



FRAGMENTASI TATA KELOLA REGIONAL: ANALISIS KOMPLEKSITAS REZIM DALAM PERLINDUNGAN PEKERJA MIGRAN PROFESIONAL DI ASEAN

Tubagus Rizkiawan Pratama¹, Asra Virgianita^{2*}
Universitas Indonesia^{1,2}

Abstrack

The establishment of the ASEAN Economic Community (AEC) has introduced two key instruments for regional development: the Mutual Recognition Arrangements (MRAs), which facilitate the mobility of professional migrant workers, and the ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, which aims to safeguard migrant workers' rights. Despite their shared relevance, these frameworks have evolved along separate policy tracks, lacking normative and institutional integration. Drawing on Raustiala and Victor's concept of regime complexity, this article analyzes the underlying reasons for ASEAN's inability to harmonize the two regimes. Employing a qualitative descriptive method and utilizing both primary and secondary sources including official reports, academic journals, and credible news outlets, the study identifies three core factors: overlapping mandates, the absence of hierarchical structure within ASEAN institutions, and systemic effects between regimes. These dynamics have led to fragmented governance between sending and receiving countries, resulting in a legal protection gap for professional migrant workers. The findings suggest that the lack of coordination between MRAs and the ASEAN Consensus threatens the AEC's vision of inclusive and equitable regional integration.

Keywords: Mutual Recognition Arrangements, ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, Regime Complexity, Professional Migrant Workers.

Abstrak

Pemberlakuan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) telah mendorong mobilitas tenaga kerja profesional melalui Mutual Recognition Arrangements (MRAs), serta menjanjikan perlindungan hak pekerja migran melalui ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers. Namun, kedua

*Corresponding Author: Asra Virgianita, Universitas Indonesia

kerangka ini berkembang dalam jalur kebijakan yang terpisah tanpa integrasi normatif dan kelembagaan yang memadai. Dengan menggunakan konsep regime complexity dari Raustiala dan Victor, artikel ini menganalisis hambatan integrasi antara MRAs dan ASEAN Consensus. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan analisis dokumen dari sumber primer dan sekunder. Hasil kajian menunjukkan bahwa tumpang tindih kewenangan, ketiadaan struktur hierarkis dalam kelembagaan ASEAN, dan efek sistemik antar rezim telah menciptakan fragmentasi tata kelola antara negara pengirim dan penerima. Ketidakharmonisan ini berimplikasi pada kekosongan perlindungan hukum bagi pekerja migran profesional dan mengancam keberlanjutan integrasi kawasan yang inklusif dan berkeadilan.

Kata kunci: Mutual Recognition Arrangements, ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, Regime Complexity, Pekerja Migran Profesional.

Pendahuluan

Sejak dibentuknya Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) pada tahun 2015, negara-negara anggota ASEAN telah memperlihatkan komitmennya untuk memperdalam integrasi ekonomi regional. Salah satu instrumen utama MEA adalah liberalisasi mobilitas tenaga kerja terampil di kawasan. Dalam hal ini, *Mutual Recognition Arrangements* (MRAs) menjadi instrumen strategis yang dirancang untuk memungkinkan pengakuan lintas negara terhadap tenaga kerja profesional tertentu. Pada dasarnya MRAs bertujuan untuk memfasilitasi mobilitas tenaga kerja terampil dengan mengakui kesetaraan pelatihan, pendidikan, serta pengalaman kerja antarnegara anggota ASEAN, sehingga tenaga kerja dari satu negara dapat diakui secara legal untuk bekerja di negara anggota lainnya (ASEAN Secretariat, 2015).

Hingga saat ini, ASEAN telah menyepakati sektor profesional di dalam kerangka MRAs, antara lain adalah perawat, dokter gigi, dokter medis, arsitek, insinyur, tenaga pariwisata, akuntan, dan survei kuantitas. Meskipun cakupannya masih terbatas pada profesi tertentu, tetapi kerangka tersebut dilihat sebagai langkah yang bagus dalam

menciptakan pasar tenaga kerja regional yang lebih terintegrasi. Kerangka ini diharapkan bisa menjadi solusi dalam mengatasi permasalahan ketimpangan tenaga profesional di antara negara anggota ASEAN. Di mana terdapat beberapa negara yang mengalami surplus tenaga kerja terampil, sementara negara lain mengalami kekurangan. Selain berkontribusi terhadap efisiensi penyebaran tenaga kerja, MRAs juga dilihat dapat memperkuat pertumbuhan ekonomi kawasan melalui peningkatan kualitas tenaga kerja profesional.

Namun demikian, implementasi MRAs di tingkat nasional masih dihadapkan dengan beberapa tantangan, seperti kurangnya harmonisasi regulasi, perbedaan standar pendidikan, serta resistensi asosiasi profesi (Hanamaka, 2014). Selain itu, juga terdapat kendala administratif, seperti izin kerja, bahasa, dan pengakuan lisensi. Sehingga MRAs menjadi sulit dijalankan karena setiap negara menghadapi tantangannya sendiri, dan kerangka MRAs tidak mewajibkan keselarasan regulasi teknis (ADB, 2017; ASEAN Secretariat, 2018). Akibatnya, otoritas penuh setiap negara dalam menerapkan regulasi menciptakan inkonsistensi yang melemahkan efektivitas MRAs.

