

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Jumlah buruh migran Indonesia yang bekerja di luar negeri saat ini mencapai 4,5 juta jiwa, jumlahnya semakin besar setiap harinya. Sekitar 70% nya didominasi oleh perempuan yang berprofesi sebagai asisten di rumah tangga dan buruh pabrik. Janji upah besar, mengesampingkan resiko yang harus dihadapi. Mulai dari rumitnya pengambilan di desa sampai tata cara keberangkatan, sebuah rangkaian pemanfaatan secara sewenang – wenang terhadap buruh migran Indonesia¹.

Buruh migran perempuan (BMP) adalah sekelompok perempuan yang dominan menerima ketidakadilan. Sejak pertama mereka sudah mengalami ketidakadilan berupa jauh dari keluarga demi mendapatkan penghasilan di luar negeri. Lebih lanjut lagi ketidakadilan semakin berlapis sejak sebelum berangkat dari desa nya, pengurusan paspor dan seterusnya sampai di negara tujuan bahkan saat pulang kembali ke tanah air.

Di negeri sendiri mereka tetap dipandang rendah sebagai “pembantu” atau lebih kasar lagi “babu”. Sebuah posisi yang termarginalkan dan tak memiliki hak sedikitpun, alih-alih dianggap sebagai pahlawan devisa dan penyelamat perekonomian keluarga. Jika ada keinginan dari pihak-pihak berwenang untuk diberdayakan², mereka memiliki potensi yang besar.

¹Anonymus. 2016. *Profil*.<http://www.MIGRANTcare.net/profil/> diambil pada Selasa, 21 Mei 2019 pukul 04.02 WIB.

²Tyas Retno Wulan, Lala M. Kolopaking, dkk. 2009. *Strategi Pemberdayaan Buruh Migran Perempuan Indonesia di Hongkong*. Hal 59 – 60.
https://www.researchgate.net/publication/324809939_STRATEGI_PEMBERDAYAAN_BURUH_MIGRAN_PEREMPUAN_INDONESIA_DI_HONGKONG diambil pada Selasa, 21 Mei 2019 pukul 03.50 WIB.

Buruh migran perempuan Indonesia, utamanya, rentan menerima tindakan kesewenang – wenangan di negara tempat mereka mencari nafkah. Hal ini merupakan akibat dari belum terimplementasikan fungsi undang-undang No.39 tahun 2004, mengenai Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. Undang-undang tersebut seharusnya berfungsi melindungi para buruh migran sejak keberangkatannya sampai pulang di tanah air, mengatur tata kelola migrasi tenaga kerja yang aman, serta adanya pemenuhan kepentingan hak mereka yang seharusnya menjadi tanggung jawab negara³.

Pemerintah tidak pernah serius memberantas praktek percaloan buruh migran Indonesia. Hampir seluruhnya berangkat melalui praktek percaloan dimana dalam prosesnya sering mengalami pemerasan bahkan penipuan. Pemerintah selalu menjadikan praktek percaloan ini sebagai “kambing hitam” dari permasalahan buruh migran.

Sektor – sektor pekerjaan yang dijalani oleh para buruh migran Indonesia dikategorikan ke dalam 3D (*Dark, Dirty, Dangerous*). Merupakan pekerjaan penuh resiko, dengan perlindungan yang kurang dari pemerintah. Sebagai contoh, di Timur Tengah, buruh migran perempuan Indonesia, diperkosa dan menerima perlakuan kekerasan. Berdasarkan data resmi KBRI Arab Saudi dan KBRI Kuwait, sebanyak 3.627 buruh migran Indonesia per tahun melarikan diri ke KBRI untuk mencari perlindungan. Meskipun menjadi tulang punggung perekonomian negara Malaysia, melalui politik anti – migran pemerintah menekan, mengejar, dan menangkap buruh migran Indonesia yang tidak berdokumen. Dengan diterbitkannya Akta Imigresen 1154 Tahun 2002, pemerintah Malaysia mengusir mereka dengan melancarkan Ops – Nyah didukung tentara dan polisi bersenjata lengkap. Sementara di internal negara

³Yovi Arista. 2017. *Peran MIGRANT CARE dalam Mengadvokasi Kepentingan Buruh Migran Indonesia Tahun 2014 – 2016*. Tembalang, Semarang: Departemen Ilmu Politik dan Pemerintahan FISIP Universitas Diponegoro. (Jurnal Online). Hal 1. <https://media.neliti.com/media/publications/137082-ID-peran-MIGRANT-CARE-dalam-mengadvokasi-ke.pdf> diambil pada Senin, 20 Mei 2019 pukul 21.03 WIB.

mereka juga, terdapat masalah yang sangat besar terkait perdagangan perempuan. Tercatat pada semester pertama tahun 2007, sebanyak 120 buruh migran di luar negeri kehilangan nyawa. Hal ini mengartikan bahwa buruh migran Indonesia mengalami banyak persoalan di negara lain.

