

JURNAL KEAMANAN NASIONAL

- Mediasi Massal Terorisme: Pengantar Critical Terrorism Studies
- Kebebasan Berserikat dan Keamanan Negara: Analisa Biopolitik Transformasi Kebebasan Serikat Buruh di Indonesia
- Globalisasi dan Hak Asasi Manusia: Tinjauan Kritis terhadap Wacana Global Governance dalam Upaya Perlindungan Pekerja Migran Indonesia
- Implementasi Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dalam Konteks Perlindungan Sosial dan Keamanan Nasional: Tinjauan Kritis Dimensi Keamanan Non Tradisional
- The Indonesia's Urgency on Adopting New Approach on Comprehensive Prevention in Countering Terrorism Strategy: Lesson Learnt from the Mako Detention Facility's Riot and East Java Bombs



Pusat Kajian Keamanan Nasional
Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

Pusat Kajian Keamanan Nasional (Puskamnas) merupakan pusat kajian di bawah naungan Universitas Bhayangkara Jakarta Raya (UBJ) didirikan dalam rangka meningkatkan sumbangsih universitas dalam kerangka Tridharma Perguruan Tinggi, yaitu Pendidikan, Penelitian dan Pengabdian Masyarakat. Puskamnas mengembangkan pemikiran dalam lingkup isu-isu keamanan nasional.

Jurnal Keamanan Nasional menyajikan tulisan/artikel seputar isu keamanan nasional serta pengaruh dinamika lingkungan strategis-internasional. Puskamnas mengundang anda menuliskan gagasan-gagasan kritis dan orisinal seputar keamanan nasional (tawuran, deradikalisasi, terorisme, kepolisian, militer, konflik sosial, insurgency dll). Tulisan dapat bersifat teoretik, analisis, hasil penelitian, sejarah, studi kasus, termasuk isu-isu terkini baik dalam konteks nasional, regional atau internasional.

Chief Manager	Rektor Universitas Bhayangkara Jakarta Raya (UBJ): Irjen Pol (Purn) Drs. H. Bambang Karsono, S.H.,M.M
Editor in Chief	Kepala Puskamnas: Prof (Ris) Hermawan Sulisty, MA, Ph.D
Managing Editor	Ali Asghar, MA.Pol
Associate Editors	Kusnanto Anggoro, Ph.D Hasyim Asy'ari, Ph.D Usman Hamid, SH, M.Phil Al A'raf, SH, MDM Ir. Djuni Thamrin, M.Sc., Ph.D Indah Pangestu Amaritasari, SIP, MA Irjen. Pol. Drs. Condro Kirono, M.M., M.Hum Kombes Pol Drs. H.M. Slamet Urip Widodo, MM
Editors	Drs. Sumarno Kartodiono Supriadi
Editorial Staff	Ika Prabandini Arianingsih, S.I.Kom
Alamat	Puskamnas, GRHA Summarecon Lt.3, Jl. Raya Perjuangan, Marga Mulya, Bekasi Utara, Jawa Barat 17121; <i>e-mail</i> : puskamnas.ubhara@gmail.com
Website	puskamnas.ubharajaya.ac.id

Jurnal Keamanan Nasional diterbitkan oleh Pusat Kajian Keamanan Nasional Universitas Bhayangkara Jakarta Raya.

Mediasi Massal Terorisme: Pengantar <i>Critical Terrorism Studies</i> Aly Ashghor.....	1-18
Kebebasan Berserikat dan Keamanan Negara: Analisa Biopolitik Transformasi Kebebasan Serikat Buruh di Indonesia Rizma Afian Azhiim, & Gema Ramadhan Bastari.....	19-40
Globalisasi dan Hak Asasi Manusia: Tinjauan Kritis Terhadap Wacana <i>Global Governance</i> dalam Upaya Perlindungan Pekerja Migran Indonesia Rengga Dina Permana.....	41-68
Implementasi Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dalam Konteks Perlindungan Sosial dan Keamanan Nasional: Tinjauan Kritis Dimensi Keamanan Non Tradisional Djuni Thamrin	69-102
The Indonesia's Urgency on Adopting New Approach on Comprehensive Prevention in Countering Terrorism Strategy: Lesson Learnt from the Mako Detention Facility's Riot and East Java Bombs Indah P. Amarasari.....	103

Mediasi Massal Terorisme: Pengantar *Critical Terrorism Studies*

Aly Ashghor

Pusat Kajian Keamanan Nasional
Unjiversitas Bhayangkara Jakarta Raya
E-mail: ali.ashgar@ubharajaya.ac.id

