

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara yang tergabung dalam *Gulf Cooperation Council* (GCC) merupakan tujuan populer bagi pekerja migran terutama karena pendapatan per kapita yang tinggi.¹ Salah satu negara GCC yang menjadi sorotan mengenai pekerja migran adalah Qatar. Qatar memiliki rasio migran tertinggi di dunia terhadap populasi warga negara.² Di Qatar terdapat lebih dari 2 juta migran, dimana 95% diantaranya mengisi total tenaga kerja.³ Sebagian besar pekerja berasal dari negara di Asia Selatan, Asia Tenggara dan bagian Afrika.⁴ Permintaan dan kebutuhan tenaga kerja yang tinggi sedangkan populasi negara kecil menyebabkan Qatar sangat mengandalkan pekerja migran.

Untuk menangani pekerja migran yang masuk ke negara-negara GCC, di tahun 1950an mulai diberlakukan sistem Kafala (sistem Sponsor) yang menjadi cara utama pekerja untuk memperoleh visa masuk dan izin tinggal di negara tujuan.⁵ Sistem Kafala mengatur hubungan antara pemberi kerja (Sponsor) dan pekerja migran dimana pekerja migran terikat secara hukum dengan sponsor

¹ Omar Al-ubaydli, "The Economics of Migrant Workers in the GCC," *The Arab Gulf States Institute in Washington*, no. #10 (2015): 6–7, https://agsiw.org/wp-content/uploads/2015/12/Omar-Al-Ubaydli_Economic-Migrants_PDF2.pdf.

² World Bank Group, *Migration and Remittances Fact Book 2016*, Third., 2016, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23743/9781464803192.pdf>.

³ Human Rights Watch, "Qatar: Little Progress on Protecting Migrant Workers," 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/08/24/qatar-little-progress-protecting-migrant-workers#:~:text=Qatar has been dependent on,upcoming FIFA World Cup 2022>.

⁴ Amnesty International, *All Work, No Pay: The Struggle of Qatar's Migrant Workers for Justice*, 2019, <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1204211/download>.

⁵ Heather E. Murray, "Hope for Reform Springs Eternal: How the Sponsorship System, Domestic Laws and Traditional Customs Fail to Protect Migrant Domestic Workers in GCC Countries," *Cornell International Law Journal* 45, no. 2 (2012): 461–485.

selama periode kontrak. Penerapan sistem Kafala tersebut memiliki peluang pelanggaran HAM dan resiko eksploitasi pekerja.

Setelah Qatar memenangkan posisi sebagai penyelenggara Piala Dunia FIFA 2022, Qatar menginvestasikan US\$200 miliar untuk memenuhi standar pelaksanaan acara seperti *real estate*, proyek pembangunan dan memperkerjakan antara 500.000 hingga 1,5 juta pekerja asing.⁶ Selama pembangunan, muncul beberapa tuduhan pelanggaran hak pekerja migran yaitu keterbatasan dalam mengganti pekerjaan dan meninggalkan negara karena hubungan pemberi kerja dan pekerja migran yang terikat dalam sistem Kafala, keterlambatan dan tidak dibayarnya upah, hambatan untuk mendapatkan keadilan, larangan organisasi pekerja, dan penegakan hukum yang lemah.⁷ Laporan tersebut berasal dari berbagai komunitas internasional yang menyoroti penerapan sistem Kafala terhadap pekerja migran dalam persiapan Piala Dunia.

Salah satu contoh kasus pelanggaran berdasarkan laporan Amnesty Internasional dilakukan oleh Perusahaan Mercury MENA yang merupakan salah satu perusahaan yang bertanggung jawab membangun infrastruktur untuk Piala Dunia FIFA 2022. Perusahaan tersebut dinilai telah mengeksploitasi pekerja dengan memanfaatkan sistem Kafala. Dimana Perusahaan tidak dapat menyediakan izin tinggal bagi pekerja, melakukan penundaan upah, dan

⁶ Sarath K.Ganji, "Leveraging the World Cup: Mega Sporting Events, Human Rights Risk, and Worker Welfare Reform in Qatar," *Journal on Migration and Human Security* 4, no. 4 (2016): 221–259.

⁷ Amnesty International, "Reality Check - The State of Migrant Workers' Rights" (2019), <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2019/02/reality-check-migrant-workers-rights-with-four-years-to-qatar-2022-world-cup/>.

mencegah pekerja kembali ke negara asal dengan tidak mengeluarkan *exit permit*.⁸ Kasus lain terjadi pada tahun 2010-2013 dimana lebih dari 1.200 pekerja migran yang mayoritas berasal dari India dan Nepal yang bekerja di sektor konstruksi meninggal karena menghadapi kondisi kerja dengan lingkungan yang ekstrim.⁹ Kondisi ini memicu kritik dari berbagai pihak yaitu *International Labour Organization* (ILO), *Human Rights Watch* (HRW), *International Trade Union Confederation* (ITUC), Amnesti Internasional, komunitas internasional di beberapa negara dan negara asal pekerja migran.

Qatar menjadi negara penyelenggara dengan angka kematian selama pembangunan fasilitas kompetisi olahraga internasional tertinggi dibandingkan penyelenggara sebelumnya seperti Olimpiade Musim Dingin Sochi 2014, Piala Dunia Brazil 2014, Piala Dunia Rusia 2018 dan lainnya.¹⁰ Hal ini mendorong Qatar untuk mengambil kebijakan yang dapat mengurangi resiko terhadap pekerja migran.