BNP2TKI pada tahun 2017 merilis data kematian Tenaga Kerja Indonesia sebanyak 217 jiwa. Hal ini meningkat 27 kasus dibandingkan tahun sebelumnya yang tercatat sebanyak 190 kasus. Sementara jumlah kasus pengaduan justru turun dari tahun 2016 ke tahun 2017, yaitu dari 4.860 menjadi 4.475 aduan. Buruh migran banyak menjatuhkan pilihan negara tujuan mereka di Taiwan dan Malaysia, dimana di kedua negara tersebut justru menjadi mayoritas buruh migran meninggal dunia. Kasus terakhir yang menjadi sorotan adalah pekerja asal NTT bernama Adelina meninggal akibat mendapat tindakan kekerasan dari majikan⁴.

Setibanya di tanah air, ternyata masalah masih muncul kembali. Di Terminal III Bandara Soekarno Hatta Cengkareng, yang diperuntukkan khusus buruh migran, mereka seperti masuk ke dalam “sarang penyamun”. Buruh migran mengalami pemerasan, baik secara resmi maupun tidak resmi. Antara lain, monopoli angkutan pemulangan buruh migran yang ditetapkan oleh Depnakertrans dan BNPP2TKI, yang menerapkan harga angkutan yang melebihi tarif normal.

Dari semua paparan tersebut diatas, masalah yang dialami buruh migran Indonesia sangat kompleks, sejak pengerahan dari desa sampai tiba di tanah air (itu sebabnya banyak buruh migran yang memilih jalur tidak resmi). Nampaknya, akar permasalahannya jika dilihat lagi, terletak pada kurangnya perlindungan dari negara yang diterima oleh buruh migran.

⁴Bir.2017. *Kasus Buruh Migran Turun, Angka TKI Meninggal Malah Meningkat*. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180225152210-20-278679/kasus-buruh-migran-turun-angka-tki-meninggal-malah-meningkat>. Diambil pada Selasa, 21 Mei 2019 pukul 17.14 WIB.

Setiap tahunnya angka buruh migran Indonesia yang mengalami kasus pidana semakin meningkat. Namun nyatanya tidak secara keseluruhan kasus tersebut merupakan dari niat kaum buruh migran untuk melakukan tindakan pidana, melainkan karena adanya keterpaksaan dan alasan lainnya. Sayangnya, pemerintah tampaknya sangat lamban dalam menangani dan mencegah permasalahan pidana yang menimpa buruh migran Indonesia. Tindakan pemerintah yang lamban dalam menangani kasus tersebut menyebabkan angka kriminalitas yang menimpa kaum buruh migran Indonesia pun kian meningkat. Dampak lain yang menimpa kaum buruh migran Indonesia juga adanya perasaan semakin dipojokkan dan dipinggirkan. Mereka dipandang sebelah mata dan dianggap sebagai sampah masyarakat karena telah mencoreng nama baik bangsa Indonesia di mata dunia.

Kekerasan dan ketidakadilan yang dialami oleh buruh migrant secara langsung maupun tidak langsung merupakan bentuk kelalaian dari Pengerah Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) atau yang lebih dikenal dengan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) adalah badan hukum terkait dengan cara untuk mendapat izin secara tertulis dari pihak pemerintah guna menyelenggarakan berbagai pelayanan penempatan bagi Tenaga Kerja Indonesia atau TKI untuk Keluar Negeri⁵. Seperti contoh kasus kekerasan yang dialami oleh Erwiana Sulityaningsih, buruh migrant asal Desa Pucangan, Kecamatan Ngerambe, Ngawi, Jawa Timur yang menjadi korban penyiksaan majikannya di Hongkong⁶. Erwiana diberangkatkan oleh PPTKIS bernama PT. Graha Ayu Karsa Tangerang dan Erwiana ada di bawah agensi Chans Asia Recruitment Center saat berada di Hongkong. Erwiana sempat melaporkan apa yang dialami serta kondisi kerjanya pada agensinya di Hong Kong. Namun Erwiana diminta kembali kepada majikannya dengan alasan masih dalam masa potongan gaji. Karena kasus ini,

⁵Anonymous.15 Agustus 2017.Tugas Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) <https://dunianotaris.com/tugas-pelaksana-penempatan-tenaga-kerja-indonesia-awasta-pptkis.php>.Diambil pada Sabtu, 14 Desember 2019 pukul 00.32 WIB.

⁶Anonymous.25 Januari 2014 pukul 16.13.Peringatan untuk PT. Graha Ayu Karsa.<http://pantaupitki.buruhmigran.or.id/index.php/read/peringatan-untuk-pt.-graha-ayu-karsa>. Diambil pada Sabtu, 14 Desember 2019 pukul 00.36 WIB.

maka Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI) memasukkan Chans Asia Recruitmen Center ke dalam daftar agensi yang tidak boleh menyalurkan buruh migrant Indonesia di Hong Kong. Tetapi hal ini tidak berlaku bagi PT. Graha Ayu Karsa karena berjanji akan membiayai proses pengobatan Erwina. Walaupun demikian, tim kuasa hukum keluarga Erwiana, OC Kaligis and Partner, melalui Muhammad Taufik mendesak pemerintah untuk menyelidiki PT. Graha Ayu Karsa tersebut. Menurutnya, penyiksaan yang dialami Erwiana disebabkan oleh kelalaian dari pihak PPTKIS. Taufik juga beranggapan bahwa PT. Graha Ayu Karsa telah melanggar Keputusan Menakertrans 98/ 2012 Tentang Komponen dan Besaran Biaya Penempatan Calon TKI Sektor Domestik ke Hong Kong SAR.

