindungan Hak-Hak Buruh Migran

Task Force on ASEAN Migrant Workers (TF-AMW) merupakan sebuah anomali. Dikatakan anomali karena jika bertahun-tahun sebelumnya aktor negara yaitu pemerintah yang menjadi penentu tunggal kemajuan ASEAN, TF-AMW tampil sebagai wujud menguatnya perwakilan aktor masyarakat sipil dalam proses pembangunan Masyarakat ASEAN. Jika sebelumnya segala kebijakan, perundang-undangan, atau

perjanjian di tingkat regional hanya ditentukan oleh kepentingan antarpemerintah, TF-AMW lahir untuk menjadi pelopor dalam mewujudkan instrumen ASEAN dalam perlindungan dan pemajuan hak-hak buruh migran yang mengikat secara hukum. Advokasi TF-AMW sangat signifikan pengaruhnya dalam konteks integrasi kawasan yang akan berlaku pada akhir 2015, khususnya dalam isu tata kelola migrasi di Asia Tenggara.

Pada *ASEAN Summit* ke-10 November 2004, para pemimpin ASEAN mengadopsi VAP. Pada momen tersebut lahir komitmen untuk mengelaborasi sebuah instrumen perlindungan dan pemajuan hak-hak buruh migran. Pada Juli 2005, ASEAN meminta *Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism* untuk membantu melaksanakan ketentuan VAP yaitu membuat instrumen. Sekretaris Jenderal ASEAN Ong Keng Yong kemudian mendorong *focal point* Singapura pada *Working Group* tersebut untuk menindaklanjutinya.⁶⁹

⁶⁸ Bassine Farbenblum, Eleanor Taylor-Nicholson, dan Sarah Paoletti, 2013, *Akses Buruh Migran Terhadap Keadilan di Negara Asal: Studi Kasus Indonesia*, Open Society Foundation, hlm.24.

⁶⁹ Justice and Peace Commission of Hong Kong Catholic Diocese, "Task Force on ASEAN Migrant Workers", dalam <http://www.hkjp.org/files/files/focus/humanright/task%20force%20on%20ASEAN%20Migrant.pdf> (diakses pada 15 Maret 2015 pukul 16.03 WIB), hlm1-16.

TF-AMW merupakan sebuah jejaring organisasi masyarakat sipil yang berdiri pada tahun 2006. Jejaring ini terdiri dari mitra regional dan *Focal Point* nasional. Dari puluhan organisasi masyarakat sipil yang turut memprakarsai berdirinya TF-AMW, tidak seluruhnya aktif dalam jejaring advokasi. Mitra regionalnya beranggotakan *ASEAN Service Employee's Trade Union Council* (ASETUC),⁷⁰ *Asian Forum on Human Rights and Development* (FORUM-ASIA), *Migrant Forum in Asia* (MFA), *Mekong Migration Network* (MMN), *Southeast Asia Migrant Workers' Initiative* (Think Centre), *Union Network International Asia Pacific Regional Organization* (UNIAPRO), *Coordination of Action Research on AIDS and Mobility* (CARAM Asia), dan *Asia Pacific Women, Law, and Development* (APWLD). Adapun *Focal Point* nasional ada di setiap negara anggota ASEAN kecuali Brunei Darussalam dan Myanmar dengan rincian:⁷¹

1. Indonesia: *Human Rights Working Group* (HRWG), Asosiasi Serikat Pekerja Indonesia, dan *Center for Indonesian Migrant Workers* (CIMW).
2. Filipina: *Center for Migrant Advocacy*.
3. Thailand: *Thai Migrant Working Group*.
4. Vietnam: *Vietnam Lawyer's Association*.
5. Malaysia: Tenaganita dan Aliran.
6. Kamboja: CARAM Kamboja.
7. Laos: *Laos Youth Union* (LYU), *Lao Federation of Trade Union* (LFTU), dan *Gender and Development Group* (GDG).
8. Singapura: *Think Centre*, *Humanitarian Organization for Migration Economics* (HOME), dan *Transient Workers Count Too* (TWC2).

TF-AMW mengadvokasi pembangunan sebuah instrumen berbasis regulasi dan kebijakan migran regional, di satu sisi tetap mengacu kepada standar internasional, yaitu ILO dan PBB, dan di sisi lain berdasarkan standar ASEAN sendiri untuk melindungi hak-hak buruh migran. Jejaring ini mendesak ASEAN untuk tidak melihat buruh migran sebagai penyebab

⁷⁰ Asian Forum for Human Rights and Development, "Civil Society's Engagement with the ASEAN Human Rights Body," dalam [http://www.FORUM-ASIA.org/index2.php?option=com_content & do_pdf=1 &id=2153](http://www.FORUM-ASIA.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=2153) (diakses pada 7 Maret 2015).

⁷¹ Task Force on ASEAN Migrant Workers, 2009, Civil Society Proposal: ASEAN Framework

Instrument on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, *loc.cit.*, hlm.118.

masalah, akan tetapi sebagai kelompok yang rentan terhadap eksploitasi ataupun korban pelanggaran HAM. Dengan kata lain, TF-AMW berupaya mempengaruhi ASEAN secara diskursif dengan meningkatkan sebuah narasi yang memandang buruh migran secara berbeda, dan sejalan prinsip-prinsip HAM.