Abstract

This paper is a development of research conducted by the Center for National Security Studies (Puskamnas) Bhayangkara University of Jakarta on a map of global terrorism obtained from coverage of 56 (fifty six) online mass media in the world throughout the year 2017. Mass mediation of terrorism is a critical effort and a reflective way in trying to understand the practice and the articulation of the terrorism discourse in the world, especially on how the media enters and enlivens the practice of terrorism concept. This paper shows that the social construction of terrorism tends to be influenced by the Western mass media. In the construction of the mass media, the notion of terrorism today is the product of the discourse of the Western mass media. The dominance of the Western mass mediation terrorism resulted in the construction of terrorism discourse associated with the movement of Islamism and Communism. The mass mediation of terrorism demonstrates by Israeli atrocities against Palestinians tend to disregard acts of state terrorism. Therefore, the implication of state-centrist terrorism in counter terrorism policies are more oriented towards national security than human security.

Keywords: terrorism; mass media; critical terrorism

Abstrak

Tulisan ini merupakan pengembangan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Pusat Kajian Keamanan Nasional (puskamnas) Universitas Bhayangkara Jakarta Raya mengenai peta terorisme global yang didapatkan dari pemberitaan 56 (limah puluh enam) media massa online di dunia sepanjang tahun 2017. Mediasi massal terorisme merupakan upaya kritis dan reflektif untuk mencoba memahami praktik dan artikulasi wacana terorisme di dunia, khususnya bagaimana media-massa masuk dan meramalkan praktik pewacanaan terorisme. Tulisan ini menunjukkan konstruksi sosial terhadap terorisme cenderung dipengaruhi oleh media massa Barat. Dalam konstruksi media massa, pengertian terorisme dewasa ini merupakan produk dari wacana media massa Barat. Dominasi mediasi

massal terorisme oleh media Barat menghasilkan konstruksi wacana terorisme lahir dari tradisi gerakan Islamisme dan Komunisme. Mediasi massal terorisme menunjukkan aksi-aksi kekejaman Israel terhadap Palestina cenderung tidak dianggap sebagai aksi state terrorism. Karena itu, implikasi terhadap pengertian terorisme yang bersifat state-centrist dalam kebijakan kontra-terorisme lebih berorientasi pada keamanan nasional daripada keamanan kemanusiaan (human security).

Kata kunci: terorisme; media massa; critical terrorism

Pendahuluan

Pasca Al-Qaeda, wacana terorisme digantikan oleh ISIS (*Islamic State in Iraq and Syria*) yang dipimpin oleh Abu Bakar Al-Baghdadi. ISIS menjadi gerakan terorisme yang paling mematikan dan memiliki jejaring atau sel-sel di hampir penjuru dunia, baik di Eropa, Afrika, maupun Asia. Kemunculan dan perkembangan ISIS lahir dari kondisi instabilitas politik di negara-negara Arab yang dikenal dengan fenomena *Arab Spring*. Fenomena *Arab Spring* ini memperlihatkan kejatuhan sejumlah rezim otoriter di kawasan Timur Tengah seperti Tunisia, Libya, Mesir, dan Yaman. Pada situasi instabilitas politik ini, kelompok-kelompok oposisi muncul dipermukaan dalam bentuk yang sporadis dan radikal. ISIS yang berhaluan *Sunni* mengambil momentum untuk melakukan penggulingan para pemimpin berhaluan *Syi'ah*, termasuk Presiden Suriah, Bashar Al-Assad.¹

Arab Spring ini baik langsung maupun tidak, menjadi medan tumbuh dan berkembangnya radikalisme. Konflik yang berawal dari konfrontasi kelompok oposisi dan pemerintah berubah menjadi *proxy war* dengan masuknya intervensi negara-negara lain seperti, Amerika Serikat, Rusia, Iran, China dan lain-lain. Negara-negara ini tidak saja menambah kompleksitas persoalan radikalisme dan terorisme di negara-negara Arab, tetapi juga menjadikan rivalitas dinamika politik global poros Rusia dan Amerika Serikat.² Oleh karena itu, gerakan ISIS seperti mendapatkan dukungan poros AS dan kelompok oposisi di Suriah untuk menjatuhkan Bashar al Assad. Sementara itu, pemerintahan Bashar al

¹ Noorhaidi Hassan, "Gagalnya Demokrasi di Timur Tengah: Islam, Masalah Generasi dan Politik Identitas," *Peranan Indonesia dalam Upaya Perdamaian di Timur Tengah*, Seminar (Yogyakarta, 14 April 2016).

