

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Secara fundamental, praktik perbudakan modern merupakan salah satu kondisi dimana seseorang diperlakukan secara eksploitatif oleh entitas lain yang memiliki kekuasaan di atasnya dengan tujuan untuk kepentingan pribadi (Walk Free Foundation, 2018). Fenomena tersebut seringkali meliputi tindak kekerasan secara fisik, ancaman, tekanan, serta penipuan. Seperti contohnya adalah tekanan jam kerja yang tinggi, pemberian upah diluar standar, maupun penipuan atas perjanjian yang telah disepakati dalam kontrak bersama dengan pihak pelaku perbudakan (U.S. Department of State, 2021). Perbudakan modern, pada dasarnya dikategorikan sebagai kejahatan tersembunyi dan bersifat kompleks, yang mana melintasi batas-batas imajiner suatu negara, sektor, juga yurisdiksi (Anti-Slavery International, 2021).

Berkaitan dengan hal tersebut, penelitian ini menitikberatkan pada problematika praktik perbudakan modern yang terjadi di Qatar pada rentang tahun 2010 hingga 2018. Terpilihnya Qatar sebagai tuan rumah Piala Dunia 2022 pada tahun 2010, membuat negara tersebut dibanjiri arus pekerja migran, hal itu diikuti penambahan penduduk secara signifikan dari 1,6 juta pada tahun 2010 menjadi 2,7 juta di tahun 2018. Mayoritas pekerja datang dari negara berkembang seperti halnya India, Pakistan, Nepal, dan Bangladesh (Amnesty International, 2016). Sayangnya, perhelatan akbar tersebut nyatanya tidak diimbangi dengan

keterjaminan standar hidup bagi para pekerja di dalamnya. Terbongkarnya kejahatan tersembunyi yang terjadi merupakan hasil investigasi Amnesty International sebagai organisasi non-pemerintah internasional yang hirau akan isu HAM, maupun laporan resmi dari media The Guardian. Dimana pada tahun 2013 - 2016, terungkap bahwa terdapat penyalahgunaan tenaga kerja migran skala besar di sektor konstruksi kala persiapan Piala Dunia 2022. Lahirnya segala bentuk praktik perbudakan modern tersebut disinyalir sebagai akibat dari langgengnya sistem kafala, yakni sistem perekrutan tenaga kerja migran yang bersifat eksploitatif. Dimana aturan di dalamnya, secara hukum mengikat tenaga kerja asing dengan pelaku praktik tersebut, sehingga menjadikan hak-hak pekerja mereka tidak terpenuhi.

Menanggapi hal itu, pemerintah Qatar sebagaimana merupakan otoritas tertinggi yang seharusnya mampu mengatasi praktik pelanggaran HAM tersebut, justru tampak abai dan cenderung mengesampingkan isu. Akan tetapi seiring berjalannya waktu, tekanan demi tekanan datang dari para pekerja migran yang mulai menunjukkan aksinya untuk dapat membongkar praktik perbudakan modern tersebut. Salah satunya melalui aksi protes yang dilayangkan sekelompok pekerja Bangladesh kepada aparat setempat atas dasar ketidakadilan dalam hak-hak pekerja yang diterimanya. Namun hal itu tidak sejalan dengan apa yang dicita-citakan, pada realitanya pemerintah Qatar justru tampak membatasi ruang gerak mereka dalam mengemukakan pendapat. Hal itulah yang kemudian menggerakkan langkah Amnesty International untuk dapat mengambil peran krusial dalam mengatasi kasus tersebut. Dalam merealisasikan langkahnya, Amnesty

International menggunakan beberapa pola kerja diantaranya adalah penelitian, advokasi dan lobi, maupun kampanye dan aksi (Amnesty International, 2016).

Adapun beberapa penelitian sebelumnya terkait isu perbudakan modern di Qatar kala penyelenggaraan Piala Dunia 2022, namun diantaranya lebih menitikberatkan pada anggapan bahwa perubahan komitmen Qatar akan kebijakan pekerja migran didasarkan atas pertimbangan untung rugi maupun kondisi di level internasional. Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Permata Sari, menjelaskan bahwa perubahan kebijakan Qatar dalam menangani pekerja migran dipengaruhi oleh kondisi pada level internasional seperti halnya krisis negara Teluk (Permata Sari, 2021). Ada pula penelitian lain oleh Cholid, yang mana mengungkapkan bahwa kepentingan nasional dan pertimbangan untung rugi turut mempengaruhi Qatar dalam mempertahankan statusnya sebagai tuan rumah Piala Dunia 2022, disamping juga adanya penggunaan *soft diplomacy* demi menutupi penyalahgunaan HAM di negaranya (Cholid, 2017).

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan di atas, penelitian ini mengajukan rumusan masalah sebagai berikut: “Bagaimana advokasi yang dilakukan oleh Amnesty International terhadap Qatar dalam merespon isu perbudakan modern pada penyelenggaraan Piala Dunia 2022?”

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan advokasi Amnesty International terhadap perubahan komitmen Qatar dalam mereformasi regulasi domestiknya dan meratifikasi ICCPR kaitannya dengan isu perbudakan modern pada penyelenggaraan Piala Dunia 2022.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan akan memberi manfaat secara praktis dan akademis.

#### **1.4.1 Manfaat Akademis**

Manfaat akademis dari penelitian ini adalah untuk memberikan sumbangsih terhadap dinamika kajian ilmu hubungan internasional terkait isu perbudakan modern, kejahatan transnasional, pekerja migran, Hak Asasi Manusia, studi keamanan, keamanan manusia, maupun isu HI kontemporer atau non- tradisional. Baik dalam hal memberikan informasi ataupun keperluan penelitian selanjutnya bagi para akademisi maupun mahasiswa.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah diharapkan mampu memberikan pengetahuan mengenai isu perbudakan modern sebagai bagian dari pelanggaran Hak Asasi Manusia yang mana bukan hanya merupakan tanggung jawab domestik dan elit tertentu, melainkan meliputi ranah lintas negara dan mencakup seluruh entitas. Selain juga untuk menyediakan peta jalan bagi keterlibatan aktor non-negara dalam menangani isu HI kontemporer.