TF-AMW berupaya merangkul Sekretariat ASEAN guna mengimplementasikan salah satu Program Cetak Biru Masyarakat Sosial-Budaya ASEAN (2009-2015), yaitu memastikan kebijakan buruh migran yang adil, komprehensif, dan memadai untuk perlindungan hak-hak buruh migran. Strategi advokasi TF-AMW dapat dikelompokkan menjadi empat cara. *Pertama*, menggelar musyawarah organisasi masyarakat sipil-serikat pekerja dengan para pemangku di hampir seluruh negara anggota ASEAN. *Kedua*, meluncurkan buku “Proposal Masyarakat Sipil: Kerangka Instrumen ASEAN dalam Perlindungan dan Pemajuan Hak-Hak Buruh Migran”. *Ketiga*, memanfaatkan forum masyarakat sipil transnasional. *Keempat*, merangkul Sekretariat ASEAN.

Setiap musyawarah⁷² di tingkat nasional menghasilkan Pernyataan Nasional yang ditujukan kepada pemerintah masing-masing dan Sekretariat ASEAN. Setelah setiap musyawarah nasional, penyelenggara bersama perwakilan TF-AMW bertemu dengan pejabat pemerintah senior dalam rapat advokasi untuk menyerahkan pernyataan dan menjelaskan peran maupun pandangan TF-AMW. Pada akhirnya, kumpulan musyawarah di tingkat nasional tersebut digabungkan menjadi Proposal Masyarakat Sipil: Kerangka Instrumen ASEAN dalam Perlindungan dan Pemajuan Hak-Hak Buruh Migran.⁷³

Menurut Kun Wardana Abyoto, Direktur UNI Global Union Asia Pasifik (UNI-APRO), musyawarah ini penting untuk meningkatkan partisipasi kelompok masyarakat sipil dalam tata kelola migrasi di tingkat regional. Karena dalam musyawarah

⁷² Musyawarah tingkat nasional diselenggarakan oleh perwakilan jejaring TF-AMW di seluruh negara anggota ASEAN kecuali Brunei Darussalam dan Myanmar.

⁷³ Menurut Rafendi Djamin, Perwakilan Indonesia untuk Komisi HAM Antarpemerintah ASEAN (AICHR), musyawarah nasional seperti ini cukup efektif mengingat dilakukan secara konsisten terutama menjelang rapat ACMW dan ASEAN *Senior Labour Official Meeting* (SLOM), sebagaimana dengan Rafendi Djamin pada 7 Mei 2015.

ini mempertemukan organisasi non-pemerintah, serikat pekerja, perwakilan pemerintah dan para pemangku kepentingan. Selain itu, musyawarah ini juga membahas agenda apa saja yang akan dibawa oleh jejaring TF-AMW dalam AFML. Hasil AFML yang selalu dihadiri oleh TF-AMW untuk selanjutnya kembali lagi disebarakan kepada anggota jejaring TF-AMW dan seterusnya.⁷⁴

Sebagai salah satu upaya strategi advokasinya, TF-AMW memanfaatkan peringatan Hari Migran Internasional⁷⁵ yang jatuh pada 18 Desember 2009. Para aktivis di seluruh Asia Tenggara yang tergabung dalam jejaring itu dengan dukungan FORUM-ASIA turut meluncurkan buku berjudul “Proposal Masyarakat Sipil: Kerangka Instrumen ASEAN untuk Perlindungan dan Pemajuan Hak-Hak Buruh Migran”. Kampanye tersebut

dilakukan untuk mewujudkan sebuah kesepakatan komprehensif yang dibuat oleh ASEAN untuk melindungi hak-hak buruh migran.⁷⁶

Buku tersebut merupakan versi cetak dari proposal yang telah disampaikan TF-AMW pada *ASEAN Senior Labor Officials Meeting* di Vientiane, pada Mei 2009. Kerangka Instrumen tersebut disusun, ditinjau, direvisi dan diselesaikan melalui pendekatan *bottom-up* yaitu 8 musyawarah nasional dan 7 musyawarah regional yang dihadiri oleh serikat pekerja, organisasi non-pemerintah dan para pemangku kepentingan sepanjang 2007-2008. Menurut Sinapan Samyodorai (Convenor TF-AMW), melalui buku ini aktivis masyarakat sipil dapat lebih meyakinkan kepada para jejaring mereka bahwa ASEAN harus menggunakan kerangka instrumen sebagai sebuah peta jalan untuk perlindungan hak-hak buruh migran di sepuluh negara Asia Tenggara yang tergabung dalam ASEAN. Hadirnya prosal dalam bentuk buku makin menambah kepercayaan

⁷⁴ Wawancara dengan Kun Wardana Abyoto, Direktur UNI Global Union Asia dan Pasifik (UNI-APRO) pada 19 Mei 2015.

⁷⁵ Hari Migran Internasional yang digagas oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa diperingati setiap tahun pada 18 Desember untuk mengakui upaya, kontribusi, dan hak-hak migran di seluruh dunia. Peringatan ini dicetuskan oleh Sekretaris Jenderal PBB pada 4 Desember 2000 dengan pijakan telah dikeluarkannya *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Member of Their Families* pada 18 Desember 1990. Lihat *International Migrant Day: 18 Desember 1990*, diakses pada 28 April 2015 pukul 20.27 WIB, dalam <http://www.un.org/en/events/migrantsday/index.shtml>.

⁷⁶ Task Force on ASEAN Migrant Workers, “*Advocacy for Protection of Migrant Workers Rights Moves into High Gear*”, diakses pada 28 April 2015 pukul 20.14 WIB, dalam <http://www.workersconnection.org/articles.php?more=124>.

diri TF-AMW untuk menekan ASEAN guna mengadopsi kerangka instrumen yang telah dibuat.⁷⁷

Sebagaimana lazimnya jejaring advokasi transnasional pada umumnya, Satuan Tugas Buruh Migran ASEAN juga memanfaatkan forum-forum transnasional. ACSC merupakan salah satu forum yang paling diandalkan oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil di Asia Tenggara untuk mengadvokasi ASEAN. Forum ini dipelopori oleh SAPA yang bekerjasama dengan beragam organisasi masyarakat sipil di Asia Tenggara.