Qatar sendiri memiliki dua landasan hukum bagi pekerja migran yaitu *Labor Law* (law no.14 of 2004) yang mengatur ketenagakerjaan di bidang swasta beserta regulasi dalam melaksanakan ketentuan tersebut terkait pekerja migran dan *Sponsorship Law* (law no.4 of 2009) yang berisi regulasi masuk dan keluar

⁸ Amnesti Internasional, “Buruh Migran Tidak Dibayar Selama Berbulan-Bulan Oleh Perusahaan Yang Terkait Dengan Kota Pelaksana Piala Dunia 2022,” 2018, <https://www.amnesty.id/buruh-migran-tidak-dibayar-setelah-bekerja-selama-berbulan-bulan-oleh-perusahaan-yang-terkait-dengan-kota-tuan-rumah-piala-dunia/>.

⁹ K.Ganji, “Leveraging the World Cup: Mega Sporting Events, Human Rights Risk, and Worker Welfare Reform in Qatar.”

¹⁰ International Trade Union Confederation, “The Case Against Qatar: Host of the FIFA 2022 World Cup,” no. March (2014): 1–34.

ekspatriat, tempat tinggal dan hubungannya dengan pemberi kerja.¹¹ Setelah Sheikh Tamim bin Hamad Al-Thani dinobatkan sebagai Emir pada tahun 2013, Qatar telah melakukan beberapa perubahan kebijakan terkait sistem Kafala bagi pekerja migran.¹² Pada bulan Mei tahun 2014, Qatar berjanji akan menghapuskan sistem Kafala.¹³ Salah satu langkah yang diambil adalah dengan dikeluarkannya UU No.21 tahun 2015 yang diratifikasi pada 27 Oktober 2015 menggantikan *sponsorship law* dan diimplementasikan setahun kemudian.¹⁴ Perubahan ini berisikan beberapa ketentuan yang lebih melonggarkan sistem Kafala.

Namun, berdasarkan survey oleh *the Social and Economic Survey Research Institute* (SESRI) sebelum dan sesudah perubahan kebijakan justru mengindikasikan bahwa sebagian besar warga Qatar percaya bahwa sistem Kafala harus dijaga tetap sama seperti sebelum dilakukannya reformasi di Desember 2016. Data menunjukkan 52% warga di Quarter III tahun 2014 dan 56% warga di Quarter III tahun 2015 berpendapat untuk mempertahankan sistem Kafala tetap sama.¹⁵ Meski mendapatkan respon tersebut, pemerintah tetap melakukan beberapa perubahan kebijakan sebagai rangkaian reformasi sistem Kafala.

Di tahun 2019, Perdana Menteri Abdullah bin Nasir bin Khalifa Al Thani menyatakan bahwa reformasi kebijakan dan legislasi dilakukan untuk meningkatkan standar kesejahteraan pekerja dan untuk menegaskan kembali

¹¹ Human Rights Watch, *Building a Better World Cup Building a Better World Cup Protecting Migrant Workers in Qatar Ahead of FIFA 2022*, *Fortune*, vol. 165, 2012.

¹² Qatar Labor Law, "Kafala and Qatar Labor Law," <https://qatarlaborlaw.com/#kafala-and-the-qatar-labor-law>.

¹³ Amnesty International, "Reality Check - The State of Migrant Workers' Rights."

¹⁴ Qatar Labor Law, "Kafala and Qatar Labor Law."

¹⁵ Abdoulaye Diop, Trevor Johnston, and Kien Trung Le, *Migration Policies across the GCC: Challenges in Reforming the Kafala, Migration to the Gulf: Policies in Sending and Receiving Countries*, 2018.

komitmen penuh Qatar pada hak-hak dasar yang berkaitan dengan tenaga kerja.¹⁶ Hal ini didukung dengan keputusan Menteri Dalam Negeri No.95 yang dikeluarkan tahun 2019 bahwa dengan segera izin keluar telah dihapus bagi seluruh ekspatriat yang bukan subjek hukum perburuhan Qatar.¹⁷ Hingga serangkaian kebijakan disetujui oleh Emir Sheikh Tamim pada tahun 2020 yang menandakan akhir reformasi sistem Kafala.

Adapun peluang yang diperoleh dengan reformasi sistem Kafala yaitu negara dapat mencapai keuntungan ekonomi dengan adanya peningkatan produktifitas ekonomi, menaikkan reputasi negara di tingkat internasional, keuntungan bagi perusahaan dan pekerja, peningkatan tata kelola ketenagakerjaan dan lainnya.¹⁸ Berdasarkan penjelasan diatas dapat dilihat bagaimana permasalahan pekerja migran selama persiapan Piala Dunia telah membawa Qatar pada proses perubahan kebijakan sistem ketenagakerjaannya.

Perubahan yang dilakukan oleh Qatar tidak terlepas dari dinamika internasional dan domestik hingga mampu mencapai titik akhir reformasi. Qatar sebagai negara monarki konstitusional telah menunjukkan pola yang berbeda dari kebijakan terhadap pekerja migran terdahulu selama persiapan Piala Dunia dengan mengeluarkan kebijakan yang dilakukan secara bertahap dan lebih transformatif terhadap sistem Kafala. Sehingga menjadi hal yang unik untuk diteliti faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan.

¹⁶ Abdullah bin Naseer, *Twitter Post*, 17 Oktober 2019 (03.30 a.m.), diakses pada Maret 2020, https://twitter.com/ANK_AlThani/status/1184567320942960640

¹⁷ Government Communication Office, "Labour Reform, The State of Qatar," last modified 2020, <https://www.gco.gov.qa/en/focus/labour-reform/>.

¹⁸ International Labour Organization, *Employer-Migrant Worker Relationships in the Middle East: Exploring Scope for Internal Labour Market Mobility and Fair Migration*, 2017.

