

Globalisasi dan Hak Asasi Manusia: Tinjauan Kritis Terhadap Wacana *Global Governance* dalam Upaya Perlindungan Pekerja Migran Indonesia

Rengga Dina Permana

Universitas Indonesia

E-mail: rengga.dina@gmail.com

Abstract

Discourse of Global Governance came along with globalization. This article will not showing reader about the debates among scholars regarding the wide definition of globalization, rather this article is a production of critical consciousness. Using Foucault's governmentality in order to dismantle the technology of power this article explains how then globalization with the issues that came along with its discourse. In this case I raise human rights issue that becoming the political rationalization of protecting of migrant worker must be started from human rights discourse and take it as the regime of truth.

Keywords: globalization; governmentality; Human Rights;
Indonesian migrant worker.

Abstrak

Diskursus tentang pemerintahan global hadir bersama dengan globalisasi. Tulisan ini tidak akan menyajikan kepada pembaca perdebatan di antara para penstudi tentang definisi globalisasi, melainkan tulisan ini adalah produksi dari kesadaran kritis penulis. Menggunakan governmentality Foucault untuk mengungkap teknologi memerintah, maka tulisan ini memaparkan bagaimana globalisasi dengan segala isu-isu yang dibawa dan menjadi fokusnya. Isu yang diangkat dalam artikel ini adalah Hak Asasi Manusia (HAM) menjadi rasionalitas politik dalam upaya perlindungan terhadap pekerja migran yang menjadikan HAM sebagai sebuah rezim kebenaran dan dijadikan landasan bagi gerakan-gerakan sosial.

Kata kunci: globalisasi; governmentality; Hak Asasi Manusia (HAM); pekerja migran Indonesia.

Pendahuluan

Kajian ilmu Hubungan Internasional (HI) kontemporer merupakan kajian yang bertumpu pada interaksi berbagai entitas global dalam setiap aksi dan reaksi yang dimunculkan. Interaksi ini tergambar dalam cara pandang terhadap dunia; “...to the way in which we judge and evaluate activities and structures that shape the world.” (...bagaimana cara kita menilai dan mengevaluasi aktivitas serta struktur yang membentuk dunia).¹ Literatur dalam studi Hubungan Internasional pada tahun 1970an didominasi oleh tema mengenai perubahan dunia yang semakin cepat dan kompleks, meninggalkan karakter tradisional yang mewarnai hubungan antar negara pada paruh pertama Abad ke-20.

Robert O. Keohane dan Joseph S. Nye merupakan penulis yang melakukan intervensi teoritis pertama dalam literatur studi Hubungan Internasional yang mendeskripsikan fenomena perubahan tatanan dunia sebagai interdependensi kompleks (*complex interdependence*). Menurut mereka berdua, ada sebuah dunia dimana aktor selain negara terlibat secara langsung dalam politik dunia, dimana hirarki isu di dalamnya telah hilang² dan kekuatan bersenjata tidak lagi menjadi instrumen kebijakan yang efektif.³ Dalam waktu yang hampir bersamaan, Susan Strange yang merupakan salah seorang penstudi ilmu hubungan internasional yang fokus dalam studi ekonomi politik internasional khususnya mengenai kaitan antara aktivitas negara dengan aktivitas agen transnasional dalam upaya mereka mempengaruhi pasar dan kehidupan politik, secara lebih spesifik mengamati tiga bentuk perubahan yang berfokus pada jejaring ekonomi internasional yang langsung memberikan pengaruh langsung terhadap negara-bangsa.⁴ Pertama, pengaruh tersebut berjalan dalam bentuk efek ‘gangguan’ (*disturbance effect*) yang bersifat eksternal – berasal dari bagian lain dari perekonomian internasional – terhadap bagian tertentu dari perekonomian domestik, seperti halnya tingkat pengangguran, harga, suku bunga dan cadangan moneter sebuah negara. Kedua, efek penghalang yang terjadi manakala tingkat kepekaan (*sensitivity*) dari perekonomian

¹ Martin Griffiths, *International Relations Theory in 21st Century: An Introduction* (London dan New York: Routledge, 2007), 1.

² Secara tradisional, isu di dalam hubungan internasional dipisahkan menjadi dua kelompok, yaitu *high politics* (isu-isu keamanan) dan *low politics* (isu-isu ekonomi dan sosial). Dalam pemisahan ini kemudian terbangun hierarki atau tingkatan, di mana hubungan antar negara lebih memprioritaskan *high politics* di atas *low politics*.

³ Robert O. Keohane dan Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston, MA: Little, Brown, 1977), 24.

⁴ Susan Strange, “International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect,” *International Affairs* 46, no. 2 (1970): 304–15.

nasional negara-negara satu sama lain semakin meningkat, sehingga dapat menurunkan atau bahkan menghilangkan tingkat efektifitas kebijakan perekonomian nasional sebuah negara. *Ketiga*, kebijakan ekonomi negara yang menjadi semakin kompetitif, di mana upaya sebuah negara untuk mencapai kepentingan ekonomi nasionalnya dapat berdampak terhadap penurunan kondisi atau bahkan kehancuran ekonomi negara lain, yang justru menjadi sumber baru bagi terjadinya konflik internasional.

Kompleksitas semakin terlihat jelas dalam aspek keamanan melalui pergeseran konsepsi keamanan, dari yang bersifat tradisional, yang menekankan pada kedaulatan dan integritas wilayah negara, menjadi ke arah yang bersifat lebih luas dan tidak tersentral pada negara. Jörn Dosch, seorang profesor di bidang politik internasional yang fokus pada kawasan Asia Tenggara dan Asia Pasifik, membagi konsepsi keamanan menjadi konsepsi keamanan yang bersifat sosial dan konsepsi keamanan manusia (*human security*).⁵ Berbeda dengan konsepsi keamanan tradisional, dalam konsep keamanan sosial, yang menjadi pertaruhan lebih kepada kesatuan nasional, kualitas kehidupan dan distribusi kesejahteraan, di mana ancaman justru dari negara itu sendiri, pendatang dan budaya asing.

Lebih luas lagi, dalam, prioritas keamanan ditekankan kepada individu, umat manusia, hak asasi manusia dan aturan hukum dalam rangka menjamin keberlangsungan hidup, pembangunan, identitas dan pengelolaan hidup manusia. Dalam pendekatan yang tidak tersentralkan pada kepentingan manusia, konsepsi keamanan ditekankan kepada ekosistem di mana manusia hanya merupakan satu bagian di dalamnya. Dalam konsepsi keamanan lingkungan ini, yang menjadi prioritas utama adalah keberlangsungan hidup global yang semakin terancam bahkan oleh aktivitas manusia itu sendiri.⁶

Sejak para penstudi hubungan internasional mencermati perubahan dunia yang semakin cepat dan kompleks di tahun 1970an, telah muncul kesadaran akan kebutuhan suatu mekanisme dan pola institusi baru untuk secara efektif dapat mengatasi beragam permasalahan yang melekat seiring dengan derasnya arus globalisasi. Pada lingkup domestik, berakhirnya Perang Dingin mendorong gelombang demokratisasi sebagai nilai dan sistem universal dalam mengelola kehidupan masyarakat. Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) menjadi manifestasi bagi nilai dan sistem demokrasi yang diyakini sebagai sebuah model ideal dalam relasi negara dan warga negara.

⁵ Michael K. Connors, Rémy Davison, dan Jörn Dosch, *The New Global Politics of the Asia Pacific* (New York: Routledge Curzon, 2004), 82.

⁶ *Ibid.*

Dalam konteks kompleksitas dan jejaring permasalahan yang semakin bersifat transnasional, serta inefektivitas mekanisme penyelesaian masalah yang berpusat pada peranan negara (*state-centric*) mendorong mekanisme pemerintahan yang baik ini juga dijalankan pada level global. Lahirlah konsepsi tentang *global governance*, sebagai upaya yang berjalan secara tertata dan terpercaya untuk mengatasi beragam isu sosial dan politik yang melampaui kapasitas negara untuk mengatasinya secara individual.⁷

Salah satu spektrum isu kajian HI kontemporer yang menjadi prioritas keamanan adalah hak asasi manusia (HAM), di mana sudah terdapat payung hukum internasional yang melindungi HAM seperti Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia (DUHAM) dan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Politik (ICESCR). Salah satu bentuk hak mendasar yang diatur dalam kedua aturan internasional tersebut adalah hak untuk mendapatkan pekerjaan.