Selain terlibat aktif dalam *ASEAN Civil Society Conference* atau *ASEAN People's Forum*, TF-AMW juga berperan penting dalam *ASEAN Forum on Migrant Labour* (AFML). Hal ini ditempuh sebagai salah satu strategi advokasinya terhadap ASEAN untuk mengadopsi Instrumen ASEAN dalam Perlindungan dan Pemajuan Hak-Hak Buruh Migran. AFML merupakan satu-satunya forum migrasi di Asia yang bersifat tripartit dengan keterlibatan organisasi masyarakat sipil yang kuat. Forum ini mempertemukan para pemangku kepentingan dalam migrasi buruh di ASEAN yaitu ILO, konstituen

⁷⁷ *Ibid.*

tripartit – pemerintah, serikat pekerja dan asosiasi pengusaha –, Sekretariat ASEAN, organisasi-organisasi masyarakat sipil dan internasional. Setiap tahunnya forum tersebut diadakan untuk membahas berbagai pengalaman, membangun mufakat untuk isu perlindungan hak-hak buruh migran dalam Deklarasi Cebu, dan menghasilkan beragam rekomendasi sebagai tindak lanjut Deklarasi Cebu.⁷⁸

TF-AMW memimpin keterlibatan masyarakat sipil dalam AFML dengan mengadakan musyawarah nasional di setiap negara anggota ASEAN. Setiap tahunnya jejaring masyarakat sipil yang dipimpin oleh TF-AMW ini mengadakan pertemuan persiapan AFML dan pasca-AFML. Pertemuan persiapan biasanya diadakan sehari sebelum pelaksanaan AFML guna menyusun rangkaian rekomendasi, sedangkan pertemuan pasca-AFML digelar setelah AFML di tingkat regional dan sub-regional.⁷⁹

⁷⁸ ILO Regional Office for Asia and the Pacific, 2014, *The ASEAN Forum on Migrant Labour (AFML): Background information booklet / Tripartite Action for the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers in the ASEAN Region (ASEAN TRIANGLE project)*, ILO Regional Office for Asia and the Pacific, hlm.1.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm.10.

Faktor-Faktor Belum Berhasilnya Advokasi TF-AMW terhadap ASEAN dalam Perlindungan Hak-Hak Buruh Migran

Terdapat empat faktor utama yang menghambat keberhasilan advokasi TF-AMW terhadap ASEAN dalam perlindungan hak-hak buruh migran. *Pertama*, kuatnya pengaruh *ASEAN Way* pada proses perumusan Instrumen ASEAN dalam Perlindungan dan Pemajuan Hak-Hak Buruh Migran. *Kedua*, lemahnya posisi kelompok masyarakat sipil dalam tata kelola buruh migran ASEAN. *Ketiga*, tidak adanya momentum politik yang mendukung advokasi Satuan Tugas Buruh Migran ASEAN. *Keempat*, minimnya mobilisasi sumber daya dalam advokasi Satuan Tugas Buruh Migran ASEAN.

Regionalisme di Asia Tenggara secara tradisional bersifat *state-centric*. Hal ini dapat dianalisis sejak didirikannya ASEAN yang didominasi oleh segelintir kelompok elit.⁸⁰

Dominasi aktor negara tersebut tidaklah berlebihan mengingat pada masa awal kemerdekaan – sebagai negara baru yang bersamaan dengan masa Perang Dingin – ada ketidakstabilan politik dan keamanan, ancaman komunisme dan separatisme. Akibatnya, aktor masyarakat sipil kurang mendapatkan arena dalam mempengaruhi ASEAN sebagai organisasi regional yang diharapkan justru bersifat *people-centric*.

ASEAN Way merupakan mekanisme informal yang bersifat ambigu, inklusif, dan menghindari peraturan yang mengikat. *ASEAN Way* berlaku baik sebagai seperangkat norma sikap yang tertulis dalam *Treaty of Amity and Cooperation* maupun sebagai seperangkat norma prosedural informal yang menggerakkan pola interaksi ASEAN. Ia cenderung menekankan pendekatan informal dan prosedur non-legalistik, fleksibilitas, perundingan tertutup, pendekatan non-konfrontasi untuk negosiasi dan menekankan musyawarah untuk mencapai mufakat

⁸⁰ Dalam *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) dijabarkan bahwa negara-negara yang tergabung dalam ASEAN: 1) saling menghormati kemerdekaan, kedaulatan, kesetaraan, integritas wilayah, dan identitas nasional seluruh bangsa; 2) hak setiap negara untuk mempertahankan eksistensi nasionalnya dari campur tangan

eksternal; 3) non-intervensi dalam urusan internal satu sama lain; 4) menyelesaikan perbedaan atau perselisihan dengan cara yang damai; 5) menolak ancaman atau penggunaan kekerasan; dan 6) kerjasama yang efektif di antara anggota melalui musyawarah dan mufakat.

(konsensus). Norma tersebut telah membentuk pola interaksi antar negara anggota karena dipandang sebagai titik temu bahkan identitas bersama ASEAN.