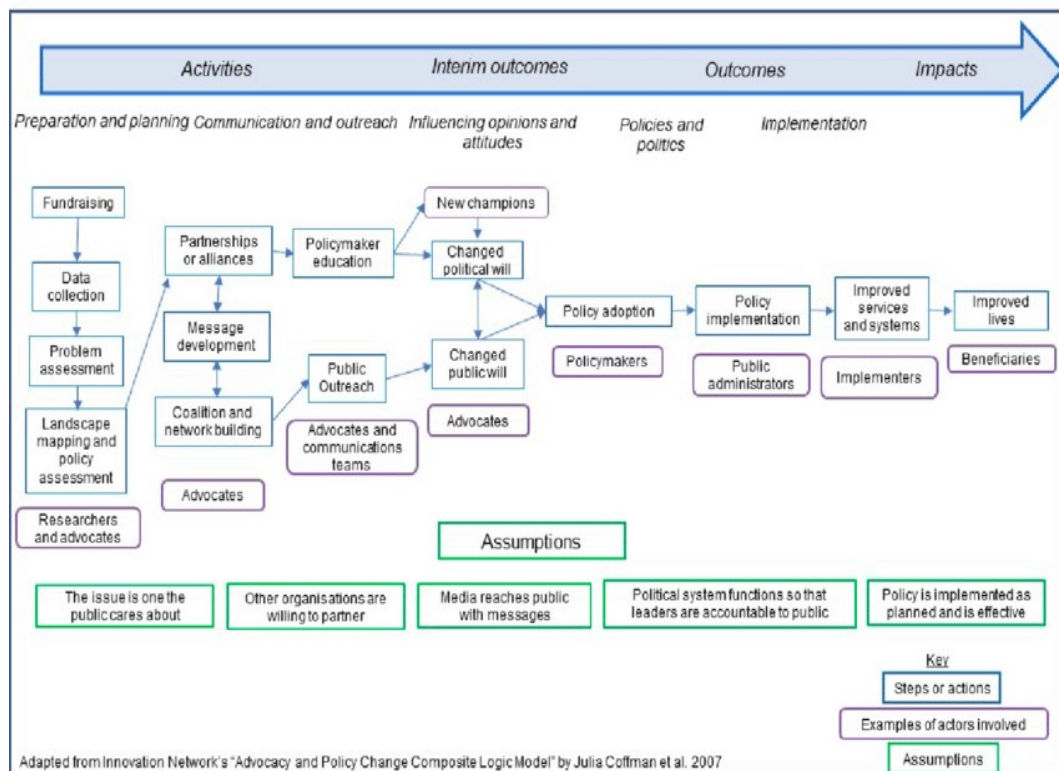
## **1.5 Kerangka Konseptual**

### **1.5.1 Advokasi**

Konsep advokasi yang dikembangkan oleh Julia Coffman (2007), merupakan suatu upaya atau serangkaian proses yang mendukung atau membela, merekomendasikan, memperdebatkan tujuan, maupun mengelola informasi dan pengetahuan, termasuk di dalamnya adalah kegiatan aktivisme, lobi, dan negosiasi dengan tujuan mempengaruhi kebijakan publik, dinamika kekuasaan, sikap atau tindakan, dan keputusan yang secara langsung berdampak pada kondisi sosial-ekonomi masyarakat secara positif. Dalam hal ini, terdapat tiga model utama advokasi yakni advokasi kebijakan, advokasi sistem, serta advokasi untuk perubahan sikap atau perilaku. Advokasi kebijakan merupakan inisiatif atau program advokasi yang dilakukan dengan tujuan menciptakan perubahan dalam sebuah kebijakan atau Undang-Undang yang pada gilirannya dapat memberikan pengaruh pada kehidupan dan sistem sosial-ekonomi masyarakat. Dengan kata lain, advokasi kebijakan berfungsi untuk membentuk kebijakan baru, mengubah atau memperbaiki kebijakan yang sudah ada sebelumnya, dan seringkali berorientasi terhadap sebagian besar individu kurang beruntung. Selanjutnya advokasi sistem, merupakan inisiatif advokasi yang ditujukan dalam mewujudkan perubahan positif pada program dan praktik di tingkat organisasi atau komunitas tertentu. Advokasi model ini ditargetkan untuk menguntungkan sekelompok individu yang dituju maupun badan-badan lokal. Ada pula advokasi untuk perubahan sikap dan perilaku, sebuah program advokasi yang melibatkan sekelompok individu atau komunitas dengan tujuan menciptakan perubahan

perilaku ataupun sikap di dalamnya. Advokasi telah lama berkembang dari zaman tradisional hingga modern, dimana pada zaman modern ini banyak digunakan metode yang lebih beragam seperti halnya memanfaatkan teknologi dan media sosial untuk berkampanye, mengumpulkan massa, mempengaruhi opini publik, serta memberikan wawasan dan pengetahuan akan isu tertentu (Coffman, 2007).

**Gambar 1.1**  
**Policy change composite logic model**



Sumber: International Initiative for Impact Evaluation (2017)

Gambar di atas merupakan salah satu model advokasi yang digunakan pada penelitian ini, yakni advokasi kebijakan. Model advokasi kebijakan meliputi beberapa langkah yang memandu sebuah NGO atau sekelompok jaringan individu

dalam menuntun tindakan aktor lain untuk sejalan dengan *policy belief* yang dibawanya dan sesuai pada norma internasional. Langkah-langkah tersebut dinilai sebagai elemen yang menjadi *driving forces* keberhasilan sebuah advokasi. Diantaranya adalah melakukan pengumpulan data, pengumpulan data digunakan untuk merencanakan, mengimplementasikan, ataupun mengevaluasi strategi advokasi yang akan dijalankan. Disamping itu, juga memudahkan NGO dalam memahami isu yang terjadi dan mencari solusi atas isu tersebut. Selain itu, ada pula *coalition and network building*, dalam hal ini diartikan bahwa kekuatan jaringan dan koalisi dinilai sebagai entitas penting yang dapat mempermudah berjalannya advokasi. NGO sebagai sebuah organisasi tentunya membutuhkan dukungan massa atau publik dalam membantu menyebarkan pesan advokasi yang akan disampaikan kepada target.