Dalam upaya liberalisasi tenaga kerja melalui MRAs, ASEAN juga menyadari pentingnya perlindungan hak pekerja migran melalui *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Di dalamnya menegaskan prinsip penghormatan terhadap HAM, akses keadilan, perlindungan sosial dan kesehatan, serta komitmen negara pengirim dan penerima untuk meningkatkan kerja sama dalam pengelolaan migrasi yang tertib dan bertanggung jawab. Namun, karena bersifat tidak mengikat secara hukum dan tanpa mekanisme penegakan yang tegas, efektivitas konsensus ini sangat bergantung pada komitmen politik serta kesediaan tiap negara anggota dalam menyesuaikan regulasi domestiknya (Fige & Cua, 2017).

Meskipun MRAs dan *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* memiliki tujuan yang saling melengkapi, namun keduanya masih memperlihatkan kesenjangan dalam pelaksanaannya. Sebagaimana MRAs yang dirancang sebagai instrumen teknokratis untuk mengakui kualifikasi pendidikan dan pengalaman profesional lintas batas, namun tidak secara langsung mengatur perlindungan hukum dan sosial bagi para tenaga kerja yang bermigrasi. Namun sebaliknya, *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* lebih menekankan pada perlindungan terhadap hak-hak tenaga pekerja migran, terutama yang bekerja di sektor informal. Akan tetapi kerangka tersebut tidak secara rinci membahas perlindungan untuk tenaga kerja profesional yang bermigrasi melalui mekanisme MRAs.

Berbagai studi menunjukkan bahwa pelaksanaan MEA masih dihadapkan dengan beragam kendala. Allayna dan Hidayatullah (2021) menyoroti masih rendahnya jumlah tenaga kerja yang sesuai dengan kualifikasi MRAs serta adanya potensi perdagangan orang bagi pekerja yang tidak memiliki keterampilan memadai. Sementara itu, Haryati, Lupikawaty, dan Yahya (2019) menegaskan bahwa liberalisasi tenaga kerja belum memberikan hasil yang optimal karena partisipasi tenaga kerja terdidik justru menurun, sehingga terlihat adanya ketidaksesuaian antara kualitas SDM domestik dengan kebutuhan integrasi regional. Di samping itu, sejumlah penelitian juga menekankan lemahnya mekanisme perlindungan bagi pekerja migran. Taufik (2014) menilai regulasi ASEAN masih bersifat deklaratif dan tidak mengikat, sedangkan Tan (2022) menunjukkan bahwa prinsip non-intervensi menjadi kendala signifikan dalam perlindungan HAM, termasuk bagi pekerja migran asal Indonesia. Temuan-temuan ini memperlihatkan bahwa integrasi tenaga kerja di ASEAN menghadapi hambatan bukan hanya dari sisi teknis,

melainkan juga dilema normatif dalam perlindungan pekerja migran.

Pembahasan mengenai mobilitas pekerja migran dalam MEA telah menjadi perhatian cukup signifikan, khususnya terkait keterbatasan implementasi MRAs yang hanya menjangkau sebagian kecil tenaga kerja terampil. Pada literatur terdahulu telah banyak membahas mengenai kesenjangan antara tujuan dari dibentuknya MEA untuk mendorong mobilitas pekerja migran dan juga keterbatasan regulasi regional ASEAN dalam memberikan perlindungan yang efektif terhadap pekerja migran. Dengan demikian, terdapat aspek penting yang relatif belum banyak dibahas secara mendalam, yaitu terpisahnya antara kerangka pengakuan profesional melalui MRAs dengan kerangka perlindungan pekerja migran melalui *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Sebagian besar penelitian terdahulu hanya menekankan kepada keterbatasan MRAs dalam mencakup tenaga kerja terampil dan juga kelemahan kerangka perlindungan terhadap pekerja migran yang tidak mengikat kepada setiap anggota ASEAN. Dengan kata lain, pada literatur terdahulu memandang isu mobilitas pekerja migran profesional dan isu perlindungannya sebagai dua aspek yang terpisah. Sedangkan jika ditelaah lebih dalam, kedua aspek ini saling berkaitan satu sama lain dalam dinamika integrasi kawasan.

Studi ini melihat adanya celah pada terpisahnya analisis antara kerangka MRAs dengan kerangka perlindungan pekerja migran di kawasan ASEAN. Sebagaimana kerangka MRAs yang secara normatif memiliki fungsi untuk memfasilitasi pengakuan lintas negara terhadap kualifikasi tenaga kerja profesional, namun kerangka ini tidak diikuti dengan perangkat perlindungan terhadap pekerja migran yang memadai. Oleh karena itu, studi ini berfokus pada pertanyaan mengapa ASEAN belum berhasil menyatukan kerangka pengakuan pekerja migran profesional dengan kerangka perlindungan

tenaga kerja migran? Melalui pertanyaan tersebut, studi ini berupaya mengungkap secara komprehensif alasan mengapa integrasi antara dua kerangka tersebut belum bisa tercapai, padahal integrasi antara dua kerangka tersebut sangat penting untuk menjamin tercapainya tujuan dari MEA.