ASEAN Way dalam tingkat tertentu telah dilembagakan sebagai doktrin non-intervensi ASEAN yang justru menjadi dalih negara-negara anggota untuk menghindari tekanan eksternal dalam konteks demokrasi. Di satu sisi, norma ini merupakan kunci keberhasilan ASEAN sebagai suatu organisasi regional – khususnya dalam resolusi konflik. Di sisi lain, menjadi penghalang karena tidak adanya kekuatan yang secara institusional mengikat.⁸¹

ASEAN Way telah membatasi arena aktor non-negara, khususnya masyarakat sipil untuk mempengaruhi ASEAN. Dalam konteks penegakan HAM misalnya, beberapa negara yang tergabung dalam organisasi ini enggan untuk menyesuaikan hukum, peraturan dan kebijakan nasionalnya sesuai dengan standar internasional yang bersifat universal. Oleh karena itu, desakan masyarakat sipil terhadap pemerintah nasional maupun

ASEAN untuk mematuhi standar internasional sulit diwujudkan karena berlindung atas nama prinsip non-intervensi yang mengutamakan kepentingan nasional atau politik domestik.

Hal tersebut dibuktikan dalam proses perumusan Instrumen ASEAN dalam Perlindungan dan Pemajuan Hak-Hak Buruh Migran yang membelah ASEAN menjadi dua kutub yaitu kelompok negara pengirim dan kelompok penerima buruh migran. Sejak awal perundingan, kedua kelompok saling bertentangan dalam memasukkan buruh migran tak berdokumen. Kelompok negara pengirim yang diwakili Indonesia dan Filipina memperjuangkan agar instrumen mengakomodasi perlindungan atas hak-hak humaniter dasar dan standar bagi buruh migran tak berdokumen. Di sisi lain, kelompok negara penerima yang dipimpin Malaysia berkepentingan agar instrumen tidak memberikan perlindungan atas buruh migran tak berdokumen walaupun pada tataran kebutuhan humaniter saja.

Kelompok negara pengirim buruh migran berkepentingan untuk mewujudkan instrumen yang mengikat secara hukum. Kelompok penerima buruh migran

⁸¹ Amitav Acharya, ASEAN at 40: Mid-Life Rejuvenation, *Foreign Affairs* (2008), 1-3.

berkepentingan sebaliknya. Pada lokakarya perdana di Manila misalnya, Singapura menunda untuk menyetujui butir tersebut. Adapun Malaysia yang tidak hadir dalam lokakarya itu di kesempatan selanjutnya menolak keras. Singapura dan Malaysia yang mewakili kelompok negara penerima buruh migran berkepentingan untuk mewujudkan instrumen yang hanya berfungsi sebagai pedoman normatif, bukan mengikat secara hukum yang mengakibatkan kewajiban setiap negara anggota ASEAN untuk menyesuaikan dalam hukum, peraturan atau kebijakan nasional.

Ketidakberpihakan ASEAN terhadap aspirasi masyarakat sipil bukan menjadi isu baru. Hal tersebut dapat dilihat dari sejarah berdirinya organisasi ini yang bersifat *top-down* dan *state-driven*. Ketidakberpihakan itu diperkuat dengan Panduan Hubungan ASEAN dengan Organisasi Non-Pemerintah yang dikeluarkan oleh ASEAN pada 1986. Dalam dokumen tersebut dijabarkan bahwa, organisasi masyarakat sipil harus mendapatkan status “afiliasi” dari ASEAN yang mensyaratkan persetujuan dan penilaian sepihak untuk memperkuat dan mewujudkan tujuan ASEAN. Dengan kata lain, hanya

organisasi-organisasi masyarakat sipil yang menguntungkan atau sesuai dengan kepentingan negara-negara anggota ASEAN yang dapat mendaftar dan mendapatkan persetujuan dari ASEAN untuk bermitra.

Karena organisasi masyarakat sipil manapun harus mendapatkan persetujuan atau rekomendasi dari seluruh negara anggota ASEAN, partisipasi masyarakat sipil dalam tata kelola migrasi regional sangat terbatas. Peserta forum-forum yang diadakan oleh ASEAN biasanya merupakan organisasi masyarakat sipil 'plat merah' atau yang berafiliasi dengan pemerintah. Organisasi masyarakat sipil independen yang justru mengadvokasi perlindungan hak-hak buruh migran sering kali tidak terakomodasi aspirasinya dalam forum.

Sebenarnya, TF-AMW telah berupaya untuk memanfaatkan forum masyarakat transnasional yang ada di Asia Tenggara yaitu *ASEAN Civil Society Conference* atau *ASEAN People's Forum* (ACSC atau APF). TF-AMW tidak pernah absen memanfaatkan pertemuan antarmuka (*interface meeting*) yang memungkinkannya menyampaikan tuntutan maupun rekomendasi terhadap para kepala negara ASEAN. Sayangnya, sesi pertemuan

antarmuka bergantung dengan kebijakan tuan rumah pemerintah yang menyelenggarakannya.

Satuan Tugas Buruh Migran ASEAN sebagaimana organisasi-organisasi masyarakat sipil lainnya di Asia Tenggara tidak mendapatkan arena yang memadai dalam forum sekelas pertemuan antarmuka ACSC atau APF. Forum transnasional seperti itu memungkinkan kelompok masyarakat sipil untuk menyampaikan aspirasi hanya jika peserta dalam topik yang ditentukan mencapai jumlah tertentu. Kekuatan lobi atau advokasi mereka juga dibatasi oleh kapasitas jejaring. Apalagi, tidak ada mekanisme terstruktur untuk mengatur keterlibatan mereka. Dengan demikian, kenyataan tersebut membatasi interaksi baik antara sesama kelompok masyarakat sipil maupun antara kelompok masyarakat sipil dengan pemerintah nasional dan pejabat Sekretariat ASEAN. Hal ini diperparah dengan buruknya komunikasi antara organisasi masyarakat sipil lokal dan regional sehingga tidak terwujud konsolidasi yang baik.