Selanjutnya adalah edukasi kepada para pembuat kebijakan, langkah ini merupakan elemen paling krusial pada sebuah proses advokasi, dimana NGO bertindak untuk melakukan lobi dan negosiasi kepada aktor yang menjadi target. Lobi diawali dengan cara melayangkan sejumlah pesan terbuka kepada aktor pembuat kebijakan, yang mana mengandung informasi bahwa terjadi isu tertentu di negaranya sebagai akibat dari kebijakan yang tidak sesuai dengan norma internasional. Oleh sebab kebijakan tersebut, menimbulkan adanya kerugian kepada sebagian kelompok yang bersangkutan, termasuk di dalamnya adalah perampasan hak-hak dasar. Langkah ini diikuti dengan mengemukakan beberapa rekomendasi kepada *policymaker*, yang memuat saran tentang bagaimana sebaiknya aktor bertindak. Rekomendasi yang diberikan berfungsi untuk

menyelaraskan kebijakan baru dengan norma internasional, yang mampu membawa *output* dan *outcome* positif terhadap objek kebijakan. Dengan kata lain, menjadi peta jalan bagi para pembuat kebijakan dalam membentuk kebijakan baru ataupun menyempurnakan kebijakan yang sudah ada, sesuai dengan norma internasional dan menghasilkan dampak positif bagi objek kebijakan tersebut, sebagaimana merupakan indikator berhasilnya pelaksanaan sebuah kebijakan publik. Apabila lobi dan negosiasi kepada aktor pembuat kebijakan berhasil dilakukan, akan timbul adanya kemauan politik dari aktor. Kemauan politik merupakan situasi dimana aktor pembuat kebijakan mulai hirau dengan isu yang terjadi di negaranya sebagai bentuk sebab-akibat dari kebijakan yang telah dibuatnya. Hal ini menjadikan aktor pembuat kebijakan mengalami perubahan kemauan atau komitmen untuk bertindak dalam mengambil keputusan baru dalam membentuk kebijakan baru ataupun memperbaiki kebijakan yang telah dibentuknya, sejalan dengan rekomendasi yang diberikan melalui lobi oleh NGO. Kemauan politik yang timbul dari aktor pembuat kebijakan kemudian direalisasikan melalui implementasi kebijakan yang baru. Pelaksanaan kebijakan yang telah mengalami perubahan ini tentunya diberlakukan mengikuti kapasitas negara, baik dalam hal sumber daya maupun alokasi dana/materi. Keberhasilan dari adanya perubahan kebijakan yang dilakukan *policymaker* akan tampak pada dampak yang dirasakan oleh objek kebijakan (Ripley dan Franklin, 1986). Kebijakan baru yang memenuhi indikator berhasilnya implementasi sebuah kebijakan, mampu membawa perubahan dalam hal peningkatan sistem dan



pelayanan hukum, serta kondisi sosial-ekonomi objek kebijakan ataupun masyarakat luas.

### **1.5.2 Advocacy Coalition Framework (ACF)**

Advocacy Coalition Framework (ACF) merupakan panduan atau kerangka kerja yang dikembangkan dengan tujuan memberikan analisis mendalam mengenai terjadinya perubahan kebijakan publik, proses pembuatan kebijakan, serta aktor yang terlibat di dalamnya. ACF berkembang pada tahun 1988 oleh Paul Sabatier dan Hank Jenkins-Smith, sebagai model sistem yang bekerja untuk menyediakan sudut pandang alternatif bagi para pembuat keputusan. ACF menempatkan subsistem kebijakan sebagai basis analisisnya, yang mana mengandung lebih dari satu koalisi. Koalisi ini terdiri dari aktor pemerintah maupun non-pemerintah (NGO, masyarakat sipil, *think tank*, sektor privat) dengan membawa kepentingan dan keyakinan (*belief*) masing-masing di dalamnya. Advokasi terbentuk dari adanya konflik dan interaksi yang terjadi diantara koalisi atas isu tertentu yang bermuara pada terciptanya perubahan kebijakan (Sabatier dan Jenkins-Smith, 1988). Pendekatan ini memiliki asumsi dasar bahwa perubahan kebijakan akan terjadi melalui aktivitas yang terkoordinasi secara kuat diantara sekelompok individu atau organisasi diluar pemerintah sebagai salah satu bagian dari koalisi yang memiliki keyakinan kebijakan inti (*core policy belief*), dalam hal ini yang dimaksud adalah kelompok kepentingan ataupun NGO.

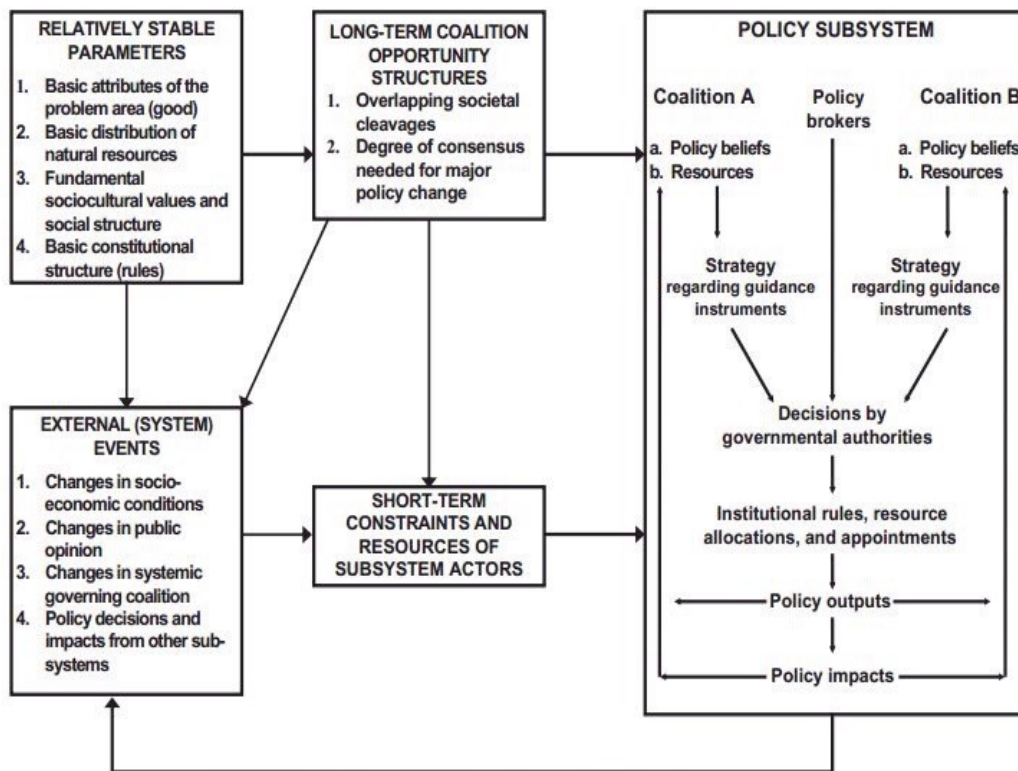
NGO sebagai salah satu bagian dari koalisi advokasi, bertindak untuk memberikan pengaruh signifikan terhadap perubahan kebijakan, sesuai dengan