Hak untuk mendapatkan pekerjaan dilindungi oleh hukum dan merupakan bagian dari hak asasi manusia. Sebagaimana tertulis dalam *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) Bab III Pasal 6 ayat 1 "*The States Parties to the present Covenant recognize the right to work, which includes the right of everyone to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accepts, and will take appropriate steps to safeguard this right.*" (Negara Pihak dari Kovenan ini mengakui hak atas pekerjaan, termasuk hak semua orang atas kesempatan untuk mencari nafkah melalui pekerjaan yang dipilih atau diterimanya secara bebas, dan akan mengambil langkah-langkah yang memadai guna melindungi hak ini).⁸

Hal yang sama tentang hak untuk mendapatkan pekerjaan juga diatur dalam Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia, yakni dalam pasal 23. Dalam pasal tersebut mencakup tentang hak untuk mendapatkan pekerjaan, hak untuk bebas memilih pekerjaan, hak untuk mendapatkan gaji yang setara, termasuk hak untuk membentuk serikat pekerja dalam rangka melindungi kepentingannya.⁹

Tercatat sejak tahun 1500–1980 perpindahan manusia mencapai angka 200 juta. Perpindahan ini belum dihitung dengan perpindahan yang 'involuntary' atau perpindahan karena adanya kebijakan negara seperti

⁷ Elke Krahnmann, "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?," *Global Governance* 9, no. 3 (2003): 323–46.

⁸ "International Covenant on Economic, Social and Culutral Rights" (1976).

⁹ "Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia," Pub. L. No. 1948105th (1948).

adanya pengungsi yang menyebabkan luasnya makna perpindahan.¹⁰ Secara global perubahan ini telah merubah pula pada pembagian pekerja dalam skala global.¹¹ Peningkatan terhadap perpindahan pekerja dari negara berkembang ke negara maju didominasi oleh pekerja dengan keterampilan rendah dan gaji rendah, merupakan fokus utama di akhir abad ke-20 dan awal abad ke-21, yang disebut oleh Stephen Castles dan Mark J. Miller sebagai “*age of migration*”.¹²

Sampai dengan tahun 2013 tercatat sebanyak 207 juta migran internasional dengan usia berkisar antara 15 tahun ke atas di mana 150,3 juta adalah pekerja migran, dan sebanyak 66,6 juta adalah pekerja migran perempuan (“105th Session of International Labor Conference”, 2016, hlm. 4). Dari angka tersebut, pekerja migran yang bekerja pada sektor domestik mencapai 11,5 juta orang atau sama dengan 17,2 persen di mana sebanyak 8,5 juta orang atau sama dengan 73,4 persen adalah perempuan—Asia Tenggara dan Pasifik merupakan negara asal pekerja migran domestik dengan angka mencapai 24%.¹³

Hingga tahun 2016 data penempatan TKI yang dikeluarkan oleh Pusat Penelitian Pengembangan Dan Informasi (PUSLITFO BNP2TKI) adalah sebanyak 234.451 orang dengan komposisi, berdasarkan sektor kerja, yaitu 125.176 atau sama dengan 53% pekerja migran bekerja di sektor formal dan 109.275 atau sama dengan 47% pekerja migran bekerja di sektor informal, sedangkan komposisi berdasarkan jenis kelamin yaitu 145.392 atau sama dengan 62% adalah pekerja perempuan dan 89.059 atau sama dengan 38% adalah pekerja laki-laki (“Data Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Tahun 2016”, n.d.). Adapun 5 negara tujuan penempatan para pekerja migran terbesar adalah Malaysia (87.616 pekerja migran), Taiwan (77.087 pekerja migran), Singapura

¹⁰ Shirley Hune, “Migrant Women in the Context of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families,” *The International Migration Review* 25, no. 4 (1991): 800.

¹¹ Sassen-Koob, “Notes on the Incorporation of Third World Women into Wage-Labor through Immigration and Off-shore Production,” *International Migration Review* 18, no. 4 (1983): 175–84.

¹² Hironori Onuki, “The Neoliberal Governance of Global Labor Mobility: Migrant Workers and the New Constitutional Moments of Primitive Accumulation,” *Alternatives: Global, Local, Political*, 2016, 2.

¹³ International Labour Organization, *ILO global estimates on migrant workers: Results and methodology* (Geneva: ILO, 2015), 8, 19–21.

(17.700 pekerja migran), Hong Kong (14.434 pekerja migran), dan Saudi Arabia (13.538 pekerja migran).¹⁴

Tingginya jumlah pekerja migran asal Indonesia tidak hanya dikarenakan permintaan dari negara penerima, namun juga datang dari para calon pekerja migran itu sendiri dimana alasan yang paling banyak adalah karena harapan atas perbaikan ekonomi, lebih lanjut bagaimana hal tersebut diharapkan mampu mengurangi angka kemiskinan.¹⁵

Beberapa tahun belakangan banyak tulisan-tulisan yang terbit dan membahas mengenai hubungan antara pekerja migran perempuan dengan pembangunan maupun pengurangan kemiskinan. Ini tidak hanya terbatas pada tulisan berupa artikel jurnal namun juga laporan-laporan resmi dari organisasi internasional. Ini bisa dibaca misalnya dalam laporan yang diterbitkan oleh Bank Dunia (*World Bank*), Organisasi Pekerja Internasional (ILO) pada tahun 2000, dan Organisasi Kerjasama Pembangunan dan Ekonomi (OECD) pada tahun 2004 yang menjadikan remitansi pekerja migran sebagai isu pembangunan yang secara agresif memajukan pendekatan ekonomi dan neoliberal untuk digunakan sebagai pengatur sirkulasi, investasi, dan hal-hal produktif lainnya yang dihasilkan dari pekerja migran.¹⁶

Dikedepankannya agenda ekonomi dan pembangunan melalui migrasi berimplikasi pada keadilan berbasis gender yang hanya dipandang melalui dua pendekatan tersebut, dan ini menghasilkan sebuah kesimpulan bahwa pekerja perempuan migran adalah “sebuah jalan keluar dari kemiskinan” (*pathway out of poverty*) atau “jalan harapan” (*passage of hope*) bukan bagaimana memformulasikan kebutuhan pekerja migran akan pengakuan dan perlindungan.¹⁷ Di Indonesia, pemerintah mulai aktif mencanangkan kontrak migrasi internasional sebagai strategi pembangunan pada tahun 1983 di mana pada tahun tersebut sebanyak 47,000 pekerja meninggalkan Indonesia untuk bekerja di Saudi Arabia dan angka tersebut bertambah kecuali pada masa kiris ekonomi.¹⁸

¹⁴ Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, “Data Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Tahun 2016,” BNP2TKI, 8 Februari 2017, <http://www.bnp2tki.go.id/read/12024/Data-Penempatan-dan-Perlindungan-TKI-Periode-Tahun-2016.html>.

¹⁵ Annette Lansink, “Migration and Development: The Contribution of Women Migrant Workers to Poverty Alleviation,” *Agenda: Empowering Women for Gender Equity*, no. 81 (2009): 126–36.

¹⁶ Rachel Silvey, “Transnational Rights and Wrongs: Moral Geographies of Gender and Migration,” *Philosophical Topics* 37, no. 2 (2009): 78.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, 80–81.

Pendekatan ekonomi dan pembangunan dalam setiap penelitiannya senantiasa memasukkan angka pendapatan yang dihasilkan oleh sektor pekerja migran, remitansi resmi yang berasal dari TKI berdasarkan pada data tahun 2017 (sampai dengan bulan Januari) yang diterbitkan oleh Bank Indonesia mencapai 0,77 miliar dollar AS atau setara dengan 10,212,355,175,625 rupiah (“Data Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Periode Bulan Februari Tahun 2017”, n.d.). Berdasarkan negara tujuan pekerja migran, Saudi Arabia merupakan negara sumber remitansi terbesar yakni 236,736,367 miliar dollar AS dengan jumlah pekerja migran sebanyak 966 pada tahun 2017 (sampai dengan bulan Februari) (“Data Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Periode Bulan Februari Tahun 2017”, n.d.).

Pada data yang dikeluarkan oleh *World Bank* pada tahun 2017 Indonesia menduduki posisi ke-10 penerima remitansi tertinggi di dunia pada tahun 2016 dengan total sebesar 9,2 miliar dollar AS.¹⁹ Sampai di sini, migrasi dan pekerja migran Indonesia yang bekerja di luar negeri jelas menjadi sumber pemasukan yang utama bagi ekonomi nasional.

Remitansi yang dihasilkan para pekerja migran tidak berbanding lurus dengan perlindungan terhadap pekerja migran yang justru buruk. Catatan Kementerian Luar Negeri (Kemlu) terdapat 15,748 kasus Warga Negara Indonesia (WNI) di luar negeri; sebanyak 86 persen dari keseluruhan kasus adalah kasus TKI. Bahkan jumlah kasus TKI domestik (PRT, tukang kebun, supir) mencapai 55 persen atau sama dengan 8,669 kasus.²⁰

**Gambar 1. Rekapitulasi Kasus WNI di Seluruh Dunia
20 Oktober 2015 – 20 Oktober 2016**

	 Semua Kasus	 Pidana	 Perdata	 Keimigrasian	 Ketenagakerjaan	LAIN LAIN
Total Kasus	15.748	1.111	27	10.414	2.344	1.851
 Selesai	10.243	451	10	7.983	865	934
 On Going	5.505	660	17	2.431	1.479	917

Sumber: *Kaleidoskop Perlindungan WNI 2016 Tahun Kedua Kabinet Kerja, Kementerian Luar Negeri RI*

¹⁹ “Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook; Special Topic: Global Compact on Migration,” *World Bank Group*, April 2017, 3.