Kerangka Analisis

Dalam dinamika hubungan internasional kontemporer, semakin banyak isu global yang ditangani melalui institusi dan rezim internasional yang saling tumpang tindih. Fenomena ini melahirkan konsep *regime complexity* yang diperkenalkan oleh Kal Raustiala dan David G. Victor sebagai respons terhadap keterbatasan pendekatan rezim tunggal dalam menjelaskan tata kelola global yang semakin kompleks.

Raustiala dan Victor (2004) mendefinisikan *regime complex* sebagai kumpulan lembaga yang sebagian tumpang tindih dan tidak tersusun secara hierarkis, namun mengatur isu yang sama. Konsep ini menyoroti bahwa banyak persoalan internasional tidak lagi diatur oleh satu rezim yang kohesif, melainkan oleh jaringan aturan, norma, dan organisasi yang beroperasi secara paralel dan sering kali tanpa koordinasi formal. Konsep *regime complexity* mencakup tiga mekanisme utama yang saling berkesinambungan:

1. Tumpang Tindih (*Overlap*)

Tumpang tindih terjadi ketika dua atau lebih rezim memiliki yurisdiksi atau substansi kebijakan yang bersilangan.

2. Ketiadaan Hierarki

Berbeda dengan organisasi internasional seperti WTO atau IMF yang memiliki struktur hukum dan kewenangan multilateral yang jelas, beberapa kesepakatan di level regional tidak memiliki struktur hirarki yang jelas. Ketidakhadiran hierarki formal dalam

regime complex memungkinkan negara dan aktor lainnya untuk memilih, menghindari, atau menggabungkan forum sesuai dengan kepentingan nasional masing-masing.

3. Efek Sistemik (*Systemic Effects*)

Efek sistemik merujuk pada dampak interaksi antar rezim terhadap efektivitas tata kelola secara keseluruhan. Interaksi ini dapat menghasilkan *positive spillover* berupa sinergi kebijakan, atau *negative spillover* berupa konflik dan fragmentasi, termasuk juga kondisi asimetris yang rawan eksploitasi dan ketergantungan pada implementasi di level nasional.

Melalui kerangka *regime complexity*, studi ini berargumen bahwa kegagalan harmonisasi antara MRAs dan ASEAN Consensus bukan sekadar persoalan teknis, melainkan merupakan konsekuensi dari tumpeng tindih kebijakan, struktur kelembagaan ASEAN yang tidak hierarkis dan minim koordinasi lintas rezim.

Metode

Studi ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Metode kualitatif deskriptif merupakan pendekatan penelitian yang bertujuan untuk melihat serta menggambarkan suatu fenomena sosial secara komprehensif dan mendalam. Penelitian kualitatif lebih berfokus pada kata dan teks daripada numerik dan memungkinkan pemahaman yang lebih mendalam mengenai konteks sosial dan juga makna yang diberikan dari fenomena yang sedang diteliti. Bryman (2012) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif menekankan pada eksplorasi fenomena sosial melalui perspektif yang mendalam dan terperinci. Bryman (2012) juga menekankan bahwa pendekatan ini berbeda signifikan dengan penelitian kuantitatif, hal ini dikarenakan di dalam penelitian kualitatif tidak hanya mencari pola-pola

statistik, akan tetapi juga berusaha untuk memahami kompleksitas fenomena sosial yang terjadi. Di mana dalam penelitian ini akan berusaha memberikan pemahaman mengenai alasan ASEAN yang belum bisa menyatukan kerangka pengakuan pekerja migran profesional dengan kerangka perlindungan terhadap pekerja migran di kawasan ASEAN.

Teknik pengumpulan data melalui studi pustaka (*desk study*). Peneliti akan mengambil data-data, baik data primer dan sekunder, yang bersumber dari laporan pemerintah, artikel jurnal, dan juga berita. Dalam hal ini, data-data yang mengulas mengenai isu-isu terkait kerangka *Mutual Recognition Arrangements* dan *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* dikelompokkan dan dianalisis serta kemudian disusun dalam sebuah runutan penjelasan berdasarkan kerangka teori yang digunakan.

Pembahasan

Dalam lanskap integrasi regional ASEAN, mobilitas tenaga kerja profesional telah menjadi simbol komitmen terhadap efisiensi pasar dan peningkatan daya saing kawasan. Sejak diberlakukannya Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) pada tahun 2015, *Mutual Recognition Arrangements* (MRAs) dirancang sebagai instrumen utama untuk memperlancar pergerakan tenaga kerja terampil melalui pengakuan lintas batas atas kualifikasi profesional. Di sisi lain, ASEAN juga mengesahkan *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* pada tahun 2017 sebagai bentuk komitmen terhadap perlindungan hak-hak pekerja migran, baik di sektor formal maupun informal. Kedua kerangka ini, meskipun beroperasi dalam isu yang saling berkaitan, berkembang dalam jalur kebijakan yang berbeda. MRAs berfokus pada aspek teknokratik dan liberalisasi ekonomi, sementara ASEAN Consensus menekankan dimensi sosial dan hak asasi manusia.