*policy belief* yang dibawanya. NGO bekerja dengan cara memobilisasi sekelompok individu yang memiliki kesamaan *belief* dan tujuan (pendekatan *top down*) guna mendapatkan kekuatan dan dukungan, salah satunya adalah dengan menggandeng kelompok kepentingan dan NGO lain, maupun individu yang berkepentingan untuk menginginkan adanya perubahan kebijakan atas hak-haknya yang tidak terpenuhi. Di tingkat tertinggi, lobby pada para pembuat keputusan atau koalisi lain melalui advokasi hukum dan inisiatif pemungutan suara adalah strategi taktis yang digunakan NGO. Disamping itu, untuk tingkatan yang lebih rendah dilakukan dengan mempengaruhi opini publik dan perilaku pembuat kebijakan melalui media massa, demonstrasi, serta kesaksian berdasarkan fakta atas isu tertentu. Sedangkan dalam upaya memberikan pengaruh pada perubahan *policy belief*, pertukaran informasi melalui pengadaan riset dan berkoordinasi dengan para *think-tanks* yang memegang spesialisasi ilmu tertentu, memainkan peran krusial di dalamnya.

Dengan demikian, solusi atas tiap masalah akan terpecahkan secara lebih mudah. Adanya mobilisasi, lobi, dan advokasi yang meliputi berbagai strategi taktis tersebut, diharapkan mampu memberikan *output* dan *outcomes* secara jangka panjang. Hal ini mencakup perubahan dalam norma sosial seperti meningkatkan kesadaran terhadap isu tertentu pada masyarakat suatu negara dan mengubah keyakinan akan nilai yang dianggap sesuai norma internasional dan *policy belief* dalam koalisi. Selain itu, juga turut meningkatkan kekuatan koalisi, memperluas jaringan advokasi dan kolaborasi, yang menentukan keberhasilan terciptanya perubahan kebijakan. Yang utama adalah mengenai dampak yang

dihasilkan, yakni munculnya keyakinan publik terhadap kemauan politik dari pemerintah atau para pembuat kebijakan yang pada akhirnya membentuk perubahan kebijakan. Dari perubahan kebijakan tersebut, akan diikuti dengan timbulnya perubahan kondisi sosial dan fisik yang positif (Center for Evaluation Innovation, 2013).

**Gambar 1.2**  
**Diagram alur ACF**



2007 Advocacy Coalition Framework Flow Diagram

Sumber: Sabatier dan Jenkins-Smith (2007)

Diagram alur tersebut di atas digunakan untuk memudahkan pemahaman lebih lanjut mengenai kerangka kerja koalisi advokasi secara rinci, dimana

terdapat interaksi yang terjadi dalam tiga subproses yakni *policy subsystem*, *relatively stable parameters*, dan *external system events*. Pertama *policy subsystem*, merupakan arena persaingan antar koalisi aktor yang masing-masing diantaranya membawa keyakinan kebijakan (*policy belief*), menempatkan salah satu pihak pro di satu sisi dan kontra di sisi lain. Koalisi yang terbentuk di dalamnya, terdiri dari aktor pemerintah maupun non-pemerintah atau privat. Selain *policy belief*, sumber daya seperti dana, keahlian, dan jumlah dukungan adalah elemen krusial lain yang dapat menentukan keberhasilan perubahan kebijakan. Ada pula *policy broker*, sebagaimana merupakan pihak ketiga yang bersifat netral dan memiliki peran dalam memberikan jalan tengah di saat terjadi konflik antar koalisi yang dapat menghambat pencapaian perubahan kebijakan dan kondisi sosio-ekonomi.

Pada umumnya, *policy broker* meliputi otoritas formal seperti halnya birokrat, komisi, pengadilan, maupun peneliti/ahli. Kedua pada subproses *relatively stable parameters*, yang mana mencakup distribusi sumber daya alam, nilai dan struktur sosial-budaya, dan juga struktur konstitusi dasar. Parameter ini merupakan variabel sistem yang hanya mengalami perubahan secara perlahan dari waktu ke waktu, akan tetapi juga penting dalam mempengaruhi segi kelembagaan dari *policy subsystem*. Terakhir adalah *external system events*, tahapan ini dapat dikatakan sebagai *output* dan *outcome* dari adanya proses dalam *policy subsystem* yang disertai pengaruh *relatively stable parameters*. Dengan kata lain, bagian ini merupakan dampak yang diharapkan dan dihasilkan atas proses advokasi antar koalisi. *External system events* terdiri dari perubahan kondisi sosio-ekonomi,

perubahan opini publik, perubahan dalam koalisi pemerintahan secara sistemik, maupun munculnya keputusan pengambilan kebijakan (Sabatier dan Jenkins-Smith, 1993).

### 1.5.3 NGO

Seiring dinamika praktik hubungan internasional, meningkatnya isu-isu internasional yang bersifat kompleks, *low politics*, dan kontemporer, seperti halnya isu kemanusiaan, sosial, maupun budaya menjadikan Organisasi Non-Pemerintah (NGO) memainkan peran krusial di dalamnya. Secara fundamental, NGO merupakan sekelompok individu yang tergabung secara sukarela dengan tujuan mempertahankan atau memelihara suatu isu khusus dan bekerja untuk mempengaruhi kebijakan dan tindakan pemerintah untuk atau atas isu tersebut (Hall-Jones, 2006). Organisasi Non-Pemerintah pada dasarnya berusaha untuk meningkatkan kesadaran (*awareness*) dan pengetahuan dengan melakukan lobi, kegiatan pers, dan kegiatan-kegiatan aktivis.

Selain itu, NGO juga bekerja melalui advokasi atau kampanye atas isu tertentu dan mengimplementasikan pola kerja *top-down*. Norma, nilai, maupun gagasan dianggap sebagai elemen krusial yang dibawa NGO dalam menentukan bagaimana aktor seharusnya bertindak hingga membentuk identitas tertentu (Wendt, 1992). Hal tersebut diawali dengan munculnya ide, menjadi norma yang dilegitimasi, mampu diterima masyarakat, dan dapat diinternalisasi dalam kehidupan. Internalisasi merupakan tahap puncak dari siklus kehidupan norma sehingga ide bisa benar-benar menjadi norma yang diyakini oleh aktor sebagai pedoman dalam mengambil sikap atau kebijakan (Finnemore dan Sikkink, 1998).