Tidak sedikit juga ada beberapa PPTKIS yang nakal dan melakukan tindakan illegal. Seperti adanya calon TKI illegal asal Kabupaten Indramayu di sebuah rumah penampungan di Kabupaten Bekasi⁷. Hal ini terjadi karena CTKI tersebut berangkat melalui PPTKIS yang illegal. CTKI yang memilih PPTKIS daripada melalui Kepala Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Dinsosnakertrans) karena mencari jalan pintas dan tergoda dengan calo – calo yang menjanjikan hal – hal yang enak saja.

Kelalaian PPTKIS dalam memberangkatkan dan melindungi buruh migrant adalah penyebab utama buruh migran mengalami kekerasan bahkan sampai mendapatkan hukuman mati di negara orang. Padahal secara hukum, tertulis bahwa PPTKIS memiliki kewajiban untuk menempatkan dan melindungi TKI serta bertanggung jawab mulai sejak pemberangkatan sampai dengan kepulangan ke daerah asal TKI, membuat laporan hal – hal yang terkait dengan penempatan TKI Indonesia, juga menyelesaikan masalah. Walau tidak tertulis secara jelas menyelesaikan masalah berdasarkan asas apa yang seharusnya berdasarkan asas kemanusiaan dan keadilan dari buruh migrant. Tidak adanya hukum dan undang – undang yang memadai dan melindungi hak – hak buruh

⁷Oet.CTKI Ilegal Sudah Dipulangkan ke Indramayu. <https://radarcirebon.com/tindak-tegas-pitkipptkis-nakal.html>. Diambil pada Sabtu, 14 Desember 2019 pukul 00.44 WIB.

migran juga menjadi penyebab kekerasan masih dialami dan buruh migran tidak bisa membela hak – hak yang dimiliki. Kedua faktor tersebut merupakan hasil pengamatan secara langsung oleh Migrant CARE selama mendampingi buruh – buruh migrant yang mendapatkan masalah dan kesulitan.

Migrant CARE merupakan lembaga non profit yang bertujuan membantu para buruh migran, yaitu melakukan advokasi, memperjuangkan hak dan menyelesaikan kasus – kasus sejak tahun 2004⁸. Capaian yang selama ini telah memberikan hasil antara lain meloloskan buruh migran dari ancaman hukuman mati, membantu pelaksanaan hak pilih buruh migran pada Pemilihan Umum Presiden dan Legislatif tahun 2009 di negara mereka bekerja, dan mengawal pengesahan Undang – Undang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI) yang diajukan sejak tahun 2010. Undang – Undang ini memberikan “angin segar” untuk pekerja migran Indonesia.

Migrant CARE sebagai LSM yang membawa kepentingannya berhasil menyuarakan kepentingannya lewat lobbying terhadap DPR sendiri maupun kepada LSM – LSM dalam membangun kerjasama, bersama – sama mengawal RUU PPMI sampai menjadi UU PPMI walau dibutuhkan 7 tahun lamanya. Walaupun UU PPMI sendiri sampai sekarang masih menimbulkan beberapa polemik, seperti undang – undang turunan yang belum ada, setidaknya buruh migrant memiliki Undang – Undang yang bisa menjadi tempat berpayung lindungan hukum. Keberhasilan kelompok kepentingan dalam menyuarakan kepentingan, menurut penulis adalah hal yang patut diapresiasi sebesar – besarnya sebagai bentuk perwujudan demokrasi di Indonesia. Juga, keberhasilan dalam menyuarakan kepentingan sangatlah jarang dan susah terjadi.

Penulis menuliskan pernyataan diatas dengan adanya contoh kasus dimana LSM atau kelompok kepentingan di Indonesia masih belum berhasil membuat RUU yang didampingi bisa disahkan sampai sekarang, dengan kondisi masyarakat

⁸*Op.Cit.* Hal 3. diambil pada Senin, 20 Mei 2019 pukul 21.03 WIB.

yang sudah mengkhawatirkan. Seperti RUU yang sedang kontroversial saat ini, berupa Rancangan Undang – Undang tentang Penghapusan Kekerasan Seksual, yang didampingi oleh jejaring LSM perempuan terutama Jaringan Kerja Program Legislasi Pro Perempuan (JKP3), dimana RUU tersebut sudah diajukan sejak tahun 2017, namun terasa seperti masih berjalan di tempat⁹. Padahal, keadaan lingkungan masyarakat Indonesia sedang darurat dalam urusan pelecehan seksual yang bisa terjadi (seringnya perempuan) baik di lingkungan kerja maupun di rumah sendiri. Padahal, JKP3 sendiri sering mendesak Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA)¹⁰ bahkan DPR sendiri dengan mengirimkan karangan bunga sebagai bentuk keprihatinan karena tidak kunjung disahkan¹¹. JKP3 sendiri juga bekerja sama dengan kelompok lain seperti Aliansi Masyarakat Peduli Korban Kekerasan Seksual agar bersama – sama menuntut pemerintah untuk RUU PKS segera disahkan¹².