1.2 Rumusan Masalah

Qatar merupakan tujuan populer pekerja migran dan menjadi negara dengan rasio migran tertinggi di dunia terhadap populasi warga negara. Posisi Qatar sebagai tuan rumah FIFA mendapat sorotan internasional dan ditemukan beberapa laporan pelanggaran hak pekerja yang disebabkan oleh sistem Kafala. Selama persiapan Piala Dunia angka kematian pekerja migran di Qatar menjadi yang tertinggi dibandingkan penyelenggara kompetisi olahraga internasional sebelumnya. Qatar merespon dengan berkomitmen untuk melakukan perubahan kebijakan. Namun, berdasarkan survey di tahun 2015 setelah dilakukan tahapan reformasi Kafala justru ditemukan bahwa lebih dari setengah penduduk Qatar berpendapat untuk mempertahankan sistem Kafala. Di tahun berikutnya Pemerintah tetap melakukan perubahan kebijakan secara bertahap hingga di tahun 2020 dikeluarkan kebijakan penghapusan NOC (*No Objection Certificate*), *Exit Permit* dan penetapan upah minimum sebagai akhir reformasi sistem Kafala. Berdasarkan perubahan kebijakan ini, peneliti tertarik untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi Qatar melakukan reformasi terhadap sistem kafala ditengah kondisi domestik dan internasional tersebut.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka peneliti menetapkan pertanyaan penelitian apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan Pemerintah Qatar dalam menangani pekerja migran?

1.4 Tujuan Penelitian

Untuk mendeskripsikan faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan Qatar dalam menangani permasalahan pekerja migran pada tahun 2010-2020.

1.5 Manfaat Penelitian

Peneliti berharap hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat kepada pembaca baik secara akademis dan praktis yaitu sebagai berikut.

1. Akademis

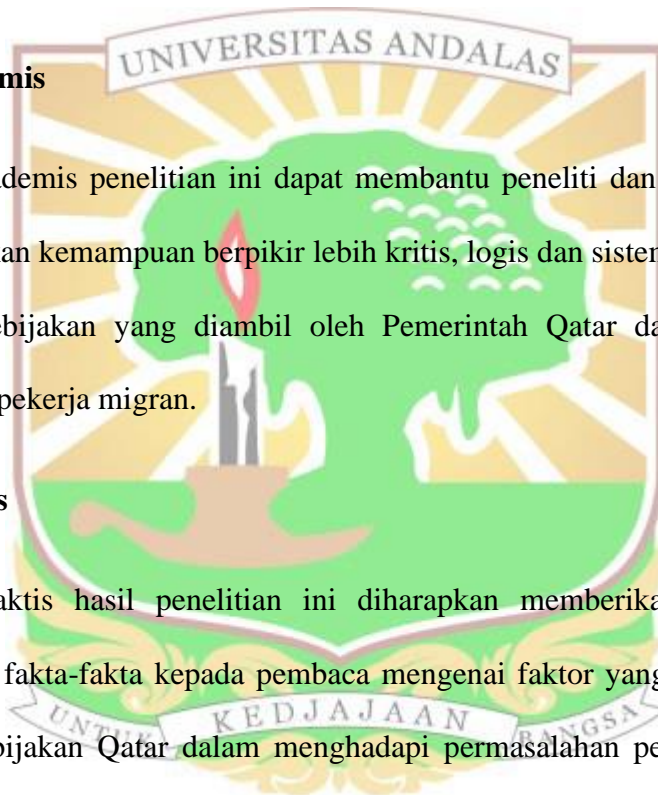
Secara akademis penelitian ini dapat membantu peneliti dan pembaca dalam mengembangkan kemampuan berpikir lebih kritis, logis dan sistematis untuk lebih memahami kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Qatar dalam menangani permasalahan pekerja migran.

2. Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan memberikan pengetahuan, informasi dan fakta-fakta kepada pembaca mengenai faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan Qatar dalam menghadapi permasalahan pekerja migran di tahun 2010-2020 khususnya selama persiapan Piala Dunia FIFA 2020 dan menjadi referensi untuk penelitian lainnya.

1.6 Studi Pustaka

Untuk mempermudah pemahaman terhadap penelitian maka peneliti merasa perlu menjabarkan penelitian sebelumnya yang dianggap relevan sebagai acuan



ataupun perbandingan dalam mengembangkan dan memperjelas penelitian yang dilakukan oleh peneliti.

Artikel jurnal pertama berjudul *2022 Qatar World Cup : Impact Perceptions among Qatar Residents* karya A. Al-Emadi, K. Kaplanidou, A. Diop, M. Sagas, K.T. Le, dan S. Al-Ali Mustafa. Tulisan ini menjelaskan bagaimana persiapan Piala Dunia FIFA 2022 di Qatar mempengaruhi perilaku, personal dan *community quality of life perceptions* (QoL) serta antusiasme dan dukungan dari warga Qatar sebagai tuan rumah. Menurut Kaplanidou, dampak tersebut bisa berwujud (tangible) yang dapat dijelaskan dengan istilah “hard event structures” ataupun tidak berwujud (intangible) yang dapat dijelaskan dengan istilah “soft event structures”. Dampak terhadap “hard event structures” berupa proyek terkait infrastruktur sedangkan “soft event structures” berupa pengembangan pengetahuan, reformasi pemerintahan dan perubahan sosio-kultural berkaitan dengan pola perilaku dan perubahan warga lokal.¹⁹