Adanya konteks politik domestik dan interaksi internasional diasumsikan sebagai faktor utama yang mendasari bagaimana negara berperilaku. Interaksi yang terjadi akan membentuk *collective meanings* dan intersubjektivitas diantara keduanya, sehingga struktur internasional mempengaruhi tindakan negara begitu pula sebaliknya (March dan Olsen, 1995). Dalam hal ini, negara sebagaimana aktor utama yang mengambil keputusan untuk bertindak, secara tidak langsung dituntut untuk dapat bersikap sesuai norma internasional yang diyakini pantas sebagai standar perilaku oleh komunitas internasional di dalamnya. NGO berperan sebagai institusi atau lembaga atau *organizational platforms* yang mampu memudahkan dalam melembagakan norma internasional, menjadikan norma bersifat valid dan *legitimate*, sehingga dapat diinternalisasi secara efektif oleh aktor di dalamnya. Dengan demikian, realitas sosial yang tercipta akan sesuai dengan apa yang dicita-citakan dalam norma internasional tersebut. Dari hal ini pula, diharapkan dapat membawa pengaruh yang signifikan pada konstelasi politik global. Melalui *organizational platforms*, negara yang banyak memiliki kecenderungan untuk mengedepankan reputasi dan citra sebagai bagian dari komunitas internasional, berupaya untuk memenuhi kewajibannya sehingga dianggap patuh terhadap norma internasional tersebut.

Disamping itu, NGO kerap kali juga membawa adanya elemen paksaan ataupun kebiasaan yang menjadi *driving forces* aktor dalam bertindak (Ginanjar, 2020). Timbulnya situasi tertentu turut memunculkan respon aktor dalam menyikapinya sesuai dengan aturan, moralitas, dan norma internasional yang telah disepakati. Komitmen yang tercermin pada tindakan aktor dalam merespon situasi

tertentu, tidak seterusnya berjalan secara efisien. *Outcome* yang tercipta dalam jangka waktu tertentu bisa saja menjadi bersifat inefisien atas dasar tidak adanya kapabilitas, kapasitas, dan kompetensi aktor untuk terus mempertahankan kesesuaian tindakan dengan norma internasional yang berlaku. Hal ini dapat diartikan bahwa orientasi tindakan aktor dalam rentan waktu kedepan setelah komitmen terbentuk, dapat mengalami perubahan dan tidak sesuai dengan target awal. Terlepas dari semua itu, aktivisme NGO tetap memainkan peran krusial dalam hal ini, dimana keberhasilan advokasi yang dilakukan ditentukan oleh beberapa faktor, diantaranya adalah framing issues dan kekuatan jaringan (daya tahan, kekuatan mobilisasi, dan kekuatan finansial) (Mohinuddin, 2017).

Secara keseluruhan, terdapat lima fungsi dasar NGO yang menunjukkan keterlibatannya dalam tata kelola global, diantaranya adalah fungsi saran dan analisis ahli, dimana dalam hal ini NGO berfungsi untuk memfasilitasi gagasan alternatif diluar sistem birokrasi kepada para pembuat kebijakan. Kedua, fungsi persaingan intelektual, yang mana mengandung makna bahwa keterampilan analitis dan teknis NGO yang seringkali lebih baik dalam merespon permasalahan secara cepat dianggap sebagai lawan sistem birokrasi. Ketiga, fungsi mobilisasi publik dan representasi, yakni pentingnya NGO dalam mempengaruhi opini publik melalui berbagai sarana seperti kampanye dan demonstrasi. Dalam fungsi ini, NGO hadir sebagai representator masyarakat di tingkatan grass-roots yang kepentingannya tidak dapat diakomodasi dengan baik dalam proses pengambilan kebijakan.

Keempat, fungsi monitoring dan penilaian, dimana NGO berfungsi menguatkan pelaksanaan perjanjian internasional dengan melakukan pengawasan sejauh mana kepatuhan negara terhadap perjanjian internasional tersebut. Kelima, fungsi legitimasi, yaitu adanya peran NGO dalam meningkatkan kualitas pengambilan kebijakan, memberikan keabsahan gagasan, sehingga nantinya dapat dilegitimasi menjadi norma dalam tata kelola global (Charnovitz, 2006).

Disamping itu, terdapat pula empat peran utama NGO dalam menunjang keberhasilan terjadinya perubahan kebijakan yang berdampak positif bagi kondisi sosial-ekonomi individu, yakni perlindungan (*protection*), pencegahan (*prevention*), promosi (*promotion*), serta transformasi (*transformation*). *Protection* merupakan peran NGO dalam menyediakan bantuan dan perlindungan kepada korban pelanggaran HAM atau individu yang terpinggirkan. Kedua adalah *prevention*, yang mana merupakan tindakan pencegahan oleh NGO. Tindakan pencegahan dapat dilakukan dengan cara mendorong otoritas suatu negara untuk selalu membawa unsur pemenuhan HAM sebagai prioritas agenda kebijakan publik dan luar negeri, selain itu juga dengan mendesak pemerintah agar meningkatkan penegakan hukum nasional yang sesuai standar HAM internasional. Dengan demikian, akan mengurangi kerentanan bagi individu untuk terjerat dalam kasus penyalahgunaan HAM.

Ketiga, terdapat *promotion*, yakni peran NGO dalam mempromosikan nilai-nilai HAM kepada massa secara masif melalui berbagai metode seperti media sosial, petisi, dan kampanye secara langsung. Hal ini dilakukan NGO untuk lebih meningkatkan kesadaran kepada masyarakat akan pentingnya turut serta



menjunjung Hak Asasi Manusia. Disamping itu, diikuti dengan langkah lain seperti memfasilitasi korban penyalahgunaan HAM dan individu yang terpinggirkan untuk memperoleh kesempatan berbicara dan meminta pertanggungjawaban atas haknya kepada pembuat keputusan. Keempat adalah *transformation*, yaitu peran NGO untuk mengatasi segala bentuk pengucilan terhadap individu yang tidak mampu terpenuhi hak dasarnya dalam aspek sosial, ekonomi, dan politik. Peranan ini diartikan bahwa pada akhirnya, keseluruhan peran NGO akan membawa perubahan pada kondisi kehidupan masyarakat di segala aspek.