² Mohammed T. Bani Salameh dan Ahed A. Mashagbeh, "The American Russian Rivalry in the Middle East," *International Journal of Humanities and Social Science* 8, no. 1 (Januari 2018): 28–35.

Assad, mendapatkan dukungan poros Rusia dan sekutunya seperti, Iran dan China.

Dari wacana di atas, terorisme lahir dari kondisi instabilitas politik yang berkelindan erat dengan dinamika politik global. Di tengah-tengah instabilitas politik *Arab Springs*, ISIS muncul dan direproduksi oleh media-media massa menjadi wacana utama gerakan terorisme pasca Al-Qaeda. Karena itu, terorisme merupakan produk dari konstruksi sosial dan media massa menjadi instrumen dalam membangun wacana tersebut. Hal ini seturut dengan dominasi mediasi massal terorisme oleh media-media Barat yang berhasil membangun pemikiran tentang wacana terorisme. Terorisme kemudian berkembang menjadi wacana yang bersifat *Islamophobia* yang melahirkan wacana *Islamisme, fundamentalisme, revivalisme* dan lain-lain. Ini yang kemudian merujuk pada fenomena radikalisme, ekstremisme dan terorisme yang menggunakan simbol-simbol Islam dalam aksi, wacana dan gerakan. Oleh karena itu, pengertian terorisme yang kita terima seras akan kepentingan politik tertentu dan publik semata-mata menjadi penonton tanpa pernah membongkar landasan ontologis dan epistemologis terorisme.

Berdasarkan hal di atas, tulisan ini menggunakan pendekatan CTS (*Critical Terrorism Studies*) untuk melihat terorisme dalam *framing* media massa. Relevansi atau justifikasi pendekatan CTS dalam penelitian ini didasarkan pada konstruksi sosial terhadap terorisme cenderung dipengaruhi oleh media massa. Atas dasar itu, tulisan ini menggunakan 56 (lima puluh enam) media massa *online* untuk melihat bagaimana terorisme dikonstruksi secara sosial-politik oleh media massa. Lebih dari itu, tulisan ini mencoba melihat bagaimana media massa di Barat, mendominasi, mengkanalisasi, mereorientasi dan mengkooptasi wacana terorisme, sehingga istilah “terorisme” menjadi wacana Islamisme di Abad 21.

Critical Terrorism Studies (CTS) merupakan pendekatan kritis dalam studi keamanan dan terorisme. CTS mencoba memberikan pendekatan alternatif dalam memahami terorisme sebagai produk konstruksi sosial atau label yang melegitimasi tindakan kekerasan melalui berbagai proses politik, hukum dan akademik.³ CTS juga mencoba memahami bentuk-bentuk dominan kebijakan kontra-terorisme yang lebih beorientasi pada kepentingan keamanan nasional daripada prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Adalah Richard Jackson, konseptor kajian kritis terorisme yang mencoba mendekonstruksi wacana terorisme pasca serangan teror

³ R. Jackson et al., *Terrorism: A critical introduction* (London, UK: Palgrave Macmillian, 2011).

di Amerika Serikat, pada 9 September 2001. Kajian kritis terorisme dilakukan oleh Jackson dalam tulisannya, "Writing the War on Terror: Language, politics and counter-terrorism." Dalam tulisannya, ia tidak saja membongkar landasan ontologis dan epistemologis pengertian terorisme, tetapi juga mengkampanyekan kepada para sarjana untuk menolak wacana terorisme dewasa ini.⁴ Kajian kritis terorisme yang dilakukan oleh Jackson melengkapi sejumlah pemikiran kritis terhadap wacana terorisme yang dilakukan oleh sejumlah sarjana lainnya seperti, Noam Chomsky dan Edward Herman, yang menerbitkan karya-karya kritis yang berkaitan dengan negara dan terorisme.⁵ Pendekatan CTS memberikan pemahaman praktis terminologi terorisme yang *debatable*, baik secara hukum, politik dan keamanan.