²⁰ Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, *Kaleidoskop Perlindungan WNI 2016: Tahun Kedua Kabinet Kerja* (Jakarta: Kementerian Luar Negeri, Republik Indonesia, 2017), 111.

Jumlah WNI di luar negeri saat ini mencapai 2.862.495 orang. Jumlah tersebut tidak termasuk mereka yang tidak melaporkan keberadaan mereka yang masuk melalui jalur-jalur ilegal. Sepanjang masa kerja tahun kedua Kabinet Kerja (20 Oktober 2015 - 20 Oktober 2016), Kemlu mencatat terdapat 15.756 kasus WNI di luar negeri. Sebanyak 86 persen (13.568 kasus) dari keseluruhan kasus WNI di luar negeri merupakan kasus TKI. Bahkan jumlah kasus TKI domestik (PLRT, supir, tukang kebun) mencapai 55 persen (8.669 kasus) dari keseluruhan kasus WNI di luar negeri.

Wilayah Asia Timur dan Tenggara merupakan wilayah dengan jumlah kasus WNI terbanyak yaitu 10.613 kasus disusul Timur Tengah dengan 4.652 kasus. Malaysia merupakan negara dengan jumlah kasus WNI terbanyak (sejumlah 9.727 kasus) bukan hanya di wilayah Asia Timur dan Tenggara saja, tapi juga di seluruh dunia. Di Timur Tengah, jumlah kasus WNI terbanyak tercatat di Arab Saudi dan Persatuan Emirat Arab (PEA) dengan jumlah masing masing sebanyak 1.503 dan 798 kasus. Nyaris semua kasus WNI yang terjadi di Arab Saudi dan PEA adalah kasus TKI, terutama TKI domestik.

**Gambar 2. Negara Dengan Kasus WNI Terbanyak
20 Oktober 2015 - 20 Oktober 2016**

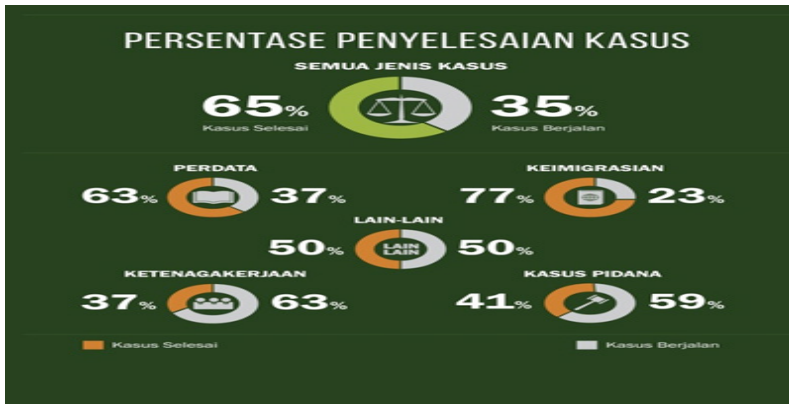


Sumber: Kaleidoskop Perlindungan WNI 2016 Tahun Kedua Kabinet Kerja, Kementerian Luar Negeri RI.

WNI di luar negeri paling banyak mengalami kasus keimigrasian (10.414 kasus). Kasus-kasus keimigrasian meliputi penyalahgunaan izin tinggal/visa, melebihi masa tinggal (*overstay*), hingga tidak memiliki dokumen lengkap (*undocumented*). Selain kasus keimigrasian, WNI juga banyak terjerat permasalahan ketenagakerjaan (2.344 kasus) dan pidana

(1.111 kasus). Sebanyak 60 persen masalah ketenagakerjaan didominasi oleh WNI yang berprofesi sebagai TKI sektor domestik, seperti PLRT atau supir pribadi. Adanya penghentian penempatan TKI sektor domestik sesuai dengan Kepmenaker No. 260/2015, seharusnya terjadi penurunan jumlah kasus TKI sebagai konsekuensi dari penghentian penempatan TKI. Alih-alih turun, jumlah kasus TKI cenderung stagnan dari tahun lalu (2015).

Gambar. 3. Persentase Penyelesaian Kasus WNI
20 Oktober 2015 – 20 Oktober 2016



Sumber: *Kaleidoskop Perlindungan WNI 2016 Tahun Kedua Kabinet Kerja, Kementerian Luar Negeri RI.*

Indonesia bukan tidak memiliki perangkat aturan untuk melindungi para pekerja migran Indonesia di Luar Negeri, namun perangkat aturan tersebut dinilai prioritasnya hanya pada penempatan dan bukan pada perlindungan. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri yang terdiri dari 109 Pasal dan 16 Bab hanya memuat 8 Pasal, yakni Pasal 77 sampai Pasal 84, yang mengatur tentang perlindungan sedangkan 86 Pasal lainnya mengatur mengenai mekanisme penempatan pekerja migran. Selain itu terdapat dua putusan Mahkamah Konstitusi No. 50/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa Pasal 59²¹ tidak berlaku karena bertentangan dengan Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun

²¹ Pasal 59 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 :“Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja pada pengguna perseorangan yang telah berakhir perjanjiannya dan akan memperpanjang perjanjiannya, maka TKI yang bersangkutan harus pulang dulu ke Indonesia.”

1945 dan putusan Mahkamah Konstitusi No. 019-020/PUU-III/2005 yang menyatakan bahwa Pasal 35 huruf d²² tidak berlaku.

Berdasarkan pada latar belakang tersebut, maka dibentuklah Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perlindungan Pekerja Indonesia di Luar Negeri (NA RUU PPILN) yang sekaligus menyesuaikan dengan *International Convention on The Protection of The Rights of All Migrant Workers and Their Families* (Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya) yang telah diratifikasi menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Pengesahan *International Convention On The Protection Of The Rights Of All Migrant Workers And Members Of Their Families* (Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya).

Semua perhatian dan upaya untuk memajukan hak-hak pekerja migran, termasuk pekerja domestik, muncul dalam pertemuan multilateral di antara lembaga pemerintahan seperti contohnya “The Colombo Process Meeting” di mana salah satu tujuan dari pertemuan ini adalah sebagai tanggapan atas sejumlah panggilan dari beberapa negara pengirim tenaga kerja di Asia yang menyadari perlunya untuk mengoptimalkan manfaat dari pekerja migran yang terorganisir sambil melindungi pekerja migran dari praktik-praktik eksploitatif yang terjadi baik dalam proses perekrutan maupun setelah bekerja.

Namun yang belum menjadi fokus utama dalam pembahasan perlindungan terhadap pekerja migran adalah mengenai sejumlah teknik memerintah yang memungkinkan baik aktor negara maupun entitas lain di luar negara memilih untuk memulai analisisnya dari diskursus Hak Asasi Manusia sehingga membangun pemahaman bahwa permasalahan buruh migran Indonesia adalah permasalahan tentang pemenuhan HAM.

Berdasarkan pada latar belakang masalah tersebut, penulis memiliki sudut pandang bahwa meletakkan isu perlindungan pekerja migran sebagai sebuah urgensi pemenuhan perlindungan HAM adalah diskursus yang menjadikannya sebuah keniscayaan atau kebenaran. Struktur-struktur diskursif telah membentuk dan mengorganisir relasi sosial melalui proses artikulasi yang sampai batas tertentu memainkan peranan vital dalam mengkonstruksikan identitas (*identity*) objek, individu, ataupun agen kolektif. Dalam kondisi tersebut, urgensi muncul

²² Pasal 35 huruf d Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 : “Perekrutan calon TKI oleh pelaksana penempatan TKI swasta wajib dilakukan terhadap calon TKI yang telah memenuhi persyaratan: ... d. berpendidikan sekurang-kurangnya lulus sekolah lanjutan tingkat pertama (SLTP) atau yang sederajat.”

untuk melakukan telaah kritis melalui rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini adalah, **“Mengapa studi mengenai pemenuhan perlindungan terhadap pekerja migran Indonesia senantiasa dibingkai dalam kerangka pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM)?**

Tulisan ini akan berfokus pada kondisi dan modus pemerintahan yang membentuk pemahaman tentang akar permasalahan yang dihadapi oleh pekerja migran Indonesia dan bagaimana modus tersebut dijadikan dasar bagi agenda perlindungan pekerja migran Indonesia sebagai tantangan pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM).