Lebih lanjut, tulisan ini berkontribusi dalam melihat dampak pelaksanaan Piala Dunia terhadap negara Qatar melalui sosio-kultural, ekonomi, lingkungan, dan pengembangan pengetahuan. Dimana acara ini menjadi sarana olahraga, pariwisata, dan pembangunan sosiokultural bagi negara tuan rumah yang dapat melakukan manifestasi dengan adanya peningkatan infrastruktur, sorotan media, dan menjadi suatu pengalaman yang membanggakan bagi masyarakat setempat. Perbedaannya dengan penelitian ini adalah peneliti lebih fokus pada dampak pelaksanaan Piala Dunia terhadap kondisi pekerja migran dibandingkan

¹⁹ A. Al-Emadi et al., “2022 Qatar World Cup: Impact Perceptions among Qatar Residents,” *Journal of Travel Research* 56, no. 5 (2017): 678–694.

masyarakat Qatar. Namun, sudut pandang masyarakat terhadap acara dan pekerja migran menjadi acuan peneliti untuk melihat pengaruhnya pada proses pengambilan keputusan di domestik.

Selanjutnya artikel jurnal karya Sarath K. Ganji yang berjudul *Leveraging the World Cup: Mega Sporting Events, Human Rights Risk, and Worker Welfare Reform in Qatar*. Ganji memaparkan kemungkinan bagi Piala Dunia Qatar dapat memberikan suatu pencapaian dengan menjadi agen perubahan atas nama reformasi kesejahteraan pekerja. Artikel jurnal ini menjelaskan siklus kehidupan migrasi bagi pekerja migran yang dimulai dari fase *recruitment, deployment, employment* dan *return*. Dimana terdapat berbagai resiko pelanggaran HAM pada setiap fase dimana ditemukan berbagai kondisi yang tidak sesuai dengan standar kesejahteraan pekerja.²⁰

Pembahasan ini berkontribusi dalam penelitian dengan pemaparan data jumlah populasi pekerja migran, kondisi pekerja migran selama persiapan Piala Dunia Qatar, kerangka kerja pekerja migran dari negara asal serta data pengumuman perubahan kebijakan Qatar terhadap pekerja migran. Selain itu, juga dijelaskan mengenai hubungan Qatar negara pengirim pekerja migran dan kesepakatan kedua pihak. Dalam pembahasan perubahan kebijakan, peneliti perlu meninjau perubahan kebijakan Qatar lebih dalam untuk melihat faktor yang mempengaruhi. Oleh karena itu, artikel jurnal ini dijadikan sebagai salah satu acuan kepustakaan.

Artikel jurnal ketiga berjudul *Labor Migrants and Access to Justice in Contemporary Qatar* yang ditulis oleh Andrew M. Gardner, Silvia Pessoa, Laura

²⁰ K.Ganji, "Leveraging the World Cup: Mega Sporting Events, Human Rights Risk, and Worker Welfare Reform in Qatar."

M. Harkness. Tulisan ini membahas tentang bagaimana sejarah migrasi dan akses pekerja migran di Qatar yang pernah menjadi negara tujuan utama tenaga kerja di antara negara-negara Arab. Gardner memaparkan bahwa tenaga kerja disana adalah non-Qatar yang berasal dari negara-negara berkembang seperti Nepal, India dan Filipina. Dalam beberapa tahun terakhir banyak kasus pekerja migran yang mengalami pelecehan dan perlakuan buruk oleh majikan mereka. Adapun permasalahan yang terjadi berupa misinformasi dan disinformasi tentang apa yang menanti pekerja di negara tujuan yang ditandai dengan adanya eksploitasi finansial, kondisi kerja yang tidak aman, kekerasan fisik dan lainnya.²¹

Selain itu, tulisan ini juga menjelaskan kesulitan-kesulitan yang dihadapi pekerja migran selama bekerja di Qatar seperti di sistem peradilan dengan menyertakan beberapa contoh studi kasus. Tulisan ini lebih membahas tentang kondisi dan bagaimana hubungan antara pekerja migran dan perekrut atau sponsor serta aksesnya pada sistem peradilan. Sedangkan peneliti akan membahas keterlibatan antara pekerja migran, pemerintah Qatar, perusahaan sponsor dan organisasi internasional lebih mendalam untuk melihat faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan Qatar. Namun, tulisan ini tetap membantu peneliti untuk mengetahui kondisi antara sponsor dan pekerja migran.

Kemudian artikel jurnal berjudul *Hope for reform springs eternal : How the Sponsorship System, Domestic Laws and Traditional Customs Fail to Protect Migrant Domestic Workers in GCC Countries* oleh Heater E. Murray. Tulisan ini membahas kebijakan-kebijakan, hukum dan aturan tentang ketenagakerjaan di

²¹ Andrew M.Gardner, Silvia Pessoa, and Laura M.Harkness, "Labor Migrants and Access to Justice in Contemporary Qatar," *LSE Middle East Centre* (2014): 63, https://soundideas.pugetsound.edu/faculty_pubs/3284.

negara-negara *Gulf Cooperation Council* (GCC). Murray menjelaskan bagaimana tantangan yang dihadapi negara-negara GCC untuk melakukan reformasi kebijakan untuk menyediakan HAM bagi pekerja domestik.²²

Lebih lanjut delegasi GCC telah menunjukkan bahwa negara-negara Arab mendukung penyediaan perlindungan tenaga kerja dasar bagi sebagian dari mereka. Namun, mereka masih mempertahankan sistem Kafala yang dinilai oleh berbagai pihak sebagai suatu sistem yang tidak berbeda jauh dari perbudakan. Untuk bergerak maju dengan proses ratifikasi, negara-negara GCC harus berkomitmen untuk memperluas cakupan hukum ketenagakerjaan untuk menciptakan mekanisme pengawasan dan penegakan hukum yang tepat. Penelitian yang dilakukan oleh Murray lebih cenderung menggunakan sudut pandang hukum untuk melihat pekerja domestik di GCC secara general sedangkan peneliti menggunakan sudut pandang ilmu hubungan internasional dengan berfokus pada pekerja migran di sektor konstruksi persiapan infrastruktur Piala Dunia.