Salah satu faktor keberhasilan advokasi jejaring transnasional adalah adanya momentum politik yang mendukung.

Momentum politik bukan hanya dilihat dari struktur organisasi internal jaringan, akan tetapi juga memperhatikan secara lebih sistematis mengenai lingkungan politik dan institusi. Karena gerakan masyarakat sipil juga dipengaruhi oleh peluang maupun ancaman dalam sistem politik tertentu. Sehingga, momentum politik menentukan bagaimana sebuah advokasi masyarakat sipil berpeluang terbaik dalam menghasilkan kemajuan yang signifikan.

ASEAN merupakan sebuah organisasi regional yang majemuk dalam hal apapun, tak terkecuali secara politik. Dari demokrasi liberal yang tak terkonsolidasi (Indonesia, Thailand, Filipina), rezim sosialis yang terpusat (Laos, Vietnam), monarki absolut (Brunei Darussalam), monarki konstitusional (Kamboja), rezim junta militer (Myanmar), sampai dengan semi demokrasi (Malaysia, Singapura). Jika dilihat dari komitmen terhadap nilai-nilai demokrasi liberal, negara-negara yang tergabung dalam ASEAN dapat digolongkan menjadi tiga:⁸² 1) *Progresif* dalam arti menerapkan norma-norma

⁸²James Gomez and Robin Ramcharan, "Introduction: Democracy and Human Rights in Southeast Asia", *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 3/2014: 3-17.

demokrasi liberal di dalam negeri dengan sistem politik pluralisme yaitu Indonesia dan Filipina; 2) *Berhati-hati* dalam arti memastikan penegakan hukum akan tetapi enggan mengadopsi standar global, khususnya dalam hak-hak sipil dan politik yaitu Singapura, Malaysia dan Thailand; dan 3) *Tidak patuh* yang terdiri dari Kamboja, Laos, Myanmar, Vietnam, dan Brunei Darussalam. Ditopang oleh norma *ASEAN Way*, organisasi ini masih dapat dikatakan stabil walaupun menghadapi berbagai tantangan. Walaupun demikian, keleluasaan gerakan masyarakat sipil di setiap negara sangat ditentukan oleh bagaimana masing-masing negara memandang maupun menjalankan prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.

Secara tradisional, ASEAN memandang migrasi dan ketenagakerjaan sebagai isu yang sensitif karena menyangkut hak asasi manusia yang terus diperdebatkan. Sensitivitas tersebut tercermin dengan tidak dimasukkannya beberapa hak dasar kunci dan kebebasan fundamental, tak terkecuali kebebasan berserikat dalam Deklarasi HAM ASEAN. Mengingat migrasi masih

dipandang sebagai isu keamanan atau penegakan hukum, negara-negara anggota ASEAN justru senantiasa melihat sisi negatif dari proses tersebut. Misalnya, terkait dengan pekerja migran tak berdokumen, perdagangan manusia, ataupun terorisme lintas batas negara.

Maka tidak mengherankan, jika tingkat ratifikasi terhadap beragam konvensi ILO yang relevan dengan pekerja migran di ASEAN masih rendah. Dari sepuluh negara anggota di organisasi ini, hanya Filipina yang telah meratifikasi konvensi C-97 (Konvensi untuk Pekerjaan), C-143 (ketentuan-ketentuan Tambahan mengenai Pekerja Migran), dan *International Convention on the Rights of Migrant Workers and Members of their Families*. Indonesia, Kamboja dan Malaysia (hanya negara bagian Sabah) telah menandatangani atau meratifikasi salah satu dari konvensi tersebut, sedangkan enam negara lain sama sekali belum berkomitmen untuk mengikutinya. Konvensi C-189 mengenai Pekerja Rumah Tangga yang belum lama dikeluarkan oleh PBB dan sangat krusial dalam tata kelola migrasi di Asia Tenggara juga baru ditandatangani oleh Filipina saja.

Kenyataan tersebut seperti apa yang banyak dinilai oleh para sarjana sebagai “perjanjian untuk tidak setuju”.

Salah satu aspek penting yang mempengaruhi keberhasilan advokasi ialah mobilisasi sumber daya. TF-AMW memiliki kelemahan di aspek ini. Hal itu tercermin dalam beberapa hal. *Pertama*, tidak meratanya partisipasi dari anggota jejaring. *Kedua*, terbatasnya dana yang dimiliki. *Ketiga*, lemahnya struktur dan koordinasi jaringan.

Tidak meratanya partisipasi dari anggota jejaring didorong oleh beberapa faktor. Menurut Kun Wardana Abyoto, masih banyak anggota jejaring yang tidak memprioritaskan isu migrasi – khususnya dari kalangan serikat pekerja.⁸³ Dalam kasus di Malaysia, walaupun banyak anggota jejaring TF-AMW dari kelompok organisasi masyarakat sipil dan organisasi gereja yang memperjuangkan dan bekerja dengan pekerja

migran, hanya sedikit yang tertarik untuk advokasi di tingkat regional.⁸⁴ Sebagian besar organisasi masyarakat sipil yang aktif di jejaring TF-AMW berbasis di Kuala Lumpur, seperti Tenaganita, CARAM Asia dan beberapa serikat pekerja di bawah *Malaysian Trades Union Congress*. Adapun organisasi masyarakat sipil dari kota lain seperti Penang, Johor, Kota Kinabalu, dan lainnya nihil.