Dengan menjadikan konsep *regime complexity* sebagai landasan analitis, bagian ini menelusuri bagaimana struktur kelembagaan ASEAN yang non-hierarkis dan minim koordinasi antar rezim telah berkontribusi pada fragmentasi tata kelola migrasi tenaga kerja profesional di kawasan. Ketidakterpaduan antara *Mutual Recognition Arrangements* (MRAs) dan *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* tidak hanya mencerminkan perbedaan orientasi kebijakan, tetapi juga menunjukkan absennya mekanisme harmonisasi yang mampu menjembatani kepentingan teknokratik dan sosial dalam integrasi regional.

Pembahasan ini dibagi ke dalam tiga bagian utama. Pertama, mengidentifikasi faktor tumpang tindih kebijakan yang muncul akibat beroperasinya dua rezim dalam domain isu yang sama tanpa kejelasan yurisdiksi. Kedua, menganalisis dampak dari ketiadaan regulasi dan struktur hierarkis, yang menyebabkan masing-masing kerangka berkembang secara otonom tanpa mekanisme koordinasi atau penyelesaian konflik. Ketiga, menguraikan efek sistemik dari interaksi antar rezim yang tidak terkoordinasi, termasuk risiko fragmentasi kebijakan dan ketimpangan perlindungan antar negara anggota.

Melalui pendekatan ini, studi ini berupaya menunjukkan bahwa kegagalan harmonisasi antara MRAs dan *ASEAN Consensus* bukan sekadar persoalan teknis, melainkan merupakan konsekuensi dari kompleksitas rezim yang tidak terintegrasi secara normatif maupun kelembagaan.

Tumpang Tindih Rezim

ASEAN telah berkomitmen untuk menciptakan integrasi ekonomi sekaligus menjamin perlindungan sosial bagi pekerja migran di kawasannya. Namun dalam implementasinya, terdapat permasalahan yang cukup besar antara regulasi teknokratik yang mengatur pasar tenaga kerja profesional melalui *Mutual Recognition Arrangements* (MRAs) dan instrumen

yang menekankan aspek perlindungannya, yaitu *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Fenomena ini dipahami sebagai tumpang tindih rezim. Namun demikian, jika ditelaah lebih dalam, permasalahan yang muncul tidak hanya sekedar tumpang tindih aturan, melainkan kegagalan ASEAN dalam mengisi kekosongan regulasi yang krusial bagi pekerja migran profesional.

Di satu sisi, MRAs berfungsi untuk mengatur pengakuan kualifikasi lintas negara atas profesi tertentu seperti arsitek, perawat, dan dokter (ASEAN Secretariat, 2015). Namun, instrumen ini berhenti pada aspek teknokratik pasar tenaga kerja dan tidak menyentuh isu-isu perlindungan ketenagakerjaan, jaminan sosial, maupun hak-hak dasar pekerja profesional. Sebaliknya, *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* menekankan prinsip perlindungan HAM, keadilan sosial, dan kesejahteraan pekerja migran, tetapi cakupannya lebih diarahkan kepada pekerja sektor informal dan tidak mencantumkan aturan lebih dalam untuk pekerja migran profesional yang melalui kerangka MRAs.

Ketiadaan keterhubungan normatif ini menimbulkan fragmentasi tata kelola yang berimplikasi serius. Pekerja migran profesional yang telah diakui kualifikasinya melalui MRAs tidak memiliki kepastian hukum apakah mereka secara langsung mendapatkan perlindungan sosial dan akses terhadap hak-hak ketenagakerjaan sebagaimana yang diatur dalam *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. Sehingga bukan hanya terjadi tumpang tindih, justru ada ruang kosong yang membuat pekerja migran profesional tidak mendapat perlindungan hukum dan risiko atas nasib mereka ketika bekerja di luar negeri (Koh & Robinson, 2022).

Fragmentasi ini diperburuk dengan ketidakdirinya mekanisme penghubung antar-instrumen, sehingga

menciptakan potensi inkonsistensi norma dan penghindaran tanggung jawab antar negara (Orsini et al., 2013). Negara-negara penerima dapat memanfaatkan tenaga kerja profesional tanpa menanggung kewajiban perlindungan sosial, sementara negara-negara pengirim menghadapi ketidakpastian hukum untuk pekerja migrannya. Fragmentasi seperti itu berisiko menurunkan efektivitas tata kelola internasional karena tidak hanya koordinasi antar lembaga yang mengatur bidang yang saling terkait (Zürn & Faude, 2013). Selain itu, hal tersebut juga memunculkan beban tambahan administratif, karena pekerja migran profesional harus memahami dua kerangka kebijakan yang tidak sinkron dan seringkali bertentangan.