Studi Pustaka kelima adalah artikel jurnal dari M. Evren Tok, Lolwah R.M. Alkhatir, Leslie A. Pal yang berjudul *Policy-Making in a Transformative State, The Case of Qatar*. Artikel jurnal ini membahas tentang proses pembuatan kebijakan oleh Pemerintah Qatar dengan rentetan peristiwa dari kemerdekaan Qatar terhadap Inggris; masa perkembangan minyak; kudeta Sheikh Hamad terhadap ayahnya Sheikh Khalifa; hingga suksesi Sheikh Hamad ke anaknya

²² Heather E. Murray, "Hope for Reform Springs Eternal : How the Sponsorship System , Domestic Laws and Traditional Customs Fail to Protect Migrant Domestic Workers in GCC Countries," *Cornell International Law Journal* 45, no. 2 (2012).

Sheikh Tamim. Qatar dinilai memiliki dinamika kebijakan yang unik sebagai negara yang transformatif.²³

Lebih lanjut, tulisan ini membahas proses pembuatan keputusan dari pengambilan solusi dan strategi, implementasi sumber, mekanisme dan alat yang digunakan oleh *stakeholders* dan *societal actor*. Hal yang membedakan tulisan ini dengan penelitian penulis adalah spesifikasi isu yang dibahas. Tulisan lebih membahas *policy making* di Qatar secara umum sedangkan peneliti memfokuskan pada kebijakan yang terkait dengan penanganan terhadap pekerja migran. Namun, tulisan ini berkontribusi untuk memberikan gambaran bagaimana proses pengambilan kebijakan di Qatar dari waktu ke waktu yang dapat dijadikan landasan dalam melihat perubahan kebijakan Qatar.

1.7 Kerangka Konseptual

1.7.1 Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri merupakan suatu kebijakan yang terdiri dari upaya mencapai tujuan, nilai, pengambilan keputusan dan tindakan yang diambil oleh negara dalam relasinya pada pihak luar dan mengatur interaksi warga negara dengan pihak luar.²⁴ Negara memiliki perilaku yang dapat menjelaskan bahwa kebijakan yang diambil tersebut dibentuk atau dipengaruhi oleh kepentingan, ancaman, keuntungan yang akan diperoleh dan kapabilitas yang dimiliki oleh

²³ Leslie A. Pal M.Evren Tok, Lolwah R.M Alkhater, *Policy-Making in a Transformative State, the Case of Qatar* (Springer Nature, 2016).

²⁴ Max Weber. Michael Smith, "Foreign Policy in Transformed World" 1, no. 1 (2002): 1–12, <https://doi.org/10.4324/9781315847269>.

negara agar mampu membuat dan melaksanakan kebijakan tersebut.²⁵ Kebijakan luar negeri juga dapat berisi komitmen negara untuk mencapai suatu kepentingan baik dalam lingkup internasional maupun domestik yang kemudian menentukan keterlibatan negara dalam isu internasional. Mengacu pada penelitian yang dilakukan, konsep kebijakan luar negeri dapat diartikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Qatar dalam menangani permasalahan pekerja migran di lingkup domestik yang menjadi sorotan internasional mengenai isu HAM.

1.7.2 *Foreign Policy Change*

Kebijakan luar negeri suatu negara ada kalanya mengalami perubahan untuk menghadapi sistem internasional. Menurut Rossenau, pembuatan dan penyusunan suatu kebijakan luar negeri akan mengalami perubahan dengan dinamika yang bersumber dari masyarakat, negara dan sistem atau lingkungan internasional.²⁶ Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan konsep parameter perubahan kebijakan luar negeri oleh Spyros Blavoukos dan Dimitris Bourantonis. Menurut peneliti, konsep Spyros Blavokous dapat menjelaskan faktor yang mendorong perubahan kebijakan Qatar terutama bagaimana level domestik dan level internasional mempengaruhi *outputnya* bagi pekerja migran.

Perubahan pada *output* kebijakan luar negeri ini dapat terjadi dalam tiga keadaan. Pertama, *input* alternatif baru dari berbagai sumber domestik dan/internasional. Kedua, *input* alternatif yang sudah ada sebelumnya. Ketiga, perubahan wacana dapat mengubah *output* kebijakan luar negeri tanpa *input* baru

²⁵ Mark V. Kauppi dan Paul R. Viotti, "International Relations and World Politics," *Pearson Education, Inc*, no. Fifth Edition (2013): 187–192, <https://hostnezt.com/cssfiles/internationalrelations/International Relations and World Politics By Paul R Viotti.pdf>.

²⁶ Richard J. Barnett and Ronald E. Muller, *Menjangkau Dunia*, Pertama. (Jakarta: LP3ES, 2000).

tetapi dengan memanfaatkan perubahan kognitif dan ideasional dalam anggota yang ada dari pembuat kebijakan. Menurut Blavoukos dan Bourantonis dalam karyanya yang berjudul *Identifying Parameters of Foreign Policy Change* dengan pendekatan elektik dan sintetik, perubahan kebijakan luar negeri suatu negara dapat dianalisis berdasarkan parameter *nature* (struktural atau konjungtural) dan *origin* (domestik atau internasional).²⁷ Parameter ini dapat digunakan sebagai faktor yang melandasi suatu negara melakukan perubahan kebijakan sebagai berikut.