CTS mendekonstruksi wacana-wacana kekerasan yang luar biasa dan secara sosial dan politik dominan pada saat ini. Dengan kata lain, ada penilaian secara normal di masyarakat bahwa kekerasan yang dilakukan oleh para terorisme merupakan bentuk kejahatan, sedangkan kekerasan militer dalam kontra-terorisme dianggap baik dan sah hukumnya di masyarakat. Oleh karena itu, mengapa kekerasan yang dilakukan oleh Israel terhadap warga Palestina cenderung diabaikan bahkan tidak dianggap aksi terorisme. Dengan demikian, CTS berupaya melampaui batas-batas tradisi *status-quo* dengan menggunakan teori kritis untuk keluar dari tradisi teoretis tertentu.

CTS memahami terorisme sebagai kontruksi sosial. Salah satu medium kontruksi sosial adalah media massa. Ini artinya, relevansi atau justifikasi pendekatan CTS dalam penelitian ini adalah kontruksi sosial terhadap terorisme cenderung dipengaruhi oleh media massa. Dengan kata lain, media massa menjadi elemen dalam mengkooptasi, menganalisis dan mempengaruhi opini masyarakat tentang terorisme. Berdasarkan uraian latar belakang ini, perumusan masalah pada tulisan ini adalah, sejauhmana peran media dalam mempropagandakan isu terorisme? Sejauhmana efek yang ditimbulkan akibat propaganda isu terorisme tersebut?

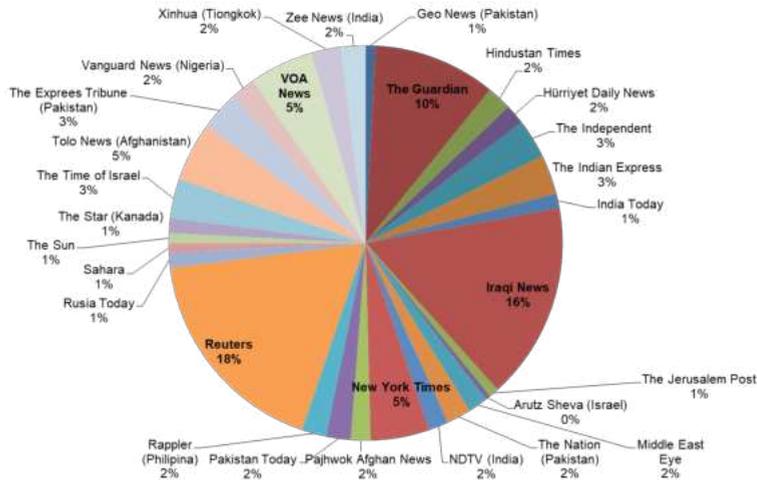
⁴ Richard Jackson, *Writing the War on Terror: Language, Politics and Counter-Terrorism* (Manchester: Manchester University Press, 2005), 188.

⁵ Noam Chomsky, *Menguak Tabir Terorisme Internasional*, terjemahan (Bandung: Mizan, 1991).

Publisitas Terorisme

Pasca serangan teror yang meluluhlantahkan menara kembar WTC di Amerika Serikat pada 11 September 2001, terorisme menjadi sorotan media massa berikut kebijakan yang diambil dalam penanganan terorisme. Relasi media dengan terorisme tidak saja bersifat saling menguntungkan,⁶ tetapi media massa menjadi elemen kontrol sosial yakni mengalihkan perhatian publik dari isu-isu yang lebih penting dibandingkan terorisme.⁷ Ini bisa diartikan bahwa media massa memberikan opini tentang terorisme dan masyarakat tanpa syarat. Dengan demikian, konstruksi sosial terhadap terorisme lebih banyak dipengaruhi oleh media massa dibandingkan sumber *second* lainnya tentang terorisme. Berikut adalah publisitas terorisme oleh media massa sepanjang tahun 2017.

Gambar. 1.
Publisitas *Terror* dan *Terrorism* oleh Media Massa(Bagian 1)