Penelitian ini berfokus pada peranan dan aksi Migrant CARE sebagai kelompok kepentingan yang memperjuangkan hak – hak buruh migran melalui pengesahan Undang – Undang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia. Peneliti juga berfokus sampai sejauh mana gerakan, motivasi, dan kepentingan Migrant CARE dalam melatarbelakangi desakan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat dan lembaga pemerintah untuk advokasi dan perjuangan dalam Rancangan Undang – Undang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia. Termasuk cara yang digunakan dalam melakukan *lobbying*. Lebih lanjut, juga ingin mengetahui strategi yang dipakai untuk membangun isu dan menciptakan kesadaran kepada masyarakat luas atas pentingnya Rancangan Undang – Undang PPMI agar bisa segera

⁹Budiarti Utami Putri. Senin 26 November 2018 pukul 20.33 WIB. *Maju Mundur Pembahasan RUU PKS*. <https://nasional.tempo.co/read/1149894/maju-mundur-pembahasan-ruu-pks/full&view=ok>. Diambil pada Jumat, 11 Oktober 2019 pukul 16.01 WIB.

¹⁰Nadya Nariswari Nayadheyu. 17 Juni 2019. JKP3 Desak KPPPA Libatkan Masyarakat Sipil dalam Diskusi DIM RUU PKS. <https://www.jurnalperempuan.org/warta-feminis/jkp3-desak-kpppa-libatkan-masyarakat-sipil-dalam-diskusi-dim-ruu-pks>. Diambil pada Jumat, 11 Oktober 2019 pukul 16.10 WIB.

¹¹Fathiyah Wardah. 11 September 2019. *DPR Tak Serius, RUU PKS Jadi Sekedar Mimpi?* <https://www.voaindonesia.com/a/dpr-tak-serius-ruu-pks-jadi-sekedar-mimpi-/5078718.html> diambil pada Jumat, 11 Oktober 2019 pukul 16.14 WIB.

¹²OpCit. Budiarti Utami Putri. Diambil pada Jumat, 11 Oktober 2019 pukul 16.17 WIB.

disahkan. Kemudian mengenai interaksi Migrant CARE terhadap LSM lain di bawah naungan jaringan selama proses advokasi. Selanjutnya, juga ingin diketahui masalah apa saja yang muncul dalam pendampingan proses pengesahan Rancangan Undang – Undang PPMI baik dari pihak internal maupun pihak eksternal sehingga penelitian skripsi ini bersifat penelitian eksplorasi.

1.2. Rumusan Masalah

- 1.2.1. Isu – isu yang dibawa oleh Migrant CARE selama proses pengesahan Rancangan Undang - Undang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia?
- 1.2.2. Bagaimana peran Migrant CARE dalam melakukan *lobbying* terhadap DPR RI selama proses pengesahan RUU PPMI berlangsung?
- 1.2.3. Hambatan - hambatan apa yang ditemukan Migrant CARE selama mendampingi proses pengesahan RUU PPMI menjadi UU PPMI?

1.3. Tujuan Penelitian

- 1.3.1. Mengetahui isu yang disampaikan Migrant CARE sebagai kelompok kepentingan.
- 1.3.2. Motivasi apa saja yang melatarbelakangi desakan – desakan Migrant CARE terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan lembaga pemerintahan lainnya dalam proses advokasi pengesahan UU PPMI.
- 1.3.3. Bagaimana Migrant CARE melakukan *lobbying* kepada DPR selama proses pengesahan RUU PPMI berlangsung.
- 1.3.4. Mengidentifikasi dinamika Migrant CARE dalam membangun aliansi dengan LSM lain.
- 1.3.5. Tantangan dan bentuk gerakan apa saja dalam mengadvokasi pengesahan UU PPMI.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberi kontribusi ilmiah pada kajian tentang Migrant CARE sebagai kelompok kepentingan pada pengesahan Undang - Undang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia. Meskipun pembahasan mengenai

kelompok kepentingan cukup banyak, penelitian ini secara spesifik menitikberatkan pada peran Migrant CARE dalam pengesahan Undang - Undang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia. Penelitian ini diharapkan dapat menyediakan referensi tentang peran Migrant CARE sebagai kelompok kepentingan dalam proses pengesahan Undang - Undang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia untuk mahasiswa Universitas Airlangga maupun khalayak umum.

Penelitian ini juga diharapkan secara praktis memberikan manfaat melalui analisis untuk elaborasi antara gerakan Migrant CARE dengan advokasi yang dilakukan. Sekaligus akan didapatkan juga elaborasi dengan proses penyusunan undang – undang sampai disahkan.