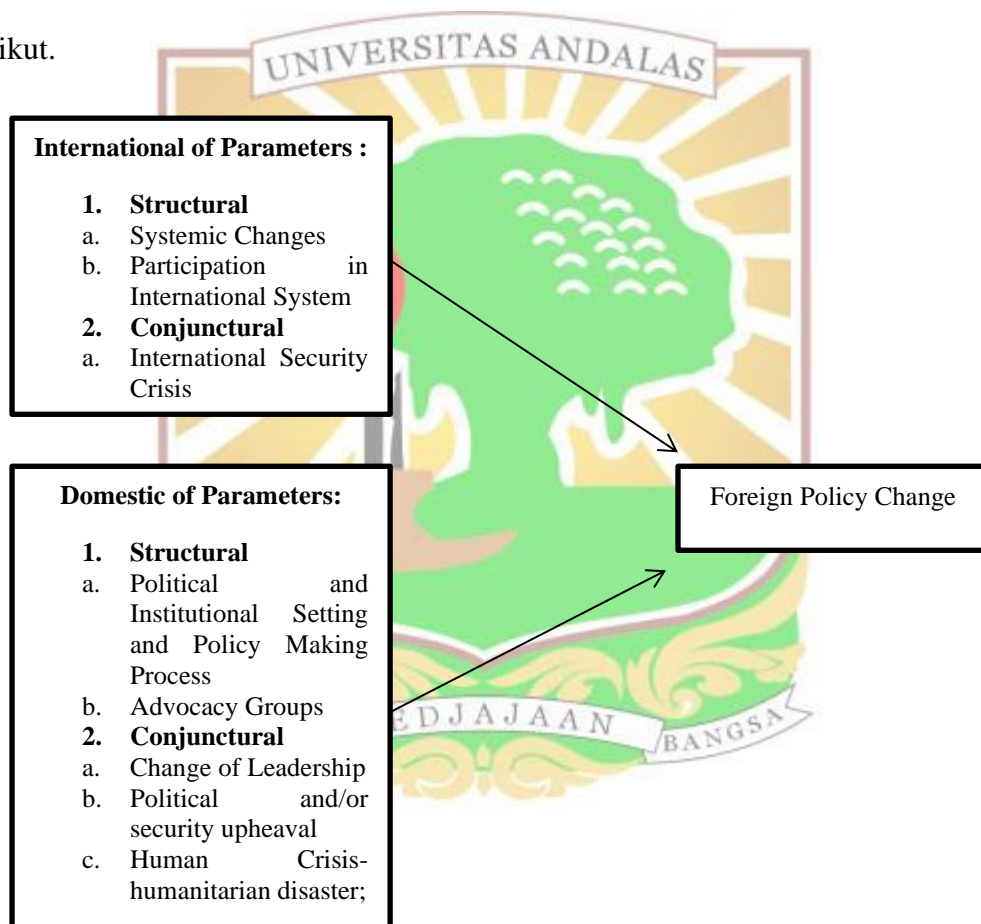


Diagram 1.1 Parameter Perubahan Kebijakan Luar Negeri
 Sumber. Spyros Blavoukos dan Dimitris Bourantonis (2009)

²⁷ Spyros Blavoukos and Dimitris Bourantonis, "Identifying Parameters of Foreign Policy Change: A Synthetic Approach," *Athens University of Economic and Business* (2009), <https://pdfs.semanticscholar.org/4b99/6e16e3d3978fd41494a9e2c1c70990ebf2.pdf>.

Secara garis besar 4 konsep inti yang dikemukakan oleh Blavoukos dan Bourantonis yaitu.

1. *Domestic Structural Parameters*

Parameter yang bersifat struktural di tingkat domestik ini mengacu pada sebuah pengaturan institusi dan politik dalam proses pengambilan keputusan serta kelompok advokasi yang memiliki kekuatan dalam mempengaruhi keputusan negara/individu. Dalam parameter ini pengaturan institusi dan politik domestik serta proses pembuatan kebijakan luar negeri disertai dengan adanya fungsi agregasi dari beberapa input *societal* yang sebagian besar bersumber pada individu sebagai *input* kebijakan yaitu *authoritative decision unit*.

Terdapat tiga unit otoritas keputusan di suatu negara yaitu individu yang memiliki kekuatan otoritatif dalam pemerintahan atau pemimpin seperti Raja, Diktator, pemimpin otoriter maupun seorang Presiden yang memiliki dominansi. Kedua, *single group* yang memiliki kekuatan dalam merubah kebijakan negara seperti kelompok militer yang dapat melakukan kudeta. Unit selanjutnya adalah berbagai aktor otonom yang memiliki kekuatan untuk memberikan veto pada sebuah kebijakan luar negeri seperti koalisi partai atau individu yang berada di parlemen. Pengaruh dari unit otoritas keputusan tergantung dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara. Bagi negara demokrasi pemimpin otoritas keputusan hanya bisa dilakukan pada kebijakan luar negeri tertentu saja.

Kemudian, ada kelompok advokasi yang dibedakan berdasarkan *political culture*, *socio-economic group* dan *policy entrepreneurs*. Kelompok advokasi

political culture adalah kelompok yang memiliki latarbelakang yang dapat mempengaruhi cara berpikir pembuat kebijakan dengan identitas bersama mengenai sebuah isu internasional dan dalam menentukan instrumen kebijakan luar negeri yang dianggap tepat.

Sedangkan, dalam perjanjian internasional yang menyangkut permasalahan sosial dan ekonomi mendorong kelompok advokasi *socio-economic group* atau sektor privat untuk bertindak dengan memberikan tekanan terhadap pembuat kebijakan melalui pengumpulan suara publik. Selanjutnya kelompok advokasi *policy entrepreneurs* diasumsikan sebagai tokoh yang memiliki kemampuan khusus, visi atau kapabilitas yang mumpuni dalam merumuskan kebijakan luar negeri sehingga kelompok ini dapat meyakinkan publik maupun struktur pembuat kebijakan lainnya pada proses pengambilan sebuah keputusan.