Kerangka Teoretik

Governmentality digunakan untuk menganalisa permasalahan mengenai teknologi memerintah, “*Governmentality is introduced by Foucault to study the “autonomous” individual’s capacity for self-control and how this is linked to forms of political rule and economic exploitation*” (“*Governmentality* diperkenalkan oleh Foucault untuk mempelajari kapasitas individu yang “otonom” untuk melakukan pengendalian diri dan bagaimana pengendalian tersebut memiliki keterkaitan dengan bentuk-bentuk aturan politik dan eksploitasi ekonomi”).²³

Michel Foucault, seorang filsuf Perancis dengan fokus studi meliputi seksualitas, relasi kuasa dan pengetahuan, serta diskursus yang dalam ilmu hubungan internasional hasil penelitiannya sering digunakan untuk menelusuri bentuk-bentuk kuasa dalam menciptakan ilmu pengetahuan sehingga dalam suatu linimasa tertentu dimungkinkan suatu bentuk pendisiplinan bahkan dalam setiap level kehidupan manusia mulai dari individu sampai sistem yang besar seperti hubungan internasional, mendefinisikan pemerintah sebagai perilaku, atau, lebih tepatnya, sebagai “pelaksanaan melakukan” (*conduct of conduct*) dan dengan demikian sebagai istilah yang berkisar dari “pengaturan diri” (*governing the self*) kepada “mengatur oranglain” (*governing others*). Wendy Larner menambahkan, bahwa Foucault mengidentifikasi kesinambungan antara *government of oneself* (seni memerintah diri), *government of one or few others* (seni memerintah satu atau beberapa lainnya), dan *government of state* (seni memerintah negara) yang dari ketiganya bertujuan untuk menstruktur kemungkinan timbulnya aksi dari kelompok lain.

²³ Thomas Lemke, “Foucault, Governmentality, and Critique,” *Paper dipresentasikan dalam Rethinking Marxism Conference* (University of Amherst (MA), 21-24 September 2000), 4.

Tentu saja, *government* yang dimaksudkan oleh Foucault disini bukan sistem pemerintahan negara pada umumnya. *Government* digunakan untuk menjelaskan relasi antara *technologies of the self* (teknik memerintah yang bersifat ke-diri-an) dan *technologies of domination* (teknik memerintah yang bersifat dominasi). Pada titik ini harus betul-betul dipahami bahwa teknik memerintah yang bersifat mendominasi (*technologies of domination*) antara individu satu dengan lainnya telah menjadi bentuk lain yang menunjukkan bahwa individu bertindak atas kehendak sendiri. Dan sebaliknya memahami teknik memerintah yang bersifat ke-diri-an (*technologies of the self*) terintegrasi di dalam struktur paksaan dan dominasi.²⁴

Sebagaimana ditulis oleh Foucault (1993), "*Governing people, in the broad meaning of the word, is not a way to force people to do what the governor wants; it is always a versatile equilibrium, with complementarity and conflicts between techniques which assure coercion and processes through which the self is constructed or modified by himself*" ("Memerintah manusia, dalam arti yang lebih luas dari sekedar kata, bukanlah sebuah cara untuk memaksa manusia untuk melakukan apa yang diinginkan oleh pemerintah; hal tersebut selalu merupakan ekuilibrium serbaguna, dengan saling melengkapi dan konflik antar teknik yang menjamin paksaan dan proses di mana diri dibangun atau dimodifikasi oleh dirinya sendiri")²⁵

Government dijalankan melalui pendidikan akan keinginan dan konfigurasi kebiasaan, aspirasi dan kepercayaan. Bujukan dilibatkan, dalam rangka yang berwenang berusaha untuk mendapatkan persetujuan. Tidak hanya itu saja, ketika *power* dijalankan dari jauh, orang tidak perlu menyadari bagaimana perilaku mereka sedang dilakukan atau mengapa, jadi pertanyaan tentang *conduct that is being conducted* tidak akan muncul.²⁶ Salah satu penelitian yang menggunakan teori *governmentality* adalah kritik terhadap neoliberalisme.

Permasalahan utama yang disasar oleh Foucault adalah untuk menemukan rasionalitas seperti apa yang digunakan dalam menganalisis tentang pemerintahan.²⁷ Yang harus diperhatikan adalah analisis tentang *government* tidak hanya dipusatkan pada mekanisme legitimasi dominasi atau bagaimana menutupi kekerasan, melampaui itu semua makan

²⁴ Ibid.

²⁵ Michel Foucault, "About the Beginning of the Hermeneutics of the Self," in *Transcription of two lectures in Darthmouth on Nov. 17 and 24, 1980*, 1993.

²⁶ Tania Murray Li, "Governmentality," *Anthropologica* 49, no. 2 (2007): 275.

²⁷ Michel Foucault, *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977* (Brighton: Harvester, 1980), 226.

analisis harus berpusat pada pengetahuan yang merupakan bagian dari praktik-praktik *government*, sistematisasi dan “rasionalisasi” atas panduan pragmatik.²⁸ Perlu digarisbawahi bahwa rasionalitas di sini bukanlah rasionalitas yang merujuk pada alasan transendental, melainkan merujuk pada praktik-praktik sejarah; yang mengacu kepada hubungan sosial. Mengenai rasionalisasi, Foucault membuat pernyataan yang sangat jelas:

*“I don’t believe one can speak of an intrinsic notion of ‘rationalization’ without on the one hand positing an absolute value inherent in reason, and on the other taking the risk of applying the term empirically in a completely arbitrary way. I think one must restrict one’s use of this word to an instrumental and relative meaning. The ceremony of public torture isn’t in itself more irrational than imprisonment in a cell; but it’s irrational in terms of a type of penal practice which involves new ways of calculating its utility, justifying it, graduating it, etc. One isn’t assessing things in terms of an absolute against which they could be evaluated as constituting more or less perfect forms of rationality, but rather examining how forms of rationality inscribe themselves in practices or systems of practices, and what role they play within them, because it’s true that ‘practices’ don’t exist without a certain regime of rationality.”*²⁹

Konsep *governmentality* menyarankan bahwa tidak hanya penting memahami rasionalitas neoliberal sebagai representasi masyarakat yang memadai, namun juga penting untuk memahami bagaimana rasionalitas neoliberal berfungsi sebagai “*politics of truth*” (“politik kebenaran”, menghasilkan bentuk pengetahuan baru, menemukan gagasan dan konsep baru yang berkontribusi terhadap domain peraturan dan intervensi baru dari “*government*”). Foucault menyarankan perlunya kita menahan diri dari konsep rasionalis atas rasionalitas (“*rationalist conception of rationality*”),

“Neo-liberal practices are not necessarily instable or in crisis, when they rely on increasing social cleavages or relate to an incoherent political program. Neo-liberalism might work not instead of social exclusion and marginalisation processes or political “deficiencies”; on the contrary, relinquishing social securities and political rights might well prove to be its raison d’être” (“Praktik neoliberal tidak harus diaplikasikan dalam kondisi tidak stabil atau dalam krisis, ketika mereka bergantung pada peningkatan perpecahan sosial atau berhubungan dengan program politik yang tidak koheren. Neo-liberalisme mungkin bekerja bukan proses pengucilan sosial dan marginalisasi atau

²⁸ Lemke, “Foucault, Governmentality, and Critique,” 7.

²⁹ Michel Foucault, “Questions of Method,” in *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, ed. oleh Graham Burchell, Colin Gordon, dan Peter Miller (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991), 79.

“kekurangan” politik; Sebaliknya, melepaskan sekuritas sosial dan hak politik mungkin terbukti sebagai sebuah nilai”).³⁰

Penelusuran Foucault terhadap ekonomi dan politik dalam kerangka neoliberal menunjukkan bahwa pertama-tama harus dibentuk suatu pemahaman tentang tenaga kerja sebelum tenaga kerja bisa dimanfaatkan. Artinya adalah waktu hidup (*life time*) harus disintesis menjadi waktu buruh (*labor time*), individu harus ditundukkan pada lingkaran produksi, kebiasaan harus dibentuk, serta ruang dan waktu harus diatur sesuai dengan skema. Dengan demikian, eksploitasi ekonomi mensyaratkan suatu bentuk “*political investment of the body*”. Hasil penelitian Foucault berkontribusi dalam memperbesar kritik Marx tentang ekonomi politik melalui “*critique of political anatomy*” (“kritik terhadap otonomi politik”). Dalam kritik terhadap ekonomi dan politik Foucault sampai pada kesimpulan bahwa,

Governmentality is at once internal and external to the state, since it is the tactics of government which make possible the continual definition and redefinition of what is within the competence of the state and what is not, the public versus the private, and so on; thus the state can only be understood in its survival and its limits on the basis of the general tactics of governmentality” (Governmentality bersifat internal dan eksternal, karena ini adalah taktik pemerintahan yang memungkinkan definisi terus-menerus dan redefinisi dari apa yang sesuai dengan kompetensi negara dan apa yang tidak, publik versus swasta, dan sebagainya; dengan demikian negara hanya bisa dipahami dalam kelangsungan hidupnya dan batasannya berdasarkan taktik umum pemerintahan).³¹

Penelusuran lainnya menggunakan konsep *governmentality* memungkinkan penelitian ini untuk menyajikan pemahaman tentang dominasi dan teknik memerintah yang bersifat ke-diri-an (*technologies of the self*) yang berbeda. Selama ini hasil-hasil penelitian lainnya sampai pada kesimpulan bahwa politik global neoliberal menyebabkan “kemunduran negara”, melalui analisis *governmentality* kita akan mendapati bahwa neoliberal memungkinkan negara untuk mengalami transformasi politik yang merestrukturisasi relasi kuasa dalam masyarakat. Apa yang kita lihat hari ini bukanlah berkurangnya kedaulatan negara dan penurunan kapasitas perencanaan melainkan peprindahan dari teknik memerintah formal ke informal dan kemunculan aktor baru dalam pemerintahan sebagai contoh kelompok masyarakat sipil, hal tersebut menunjukkan

³⁰ Lemke, “Foucault, Governmentality, and Critique,” 10.