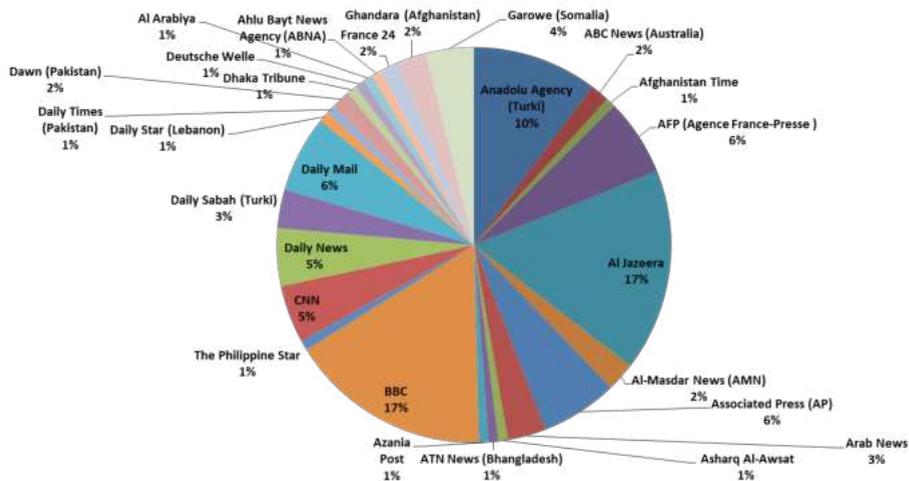


Sumber:Puskamnas

⁶ Ayman Al-Zawahiri pimpinan Al-Qaeda secara terus terang pernah menyampaikan media menjadi instrumen perang melawan Barat dan sekutunya. Di samping untuk merebut simpati umat Islam. lihat selanjutnya dalam Philip Seib dan Dana M. Janbek, *Global Terrorism and New Media: The Post-Al Qaeda Generation* (Abingdon, UK: Routledge, 2011), 45.

⁷ Noam Chomsky, "Noam Chomsky: '10 Strategies Of Manipulation' By The Media," *laitman.com*, 25 Oktober 2011, <http://laitman.com/2011/10/noam-chomsky-10-strategies-of-manipulation-by-the-media/>.

Gambar. 2.
Publitasitas *Terror* dan *Terrorism* oleh Media Massa (Bagian 2)



Sumber: Puskamnas

Berdasarkan data di atas, media Reuters menempati urutan pertama sebagai media massa *online* yang sering melaporkan berita terorisme. Di samping **Reuters (18%)**, kemudian berurutan diikuti oleh **Al Jazeera (17%)**, **BBC (17%)**, **Iraqi News (16%)**, **The Guardian (10%)**, **Anadolu Agency (10%)**, **Daily Mail (6%)**, **AFP/Agence France-Presse (6%)**, **CNN (5%)**, **VOA (5%)**, **New York Times (5%)**, **Daily News (5%)**, dan seterusnya. Data ini menunjukkan bahwa penetrasi pemberitaan terorisme lebih banyak dilakukan oleh media-media Barat dibandingkan negara-negara yang selama ini dianggap basis kekuatan terorisme.

Dari 56 media massa yang terlihat dalam Gambar (1) dan (2) menunjukkan penetrasi pemberitaan terorisme di dunia lebih banyak dikuasai oleh media-media Barat. Ada 10 media Barat seperti di Inggris, Amerika dan Perancis, yang secara persentase menyumbang liputan berita terorisme lebih banyak dibandingkan media di luar negara Barat. Media-media Barat tersebut antara lain: **Reuters**, **BBC**, **The Guardian**, **Daily Mail**, **AFP**, **CNN**, **VOA**, **New York Times** dan **Daily News**. Sementara itu, **Al-Jazeera** dan **Anadolu Agency** adalah dua media massa *online* di luar media massa *mainstream* Barat yang turut meramaikan pemberitaan terorisme. Al Jazeera adalah media berbahasa Arab dan Inggris yang berbasis di Doha, Qatar. Adapun Anadolu Agency adalah kantor berita Turki yang berdiri sejak tahun 1920.

Dari data di atas, publisitas aksi teror oleh media tidak saja bersifat saling menguntungkan antara media dan terorisme. Media mendapatkan perhatian para pembaca dan penonton berita terorisme dalam jumlah besar, sementara pihak teroris mendapatkan instrumen untuk menyampaikan pesan yang diinginkan. Lebih dari itu, berdasarkan data itu juga, dominasi perspektif Barat dalam mediasi massal terorisme menunjukkan proses reproduksi terorisme itu sendiri yang nampak berhasil diciptakan oleh dunia Barat. Hal ini seturut dengan genderang perang melawan terorisme yang dihembuskan oleh Amerika Serikat. Setelah peristiwa 11 September, Presiden Amerika saat itu, George Walker Bush di depan Kongres dan Masyarakat Amerika (*Joint Session of Congress and the American People*) pada 20 September 2001 menyampaikan pidato yang berjudul "The Nature of The Terrorist Threat Today". Dalam pidato tersebut, Bush menegaskan serta mengarahkan wacana terorisme di abad 21 pasca perang dingin adalah kelompok-kelompok garis keras Islam seperti Al-Qaeda.⁸