Sebagaimana jaringan advokasi transnasional pada umumnya, pendanaan juga menjadi masalah besar. Dari segi teknis, TF-AMW tidak dapat menerima bantuan dari donor karena tidak memiliki badan hukum, sehingga, penyaluran dana dari donor harus melalui pihak ketiga yaitu FORUM-ASIA. Minimnya pendanaan menghambat partisipasi anggota jejaring dalam membantu menyukseskan misi TF-AMW, baik untuk menghadiri forum-forum transnasional maupun dalam advokasi di tingkat lokal dan nasional. Selain sumber daya pendanaan, beberapa anggota jejaring juga kekurangan sumber daya manusia untuk mengorganisir advokasi.⁸⁵ Karena keanggotaan dalam

⁸³ Menurut Kun, keterampilan bernegosiasi dari anggota jaringan ini juga masih minim. Hal itu dapat menjadi fatal karena untuk memperkuat advokasi harus mampu menciptakan kesadaran dan kemampuan melobi. Wawancara dengan Kun Wardana Abyoto, Direktur Direktur UNI Global Union Asia dan Pasifik (UNI-APRO) pada 19 Mei 2015.

⁸⁴ Wawancara dengan Angeline Shannan, Aktivistis ALIRAN Malaysia pada 27 April 2015.

⁸⁵ *Ibid.*

jejaring bersifat sukarela dan tidak dibayar, sebagian besar anggota jejaring memprioritaskan kegiatan berbayar lainnya atau isu-isu yang lebih relevan dengan organisasinya.

Menurut Navuth YA, Direktur Eksekutif CARAM Kamboja, TF-AMW tidak memiliki rencana advokasi strategis, kebijakan dan rencana operasional yang jelas baik di tingkat nasional maupun regional. Selain itu, juga dianggap salah dalam memilih anggota. Akibatnya, beberapa anggota jaringannya di Kamboja, Laos, Thailand, maupun Malaysia kecewa.⁸⁶ Oleh karena itu, advokasi secara keseluruhan di tingkat nasional maupun regional kurang berjalan dengan optimal.

Koordinasi antar anggota jejaring TF-AMW dapat dikatakan minim karena itu merupakan jejaring yang longgar. Menurut Brahm Press, aktivis *Mekong Migration Network* (MMN) di Thailand, tidak ada kolaborasi di antara jejaring. Dalam kasus MMN, sebenarnya banyak memiliki anggota organisasi masyarakat sipil, organisasi non-pemerintah, organisasi dan berbasis

⁸⁶ Wawancara dengan Navuth YA, Direktur Eksekutif CARAM Kamboja pada 1 Mei 2015.

masyarakat dari negara-negara Mekong kecuali Myanmar. MMN cenderung menitikberatkan kepada pendekatan akademik atau penelitian, sedangkan TF-AMW menindaklanjuti Deklarasi Cebu. Mengingat migrasi merupakan sebuah isu yang luas – termasuk perempuan, integrasi, ekonomi, politik, dll – sulit untuk menyelaraskan strategi. Karena setiap anggota jejaring memiliki prioritas masing-masing.⁸⁷

TF-AMW sebenarnya memiliki target agar proposal instrumen yang dibuat jejaringnya dapat diadopsi oleh ASEAN di KTT ASEAN ke-16 di Vietnam, pada tahun 2010.⁸⁸ Pada kenyataannya, dalam kesempatan tersebut ASEAN belum mengeluarkan Instrumen ASEAN dalam Perlindungan dan Pemajuan Hak-Hak Buruh Migran. Dengan kata lain, tonggak ataupun target waktu yang ditetapkan oleh TF-AMW tidak selaras dengan momentum politik di ASEAN. Karena instrumen tersebut masih dalam proses perumusan yang sarat dengan

⁸⁷ Wawancara dengan Brahm Press, aktivis *Mekong Migration Network Thailand* pada 14 Mei 2015.

⁸⁸ *Task Force on ASEAN Migrant Workers, 2009, Civil Society Proposal: ASEAN Framework Instrument on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, loc.cit.*, hlm.107.

tarik ulur kepentingan antara kelompok negara pengirim dan penerima buruh migran. Sehingga, belum dapat diukur apakah aspirasi masyarakat sipil yang terkandung dalam proposal instrumen diadopsi sepenuhnya oleh ASEAN ataupun tidak.

Terlepas dari tidak adanya momentum politik yang menunjang advokasi, TF-AMW memiliki sejumlah kemajuan. Di antaranya ialah pengaruh proposal instrumen sebagai sumber informasi utama yang dipakai oleh tiga dari empat negara perwakilan dalam Tim Penyusun ACMW. Di antara tiga negara tersebut, Indonesia dan Filipina bahkan mengadopsi lebih dari 60 persen dari rekomendasi tersebut sebagai posisi atau pernyataan nasional. TF-AMW dalam tingkat tertentu telah memainkan peran penting dalam proses negosiasi untuk menyusun kebijakan perlindungan hak-hak pekerja migran, khususnya dalam AFML.

Walaupun belum sepenuhnya efektif, TF-AMW mengapresiasi peran AFML karena beberapa kontribusinya.⁸⁹ *Pertama*, melembagakan “proses musyawarah yang luas” sebagaimana yang tercermin dalam

Cetak Biru Masyarakat Sosial-Budaya ASEAN. *Kedua*, melibatkan sejumlah besar organisasi masyarakat sipil baik dalam proses nasional maupun regional.⁹⁰ *Ketiga*, merekomendasikan untuk membuat jadwal maupun waktu rutin untuk mengadakan forum.