³¹ Foucault, “Questions of Method,” 103.

transformasi mendasar dalam kenegaraan dan hubungan baru antara aktor negara dan masyarakat sipil.

Sikap teoritis ini menjadikan analisis yang lebih kompleks mengenai bentuk pemerintahan neoliberal yang tidak hanya menunjukkan intervensi langsung melalui agenda pemberdayaan dan pembentukan aparatus negara khusus (*specialized state apparatuses*), namun juga secara khas mengembangkan teknik memerintah tidak langsung dan teknik pengendalian individu.³² Salah satu bentuk nyata dari teknik memerintah tidak langsung yang menghasilkan suatu bentuk pengendalian diri yang dibahas dalam penelitian ini adalah kesadaran diri yang muncul dari kelompok masyarakat sipil untuk melakukan perlindungan terhadap pekerja migran Indonesia dalam kerangka Hak Asasi Manusia (HAM) – pemilihan HAM sebagai dasar dilakukannya perlindungan terhadap pekerja migran, yang dituangkan dalam NA RUU PPILN, adalah melalui proses rasionalisasi nilai-nilai universal bahwa mendapatkan pekerjaan yang layak adalah hak setiap manusia dan memilih untuk menjadi pekerja migran adalah merupakan salah satu hak asasi manusia –. Yang menjadi poin problematisasi adalah rasionalisasi HAM sebagai bingkai utama perlindungan pekerja migran dan bagaimana rasionalisasi tersebut menjadi rasionalitas bersama.

Governmentality, sebagai rasionalitas politik, seperti halnya aparatur yang menciptakan realitas terprogram yang dimungkinkan melalui pengenalan perangkat aturan ke dalam realitas: bentuk-bentuk moral, struktur epistemologis, dan tatanan bahasa yang spesifik. Bentuk-bentuk moral dibentuk oleh konsepsi tentang sifat dan batasan wewenang yang sah, dengan pembagian wewenang ini melalui berbagai bidang keahlian – pedagogis, militer, keluarga, politik, dan kesehatan – dan melalui prinsip-prinsip ideal dalam organisasi politik yang berfungsi untuk membimbing dan melegitimasi penggunaan kekuasaan: kebebasan, kesetaraan, otonomi moral, keterwakilan, dan sebagainya.³³ Rasionalitas politik juga dibentuk dalam hubungannya dengan diskursus keilmuan yang spesifik serta hubungannya dengan obyek yang diatur: populasi, bangsa, ekonomi, masyarakat, komunitas, warga negara, individu, dan pengusaha yang membentuk struktur epistemologis dari *governmentality*.³⁴

³² Lemke, "Foucault, Governmentality, and Critique," 12.

³³ Nikolas Rose, *Power of Freedom: Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 42.

³⁴ Călin Cotoi, "Neoliberalism: a Foucauldian Perspective," *International Review of Social Research* 1, no. 2 (2001): 117.

Sedangkan tatanan bahasa spesifik yang digunakan dalam *governmentality* berhubungan dengan seperangkat teknologi intelektual yang memiliki peran untuk menciptakan sebuah realitas yang bisa ‘dikembangkan’, ‘dimodernisasi’ atau ‘diglobalisasi’.³⁵ Rose menyimpulkan bahwa,

“governmentality works through discursive fields characterized by a shared vocabulary within which disputes can be organized, by ethical principles that can communicate with one another, by mutually intelligible explanatory logics, by commonly accepted facts, by significant agreement on key political problems. Within this zone of intelligible contestation, different political forces infuse the various elements with distinct meanings, link them with distinct thematics, and derive different conclusions as to what should be done, by whom and how”.³⁶

Melalui perspektif ini, semua corak institutif dari modernitas—subyektivitas baru, ide tentang sifat manusia dan diri, risiko dan reflektivitas, etika manusia dan kebebasan—tidak terletak di luar atau bertentangan dengan kekuasaan dan teknologi kuasa melainkan hasil dari konfigurasi kuasa, penemuan tentang teknik-tenik (memerintah), rasionalitas politik, termasuk teknik tentang pengaturan diri. Kebebasan yang kita nikmati dalam teknologigovernmentality neoliberal merupakan hasil dari beragam teknologi tentang manusia.³⁷

Pembahasan

Penggunaan konsep “*governmentality*” dalam literatur digunakan untuk menjelaskan dua kondisi. *Pertama*, digunakan untuk menjelaskan bentuk praktik kekuasaan dengan latar belakang adalah Eropa di abad ke-18 dimana kekuasaan digunakan bukan untuk mempertahankan wilayah atau penguatan kedaulatan sang berdaulat melainkan sebuah praktik untuk mengoptimalkan kesehatan dan kesejahteraan populasi. Penggunaan ini salah kaprah semenjak praktik kekuasaan dalam konsep *governmentality* tidaklah sederhana. *Kedua*, konsep *governmentality* digunakan sebagai pisau analisis yang berguna untuk menjelaskan bagaimana praktik memerintah senantiasa melibatkan keterwakilan, pengetahuan, dan justifikasi dari para ahli sehingga praktik memerintah hampir pasti memproduksi kebenaran. Penggunaan kedua ini yang juga akan digunakan dalam penelitian ini.

³⁵ Nikolas Rose dan Peter Miller, “Political Power beyond the State: Problematics of Government,” *The British Journal of Sociology* 43, no. 2 (1992): 179.

³⁶ *Ibid.*, 42.

³⁷ *Ibid.*, 55.

Karakteristik utama dari permasalahan atau isu global terletak pada penyelesaiannya yang melampaui kemampuan dari sebuah negara-bangsa.³⁸ Sepanjang sejarahnya, umat manusia semakin dihadapkan dengan beragam permasalahan dalam wujud perubahan iklim, flu avian, instabilitas keuangan, terorisme, arus migrasi dan pengungsi, dan kemiskinan, sebagai manifestasi dari isu-isu global yang penyelesaiannya membutuhkan kerjasama antar bangsa. Namun seiring dengan semakin kompleksnya permasalahan atau isu global, kerjasama antar negara-bangsa saja tidak cukup untuk dapat secara efektif mengatasinya. Dibutuhkan kerjasama dalam cakupan yang lebih luas, melibatkan beragam aktor yang saling terhubung dalam dunia yang semakin terjejaring.

Kesamaan (*commonalities*) merupakan kata kunci untuk menjelaskan pentingnya kerjasama di antara beragam aktor untuk mengatasi permasalahan atau isu yang tidak lagi terlokalisir dalam ruang lingkup aktor dan wilayah yang otonom. Singkatnya, umat manusia di dunia dihadapkan pada permasalahan dan isu yang sama, yang saling terhubung, sehingga dibutuhkan upaya bersama di dalam mengatasinya.

Secara spesifik, bagi Vinay Bhargava, merupakan seorang penasihat teknis dan anggota dari suatu LSM internasional yang mendukung organisasi masyarakat sipil dan mempromosikan keterlibatan warga negara dalam meningkatkan pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan bebas dari korupsi terdapat beberapa karakteristik “kesamaan” (*commonalities*) dari isu-isu global, diantaranya: *pertama*, setiap isu mempengaruhi sejumlah besar manusia yang berada di berbagai Negara; *kedua*, setiap isu merupakan salah satu perhatian utama, baik langsung ataupun tidak langsung, bagi seluruh atau sebagian besar negara-negara yang ada di dunia, seringkali tercermin dari deklarasi atau penyelenggaraan konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) atas isu tersebut; *ketiga*, setiap isu memiliki implikasi yang membutuhkan adanya sebuah pendekatan regulatoris secara global, di mana tidak ada satupun pemerintah yang memiliki kekuasaan atau otoritas untuk menerapkan solusi, dan kekuatan pasar sendiri tidak dapat mengatasi permasalahan tersebut.