Pewacanaan terorisme oleh AS yang secara politik cenderung "menyudutkan" Islam mendapatkan proses reproduksi secara berulang hingga saat ini oleh mediasi massal terorisme oleh media Barat. Dominasi perspektif Barat dalam mediasi massal terorisme telah berhasil membius masyarakat pada stigma kekerasan dalam agama Islam. Simbol-simbol Islam yang melekat dalam aksi, wacana dan gerakan terorisme berhasil direproduksi oleh media Barat sehingga memberikan pembenaran terhadap kebijakan AS dalam perang melawan terorisme yang bersifat ofensif. Bahkan, Presiden AS saat ini Donald Trump, menyebutkan perang melawan terorisme adalah perang melawan kelompok radikal Islam.⁹

Kasus Charlie Hebdo misalnya, konstruksi pemberitaan media-media Barat cenderung memberikan stigma negatif terhadap Islam. Misalnya, Reuters menampilkan artikel berjudul *Charlie Hebdo tribute marks two years of Islamist attacks on France*,¹⁰ dan CNN menerbitkan artikel *Is Charlie Hebdo shooting linked to growing threat from Islamist extremism?*.¹¹ Kedua

⁸ Freek Colombijn, "The War Against Terrorism In Indonesia: Amien Rais on US Foreign Policy and Indonesia's Domestic Problems," *IAS Newsletter No. 28*, Agustus 2002, 1, 3-4, <https://ias.asia/the-newsletter/newsletter-28-summer-2002>.

⁹ "Donald Trump Berjanji Akan Basmi Terorisme dari Muka Bumi," *Kompas.com*, 21 Januari 2017, <https://internasional.kompas.com/read/2017/01/21/07212231/donald.trump.berjanji.akan.basmi.terorisme.dari.muka.bumi>.

¹⁰ "Charlie Hebdo tribute marks two years of Islamist attacks on France," *Reuters*, 5 Januari 2017, <https://www.reuters.com/article/us-europe-attacks-charliehebdo-idUSKBN14P1PK>.

¹¹ "Is Charlie Hebdo shooting linked to growing threat from Islamist extremism?," *CNN*, 7 Januari 2015, <https://edition.cnn.com/2015/01/07/europe/islamist-extremism-in-europe/index.html>.

artikel tersebut memberitakan serangan teror dengan menggunakan label "Islamism". Kata Islamisme telah dilekatkan dengan berbagai serangan teror di Paris. Islam seolah menjadi bertanggung jawab atas ideologi radikal yang ada di Paris dalam serangan teror Charlie Hebdo. Peristiwa ini seakan menjadi sumber legitimasi untuk meneguhkan kesimpulan bahwa kekerasan adalah watak intrinsik yang melekat dalam diri orang dan ajaran Islam.

Sementara itu, merujuk data Puskamnas, Al Jazeera yang secara persentase berada di urutan kedua setelah Reuters justru terjebak pada logika kelompok terorisme di Timur-Tengah. Publisitas terorisme oleh Al Jazeera diyakini menjadi corong komunikasi kelompok teror. Dengan kata lain, Al-Jazeera yang berbasis di Qatar cenderung menampilkan sudut pandang keadilan versi kelompok terorisme, bukan sebaliknya menjadi *counter* dominasi mediasi massal terorisme oleh media Barat.¹² Qatar adalah negara yang menjadi persinggahan paham Wahabisme setelah Arab Saudi. Wahabisme adalah aliran reformasi keagamaan dalam Islam diperkenalkan oleh Muhammad bin Abdul Wahhab yang mengusung spirit pemurnian Islam sehingga cenderung keras dalam memandang bid'ah, kurafat dan syirik.¹³ Wahabisme sendiri oleh sejumlah penelitian memiliki geneologi kekerasan sejak kelahirannya di Arab Saudi, bahkan menjadi doktrin ideologi terorisme berbasis Islam seperti Al-Qaeda dan ISIS.¹⁴