#### **1.5.4 Perbudakan Modern**

Lebih dari puluhan juta orang di berbagai belahan negara terlibat sebagai korban perbudakan modern. Secara fundamental, perbudakan modern merupakan salah satu kejahatan lintas negara tersembunyi, melalui tindak eksploitasi dalam bentuk kekerasan, ancaman, penipuan, pemaksaan, ataupun penyalahgunaan kekuasaan terhadap sekelompok individu yang bersifat rentan di era modern, dengan tujuan mendapatkan keuntungan komersial ataupun pribadi. Berbeda halnya dengan perbudakan tradisional di masa lalu, yang mana mengedepankan perbedaan etnis, menekankan status kepemilikan secara legal, dan mendapatkan keuntungan rendah, perbudakan modern menegaskan adanya perbedaan etnis, menghindari status kepemilikan legal, serta cenderung mendapatkan keuntungan yang tinggi atas penyalahgunaan hak-hak pekerja. Perbudakan modern dapat ditemui dalam segala sektor industri seperti halnya manufaktur, pertambangan,

pertanian, maupun konstruksi. Perbudakan modern timbul sebagai akibat dari beberapa faktor tertentu, diantaranya adalah konflik yang sedang berlangsung di beberapa negara, ketidakstabilan situasi politik, kemiskinan, rendahnya tingkat pendidikan yang layak di satu negara, kurangnya penegakan hukum tentang anti perbudakan, maupun tingginya tingkat pertumbuhan penduduk.

Adanya konflik berkepanjangan ataupun ketidakstabilan situasi politik di satu negara, jelas akan menimbulkan dampak signifikan bagi warga di negara tersebut, seperti kemiskinan, kelaparan, kehilangan pekerjaan, maupun munculnya ancaman keamanan yang kemudian menjadi faktor pendukung terjadinya migrasi penduduk ke wilayah negara lain. Disamping itu, kurangnya keterjaminan HAM bagi warga di negara yang cenderung tergolong miskin dan berkembang, meningkatnya pertumbuhan penduduk secara drastis yang dapat menimbulkan keterbatasan lapangan pekerjaan, juga turut mendorong terjadinya migrasi dalam skala masif ke negara lain, dengan tujuan mendapatkan kehidupan yang lebih layak. Ditambah lagi masih kurangnya penegakan hukum tentang anti perbudakan, dinilai mampu melanggengkan isu penyalahgunaan hak-hak pekerja.

Pada dasarnya, perbudakan modern dapat dikategorikan ke dalam bentuk kerja paksa dan pernikahan paksa (ILO, 2017). Kerja paksa, yang mana mengacu pada Konvensi Kerja Paksa ILO (1930) merupakan segala bentuk pekerjaan dan pelayanan yang dibebankan kepada siapapun secara paksa dan dibawah ancaman, baik kepada pria, wanita, bahkan anak-anak di sebagian besar negara. Banyak diantaranya terjadi di negara kawasan Asia Selatan, Asia Timur, Timur Tengah, serta Amerika Latin. Secara garis besar, kerja paksa dikategorikan ke dalam 3

bentuk utama, yakni eksploitasi kerja paksa, eksploitasi seksual secara paksa, maupun kerja paksa yang dibebankan oleh negara. Dalam hal ini, laki-laki adalah korban paling sering ditemui dalam berbagai kegiatan dan konteks yang lebih luas di sektor ekonomi.

Secara fundamental, eksploitasi kerja paksa melibatkan sektor privat atau swasta sebagai agen perekrut tenaga kerja yang bersifat terikat. Sektor tersebut diantaranya adalah sektor pekerjaan domestik atau rumah tangga, konstruksi, manufaktur, serta pertanian dan perikanan komersial. Di sektor pekerjaan domestik maupun konstruksi, angka kasus penyalahgunaan hak-hak pekerja, khususnya yang menimpa para pekerja migran terus meningkat. Hal ini dipicu oleh adanya beberapa faktor, diantaranya adalah penundaan pembayaran gaji, tuntutan jam kerja yang tinggi, beban kerja yang berat, kondisi hidup yang buruk akibat akomodasi yang tidak memadai, pembayaran biaya perekrutan, penyimpanan paspor secara ilegal, maupun kurangnya perawatan kesehatan. Sedangkan di sisi lain, yakni pada sektor manufaktur, pertanian, dan perikanan komersial, fenomena eksploitasi kerja paksa sering kali dijumpai pada pabrik produksi pakaian (garmen), industri makanan laut di negara kawasan Asia. Seperti contohnya adalah kasus penyalahgunaan pekerja migran di industri perikanan Thailand.

Kasus ini dimulai saat adanya pengiriman 18 awak kapal dari Thailand menuju perairan Somalia di tahun 2004 silam, dimana para nelayan telah dijanjikan akan mendapatkan kehidupan yang lebih baik di negara lain. Pada realitanya di lapangan, para nelayan tersebut justru terjebak dalam praktik

perbudakan modern yang melampaui lintas batas negara, dimana mereka tidak diizinkan untuk pergi meninggalkan kapal dan upah mereka ditahan (DW, 2019).

Bentuk kerja paksa selanjutnya adalah eksploitasi seksual paksa, yang mana mencakup semua bentuk eksploitasi seksual komersial, dengan melibatkan aktor swasta di dalamnya. Dalam hal ini, sebagian besar korban terdiri dari wanita dan anak perempuan di bawah usia 18 tahun (ILO Convention, 1999), yang mana 70% terjadi di banyak negara bagian Asia dan Pasifik, diikuti Eropa dan Asia Tengah sebanyak 14%, Afrika sebesar 8%, Amerika sebesar 4%, dan negara-negara Arab sebanyak 1%. Bentuk kerja paksa yang terakhir adalah kerja yang dibebankan oleh negara atau *State-Imposed Forced Labour* (SIFL). Kerja paksa bentuk ini seringkali dikaitkan dengan pekerjaan yang dituntut oleh otoritas publik, militer atau paramiliter, partisipasi wajib dalam pekerjaan umum ataupun pekerjaan yang dibebankan kepada narapidana yang diberikan upah jauh di bawah standar upah minimum. SIFL secara tegas dilarang kepada seluruh negara anggota ILO yang memanfaatkannya dengan tujuan pembangunan ekonomi untuk kepentingan nasional sendiri, mengimplementasikan SIFL sebagai hukuman atas ekspresi pandangan politik, sebagai hukuman atas partisipasi dalam pemogokan, maupun sebagai sarana diskriminasi ras dan agama (Abolition of Forced Labour Convention 105, 1957).