Dalam rangka memahami kondisi objektif dari permasalahan dan isu global yang muncul, pemahaman analitis terhadap fenomena globalisasi sebagai kekuatan pendorong tidak dapat didudukkan dalam posisi yang bersifat *taken for granted*. Analisis problematisasi adalah sebuah urgensi, setidaknya terdapat dua aspek problematisasi yang sudah

³⁸ Vinay Bhargava, *Global Issues for Global Citizens: An Introduction to Key Development Challenges* (Washington DC: World Bank, 2006), 1.

dilakukan oleh penelitian sebelumnya. *Pertama*, problematisasi yang berbasis pada pemikiran Marxisme dalam studi Hubungan Internasional dan Ekonomi Politik Internasional merupakan salah satu bentuk perkembangan pemahaman yang tidak melihat globalisasi sebagai sebuah faktor independen, namun lebih merupakan fenomena yang didorong oleh kekuatan lain yang lebih besar, yang mengacu kepada relasi kelas (*class relations*) dalam sistem kapitalisme. Kelas, sebagai titik masuk dari kategori analisis ini tidaklah dipandang dalam kerangka sosiologis, sebagai sebuah terminologi statis dan deskriptif yang mengacu kepada kelompok individu yang memiliki pengalaman, atau kesempatan hidup dan relasi kerja yang sama.³⁹ Secara lebih spesifik, kelas dalam analisis ini terkait dengan pemisahan tenaga kerja dengan alat produksi, sehingga di dalam masyarakat tercipta relasi di antara dua kelas, yaitu pemilik modal dan tenaga kerja.

Wendy Larner, seorang ilmuwan sosial yang fokus studinya pada area interdisipliner meliputi globalisasi, tata pemerintahan, dan gender, dan William Walters, seorang profesor di Universitas Carleton yang fokus studinya pada studi *governmentality foucauldian*, migrasi, perbatasan dan keamanan, serta politik sosiologi internasional, membuat analisis tentang globalisasi menggunakan *governmentality*,

“... explores how governing always involves particular representations, knowledge, and expertise regarding that which is to be governed. This second understanding draws attention to the complex relationship between thought and government. Whether it is the government of an enterprise, a state, or one’s own health, the practice of government involves the production of particular “truths” about these entities. Seeking out the history of these truths affords us critical insights concerning the constitution of our societies and ourselves”.⁴⁰

Apa yang disampaikan oleh Larner dan Walters mengenai modus memerintah di atas sebaiknya tidak dipahami sebagai sebuah kesepakatan bahwa keterlibatan entitas lain di luar negara dalam jejaring politik dunia adalah *taken for granted* sebagaimana yang dilakukan penstudi seperti Keck dan Sikkink dalam tulisan mereka tentang Jejaring Advokasi Transnasional.⁴¹ Sebelum beranjak pada argumentasi Larner dan Walters

³⁹ Ibid., 103–12.

⁴⁰ Wendy Larner dan William Walters, “Globalization as Governmentality,” *Alternatives* 29, no. 5 (2004): 496.

⁴¹ Margaret E. Keck dan Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Cornell Univeresity Press, 1998).

bahwa globalisasi adalah *governmentality*, sebelumnya akan dipaparkan penelitian Keck dan Sikkink tentang jejaring advokasi transnasional.⁴²

Klaim pertama Margaret E. Keck dan Kathryn Sikkink, dua orang penstudi ilmu hubungan internasional yang memfokuskan studi mereka pada advokasi jejaring transnasional, tentang Jejaring Advokasi Transnasional adalah tentang siapa saja aktor yang terlibat dan bagaimana mereka terlibat, "*A transnational advocacy network includes those relevant actors working internationally on an issue, who are bound together by shared values, a common discourse, and dense exchanges of information and services*". Melalui penelusuran terhadap jejaring advokasi modern yang sudah pernah ada sebelumnya, argumentasi Keck dan Sikkink adalah "*despite their differences, these networks are similar in several important respects: the centrality of values or principled ideas, the belief that individuals can make a difference, the creative use of information, and the employment by nongovernmental actors of sophisticated political strategies in targeting their campaigns*."⁴³

Dari argumentasi Keck dan Sikkink di atas, problematisasi jelas tidak dilakukan oleh Keck dan Sikkink dalam penelitiannya mengenai jejaring advokasi transnasional sehingga penelitiannya hanya berfungsi untuk memformulasikan suatu skema umum yang digunakan oleh jejaring advokasi transnasional dan akhirnya dipergunakan di banyak penelitian tanpa mempertanyakan bagaimana nilai (*value*) dan ide-ide prinsip (*principles ideas*) tertentu disepakati sebagai nilai dan prinsip bersama. Jejaring Advokasi Transnasional juga berfungsi untuk mempromosikan pengimplementasian norma-norma yang sesuai dengan standar internasional.

Sebagaimana pemikir konstruktivis Martha Finnemore, seorang ilmuwan hubungan internasional yang memfokuskan studinya pada tata pemerintahan global, organisasi internasional, etika, dan teori-teori sosial, dalam Hubungan Internasional bahwa aktor dan kepentingan terkonstitusi melalui interaksi, "*states are embedded in dense networks of transnational and international social relations that shape their perceptions of the world and their role in that world. States are socialized to want certain things by the international society in which they and the people in them live*."

⁴² Beragam aktor yang muncul juga menjadi salah satu variabel penanda bagi perubahan dunia yang semakin cepat dan kompleks. Sebagaimana tulisan Keohane dan Nye (1977) melalui narasi interdependensi kompleks di mana pluralisasi aktor menjadi penyumbang besar bagi meningkatnya kompleksitas dunia pada saat itu. Baca: Keohane dan Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 55.

⁴³ Keck dan Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, 1-2.

Pertanyaan utama yang dirumuskan oleh Keck dan Sikkink dalam mengamati interaksi transnasional, yaitu (1) Apa yang dimaksud sebagai Jejaring Advokasi Transnasional? (*What is a transnational advocacy network?*); (2) Mengapa dan bagaimana mereka muncul? (*Why and how do they emerge?*); (3) Bagaimana jejaring advokasi bekerja? (*How do advocacy networks work?*); (4) Dalam kondisi apa jejaring advokasi ini efektif untuk dilakukan – kondisi bagaimana yang memungkinkan advokasi ini mencapai tujuannya? (*Under what conditions can they be effective – that is, when are they most likely to achieve their goals?*)⁴⁴

Jejaring merupakan bentuk organisasi yang memiliki karakteristik tertentu yakni sukarela, timbal-balik, dan memiliki pola komunikasi dan pertukaran informasi yang horizontal. Terlepas dari perbedaan antara kondisi domestik dan internasional, konsep jejaring berjalan dengan baik karena menekankan pada hubungan yang bersifat terbuka antara aktor yang berkomitmen dan berpengetahuan yang bekerja di bidang isu khusus. Jejaring ini disebut jejaring advokasi karena para advokat membela suatu sebab atau proposisi. Yang unik dari advokasi yang dilakukan oleh jejaring transnasional ini adalah mereka mengorganisir diri mereka untuk mendorong sebuah sebab, ide-ide prinsip, dan norma, dan mereka seringkali melibatkan individu yang menganjurkan perubahan kebijakan yang tidak dapat dengan mudah mendapatkan tautan dengan para rasionalis sehingga sulit dari mereka untuk mengartikulasikan kepentingan mereka.

Kemunculan Jejaring Advokasi Transnasional biasanya berada di seputar isu-isu yang (1) saluran komunikasi antara kelompok domestik dengan pemerintah diblokir atau terhambat atau meskipun ada saluran komunikasi namun tidak efektif untuk menyelesaikan konflik sehingga memunculkan pola bumerang sebagai karakteristik dari jejaring ini; (2) baik aktivis maupun “pengusaha politik” mempercayai bahwa jejaring dapat membantu misi dan kampanye mereka bertindak lebih jauh; dan (3) konferensi maupun bentuk kontak internasional lainnya menciptakan sebuah arena untuk pembentukan dan penguatan jejaring.

Saluran komunikasi yang terblokir, menjadikan arena internasional sebagai satu-satunya alat bagi aktivis domestik untuk mendapatkan perhatian atas isu yang mereka angkat. Menurutny, jejaring semacam ini akan terbentuk pada saat masyarakat dan NGO lokal tidak memiliki saluran ke pemerintah negara, misalnya untuk menyampaikan aspirasinya, sehingga mereka mencari aliansi internasional untuk mendapatkan dukungan, serta menambah kekuatan dari luar untuk

⁴⁴ Ibid., 4.

menekan pemerintah negara yang bersangkutan. Maka dari itu, proses ini disebut sebagai *boomerang pattern* atau pola bumerang.

Proses pembentukan dari jejaring advokasi transnasional yang melibatkan organisasi masyarakat sipil serta NGO internasional ini berawal dari adanya pemunculan norma yang memerlukan adanya *norm entrepreneur*⁴⁵ dan *norm promotor*⁴⁶. Pemunculan norma ini bisa dilandasi oleh berbagai macam hal, yaitu: (1) empati, di mana *norm entrepreneur* memiliki kapasitas untuk berpartisipasi dalam perasaan atau gagasan pihak lain; (2) altruisme, di mana *norm entrepreneur* bertekad untuk memberikan manfaat kepada pihak lain dengan resiko kerugian yang signifikan terhadap keadaan aktor itu sendiri; serta (3) komitmen ideasional, di mana *norm entrepreneur* mempromosikan norma-norma karena ia percaya akan nilai-nilai yang akan terwujud dengan terbentuknya norma yang ia usung.