Lebih jauh, situasi ini bertentangan dengan semangat ASEAN Charter yang menekankan pentingnya keseimbangan antara integrasi ekonomi dan integrasi sosial. Namun dalam implementasinya, kebijakan pengakuan profesional dirancang terpisah dari kebijakan perlindungan terhadap pekerja migran. Hal tersebut justru menimbulkan kesan bahwa pekerja migran profesional tidak membutuhkan perlindungan setara dengan pekerja migran sektor informal. Stubbs (2008) menjelaskan bahwa integrasi ASEAN cenderung dipandu oleh logika teknokratis yang kurang responsif terhadap dinamika sosial dan politik di tingkat bawah. Lebih dalam lagi, fragmentasi antara MRAs dan *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* memperlihatkan bahwa ASEAN tidak hanya menghadapi tantangan dalam hal kapasitas kelembagaan, akan tetapi juga dalam menjelaskan prinsip-prinsip keadilan sosial ke dalam kebijakan yang konkret dan implementatif.

Ketiadaan Hierarki dalam Kerangka ASEAN

Ketiadaan hierarki dalam struktur kelembagaan ASEAN adalah salah satu sumber utama dari ketidakefisienan dan ketidakadilan dalam tata kelola perpindahan pekerja migran

profesional. Berbeda dengan model supranasional seperti Uni Eropa yang memiliki kekuatan normatif melalui institusi seperti European Commission dan Court of Justice of the European Union, ASEAN secara eksplisit menghindari struktur yang mengikat demi menjunjung tinggi prinsip kedaulatan nasional dan non-intervensi (Acharya, 2001). Dengan demikian, hal tersebut mengakibatkan ASEAN membentuk kerangka kelembagaan horizontal yang sangat terbatas kemampuannya dalam mengkoordinasikan isu-isu lintas sektor.

Ketidakhadiran hierarki ini juga mengakibatkan MRAs dan *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* berkembang sebagai dua tata kelola yang otonom dan tidak terintegrasi. Sektor ekonomi di bawah ASEAN Economic Ministers mengelola MRAs, sedangkan isu migrasi dan HAM ditangani oleh ASEAN Socio-Cultural Community. Hal ini juga dipertegas dengan unit-unit di dalam ASEAN yang bekerja secara tersendiri, sehingga koordinasi lintas sektor hampir tidak terjadi (ADB, 2017). Akibatnya, pekerja migran profesional yang telah diakui kualifikasinya melalui MRAs masih menghadapi berbagai hambatan administratif, seperti lisensi kerja dan pengakuan bahasa.

Hambatan tersebut terlihat ketika meskipun pekerja migran, seperti pada bidang keperawatan, telah tercakup dalam *MRAs on Nursing*, namun mereka tetap diwajibkan untuk memenuhi kualifikasi domestik tambahan di negara tujuan (Yuningsih, 2012). Hal ini seperti yang dialami oleh tenaga kerja kesehatan asal Indonesia yang bekerja di Malaysia. Di mana validasi ijazah melalui MRAs hanya diakui sebatas legitimasi administratif, tanpa adanya jaminan akses pada fasilitas perlindungan sosial (Sudagung & Olifiani, 2020). Begitu pula juga yang terjadi di Singapura, di mana pekerja migran bidang kesehatan harus memenuhi persyaratan *Singapore Nursing Board* (SNB) serta ujian registrasi dan persyaratan pengalaman di bidangnya (Yuningsih, 2012). Sehingga hal tersebut

mengakibatkan sulitnya peyerapan tenaga kerja kesehatan asing meskipun sudah terdapat kerangka MRAs.

Di samping itu, tidak adanya mekanisme penyelesaian konflik lintas sektor menambah kompleksitas persoalan tata kelola. Ketika terjadi tumpang tindih norma, di mana MRAs yang membuka ruang mobilitas tenaga kerja dengan *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* yang menuntut perlindungan hak pekerja, tidak tersedia lembaga penyelesaian sengketa regional yang dapat memberikan solusi. Dengan demikian, implementasi kedua instrumen tersebut sepenuhnya bergantung pada kemauan politik negara tujuan. Situasi ini tidak hanya menciptakan disparitas regulasi antarnegara, akan tetapi juga membuat hambatan struktural yang tidak dapat diselesaikan melalui kerangka kelembagaan ASEAN yang bersifat tidak mengikat terus terjadi (Adawiyah et al., 2025).

Kondisi demikian bisa dikatakan sebagai keterlibatan tanpa tanggung jawab, sebagaimana keterlibatan negara anggota dalam forum regionalisme tanpa adanya tanggung jawab nyara terhadap hasil yang dicapai. Negara anggota sering kali mendukung aspek MRAs yang berkontribusi pada peningkatan daya saing ekonomi, namun mengabaikan prinsip-prinsip perlindungan pekerja migran dalam *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* yang dianggap memberatkan. Praktik ini memperkuat ketimpangan struktural antara negara pengirim dan penerima pekerja migran, sehingga memperburuk asimetri dalam hubungan ketenagakerjaan di kawasan.