Kesimpulan

TF-AMW merupakan salah satu jejaring yang paling gigih mengadvokasi perlindungan buruh migran di ASEAN. Jejaring yang dibentuk oleh dan menjadi bagian dari SAPA sejak tahun 2006 ini senantiasa memantau perkembangan kebijakan ASEAN dalam buruh migran, mengkritisi, mengambil langkah-langkah untuk mempengaruhi ataupun mengubah kebijakan dengan mempromosikan ide-ide yang berpihak kepada masyarakat sipil.

TF - A M W m e n g a d v o k a s i pembangunan sebuah instrumen berbasis regulasi dan kebijakan migran regional, di satu sisi tetap mengacu kepada standar

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Oleh karena itu TF-AMW sebagai mitra masyarakat sipil akan terus mendukung dan memfasilitasi partisipasi kelompok masyarakat sipil khususnya di tingkat nasional untuk terlibat didalam ACMW dan AFML.

internasional yaitu ILO dan PBB, dan di sisi lain berdasarkan standar ASEAN sendiri untuk melindungi hak-hak buruh migran. Jejaring ini mendesak ASEAN untuk tidak melihat buruh migran sebagai penyebab masalah, akan tetapi sebagai kelompok yang rentan terhadap eksploitasi ataupun korban pelanggaran HAM. Dengan kata lain, TF-AMW berupaya mempengaruhi ASEAN secara diskursif dengan meningkatkan sebuah narasi yang memandang buruh migran secara berbeda, dan sejalan prinsip-prinsip HAM.

Adapun strategi advokasi TF-AMW terhadap ASEAN dapat dikelompokkan menjadi empat. *Pertama*, menggelar musyawarah organisasi masyarakat sipil-serikat pekerja dengan para pemangku di hampir seluruh negara anggota ASEAN. *Kedua*, meluncurkan buku “Proposal Masyarakat Sipil: Kerangka Instrumen ASEAN dalam Perlindungan dan Pemajuan Hak-Hak Buruh Migran. *Ketiga*, memanfaatkan forum masyarakat sipil transnasional. *Keempat*, merangkul Sekretariat ASEAN.

Advokasi TF-AMW dapat dikatakan belum berhasil karena beberapa faktor. *Pertama*, kuatnya pengaruh *ASEAN Way*

pada proses perumusan Instrumen ASEAN dalam Perlindungan dan Pemajuan Hak-Hak Buruh Migran. *Kedua*, lemahnya posisi kelompok masyarakat sipil dalam tata kelola buruh migran ASEAN. *Ketiga*, tidak adanya momentum politik yang mendukung advokasi Satuan Tugas Buruh Migran ASEAN. *Keempat*, minimnya mobilisasi sumber daya dalam advokasi Satuan Tugas Buruh Migran ASEAN.

Terlepas dari belum diadopsinya Proposal Masyarakat Sipil: Kerangka Instrumen ASEAN dalam Perlindungan dan Pemajuan Hak-Hak Buruh Migran dari TF-AMW oleh ASEAN, terdapat beberapa kemajuan yang cukup signifikan. *Pertama*, diterimanya TF-AMW sebagai salah satu mitra tetap dan *co-organizer* dari AFML. *Kedua*, dipakainya Proposal Masyarakat Sipil: Kerangka Instrumen ASEAN dalam Perlindungan dan Pemajuan Hak-Hak Buruh Migran dari TF-AMW oleh ASEAN sebagai salah satu referensi utama dalam proses penyusunan Instrumen oleh Tim Penyusun *ASEAN Committee on the Implementation of the Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* (ACMW). *Ketiga*, adanya kesempatan bagi

TF-AMW dan jejaring masyarakat sipil untuk menyampaikan aspirasi dalam Pertemuan Antarmuka ACSC/APF kepada para pemimpin ASEAN. Hal ini mencerminkan bahwa ASEAN mulai mengakui keberadaan masyarakat sipil dan secara bertahap mulai menyadari pentingnya perlindungan hak-hak buruh migran sesuai standar internasional.

Saran

Penelitian ini masih memiliki banyak kekurangan. Hal tersebut didorong oleh dua faktor utama, yaitu keterbatasan dana dan waktu. Dua faktor itu mengakibatkan data-data yang dianalisis penulis dalam penelitian ini sebagian besar mengandalkan studi pustaka. Adapun hasil wawancara ke belasan narasumber dalam penelitian ini hanya digunakan sebagai penunjang. Terbatasnya jumlah narasumber yang berhasil diwawancarai selain dipicu oleh tingginya kesibukan narasumber, juga disebabkan oleh adanya beberapa faktor. Di antaranya adalah adanya salah satu narasumber yang telah meninggal dunia dan beberapa narasumber yang telah menjabat posisi lain yang berbeda dengan rencana awal penelitian.

Penelitian lebih lanjut dalam topik ini

diharapkan dapat menambah jumlah informan kunci dari seluruh pemangku kepentingan yang terlibat dalam advokasi perlindungan dan pemajuan hak-hak buruh migran. Baik dari unsur pemerintah, serikat pekerja, organisasi non-pemerintah, asosiasi pengusaha, maupun Sekretariat ASEAN. Tentu saja informan yang dipilih dari setiap unsur dapat mewakili beragamnya sisi sosial dan politik di Asia Tenggara. Sehingga, analisis yang dibuat dapat lebih tajam, obyektif, dan kredibel.