1.5. Konseptualisasi

1.5.1. Pengesahan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), *pengesahan* berasal dari kata *sah*, sebuah kata kerja yang berarti:

Suatu tindakan menurut hukum (undang – undang, peraturan) yang berlaku. Tidak batal, (tentang keagamaan), berlaku, diakui kebenarannya dan diakui oleh pihak berwenang. Boleh dipercaya, tidak diragukan (disangsikan), benar, asli, autentik. Nyata dan tentu, pasti¹³.

sebagai sebuah kata benda:

Berupa pengesahan /pe·nge·sah·an/ proses, cara, mengesahkan; pengakuan berdasarkan hukum; peresmian; pembenaran¹⁴.

¹³Kamus Besar Bahasa Indonesia.Sah.<https://kbbi.web.id/sah> diambil pada Rabu, 22 Mei 2019 pukul 15.32 WIB.

¹⁴*Ibid.* diambil pada Rabu, 22 Mei 2019 pukul 15.36 WIB.

1.5.2. Konsep Kebijakan Publik

Moran dan Rein mengemukakan mengenai kebijakan dan politik yang menciptakan sebagian besar masalah persuasi¹⁵.Pembuat kebijakan memerlukan sosok di pihak mereka agar mempunyai kekuasaan atas kebijakan yang akan dijalankan dan mempertahankannya. Karena pembuat kebijakan tidak serta merta dapat membuat dekrit. Masalah persuasi bukan hanya timbul dari praktek dalam pembuatan kebijakan publik, namun masalah lain muncul dari studi kebijakannya dalam melakukan intervensi secara normatif atas tindakan serta menjadi tantangan bagi para analisis kebijakan.

Dalam penjelasannya, analisis kebijakan bukan berarti sebagai “pelayan untuk berkuasa”¹⁶.Tetapi merupakan bagian dari pekerjaan dan peran yang terbaik untuk mengadvokasi kebijakan yang dianggap benar. Jadi, tugas analisis kebijakan berkaitan dengan kebenaran kekuasaan yang berisikan fakta – fakta dari ilmu positivis dan pemahaman diri dari masyarakat¹⁷.Dengan demikian, syarat utama dalam menerapkan kebijakan adalah adanya alasan serta dilaksanakan oleh hukum administrasi.

Lester (2000) memberikan definisi kebijakan publik sebagai serangkaian keputusan pemerintah yang dirancang untuk mengatasi masalah publik baik secara riil atau masih direncanakan/dibayangkan. Bisa diartikan kebijakan publik menurut Lester memiliki banyak karakteristik dimana dalam karakteristik tersebut terdapat kebijakan yang akan direncanakan, dipraktikkan, kemudian dinilai sebagai evaluasi oleh otoritas yang berwenang dalam sebuah sistem politik yang bisa jadi berupa anggaran dari legislatif, eksekutif, hakim ataupun administrator. Satu hal yang bisa ditekankan bahwa pada realitasnya, kebijakan publik selalu menjadi subyek yang akan selalu diubah – ubah berdasarkan input, , kepentingan,

¹⁵Michael, Marin, & Robert. 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press. Hlm 05

¹⁶*Ibid.*

¹⁷*Ibid.* Hlm 06.

isu, ide dan informasi – informasi yang lebih baru juga lebih baik yang diperoleh berkaitan dengan efek yang timbul dari kebijakan tersebut terhadap keberlangsungan hidup masyarakat. Tidak jarang dijumpai jika kebijakan – kebijakan sering ditunggangi oleh para elite untuk memperoleh tujuan politis dan kepentingan sendiri¹⁸.

Menurut Grindle, implementasi kebijakan sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana hasil keputusan melalui interaksi dari berbagai aktor tersebut ditetapkan oleh para pembuat keputusan secara politis administrative. Proses politik dapat dilihat melalui proses umum mengenai aksi administrative yang dapat diteliti pada tingkatan program tertentu. Model implementasi Grindle lebih diartikan sebagai mekanisme secara paksa dan mekanisme pasar¹⁹.

Kebijakan publik dapat disimpulkan sebagai serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan ataupun tidak dilaksanakan oleh pemerintah, sesuai tujuan tertentu untuk kepentingan seluruh masyarakat (kebaikan bersama). Proses kebijakan publik sendiri terdiri dari serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan politis yang menurut Ripley terdiri dari: penyusunan agenda, formulasi dan legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi terhadap implementasi, kinerja dan dampak kebijakan tersebut²⁰.

1.6. Kerangka Teori

1.6.1. Kelompok Kepentingan

¹⁸Budi Winarno. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Media Pressindo

¹⁹ Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin: *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Illinois: The Dorsey Press, hal. 4

²⁰Randall B Ripley. 1985. *Public Policies and Their Politics*. United States: WW Norton & Co. Hal 49.