Ketiadaan hierarki dalam kelembagaan ASEAN tidak hanya menegaskan kelemahan organisasi sebagai forum normatif saja, akan tetapi juga berdampak langsung pada realitas mobilitas pekerja migran profesional. Hambatan administratif, kurangnya perlindungan sosial, serta disparitas regulasi menjadi permasalahan nyata yang tidak dapat diatasi

oleh model koordinasi horizontal. Lebih jauh, ketidakselarasan antara kerangka MRAs dan *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* berimplikasi pada terhambatnya pencapaian *ASEAN Community Vision 2025*, yang mengedepankan inklusivitas dan pembangunan berkelanjutan sebagai fondasi integrasi regional.

Dengan demikian, tanpa adanya mekanisme hierarkis yang mampu menjembatani koordinasi lintas sektor, ASEAN akan kesulitan membangun sistem perlindungan menyeluruh bagi pekerja migran profesional. Hal tersebut tidak hanya mengancam legitimasi organisasi sebagai aktor regional, akan tetapi juga membatasi kapasitas ASEAN dalam menghadirkan tata kelola migrasi tenaga kerja yang efisien, adil, serta berorientasi pada kepentingan masyarakat kawasan.

Efek Sistemik

Ketidakselarasan antara MRAs dan *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* tidak sekedar menjadi persoalan teknis koordinasi kebijakan, akan tetapi juga mencerminkan ketegangan fundamental antara dua agenda penting ASEAN, yaitu liberalisasi pasar tenaga kerja profesional dan perlindungan bagi para pekerja migran. Raustiala dan Victor (2004) menjelaskan bahwa dalam *regime complexity* yang berkembang tanpa struktur koordinatif, efek sistemik dapat memunculkan dua bentuk, baik dalam bentuk sinergi produktif atau fragmentasi destruktif. Dalam hal ini, efek sistemik yang dominan justru adalah fragmentasi dan juga ketimpangan struktural yang berimplikasi langsung terhadap legitimasi dan keberlanjutan proyek integrasi kawasan.

Fragmentasi tersebut tampak jelas dalam perbedaan antara pengakuan kualifikasi melalui MRAs dan tidak adanya jaminan perlindungan bagi pekerja migran profesional di negara penempatan. Allayna dan Hidayatullah (2021) menunjukkan bahwa hanya ada sekitar 1,5% pekerja migran

ASEAN yang memenuhi kualifikasi MRAs, sedangkan mayoritas pekerja migran lainnya merupakan tenaga kerja informal. Meskipun ASEAN telah merancang kerangka mobilitas tenaga kerja profesional, namun manfaatnya hanya menjangkau sebagian aktor saja. Bahkan bagi pekerja migran yang lolos kualifikasi MRAs, perlindungan hak sosialnya tidak langsung tersedia. Dengan demikian, hal tersebut menunjukkan kegagalan sistemik ASEAN dalam menyesuaikan liberalisasi dengan proteksi, sehingga kondisi ini membuat para pekerja migran profesional khawatir akan keberlangsungan hak-hak dan jaminan sosialnya ketika sedang bekerja di luar negeri.

Efek sistemik berikutnya adalah munculnya kondisi tata kelola yang asimetris. Sebagaimana negara penerima seperti Singapura yang memiliki kapasitas institusional yang kuat untuk menyaring, mangatur dan memanfaatkan pekerja migran profesional tanpa terkait kewajiban hukum memberikan perlindungan yang komprehensif (Gaffar & Al Brashdi, 2025). Namun sebaliknya, negara pengirim seperti Indonesia dan Filipina tidak memiliki mekanisme regional yang efektif untuk menuntut perlindungan bagi warga negaranya. Akibatnya, posisi tawar menawar negara pengirim menjadi lemah dan pekerja migran menghadapi kerentanan, di mana meskipun diakui secara profesional, namun tidak dijamin secara sosial.

Dengan demikian, efek buruk ini kemudian menciptakan penghalang institusional bagi negara pengirim untuk mempromosikan partisipasi dalam kerangka MRAs. Alih-alih mendukung liberalisasi tenaga kerja, beberapa negara justru membatasi pengiriman pekerja migran profesional karena kekhawatiran atas eksplorasi dan ketidakpastian hukum. Laporan dari Asian Development Bank (2017) menunjukkan bahwa rendahnya angka mobilitas lintas batas pekerja profesional ASEAN bukan hanya akibat hambatan administratif, melainkan juga karena adanya persepsi bahwa

kerangka regional tidak aman dan tidak adil bagi pekerja migran.

Secara kelembagaan, ketidakselarasan antara MRAs dan *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* berujung pada stagnasi reformasi kebijakan. Isu perlindungan pekerja migran dan liberalisasi tenaga kerja dikelola oleh unit-unit berbeda tanpa adanya koneksi struktural, sehingga tidak ada dorongan birokrasi untuk menyatukan kerangka tersebut. Kurangnya harmonisasi lintas sektor membuat MRAs tidak efektif, bahkan setelah beberapa tahun disepakati (ADB, 2017). Sehingga manfaat integrasi regional lebih banyak dirasakan oleh aktor pasar dan elit birokrasi, sementara risiko dan kerentanan ditanggung oleh individu pekerja migran profesional.