Dalam konteks mediasi massal terorisme, penting menarik relevansi kekerasan dan media massa. Hasil penelitian Manuel Soriano dalam "Terrorism and the Mass Media after Al-Qaeda: A Change of Course?" menunjukkan bahwa industri televisi atau media massa menaruh perhatian besar terhadap berita sensasional dan kebaharuan. Aksi terorisme merupakan visualisasi dan artikulasi tentang sensasionalisme berupa kekerasan dan ancaman yang menjadi dayak tarik masyarakat.¹⁵ Ironisnya, reportase terorisme oleh media massa tidak saja bersifat simbiosis tetapi melahirkan kekerasan berkelanjutan karena media merupakan instrumen efektif dalam mempromisikan agenda kelompok teror. Tidak saja agenda kelompok teror, tetapi juga agenda elite politik global dalam kebijakan

¹² James M. Dorsey, "Wahhabism vs. Wahhabism: Qatar Challenges Saudi Arabia," RSIS Working Paper, No. 262, September 2013.

¹³ Khaled Abou El Fadl, *Sejarah Wahabi dan Salafi*, terjemahan (Jakarta: Serambi, 2015).

¹⁴ Quintan Wiktorowicz, "A Genealogy of Radical Islam," *Middle East Policy* 8, no. 4 (Desember 2001): 75-97.

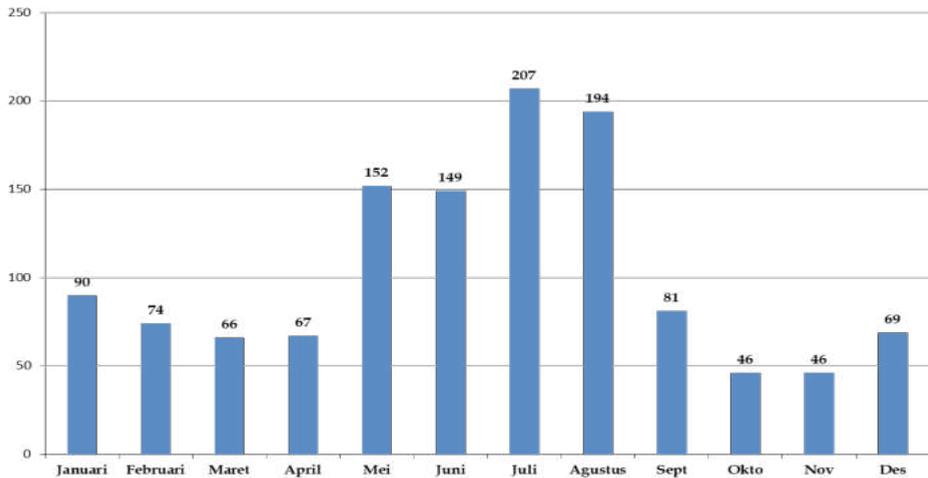
¹⁵ Manuel Torres Soriano, "Terrorism and the Mass Media after Al Qaeda: A Change of Course?," *Athena Intelligence Journal* 3, no. 1 (2008): 1-20.

perang melawan terorisme di bawah komando AS. Oleh karena itu, Michael Jetter, menyebutkan bahwa liputan media tentang terorisme akan memicu aksi teror selanjutnya, bukan malah mengakhiri aksi teror.¹⁶

Hasil penelitian Puskamnas menunjukkan data serangan teror pada tahun 2017 tidak menunjukkan tanda-tanda akan berakhir. Bahkan, menurunnya aksi teror secara organisatoris diikuti oleh meningkatnya serang teror secara *lone wolf*. Dengan kata lain, ISIS boleh jadi telah mengalami pelemahan kekuatan pasca serangan AS di Irak-Suriah pada pertengahan 2017, tetapi ideologi ISIS belum akan berakhir bahkan mengalami glokalisasi ISIS di beberapa negara melalui aksi *lone wolf*.¹⁷

Pada tahun 2017 tercatat 1241 serangan teror. Serangan ini telah memakan korban tewas 8007 dan luka-luka 1140. Eskalasi serangan terorisme meningkat di bulan Mei (152 kasus), Juni (149 kasus), Juli (207 kasus) dan Agustus (194 kasus). Serangan organisasi terorisme mengalami penurunan sejak bulan September hingga Desember 2017.