Merupakan sekumpulan orang dengan sebuah/beberapa kepentingan yang menyatukan mereka dan dapat menjelma menjadi kelompok penekan dalam proses pembuatan kebijakan yang dilakukan pemerintah. Selalu berupaya agar kepentingan, termasuk hak, kebutuhan serta tuntutan kelompok agar dapat masuk kedalam proses pembuatan kebijakan.

Gabriel A. Almond memaparkansebagai salah satu unsur susunan politik di sistem politik, yang terkait antara kelompok kepentingan dengan aspek struktur dan fungsi bagian dalam sistem politik²¹.

Gabriel A. Almond mengkategorikan kelompok kepentingan berdasarkan gaya dan metode mengajukan kepentingan, sehingga menjadi 4 tipe, yaitu:

- Kelompok kepentingan anomik
- Kelompok kepentingan non – asosiasi
- Kelompok kepentingan asosiasional
- Kelompok kepentingan institusional

Menurut Benditt, kelompok kepentingan adalah kelompok dimana anggota – anggotanya memiliki tujuan yang sama, dimana tujuan tersebut meemposisikan mereka ke dalam kompetisi politik dengan kelompok kepentingan yang lain²². Dengan definisi tersebut, kelompok kepentingan memiliki fungsi yang terbatas pada agregasi dan artikulasi kepentingan saja. Kelompok kepentingan adalah kelompok yang terorganisasi dan memiliki tujuan bersama sehingga secara bersama – sama pula berusaha mempengaruhi pemerintahan secara aktif²³.

²¹Gabriel A. Almond dan Bingham G. Powell. 1978. *Comparative Politics; System, Process, and Policy*. Boston: Litlee, Brown, pada bab VII

²² Theodore M Benditt. 1975. *The Concept of Interest in Political Theory*. Political Theory, No. 3, August 1975. (pdf) Hal 34

²³ Janda, K., Berry, J., & Goldman, J. 1997. *The Challenge of Democracy*. Boston: Houghton Mifflin.

Menurut Ramlan Surbakti, kelompok kepentingan adalah sekelompok orang yang memiliki kesamaan sifat, sikap, kepercayaan dan/atau tujuan, yang sepakat mengorganisasikan diri untuk saling melindungi agar mencapai tujuan bersama²⁴. Kelompok kepentingan yang dimaksud adalah kelompok yang terorganisasi dan tidak hanya memiliki sistem keanggotaan yang jelas, tetapi juga memiliki pola kepemimpinan yang jelas, sumber keuangan untuk membiayai kegiatan – kegiatan, dan adanya pola komunikasi baik di dalam organisasi itu sendiri maupun secara eksternal (diluar organisasi).Kelompok kepentingan biasanya fokus dalam menyampaikan kepentingan tertentu kepada pemerintah agar pemerintah menyusun kebijakan yang menampung kepentingan dari kelompok tersebut. Dengan kata lain, kelompok kepentingan fokus terhadap proses perumusan kebijakan umum yang dibuat oleh pemerintah. Kelompok kepentingan sendiri dibedakan menjadi berbagai jenis sesuai takarannya²⁵.

Maurice Duverger (Duverger, 1972) Kelompok kepentingan diartikan sebagai kelompok yang berkekuasaan. Merupakan kelompok yang bertindak untuk mempengaruhi kekuasaan sementara tidak terlibat didalamnya, dengan melancarkan beberapa tekanan dalam kekuasaan yang sedang berlangsung. Kelompok yang berkekuasaan merupakan organisasi non – politik, dan memberikan tekanan yang bersifat politik bukanlah satu – satunya kegiatan mereka. Kelompok yang berkekuasaan berusaha mempengaruhi orang – orang yang menghalankan kekuasaan dan secara tidak resmi, jika memungkinkan, meletakkan orang – orang mereka dalam kekuasaan yang sedang berlangsung. Sehingga mereka memiliki wakil – wakil mereka di pemerintahan dan di badan – badan legislatif.

Kelompok yang berkekuasaan seperti ini digolongkan sebagai kelompok yang berkekuasaan secara “parsial”, dimana pelancaran tekanan politik hanya salah satu bagian dari aktivitasnya, karena kelompok ini memiliki alasan – alasan

²⁴Ramlan Surbakti. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia. Hal 140

²⁵*Ibid.* Hal 141

dan tujuan – tujuan lain untuk kehadirannya dan mempunyai rencana tindakan lain, tetapi pada dasarnya lebih berpedoman pada objektif dan tujuan – tujuan yang lebih luas lagi.

Salah satu instrument penting dari kelompok kepentingan adalah adanya *lobbying* kepada para pembuat kebijakan agar kepentingan yang dimaksud bisa dimasukkan dalam kebijakan tertentu. *Lobbying* bisa diartikan dalam bentuk laporan, argumentasi, pesan, dan informasi bahwa kelompok kepentingan bisa mengakses secara diam – diam kepada para legislator dan staf – stafnya. Tetapi bentuk *lobbying* tidak bisa dikatakan sebagai *lobbying* jika kelompok kepentingan memberikan kontribusi dalam kampanye para legislator, iklan publik, dan jika dilakukan bersama organisasi akar rumput. Mengingat betapa pentingnya *lobbying* dalam hasil kebijakan, kelompok kepentingan harus bisa memutuskan berapa banyak upaya yang dilakukan dalam melakukan *lobbying*, dan memutuskan kapan *lobbying* bisa dilakukan untuk mempengaruhi para legislator.