2. *International Structural Parameters*

Parameter yang bersifat struktural di tingkat internasional ini mengacu pada penyelarasan kebijakan luar negeri dan peran negara di sistem internasional atau partisipasi negara di sistem internasional dengan melihat interaksi negara dalam sistem dan pembangunan internasional. Perubahan sistematika ditandai dengan adanya re-prioritasi objek kebijakan luar negeri, keberadaan ancaman baru bagi negara dan tantangan serta arti baru dari tindakan dan pilihan kebijakan.

Indikator kedua dalam parameter ini yaitu partisipasi negara dalam sistem internasional yang dapat dilihat melalui 3 mekanisme. Pertama, adanya

interaksi negara dengan pihak yang dianggap sebagai teman dan musuh yang menentukan tindakan negara. Kedua, interaksi negara melalui perannya di sistem internasional ataupun hubungannya dengan negara lain untuk memperkuat hubungan. Ketiga, interaksi negara di organisasi internasional dalam proses sosialisasi isu ataupun kebijakan tertentu.

3. *Conjunctural Parameters Domestic*

mengacu pada peristiwa tak terduga yang berdampak pada domestik yang dilandasi oleh kondisi tertentu. Salah satunya adalah kondisi krisis berupa perubahan pemimpin yang diakibatkan oleh kematian atau suksesi (seperti kudeta) dan pergolakan politik-keamanan (seperti *anti-authoritarian uprising*, aksi terorisme), dan krisis atau bencana kemanusiaan.

4. *Conjunctural Parameters International*

mengacu pada peristiwa yang bersifat tak terduga yang dilandasi oleh krisis ataupun *opportunity window* untuk reformasi kebijakan bagi suatu negara. Pada tingkat internasional parameternya berupa krisis keamanan internasional yang diakibatkan oleh kegagalan kebijakan yang sebelumnya dikeluarkan oleh negara contohnya pada krisis Imia, Intifadah Palestina, dan lain-lain.²⁸

Qatar menjadi salah satu negara di Timur Tengah yang aktif melakukan transformasi kebijakan sejak turunnya Sheikh Khalifa di tahun 1996 dan digantikan oleh anaknya Sheikh Hamad bin Sheikh Khalifa Al-Thani.

²⁸ Spyros Blavoukos, and Dimitris Bourantonis. "Identifying Parameters of Foreign Policy Change: A Synthetic Approach." *Athens University of Economic and Business* (2009). <https://pdfs.semanticscholar.org/4b99/6e16e3d3978fdb41494a9e2c1c70990ebf2.pdf>.

Berdasarkan kerangka konsep yang digunakan, setiap negara melakukan perubahan kebijakan didorong oleh *nature* dan *origins*. Pada arus migrasi di Qatar sejak masa pra-minyak dan pasca minyak telah terjadi berbagai rentetan peristiwa yang mempengaruhi kebijakan Qatar khususnya bagi pekerja migran. Sejak Qatar dijadikan sebagai tuan rumah Piala Dunia FIFA 2022, pemerintah telah mengeluarkan beberapa kebijakan terkait pekerja migran sebagai respon dari kondisi domestik dan internasional. Sehingga penulis akan menganalisis faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan Qatar menggunakan delapan indikator pada parameter perubahan kebijakan luar negeri dalam menangani permasalahan pekerja migran.

1.8 Metodologi Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk menjelaskan data-data yang didapat berupa tulisan ilmiah dan pemaparan pelaporan serta tindakan yang tergambar di tulisan-tulisan tersebut.²⁹ Disamping itu, peneliti menggunakan pendekatan deskriptif analitis dalam mendeskripsikan faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan pemerintah Qatar dalam menangani permasalahan pekerja migran. Pendekatan deskriptif dilakukan untuk memberikan deskripsi tentang faktor perubahan disertai dengan fakta-fakta yang membuktikan adanya hubungan dipengaruhi mempengaruhi. Peneliti berusaha menghubungkan pola-pola yang berbeda namun memiliki keterkaitan dalam perubahan kebijakan Qatar menangani pekerja migran.

²⁹ Iskandar, *Metodologi Penelitian Pendidikan Dan Sosial (Kualitatif Dan Kuantitatif)* (Jakarta: Gaung Persada Press, 2008).

1.8.2 Batas Penelitian

Untuk lebih memahami sasaran dalam penelitian ini, peneliti mencoba memberikan batasan yaitu pada tahun 2010-2020. Terpilihnya Qatar sebagai tuan rumah Piala Dunia FIFA 2022 menjadi awal penelitian dengan fokus pada pekerja migran di sektor pembangunan infrastruktur piala dunia. Sedangkan tahun 2020 menjadi batas akhir penelitian dikarenakan Emir Sheikh Tamim telah menyetujui kebijakan untuk menghapus NOC (*no objection certificate*), penghapusan *exit permit* dan mengenakan upah minimum. Dimana kebijakan tersebut yang membawa dampak cukup signifikan bagi sistem ketenagakerjaan bagi pekerja migran di Qatar.