Di akhir penelitian ini, penulis mengharapkan hasil penelitian ini dapat berkontribusi dalam kajian pergerakan masyarakat sipil di Asia Tenggara. Selama ini kelompok masyarakat sipil masih berada dalam posisi marginal, dianggap penghambat, dan tidak memiliki cukup ruang untuk berinteraksi dengan para elit ASEAN. Oleh karena itu, sudah seyogyanya ASEAN merangkul kelompok masyarakat sipil sebagai mitra untuk menyukseskan misinya yaitu Masyarakat ASEAN sesuai dengan jargon yang selama ini didengungkan yaitu sebuah masyarakat yang berorientasi dan berpusat kepada rakyat.

Daftar Pustaka

- “Justice and Peace Commission of Hong Kong Catholic Diocese. “Task Force on ASEAN Migrant Workers”, dalam <http://www.hkjp.org/files/files/focus/humanright/task%20force%20on%20ASEAN%20Migrant.pdf>, diakses pada 15 Maret 2015 pukul 16.03 WIB.
- Acharya, Amitav. 2004. “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”. *International Organization* 58(2): 239–275.
- _____. 2008. ASEAN at 40: Mid-Life Rejuvenation. *Foreign Affairs*, 1-3.
- Asian Forum for Human Rights and Development, “Civil Society's Engagement with the ASEAN Human Rights Body,” & do_pdf=1 &id=2153 (diakses pada 7 Maret 2015).
- Atol, Dorotyya. 2010. *NGOs As Norm-Constructors: The Human Rights Activism of Asian NGOs and Their Role in Shaping The Regional Human Rights Discourse*. Sydney: University of Western Sydney.
- Bryman, Alan. 2004. *Social Research Methods* (2nd Edition). New York: Oxford University Press.
- Farbenblum, Bassine, Eleanor Taylor-Nicholson, dan Sarah Paoletti. 2013. *Akses Buruh Migran Terhadap Keadilan di Negara Asal: Studi Kasus Indonesia*. New York: Open Society Foundation.
- Gomez, James and Robin Ramcharan. 2014. Introduction: Democracy and Human Rights in Southeast Asia. *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 3/2014: 3–17
- Greene, Shawn. 2013. “ASEAN's Demographic Dividend.” *ASEAN Briefing* November 25. Dalam <http://www.aseanbriefing.com/news/2013/11/25/asean-demographic-dividend.html#sthashvWkuuZJ.dpuf> diakses pada 18 April 2015 pukul 14.20 WIB.
- Huelser, Sarah and Adam Heal. “Moving Freely? Labour Mobility in ASEAN.” *Asia-Pacific Research and Training Network on Trade*. Brief No. 40 June 2014.
- ILO Regional Office for Asia and the Pacific. 2010. The ASEAN Forum on Migrant Labour (AFML): Background information booklet / Tripartite Action for the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers in the ASEAN Region (ASEAN TRIANGLE project). Bangkok: ILO Regional Office for Asia and the Pacific.
- International Labour Organization. “ILO Declaration on the Fundamental Principles and Rights at Work,” dalam <http://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm> diakses pada 22 Februari 2015 pukul 11.01 WIB.
- Neumann, Lawrence W. 1997. *Social Research Method: Qualitative and Quantitative Approach. Edisi Ketiga*. Amerika Serikat: Allyn and Bacon.
- Office of the High Commissioner for Human Rights. What are human rights?”, dalam <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> diakses pada 8 Maret 2015 pukul 20.17 WIB.
- Piper, Nicola. “Governance of Migration and Transnationalisation of Migrants' Rights: An Organisational Perspective.” *COMCAD Arbeitspapiere - Working Papers No. 22, 2007*. Bielefeld: Center on Migration, Citizenship and Development.

Task Force on ASEAN Migrant Workers. 2009. *Civil Society Proposal: ASEAN Framework Instrument on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Singapore: Task Force on ASEAN Migrant Workers.

_____. "Advocacy for Protection of Migrant Workers Rights Moves into High Gear". Dalam <http://www.workersconnection.org/articles.php?more=124> diakses pada 28 April 2015 pukul 20.14 WIB.

The ASEAN Secretariat, "ASEAN Human Rights Declaration," dalam <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/asean-human-rights-declaration> diakses pada 8 Maret 2015 pukul 20.42 WIB.

The United Nations, "International Migrant Day: 18 December". Dalam <http://www.un.org/en/events/migrantsday/index.shtml> diakses pada 28 April 2015 pukul 20.27 WIB.

UN Women Asia Pacific Regional Office. 2013. *Managing Labor Migration in ASEAN: Concerns for Women Migrant Workers*. Bangkok: UN Women Asia Pacific Regional Office, 11-16.

UNESCAP, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2011*. Bangkok.2011. hlm.15, dalam diakses pada 1 Mei 2015 pukul 08.06 WIB.

Viotti, Paul R. dan Mark V. Kauppi. (2010). *International Relations Theory*. New York: Pearson.

Wawancara dengan Angeline Shannan, Aktivist ALIRAN Malaysia pada 27 April 2015.

Wawancara dengan Brahm Press, aktivis Mekong Migration Network Thailand pada 14 Mei 2015.

Wawancara dengan Kun Wardana Abyoto, Direktur UNI Global Union Asia dan Pasifik (UNI-APRO) pada 19 Mei 2015.

Wawancara dengan Navuth YA, Direktur Eksekutif CARAM Kamboja pada 1 Mei 2015.

Wawancara dengan Rafendi Djamin, Direktur Eksekutif HRWG pada 7 Mei 2015.

Yong, Ong Keng. "'Growth, Employment, and Decent Work,' remarks at Asian Employment Forum" dalam www.aseansec.org/20826.htm, diakses pada 1 Mei 2015 pukul 08.09 WIB.