Ada dua tipe *lobbying* yang secara umum berfungsi sebagai pengungkapan peraturan - peraturan²⁶. Tipe pertama adalah tipe yang memperluas definisi dari *lobbying* itu sendiri. Tipe ini termasuk peraturan – peraturan baru yang dimaksudkan sebagai pemberian hadiah – hadiah kecil kepada para legislator sebagai biaya dari *lobbying* itu sendiri, peraturan – peraturan yang termasuk kedalam berbagai tipe acara sebagai biaya *lobbying*, dan peraturan yang memperluas definisi dari kegiatan – kegiatan *lobbying* (seperti mengadakan beberapa pertemuan dengan para legislator daripada membahas ongkos secara spesifik). Tipe ini seharusnya menghasilkan peningkatan hasil *lobbying* yang diungkapkan dan juga sebanding dengan ongkos *lobbying* itu sendiri. Tipe yang kedua adalah tipe yang tidak memperluas definisi dari *lobbying*, tetapi membutuhkan kelompok – kelompok untuk mengungkapkan sesuai dengan ongkos *lobbying* masing - masing dengan lebih detail dan lebih halus. Seperti

²⁶ John M. de Figueiredo. 2004. *The Timing, Intensity, and Composition of Interest Group Lobbying: An Analysis of Structural Policy Windows In The States*. Cambridge: National Bureau of Economic Research. Hal 16

contoh, peraturan yang membutuhkan kelompok kepentingan untuk mengkategorikan ongkos – ongkos *lobbying* mereka dan peraturan yang membutuhkan kelompok – kelompok *lobbying* yang mengungkapkan sumber – sumber pendanaan seharusnya tidak diungkapkan secara personal, tetapi seharusnya ditawarkan kepada publik untuk pengungkapan yang lebih dalam terkait ongkos tersebut.

1.7. Metode Penelitian²⁷

1.7.1. Fokus Penelitian

Berpusat kepada peran Migrant CARE sebagai Lembaga Masyarakat Sipil atas perjuangan terhadap UU PPMI sebelum disahkan. Seberapa jauh gerakan dan motivasi atau kepentingan Migrant CARE yang melatarbelakangi desakan – desakan terhadap DPR dan lembaga pemerintahan lainnya untuk advokasi dan perjuangan dalam RUU PPMI sehingga bisa disahkan. Strategi yang digunakan guna membangun isu dan membentuk ide pada proses perjuangan, terutama kesadaran bahwa UU PPMI sangat penting bagi masyarakat dan advokasi. Pola interaksi Migrant CARE terhadap Lembaga Masyarakat Sipil lainnya selama proses perjuangan advokasi. Pesan – pesanapa saja yang dibawa oleh Migrant CARE sebagai kelompok kepentingan.

1.7.2. Tipe Penelitian

Bersifat penelitian deskriptif, yaitu pemaparan untuk memperoleh gambaran lengkap tentang peran Migrant CARE terhadap pengesahan UU PPMI dengan cara mencari hal – hal baru yang mungkin belum ditemukan oleh peneliti – peneliti lainnya melalui dokumen – dokumen yang dimiliki oleh peneliti sendiri.

²⁷M. Ferdiansyah, S. Pd., M.Pd., Kons. 2015. *Dasar Penelitian Kualitatif*. Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT) (PDF)

Dengan tipe ini, diharapkan mendapatkan gambaran yang jelas dan terstruktur terkait peran Migrant CARE dalam pengesahan UU PPMI. Dengan demikian dapat menghasilkan sebuah penelitian yang menjadi referensi dan elaborasi antara gerakan Migrant CARE dengan peran – peran yang telah dilakukan. Besar harapan peneliti didapatkan elaborasi dalam proses penyusunan undang – undang sampai disahkan.

1.7.3. Subyek Penelitian

Subyek yang dibutuhkan dalam penelitian Advokasi Migrant CARE dalam Memperjuangkan Hak – Hak Buruh Migran (kasus pengesahan Undang – Undang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia) maka subyek yang dibutuhkan adalah informan yang mengetahui dan memahami langkah – langkah apa saja yang dilakukan Migrant CARE selama mengawal pengesahan rancangan undang – undang sampai di sahkan. Informan juga harus mengetahui bagaimana dinamika yang dihadapi Migrant CARE selama mengawal pengesahan rancangan undang – undang baik saat berada di lembaga legislative maupun di lingkungan masyarakat.