Pada umumnya, fenomena SIFL banyak dijumpai di sebagian besar negara dengan tingkat perekonomian rendah ataupun dilanda konflik domestik, dimana kondisi ketidakstabilan politik dan ekonomi menyebabkan implementasi hukum dan penegakan HAM menjadi sulit. Seperti contohnya adalah kerja paksa yang

dibebankan kepada warga sipil Myanmar dalam pembangunan proyek infrastruktur dan pembersihan ranjau darat atas kekacauan yang terjadi pada saat kudeta. Ada pula contoh lain seperti perekrutan anak yang dijadikan sebagai tentara dalam situasi konflik bersenjata di Republik Demokratik Kongo. Hal tersebut jelas bertentangan dengan hukum internasional, melanggar hak-hak anak, dan dapat dikategorikan ke dalam perbudakan modern.

Disamping kerja paksa, bentuk perbudakan modern lainnya adalah pernikahan paksa. Pada dasarnya, pernikahan paksa merupakan situasi dimana orang tanpa batasan usia dipaksa untuk menikah dan beresiko menanggung segala bentuk kekerasan secara fisik dan emosional. Secara umum, pernikahan paksa banyak terjadi di sebagian besar daerah Afrika dan Asia Pasifik. Pernikahan paksa seringkali dijumpai dalam beberapa bentuk, diantaranya adalah pernikahan levirat yang erat kaitannya dengan tradisi masa lalu, pernikahan dalam situasi konflik dan pasca-konflik yang dinilai sebagai salah satu solusi untuk memperbaiki kondisi perekonomian dan mendapatkan keamanan fisik. Ada pula pernikahan dalam konteks migrasi, dimana individu yang menjadi korban biasanya dipaksa oleh keluarganya agar mendapatkan kehidupan lebih layak di negeri orang, namun pada kenyataannya justru terperangkap dalam kasus perbudakan modern.

Berkaitan dengan segala bentuk perbudakan modern di atas, terdapat beberapa cara dalam menanggulangi permasalahan tersebut. Orientasi pada pendekatan *bottom-up* yang terlalu kaku dan hanya mengedepankan penegakan hukum pidana tidak akan cukup, maka dari itu diperlukan juga adanya pendekatan *top-down* yang lebih luas, baik dari sisi pencegahan secara akar rumput maupun

penanganan pasca kejadian melalui perlindungan korban. Beberapa cara tersebut diantaranya adalah membangun respon kebijakan, membangun dasar bukti, serta memperkuat kemitraan dan kerjasama internasional. Dalam membangun respon kebijakan dibutuhkan adanya respon dari berbagai segi yang mencakup segala aspek seperti ekonomi, sosial, budaya, dan hukum yang memungkinkan terjadinya perbudakan modern. Adanya fenomena sosial kemiskinan, bencana alam, maupun konflik bersenjata merupakan faktor pendorong utama munculnya perbudakan modern, maka memperluas sistem perlindungan sosial yang memadai memainkan peran sentral dalam mengatasi hal tersebut. Sebagai contohnya adalah skema pengadaan program pekerjaan umum, pemberian bantuan tunai sebagai bagian dari pengembangan kualitas diri, pemberian tunjangan bagi kaum disabilitas dan kelompok rentan lainnya, peningkatan perlindungan kesehatan, maupun pemberian jaminan pendapatan hari tua. Disamping itu, menjamin hak-hak dasar setiap individu, khususnya bagi sebagian besar kelompok yang rentan terperangkap dalam praktik perbudakan modern juga merupakan langkah krusial dalam mengurangi resiko tersebut. Seperti halnya memastikan hak untuk berserikat, berkumpul, dan berpendapat bagi para pekerja di berbagai sektor industri formal maupun informal, yang memungkinkan mereka bergabung ke dalam organisasi pekerja sehingga mampu terhindar dari situasi kerja paksa. Di sisi lain, mempromosikan Hak Asasi Manusia dalam rangka meningkatkan kesadaran terhadap hak-hak perempuan dan anak di kalangan masyarakat juga termasuk salah satu solusi efektif mencegah terjadinya kasus pernikahan paksa.

Langkah selanjutnya adalah menciptakan tata kelola migrasi yang efektif. Sistem perekrutan dan penempatan tenaga kerja yang tidak memadai, mendorong munculnya berbagai bentuk penyalahgunaan pekerja migran oleh beberapa agen tidak bertanggung jawab, seperti pemberian beban biaya perekrutan yang pada akhirnya membuat pekerja terjebak dalam jeratan hutang. Sedangkan upaya pengendalian secara represif atau pasca kejadian dapat dilakukan melalui identifikasi dan perlindungan korban, hal ini penting untuk dilakukan dalam rangka pemulihan diri serta mengidentifikasi korban yang diindikasikan terjebak dalam praktik perbudakan modern. Disamping itu, peningkatan penegakan kebijakan dan legislasi di setiap negara sesuai standar hukum internasional, juga merupakan elemen penting dalam memberikan efek jera terhadap pelaku praktik perbudakan modern dan mencegah terjadinya isu tersebut.

Selain membangun respon kebijakan melalui beberapa langkah tersebut di atas, membangun dasar bukti perlu dilakukan melalui transparansi data dan peningkatan kapasitas pengumpulan data yang lebih baik dalam skala nasional. Perluasan identifikasi, penelitian, dan pendataan segala bentuk kasus perbudakan modern yang menyangkut kerja paksa maupun pernikahan paksa, memiliki peran krusial sebagai pedoman membangun respon kebijakan nasional, memperkirakan skala dan prevalensi kasus perbudakan modern. Secara garis besar, fenomena perbudakan modern merupakan kejahatan lintas batas negara yang bersifat kompleks dan multidimensional, dengan demikian dibutuhkan adanya sinergitas, kerjasama, dan kemitraan dari berbagai pemangku kepentingan, mulai dari pemerintah, pelaku bisnis, organisasi pemerintah internasional dan regional,

organisasi non-pemerintah internasional dan nasional, bahkan masyarakat sipil, dengan tujuan menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam hal pengendalian, pencegahan, dan perlindungan korban praktik perbudakan modern.