Sebagian besar dari jejaring advokasi transnasional menggunakan persuasi dan sosialisasi dalam strateginya dalam rangka untuk menghindari terjadinya konflik. Persuasi dan sosialisasi yang dilakukan itu seringkali melibatkan adanya diskusi dan banding dengan pihak lawan. Di samping itu, jejaring juga memberikan tekanan (*pressure*), persuasi dengan tekanan fisik dan moral (*arm-twisting*), memberi sanksi-sanksi yang mendorong (*encouraging sanctions*), dan cara yang terakhir adalah dengan memermalukan (*shaming*).⁴⁷ Keck dan Sikkink menjelaskan, bahwa ada empat tipologi taktik (*typology of tactics*) yang dilakukan oleh jejaring dalam usahanya untuk mempersuasi, mensosialisasikan ide, serta memberi tekanan, yaitu *information politics*⁴⁸ (informasi politik), *symbolic politics* (simbolik politik), *leverage politics* (pengaruh politik), dan *accountability politics* (akuntabilitas politik).

Keck dan Sikkink memformulasikan suatu kondisi (atau disebut *tipping point*) jika pemerintah negara yang bersangkutan telah meyakini norma yang diusung oleh jejaring tersebut.⁴⁹ Identifikasi atas keberhasilan advokasi transnasional dapat dilihat melalui beberapa tahapan, yaitu: (1) penciptaan isu dan penyetapan agenda, yaitu pada saat aktor target

⁴⁵ Pihak yang membentuk norma-norma atau nilai-nilai, serta usaha-usaha yang diusung oleh jejaring

⁴⁶ Platform organisasi yang mempromosikan norma-norma yang diusung. Seperti dijelaskan oleh Finnemore dan Sikkink, *norm entrepreneur* memunculkan norma yang diusung oleh jejaring dengan cara membahasakan sebuah isu dan kemudian mempromosikannya.

⁴⁷ Margaret E. Keck dan Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics.*, 16.

⁴⁸ *Ibid.*, 18–20.

⁴⁹ *Ibid.*, 91.

telah memahami isu yang diusung oleh jejaring dan telah memasukkan isu tersebut ke dalam agendanya, (2) mempengaruhi posisi diskursif negara dan organisasi internasional, yaitu pada saat isu tersebut telah memberikan pengaruh pada posisi diskursif suatu negara dan organisasi internasional, (3) mempengaruhi prosedur internasional (*influence on institutional procedures*), yaitu saat isu yang diusung telah membawa pengaruh terhadap prosedur institusional, (4) mempengaruhi perubahan kebijakan pada “target aktor” tertentu, bisa saja negara, organisasi internasional, maupun sektor swasta, yaitu pada saat isu yang diangkat oleh jejaring telah membawa pengaruh terhadap perubahan kebijakan pada aktor target yang bisa jadi adalah negara, organisasi internasional, maupun aktor swasta, serta (5) mempengaruhi sikap negara, yaitu saat negara telah mengubah sikapnya terkait dengan isu yang diangkat oleh jejaring.⁵⁰

Keck dan Sikkink juga menyadari bahwa norma-norma yang sudah dipraktikkan dalam waktu yang lama secara otomatis telah menyandang kualitas *taken-for-granted quality*, di mana dalam praktik dan standar yang diberlakukan telah menjadi rutinitas sehingga dipahami sebagai hukum alam (*laws of nature*). Perubahan normative secara inheren sulit dan bahkan berpotensi memecah belah karena perubahan tersebut mensyaratkan aktor-aktor yang bertugas untuk mempertanyakan praktik-praktik rutin tersebut dan kemudian memikirkan bentuk praktik-praktik baru. Yang membedakan terhadap aktivis-aktivis terpelajar (*principled activists*) yang dibahas dalam tulisan Keck dan Sikkink adalah bahwa gerakan mereka merupakan sebuah hasil dari **kesadaran diri** (*self-conscious*) dan **refleksi diri** (*self-reflective*) atas sifat dasar dari kesadaran normatif mereka.

Sampai pada titik ini, semenjak Keck dan Sikkink sering sekali menggunakan terminologi domestik *versus* internasional dan/atau global maka menarik untuk kita memahami tentang bagaimana selama ini kita mengimajinasikan dunia. Untuk memahami itu, maka kita akan kembali pada argumentasi Larner dan Walters tentang Globalisasi sebagai Rasionalitas Geopolitik (*Globalization as Geopolitical Rationality*).⁵¹ Menggunakan perspektif kritis tentang geopolitik di mana perspektif tersebut merupakan hasil representatif terhadap studi globalisasi sebagai teritorialisasi, dengan demikian maka mereka meletakkan globalisasi sebagai genealogi tentang bagaimana imajinasi tentang dunia. Salah satu argumentasi teoritis tentang perspektif ini adalah tulisan Agnew tentang

⁵⁰ Ibid., 25.

⁵¹ Larner dan Walters, “Globalization as Governmentality,” 500-501.

“*civilizational geopolitics*” dalam rangka menyatakan tentang modus dominasi Barat terhadap imajinasi tentang dunia pada abad ke-19.

Narasi utama (*master-narrative*) dari peradaban (*civilization*) telah tergantikan oleh ide-ide seperti “pembangunan” (“*development*”) dan modernisasi (“*modernization*”). Konsep-konsep tersebut sangat populer di abad ke-20 untuk menggambarkan kondisi populasi dunia dan perubahan sosial, dengan menitikberatkan pada fenomena ini maka diharapkan kita mampu untuk keluar dari pemahaman bahwa globalisasi pada nilai nominal—jumlah remitansi, kemiskinan, angka populasi dunia, statistik organisasi non-pemerintah tentang HAM, dan sebagainya—.

Dengan pemahaman ini maka kita akan melihat globalisasi sebagai kondisi “partikuler-universal” (“*particular-universal*”). Mengapa penting untuk melihat globalisasi dari narasi tentang peradaban? Pertama adalah untuk memahami tentang relasi kuasa yang melekat pada kemunculan dari globalisasi di mana penggunaan peradaban sangat kental terasa, contohnya adalah pada relasi kuasa antara penjajah dan yang dijajah. Politik imperial juga menandakan dirinya sebagai rezim kebenaran melalui narasi tentang peradaban melalui nilai-nilai “standar peradaban” yang menentukan apakah sekelompok manusia termasuk dalam kategori “berdaulat”—dalam relasi kuasa ala Barat—yang kemudian dapat diterima oleh masyarakat dunia.

Meminjam terminologi *technology of the self* milik Foucault dalam analisis ini maka narasi tentang peradaban akhirnya dijadikan dasar bagi masyarakat dunia, termasuk sistem politik modern negara-bangsa, untuk menjustifikasi tindakannya dengan mengacu pada nilai-nilai universal. Salah satunya adalah Hak Asasi Manusia. Pertanyaan selanjutnya yang harusnya dimunculkan adalah “Siapa yang berbicara atas nama globalisasi? Siapa yang bisa mengucapkan kebenarannya?”

Tentunya peradaban bukanlah satu-satunya rasionalitas geopolitik yang kita gunakan untuk menggambarkan relasi kuasa di dalam globalisasi. Sebagaimana ditunjukkan oleh Pemberton tentang bagaimana rasionalitas tema sains dan industri menjadi perdebatan utama dalam Liga Bangsa-Bangsa dari pertengahan tahun 1920-an sampai awal tahun 1930-an. Dalam konteks depresi internasional dan meningkatnya nasionalisme, Pemberton menemukan bahwa kekuatan elektrik merupakan kepentingan yang memberikan harapan dan hasrat untuk tatanan dunia dan pasifik baru.

Daya tarik untuk menguasai listrik pada masa itu bisa saja merupakan hal yang aneh bagi kita, namun justru disitu poin pentingnya bahwa teknologi komunikasi yang kita nikmati hari ini memiliki keterkaitan yang

dengan diskursus pentingnya penguasaan elektrik pada tahun-tahun tersebut. Perlu diingat bahwa menelusuri rasionalitas geopolitik bukan semata untuk mengidentifikasi tentang bagaimana globalisasi mengambil alih sebagian dari kerja melalui peradaban dan rasionalisasi, namun juga untuk memahami kekhususan globalisasi di luar dirinya sendiri.

Analisis terhadap globalisasi berikut dengan ide liberalisme tentang kerjasama internasional melalui organisasi-organisasi internasional baik yang bersifat antar-pemerintah maupun non-pemerintahan, harus dibingkai dari sudut pandang politik. Jessop mengkritik ide para oposisi terhadap zero-sum yang baginya oposisi *zero-sum* antara globalisasi dengan negara tidak membantu dalam menjelaskan politik globalisasi, "*states help to constitute the economy as an object of regulation and the extent to which even economic globalization continues to depend on politics.*" ("negara membantu mendirikan ekonomi sebagai objek aturan dan dengan demikian globalisasi ekonomi terus bergantung pada politik").