Sehingga penelitian ini menggunakan metode analisis dekriptif, merupakan metode penelitian dengan berfokus untuk mendapatkan informasi – informasi terkait keadaan saat ini serta menarik kesimpulan dari informasi tersebut dengan faktor – faktor yang tersedia. Proses untuk bisa mendapatkan keterangan dalam mencapai tujuan penelitian salah satunya dengan wawancara, dengan melakukan tanya jawab serta tatap muka antar peneliti dengan informan agar mendapatkan informasi/data yang bberguna secara lisan. Oleh karena itu, dilakukan wawancara terstruktur yang sebelumnya telah dipersiapkan pedoman wawancara secara tertulis yang berisi tentang apa saja yang harus ditanyakan pada responden. Pedoman wawancara diperlukan agar pembicaraan dengan informan tidak sampai ke luar konteks.

1.7.4. Penentuan Informan

Peneliti menggunakan informan yang berkompeten untuk menjawab pertanyaan penelitian diatas. Informan berdomisili dan berkantor di DKI Jakarta, serta bersedia memberikan data yang peneliti butuhkan:

1.7.4.1. Ibu Siti Badriyah, Koordinator Divisi Advokasi Kebijakan Migrant CARE

Peneliti melakukan wawancara dengan Ibu Siti Badriyah dikarenakan Ibu Siti Badriyah sendiri merupakan mantan buruh migran sehingga memiliki pengalaman yang cukup banyak sehingga bisa mengerti permasalahan yang dihadapi buruh migran. Ibu Siti sendiri selama melakukan pengawalan selalu terjun langsung dan selalu hadir dalam setiap kegiatan pengawalan (*vocal point*).

1.7.5. Prosedur Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, prosedur yang digunakan untuk mengmpulkan data menggunakan studi literatur dan metode penelitian lapangan. Metode penelitian lapangan digunakan untuk mendapatkan data pendukung dengan melakukan wawancara mendalam dengan informan.

1.7.5.1. Studi literatur digunakan agar mendapatkan data utama dari dokumen – dokumen yang berkaitan. Seperti Naskah Akademik Undang Undang No. 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, Transkrip wawancara dengan Informan, Laporan Lobby dan Monitoring Pembahasan RUU PPILN periode 2013 – 2017, Buku Saku Isu – Isu Krusial dalam merevisi Undang – Undang Nomor 39 Tahun 2004 oleh Migrant CARE, serta Risalah Rapat Panja RUU tentang Perlindungan Pekerja Indonesia di

Luar Negeri Komisi IX DPR RI dengan Pejabat Eselon 1 Pemerintah. Peneliti juga membaca literature terkait dengan penelitian melalui internet dan surat kabat. Studi literature sangat membantu penelitian karena ada fakta – fakta yang memang tersimpan dalam literature, sehingga data tersebut tidak terbatas hanya dari wawancara saja dan bisa memberikan kesempatan kepada peneliti agar mengetahui runtutan peristiwa dan kejadian – kejadian yang telah terjadi pada waktu yang lalu.

1.7.5.2. Wawancara Mendalam dilakukan untuk mengumpulkan data melalui teknik tatap muka dengan informan di lokasi kerja agar mendapatkan data yang dapat diolah. Untuk memudahkan teknik ini, pertanyaan disusun secara berurutan. Wawancara berlangsung selama 23 menit 8 detik.

1.7.6. Teknik Analisis Data

Pengolahan data menggunakan analisis deksriptif, setelah data terkumpul, diinterpretasikan sesuai konteks penelitian. Perekaman suara juga dilakukan agar informasi di dapat lebih detail dan digunakan sebagai data pendukung. Sebagai data utama, data diperoleh dari studi literatur berupa naskah akademik Undang – Undang No. 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, Buku Saku Isu – Isu Krusial dalam merevisi Undang – Undang Nomor 39 Tahun 2004 oleh Migrant CARE, Laporan Lobby dan Monitoring Pembahasan RUU PPILN periode 201 – 2017, juga dengan menggunakan Risalah Rapat Panja RUU tentang Perlindungan Pekerja Indonesia di Luar Negeri Komisi IX DPR RI dengan Pejabat Eselon 1 Pemerintah. Data juga didapatkan dari transkrip hasil wawancara ke dalam tulisan sesuai urutan pertanyaan. Memetakan, membuat sederhana serta menyusun data.

Selanjutnya menganalisa data dengan mengetahui isu perlindungan buruh dalam Undang – Undang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, mengetahui dinamika advokasi Migrant CARE, mengetahui bentuk lobbying dan monitoring

Migrant CARE terhadap Panitia Kerja DPR RI dan Pemerintah baik secara mandiri maupun bersama jaringan, mengetahui pola relasi Migrant CARE dengan Panitia Kerja DPR RI dan Pemerintah serta Jaringan, dan mengetahui dinamika pembahasan isu krusial Rancangan Undang – Undang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia oleh Komisi IX DPR RI dengan Pejabat Eselon I Pemerintah. Data tersebut di sajikan dalam bab tersendiri, beberapa menggunakan bagan agar mudah dipahami. Kemudian data yang telah disajikan, dianalisis lalu diinterpretasikan dengan teori kelompok kepentingan. Terakhir, berupa penarikan kesimpulan dari data – data yang telah disajikan dengan data yang telah diinterpretasikan secara teoritik.