Selanjutnya, implikasi jangka panjang dari fragmentasi ini adalah delegitimasi proyek regionalisme ASEAN. Ketika integrasi hanya memberi keuntungan kepada pasar dan elit, akan tetapi gagal memberikan rasa aman, keadilan, serta perlindungan bagi pekerja migran, legitimasi ASEAN sebagai komunitas inklusif semakin berkurang. Jika hal tersebut terus berlanjut, maka dapat mengakibatkan kepercayaan publik terhadap ASEAN tidak hanya melemah, namun juga dapat menimbulkan resistensi negara anggota dalam melanjutkan program integrasi tenaga kerja.

Kesimpulan

Integrasi tenaga kerja profesional di kawasan ASEAN melalui *Mutual Recognition Arrangements* (MRAs) dan perlindungan hak pekerja migran melalui *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* mencerminkan dua pendekatan strategis yang saling melengkapi namun belum terkoordinasi secara normatif maupun kelembagaan. Ketidakterpaduan ini menciptakan kekosongan perlindungan hukum bagi pekerja migran profesional yang berpindah lintas

negara melalui mekanisme MRAs, tetapi tidak tercakup dalam sistem perlindungan sosial ASEAN. Hal ini sekaligus menghasilkan fragmentasi tata kelola dan ketimpangan struktural antara negara pengirim dan penerima. Kondisi ini menghambat terciptanya integrasi kawasan yang inklusif dan berkeadilan.

Oleh karena itu terdapat kebutuhan mendesak bagi ASEAN untuk mengharmonisasikan kerangka *Mutual Recognition Arrangements* (MRAs) dan *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* guna mengatasi fragmentasi tata kelola dan ketimpangan perlindungan terhadap pekerja migran profesional. Harmonisasi ini dapat dimulai dengan membentuk mekanisme koordinasi lintas sektor di tingkat regional yang melibatkan sekretariat ASEAN, kementerian terkait, dan aktor non-negara, guna menyelaraskan norma dan prosedur antar rezim. Selain itu, ASEAN perlu merumuskan protokol integratif yang secara eksplisit menghubungkan pengakuan profesional dalam MRAs dengan jaminan perlindungan sosial yang diatur dalam ASEAN Consensus. Upaya ini harus disertai dengan penguatan kapasitas kelembagaan di tingkat nasional, termasuk penyusunan pedoman regional yang mendorong standardisasi perlindungan dan monitoring implementasi lintas negara. Di tengah ketiadaan struktur hierarkis dalam kelembagaan ASEAN, penguatan peran sekretariat sebagai fasilitator integrasi menjadi krusial untuk menjembatani kepentingan teknokratik dan sosial. Dengan langkah-langkah tersebut, ASEAN dapat memastikan bahwa liberalisasi pasar tenaga kerja profesional berjalan seiring dengan komitmen terhadap keadilan sosial dan perlindungan hak asasi manusia, sehingga memperkuat legitimasi dan keberlanjutan proyek integrasi kawasan.

Daftar Pustaka

- Acharya, A. (2001). Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order. Routledge.
- Adawiyah, Robiatul, Sulis Suhartini, & Enjum Jumhana. (2025). Perbandingan Hukum Ketenagakerjaan Indonesia dan Singapura Studi Kasus Pengupahan dan Perlindungan Kerja. *Eksekusi: Jurnal Ilmu Hukum dan Administrasi Negara*. 3 (1): 205-210.
- Allayna, Adelia Maretha & Hidayatullah, M. Irfan. (2021). Pengaruh Masyarakat Ekonomi ASEAN Terhadap Kondisi dan Mobilitas Tenaga Kerja ASEAN Tahun 2015. *Frequency of International Relations*. 2 (2): 31-61.
- Anggraini, Riri. (2017). Perlindungan Hukum Bagi Irregular Migrant Workers Indonesia di Kawasan Asia Tenggara (Dalam Perspektif Hukum HAM Internasional). *Yuridika*. 32 (2): 310-335.
- ASEAN Secretariat. (2015). ASEAN Economic Community Blueprint 2025. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN Secretariat. (2017). ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Asian Development Bank, Mendoza, D. R., & Sugiyarto, G. (2017). *The long road ahead: Status report on the implementation of the ASEAN Mutual Recognition Arrangements on professional services*. Asian Development Bank & Migration Policy Institute.
- Association of Southeast Asian Nations. (2012). ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Nursing Services, Cebu, Philippines, 8 December 2006. Retrieved from <https://asean.org/asean-mutual-recognition-arrangement-on-nursing-services-cebu-philippines-8-december-2006/>