1.8.3 Unit dan Level Analisis

Unit analisis atau variabel dependen adalah objek yang perilakunya akan dideskripsikan. Keberadaan unit analisis akan berkaitan dengan unit eksplanasi atau variabel independen yaitu objek yang mempengaruhi perilaku analisis yang dideskripsikan dalam penelitian.³⁰ Unit analisis dan unit eksplanasi tersebut akan dibahas berdasarkan level analisis yaitu hal yang menjadi landasan dalam keberlakuan suatu pengetahuan. Berdasarkan definisi ini, unit analisis yang peneliti hendak jelaskan yaitu perubahan kebijakan Pemerintah Qatar, sedangkan unit eksplanasinya adalah faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan. Kemudian level analisis dalam penelitian ini adalah Negara dikarenakan dalam penelitian ini peneliti akan menjelaskan bagaimana perubahan kebijakan yang diambil oleh negara Qatar.

³⁰ Jon C. Pavehouse dan Joshua S. Goldsteinn, "International Relations," *London: Pearson Education* (2014): 18, <https://files.pearsoned.de/inf/ext/9781292036274>.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka (*library research*). Data yang telah diperoleh dikumpulkan berdasarkan kategori ataupun rentetan waktu yang peneliti tentukan sesuai dengan batasan penelitian yang telah dijelaskan sebelumnya. Data ini diperoleh dari sejumlah literatur baik berupa jurnal ilmiah (*journal on Migration and Human Security, journal Palgrave Macmillan, Cornell International Law Journal, dan lainnya*), pernyataan dalam berita (*Al-Jazeera, The Guardian, dan lainnya*), dokumen yang berkaitan dan website resmi seperti ILO, Amnesti Internasional, HRW dan lainnya. Untuk memudahkan pencarian penulis menggunakan kata kunci Qatar, FIFA World Cup 2022, *Migrant Workers* dan *Kafala System*.

1.8.5 Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses keberlanjutan dimana membutuhkan penelusuran data-data yang telah didapatkan secara mendalam. Analisis data dapat dilakukan dengan pengaturan data untuk mendapatkan pola-pola atau bentuk keteraturan. Untuk menganalisis peneliti menggunakan metode analisa data kualitatif oleh Miles dan Huberman. Tahapan dalam metode ini adalah sebagai berikut: ³¹

1. *Data reduction* (reduksi data), peneliti mengeleminasi atau mereduksi data yang telah dikumpulkan. Tahapan ini dimulai dengan mengelompokkan data-data yang telah dikumpulkan dengan beberapa kategori dan menyeleksi data-data yang tidak terlalu relevan.

³¹ Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, "Qualitative Data Analysis," *London: Sage Publications* (1994): 18.

Pengelompokkan tersebut berdasarkan kategori kondisi pekerja migran dalam persiapan Piala Dunia FIFA 2022, penerapan sistem kafala di GCC, kepentingan Qatar dan perubahan kebijakan sistem ketenagakerjaan Qatar. Setelah data dikelompokkan, peneliti membaca dokumen-dokumen yang hanya berkaitan dengan topik yang peneliti bahas pada penelitian dengan membaca *skimming* setiap bahan yang didapatkan.

2. *Data display* (penyajian data), data disajikan dalam bentuk deskripsi dimana peneliti mengambil intisari dari bacaan tersebut dengan menggunakan kalimat penulis tanpa menghilangkan esensi atau ide utama dari data yang telah peneliti baca sebelumnya. Penyajian diawali dengan pemaparan secara general identitas Qatar sebagai negara GCC dan hubungannya dengan pekerja migran. Setelah itu, peneliti menambahkan fakta-fakta permasalahan atau pelanggaran HAM yang terjadi di Qatar selama persiapan Piala Dunia FIFA 2022. Kemudian, dijelaskan perubahan-perubahan kebijakan yang dikeluarkan Qatar selama batas penelitian yang telah ditentukan.

3. *Conclusion drawing and verification* (pengambilan kesimpulan dan verifikasi). Setelah penerapan konsep parameter perubahan kebijakan luar negeri dilakukan, kemudian ditarik kesimpulan dengan mengambil inti dari setiap bagian pembahasan. Lalu peneliti melakukan verifikasi keterkaitan konsep yang digunakan dengan hasil yang didapatkan berdasarkan ketersesuaiannya dengan elemen-elemen dalam konsep dan hasil penelitian terdahulu.

1.9 Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini terdapat latar belakang, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, studi pustaka, kerangka konseptual, metodologi penelitian dan sistematika penulisan yang menjadi landasan awal penelitian yang akan dilakukan.

BAB II : KONDISI PEKERJA MIGRAN DAN RESPON DUNIA INTERNASIONAL

Pada bab ini membahas kondisi pekerja migran dan respon dari berbagai pihak ditingkat internasional terhadap pelanggaran HAM yang terjadi selama persiapan infrastruktur Piala Dunia FIFA 2022.

BAB III : DINAMIKA KEBIJAKAN PEKERJA MIGRAN DI QATAR

Pada bab ini membahas perubahan kebijakan pemerintah Qatar tentang sistem ketenagakerjaan bagi pekerja migran sebelum dan sesudah ditetapkannya Qatar sebagai negara penyelenggara Piala Dunia FIFA 2022.

BAB IV : ANALISIS PERUBAHAN KEBIJAKAN QATAR DALAM MENANGANI PERMASALAHAN PEKERJA MIGRAN 2010-2020

Pada bab ini menjawab pertanyaan penelitian dengan menganalisa faktor-faktor yang mendorong Qatar untuk mengeluarkan kebijakan transformasi sistem Kafala dalam menangani permasalahan pekerja migran di Piala Dunia FIFA 2022.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini berisi kesimpulan penelitian dan hasil penelitian yang ditemukan terkait kebijakan Pemerintah Qatar dalam menyikapi tuduhan komunitas internasional dan menangani permasalahan pekerja migran tersebut. Selain itu, terdapat saran dari peneliti untuk penelitian selanjutnya.