Namun bukan negara yang menjamin politik globalisasi ekonomi, melainkan perhatian harus difokuskan pada wacana dan teknik memerintah yang diaplikasikan pada kelompok berbeda baik secara tipologi maupun kualitatif yang dibuat menjadi entitas seimbang seperti "ekonomi". Perdebatan tentang kebijakan akan bergulir dan dibatasi dalam teknik-teknik tertentu yang membentuk subjek dan objek global. Termasuk arus pengetahuan yang melekat pada aktivitas manajemen konsultan dan lainnya (Bryson, 2000). Kontrol terhadap arus pengetahuan merupakan sebuah teknik memerintah yang memungkinkan setiap entitas untuk didisiplinkan maupun mendisiplinkan dirinya sendiri. Di titik inilah globalisasi merupakan *governmentality*.

Globalisasi mengasumsikan "subjek makro" tertentu (industri, negara, kawasan, firma, dan jejaring) dengan atribut dan kapasitas tertentu. Entitas-entitas ini dipaksa masuk ke dalam perburuan kompetisi internasional melalui gagasan-gagasan seperti orientasi ekspor, manajemen-diri, *good governance*, dan dialog tentang kebijakan. Mereka didorong untuk menciptakan ulang diri mereka dalam bentuk yang sangat spesifik dengan kapasitas tertentu, maka keterlibatan entitas-entitas tersebut ke dalam tatanan global bukan sebuah pemaksaan dari atas namun dilakukan secara sukarela—mereka akan dengan sadar mendisiplinkan diri mereka secara finansial contohnya dengan memiliki tabungan, mendemonstrasikan kapasitas wirausaha dalam rangka membuka lapangan pekerjaan dan dengan demikian mereka akan merasa telah berkontribusi dalam mengurangi angka pengangguran, dan bahkan mencari kesempatan baru seperti misalnya di dunia yang semakin

terjejaring ini kita harus memiliki kemampuan mengadaptasi diri dengan lingkungan baru sebagai respon terhadap ketidakpastian global bukan dengan cara menarik diri melainkan dengan semakin melibatkan diri.

Melalui konsep *governmentality* maka kita didorong untuk mengajukan pertanyaan seperti : Melalui teknik semacam apa entitas global tersebut diketahui? Bagaimana hubungan di antara mereka dipahami? Bagaimana tiap-tiap formulasi mengimajinasikan tentang tempat dan populasi? Bagaimana mereka dipisahkan dan diperintah? Dan bagaimana dengan lainnya seperti agama, negara-bangsa, jejaring? Hingga akhirnya kita dapat memikirkan bagaimana modus pemerintahan globalisasi diartikulasikan melalui bentuk lain dari pemerintahan (sebagai contoh otoritarianisme!). Maka, meminjamkembangkan Hardt dan Negri, bahwa dalam dunia yang semakin terjejaring ada yang disebut sebagai “*The People*” yakni mereka yang menjadi basis utama dalam berbagai bentuk pemerintahan karena mereka diperlukan dalam meligitimasi bahwa peradaban—termasuk di dalamnya yaitu HAM—menjadi satu-satunya cara untuk membayangkan suatu perlawanan demi melindungi pekerja migran.

Penutup

Kekuatan teoretis dari konsep *governmentality* memiliki fakta yang menafsirkan neo-liberalisme bukan hanya sebagai retorika ideologis, sebagai realitas ekonomi-politik atau sebagai praktik anti-humanisme, di atas semua itu sebagai sebuah proyek politik yang berusaha menciptakan sebuah realitas sosial yang sudah ada. Analisis *governmentality* mengingatkan kita bahwa ekonomi politik bergantung pada anatomi politik tubuh. Kita dapat menguraikan pemerintahan neo-liberal yang tidak hanya sebagai tubuh individu, tapi juga badan dan institusi kolektif (administrasi publik, universitas, dll), perusahaan dan negara harus “kurus”, “bugar”, “fleksibel” dan “otonom”. Pendekatan *governmentality* juga berfokus pada hubungan integral antara tingkat mikro dan makro-politik (misalnya globalisasi atau persaingan untuk situs “menarik” bagi perusahaan dan keharusan pribadi mengenai kecantikan atau diet yang ketat).

Dengan mensituasikan proses konstruksi teori dan penemuan konsep ruang sosio-historis, konsep *governmentality* mengizinkan kita untuk memproblematisasi efek-kebenaran. Dengan demikian menjadi mungkin untuk memperhitungkan karakter berteori, yang dapat dipahami sebagai bentuk “politik kebenaran.” Konsep teori “strategis” ini harus mencegah

kita dari kekurangan yang mendominasi banyak kritik kontemporer: “esensi kritik terhadap esensialisme.” Apa yang saya maksud dengan ini? Ketika ilmuwan sosial dan politik semakin mengklaim pentingnya kategori seperti “penemuan,” “fiksi” dan “konstruksi” untuk pekerjaan mereka, mereka sering melipatgandakan sikap teoritis yang awalnya mereka mulai mengkritik, menggemakan kembali argumentasi Foucault, “By firmly believing the “poststructuralist” or “anti-essentialist” stance they adopt does signal a “right” or “true” knowledge, they actually take up a theoretical position, once criticized as “juridico-political discourse”.⁵²

Daftar Pustaka

- Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. “Data Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Tahun 2016.” *BNP2TKI*, 8 Februari 2017. <http://www.bnp2tki.go.id/read/12024/Data-Penempatan-dan-Perlindungan-TKI-Periode-Tahun-2016.html>.
- Bhargava, Vinay. *Global Issues for Global Citizens: An Introduction to Key Development Challenges*. Washington DC: World Bank, 2006.
- Burnham, Peter. “New Labour And The Politics Of Depoliticisation.” *The British Journal of International Politics and International Relations* 3, no. 2 (2001).
- Connors, Michael K., Rémy Davison, dan Jörn Dosch. *The New Global Politics of the Asia Pacific*. New York: Routledge Curzon, 2004.
- Cotoi, Călin. “Neoliberalism: a Foucauldian Perspective.” *International Review of Social Research* 1, no. 2 (2001).
- Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia, Pub. L. No. 1948105th (1948).
- Finnemore, Martha. *National Interests in International Society*. Cornell University Press, 1996.
- Foucault, Michel. “About the Beginning of the Hermeneutics of the Self.” In *Transcription of two lectures in Dartmouth on Nov. 17 and 24, 1980, 1993*.
- — —. *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. Brighton: Harvester, 1980.

⁵² Foucault, *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, 88.

- — —. "Questions of Method." In *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, diedit oleh Graham Burchell, Colin Gordon, dan Peter Miller. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Griffiths, Martin. *International Relations Theory in 21st Century: An Introduction*. London dan New York: Routledge, 2007.
- Hune, Shirley. "Migrant Women in the Context of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families." *The International Migration Review* 25, no. 4 (1991): 800.
- International Covenant on Economic, Social and Culutral Rights (1976).
- International Labour Organization. *ILO global estimates on migrant workers: Results and methodology*. Geneva: ILO, 2015.
- Keck, Margaret E., dan Kathryn Sikkink. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell Univeresity Press, 1998.
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. *Kaleidoskop Perlindungan WNI 2016: Tahun Kedua Kabinet Kerja*. Jakarta: Kementerian Luar Negeri, Republik Indonesia, 2017.
- Keohane, Robert O., dan Joseph S. Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, MA: Little, Brown, 1977.
- Krahmann, Elke. "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?" *Global Governance* 9, no. 3 (2003): 323–46.
- Lansink, Annette. "Migration and Development: The Contribution of Women Migrant Workers to Poverty Alleviation." *Agenda: Empowering Women for Gender Equity*, no. 81 (2009): 126–36.
- Larner, Wendy, dan William Walters. "Globalization as Governmentality." *Alternatives* 29, no. 5 (2004).
- Lemke, Thomas. "Foucault, Governmentality, and Critique." *Paper dipresentasikan dalam Rethinking Marxism Conference*. University of Amherst (MA), 21-24 September 2000.
- Li, Tania Murray. "Governmentality." *Anthropologica* 49, no. 2 (2007): 275–81.
- "Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook; Special Topic: Global Compact on Migration." *World Bank Group*, April 2017.
- Onuki, Hironori. "The Neoliberal Governance of Global Labor Mobility: Migrant Workers and the New Constitutional Moments of Primitive Accumulation." *Alternatives: Global, Local, Political*, 2016.

- Phillips, W. Gary, dan William E. Brown. *Making sense of your world*. Chicago: Moody Press, 1991.
- Rose, Nikolas. *Power of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Rose, Nikolas, dan Peter Miller. "Political Power beyond the State: Problematics of Government." *The British Journal of Sociology* 43, no. 2 (1992).
- Sassen-Koob. "Notes on the Incorporation of Third World Women into Wage-Labor through Immigration and Off-shore Production." *International Migration Review* 18, no. 4 (1983): 175-84.
- Silvey, Rachel. "Transnational Rights and Wrongs: Moral Geographies of Gender and Migration." *Philosophical Topics* 37, no. 2 (2009).
- Strange, Susan. "International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect." *International Affairs* 46, no. 2 (1970): 304-15.