- Association of Southeast Asian Nations. (2018). *Guidelines for the development of mutual recognition arrangements* (2nd ed.). ASEAN Secretariat. Jakarta.
- Figge, Natalia & Theresa Cua. (2017). *ASEAN signs breakthrough agreement on migrant workers' rights*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Gaffar, H. & Al Brashdi, S. (2025). Legal Frameworks for Workforce Mobility and Employment Regulations in ASEAN: Challenges and Efforts in Aligning Domestic Labour Laws with Regional Standards. *Labor History*. 1-29.
- Gomez-Mera, L. (2016). Regime Complexity and Global Governance: The Case of Trafficking in Persons. *European Journal of International Relations*. 22 (3): 566–595.
- Hamanaka, S. (2014). Do Mutual Recognition Agreements on professional services promote trade in services?. ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration, No. 138. Manila: Asian Development Bank.
- Haryati, Regina Vivi, Lupikawaty, Marieska, & Yahya. (2019). Implementasi Masyarakat Ekonomi ASEAN terhadap Elemen Tenaga Kerja Terdidik di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*. 17 (2): 99-108.
- International Labour Organization. (2018, 18 Desember). Social protection coverage has improved in ASEAN, but migrant workers remain among the least protected. <https://www.ilo.org/resource/news/ilo-social-protection-coverage-has-improved-asean-migrant-workers-remain>
- International Labour Organization. (2021). Recovery and labour migration in the post-pandemic future: Thematic background paper for the 14th ASEAN Forum on Migrant Labour. International Labour Organization, Regional Office for Asia and the Pacific.
- International Labour Organization. (2022). Social protection for migrant workers in ASEAN: Developments, challenges and prospects. International Labour Organization.

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40asia/%40robangkok/documents/publication/wcms_655176.pdf

- Jetschke, A., & Murray, P. (2012). Diffusing Regional Integration: The EU and Southeast Asia. *West European Politics*. 35 (1): 174–191.
- Koh, P. S., & Robinson, K. (2022). The Limits of ASEAN's Normative Framework on Migrant Workers' Rights. *Asian Journal of International Law*. 12 (1): 33–57.
- Kyoko S, Naruse K, Puangrat B. (2020). Does the mutual recognition agreement on nursing services accelerate nurse migration in member countries of the Association of Southeast Asian Nations? *Nurs Open*. 7 (4): 1187-1196.
- Lazuardi, A. Zana, Adityatama, D. Meidistira, & Saputra, Y. Arya. (2021). Kerjasama Keimigrasian Dalam ASEAN dan ASEM. *Jurnal Sains Riset*. 11 (1): 64-72.
- Orsini, A., Morin, J. F., & Young, O. R. (2013). Regime Complexes: A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance? *Global Governance*. 19 (1): 27–39.
- Putri, Almaas Rahmawati, & Sari, Viani Puspita. (2021). ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers sebagai Rezim Perlindungan Pekerja Migran Berketerampilan Rendah di ASEAN. *Padjadjaran Journal of International Relations*. 3 (2): 242-263.
- Raustiala, K., & Victor, D. G. (2004). The Regime Complex for Plant Genetic Resources. *International Organization*. 58 (2): 277–309.
- Rosalina, Henny Natasha & Setyawanta, Lazarus Tri. (2020). Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Migran Sektor Informal dalam Perspektif Teori Bekerjanya Hukum di Masyarakat. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*. 2 (2): 174-187.
- Sirait, Rediston, Shahrullah, Rina S., & Syarief Elza. (2022). Harmonisasi Hukum Ketenagakerjaan di Kawasan

- ASEAN dalam Mendukung Penerapan ASEAN Mutual Recognition Arrangement (Studi Kasus: Indonesia, Singapore, dan Vietnam). *Jurnal Selat.* 10 (1): 1-21.
- Stubbs, R. (2008). The ASEAN alternative? Ideas, institutions and the challenge to "global" governance. *The Pacific Review.* 21 (4): 451–468.
- Sudagung, A. D., & Olifiani, L. P. (2020). Implementasi Tingkat Nasional dan Daerah atas Konsensus ASEAN 2017 dalam Perlindungan Pekerja Migran Indonesia. *Indonesian Perspective.* 5 (1): 28-49.
<https://doi.org/10.14710/ip.v5i1.30193>
- Sudagung, Adityo Darmawan, & Olifiani, Laras Putri. (2020). Implementasi Tingkat Nasional dan Daerah atas Konsensus ASEAN 2017 dalam Perlindungan Pekerja Migran Indonesia. *Indonesian Perspective.* 5 (1): 28-49.
- Tan, Winsherly. (2022). Prinsip Non-Intervensi di ASEAN: Tantangan dalam Perlindungan Hak Asasi Tenaga Kerja Indonesia. *Wawasan Yuridika.* 6 (1): 22-41.
- Taufik, Ade Irawan. (2014). Peran ASEAN dan Negara Anggota ASEAN Terhadap Perlindungan Pekerja Migran. *Jurnal Rechtsvinding.* 3 (2): 255-279.
- Yulisman, Linda. (2024). More Indonesian nurses coming to Singapore for better pay, skills upgrade. The Straits Times.
<https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/more-indonesian-nurses-coming-to-singapore-for-better-pay-skills-upgrade>
- Yuningsih, Rahmi. (2012). Dampak Mutual Recognition Arrangement (MRA) on Nursing Services Terhadap Profesi Perawat Indonesia. *Aspirasi.* 3 (2): 179-190.
- Zürn, M., & Faude, B. (2013). On Fragmentation, Differentiation, and Coordination. *Global Environmental Politics.* 13 (3): 119–130.

*Fragmentasi Tata Kelola Regional: Analisis Kompleksitas Rezim dalam Perlindungan
Pekerja Migran Profesional di ASEAN*