## **1.6 Hipotesis**

Sebagai pemangku identitas salah satu negara dengan jumlah ekspatriat dan pekerja migran tertinggi di dunia yang bahkan persentasenya melebihi total jumlah penduduk asli, sikap dan kebijakan Qatar justru berbanding terbalik dengan fakta tersebut. Pemerintah Qatar sebagaimana merupakan otoritas tertinggi yang seharusnya mampu menangani kondisi itu, justru dapat dinilai gagal. Pasalnya, sejak dianugerahi sebagai tuan rumah Piala Dunia 2022, secara otomatis juga meningkatkan kedatangan pekerja migran yang selalu bertambah dari tahun ke tahun. Akan tetapi, realitas di lapangan menunjukkan bahwa keterjaminan hak sebagian besar pekerja migran tersebut tidak terpenuhi dan ketidakadilan terus berlanjut menimpa mereka. Namun pasca investigasi dan advokasi yang dilakukan oleh Amnesty International, pemerintah Qatar lambat laun mulai berkomitmen untuk mengadakan reformasi dalam merespon isu perbudakan modern tersebut.

Berkaitan dengan hal tersebut, penelitian ini mengajukan argumen sementara bahwa perubahan kebijakan Qatar dalam merespon isu perbudakan modern di negaranya, melalui komitmennya untuk melakukan reformasi Undang-Undang ketenagakerjaan domestik dan meratifikasi ICCPR tidak lain atas dasar desakan dan tuntutan komunitas internasional maupun aktivisme advokasi dari Amnesty International sebagai salah satu NGO yang menuntun tindakan Qatar



secara tidak langsung untuk dapat berperilaku sesuai dengan norma internasional yang telah disepakati. Tuntutan tersebut menginterpretasikan Qatar agar dapat memenuhi reputasinya di mata internasional sebagai negara yang patuh terhadap *shared norms* dan *causal beliefs*. Kepercayaan masyarakat internasional dalam memberikan anugerah tuan rumah Piala Dunia 2022 kepada Qatar, dianggap sebagai situasi yang menekan otoritas Qatar untuk dapat menyesuaikan dengan aturan internasional.

## **1.7 Metodologi Penelitian**

### **1.7.1 Definisi Konseptual**

#### **1.7.1.1 Perbudakan Modern**

Secara fundamental, perbudakan modern diasumsikan sebagai setiap situasi eksploitasi yang tidak dapat ditolak atau ditinggalkan seseorang karena ancaman, kekerasan, paksaan, penipuan, ataupun penyalahgunaan kekuasaan. Termasuk di dalamnya adalah praktik kerja paksa, jeratan hutang, pernikahan paksa, perbudakan maupun perdagangan manusia (Walk Free Foundation, 2018). Berbagai praktik tersebut merupakan pelanggaran berat hak-hak pekerja sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia yang tercantum dalam Deklarasi Universal HAM (ILO, 2006).

### **1.7.2 Operasionalisasi Konsep**

#### **1.7.2.1 Perbudakan Modern**

Istilah perbudakan modern yang digunakan dalam penelitian ini terbatas pada praktik kerja paksa yang menimpa para pekerja migran di dalamnya. Fokus kajian yang menjadi target dalam penelitian ini adalah *output* dan *outcome* dari

perubahan kebijakan otoritas Qatar dalam merespon isu eksploitasi pekerja migran sebagaimana merupakan bagian dari perbudakan modern, pasca advokasi yang dilakukan Amnesty International.

### **1.7.3 Tipe Penelitian**

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian eksplanatif. Penelitian eksplanatif merupakan tipe penelitian yang bertujuan untuk menemukan penjelasan tentang mengapa suatu kejadian atau fenomena dapat terjadi. Hasil akhir dari penelitian ini adalah gambaran mengenai hubungan sebab akibat. Tipe penelitian ini berupaya menggabungkan antara variabel satu dengan yang lain, dan dikaitkan dengan konsep yang digunakan dalam penelitian ini.

### **1.7.4 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah melalui studi literatur dari sejumlah jurnal, surat kabar, dan situs-situs di internet yang dapat dipertanggung jawabkan, berita dalam media televisi, maupun wawancara dengan beberapa narasumber kredibel seperti halnya akademisi, juga praktisi yang berkecimpung dalam ranah tersebut.

### **1.7.5 Teknik Analisis Data**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif, dimana data-data yang disajikan ditarik dari fenomena atau realitas sosial yang ada, kemudian direduksi menggunakan kerangka pemikiran tertentu yang bersifat deskriptif-analitis.

### **1.7.6 Jangkauan Penelitian**

Jangkauan waktu yang digunakan dalam penelitian ini adalah pada rentang tahun 2010 hingga sekarang. Diawali pada tahun 2010, dimana Qatar pertama kalinya dipercaya untuk terpilih sebagai tuan rumah Piala Dunia 2022. Diikuti dengan kemunculan indikasi adanya isu perbudakan modern pada kala persiapan menjelang perhelatan olahraga tersebut di tahun 2013 sesuai investigasi Amnesty International. Pada jangka waktu tersebut dinilai tepat untuk dianalisis dengan tujuan mengetahui bagaimana berbagai upaya Amnesty International yang mampu memberikan perubahan atas isu terkait di Qatar.

### **1.8 Sistematika Penulisan**

Penelitian ini akan terbagi menjadi lima bab, dengan sistematika sebagai berikut:

**BAB I** merupakan pendahuluan yang berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, hipotesis, serta metodologi penelitian.

**BAB II** berisi mengenai gambaran secara general Amnesty International, kondisi perbudakan modern yang menimpa pekerja migran di Qatar dan gambaran implementasi hukum sebelum adanya advokasi Amnesty International.

**BAB III** berisi mengenai proses advokasi Amnesty International dan implikasinya bagi perubahan kebijakan Qatar dalam merespon isu perbudakan modern.

**BAB IV** merupakan penutup yang berisi kesimpulan dan saran untuk penelitian lebih lanjut. Bab ini akan menunjukkan hasil penelitian apakah sesuai dengan argumen awal penulis atau justru bertentangan. Selain itu, bab ini juga

akan mengemukakan evaluasi beberapa kekurangan dalam penelitian ini maupun memberikan rekomendasi bagi penelitian-penelitian selanjutnya.