Gambar. 3.
Jumlah Serangan Terorisme 2017



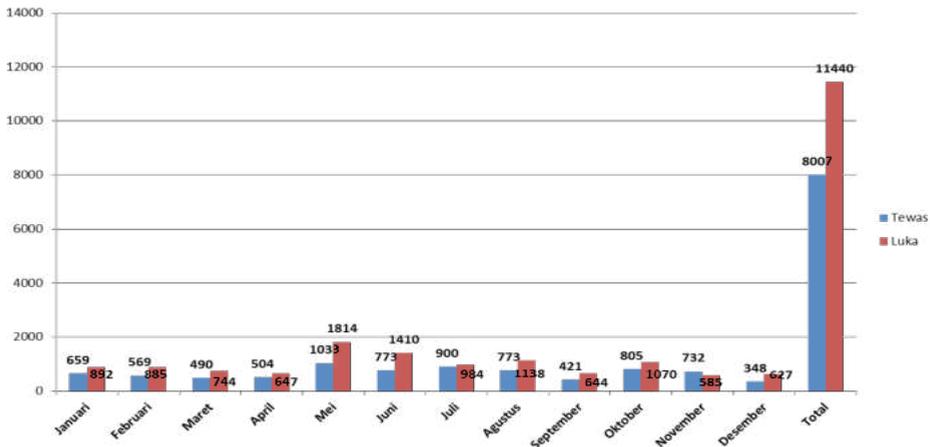
Sumber: Puskamnas

¹⁶ Michael Jetter, "Blowing Things Up: The Effect of Media Attention on Terrorism," IZA Discussion Paper No. 8497, 2004.

¹⁷ Kirsten E. Schulze dan Joseph Chinyong Liow, "Making Jihadis, Waging Jihad: Transnational and Local Dimensions of The ISIS Phenomenon in Indonesia and Malaysia," *Asean Security*, Februari 2018, 1-18.

Namun demikian, penurunan serangan organisasi terorisme nomor satu ini diikuti oleh meningkatnya fenomena *lone wolf*. Hal ini didukung oleh temuan pola serangan terorisme dalam kategori *lone wolf* yang mengalami peningkatan serangan mencapai 36 kasus serangan *lone wolf* di tahun 2017. Data ini meningkat dibanding periode sebelumnya pada tahun 2016 dan 2015.

Gambar. 4.
Jumlah Korban Serangan Terorisme



Sumber:Puskamnas

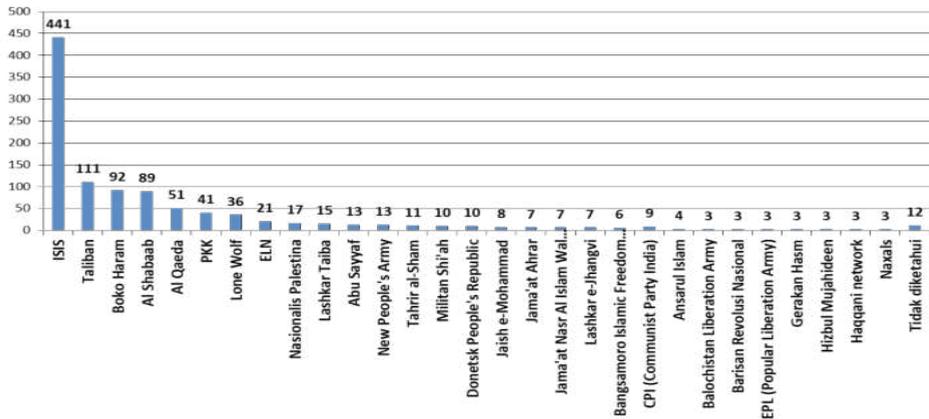
ISIS pada tahun 2017 masih tercatat sebagai daftar organisasi terorisme yang paling mematikan dan aktif melakukan serangan terorisme. Data serangan organisasi terorisme pada tahun 2017 menempatkan ISIS sebagai organisasi terorisme teratas dengan jumlah serangan mencapai 441, diikuti oleh Taliban (111), Boko Haram (92), Al Shabab (89) dan Al-Qaeda (51). Dengan demikian, lima (5) besar kelompok terorisme di dunia masih didominasi oleh kelompok Islamisme.

Terorisme: Islamisme dan Komunisme

Data gerakan terorisme aktif melakukan serangan di dunia sepanjang tahun 2017 masih didominasi oleh gerakan terorisme berbasis Islam yakni kelompok bersenjata yang menggunakan simbol-simbol Islam dalam aksi, wacana dan gerakan. Lima organisasi terorisme ini memiliki basis utama kekuatan di kawasan Timur-Tengah dan Afrika. Hal ini sejalan dengan peta sebaran serangan ISIS yang mendominasi di kawasan Timur-Tengah

dan Afrika. Kawasan Timur Afrika terutama di Somalia dan Kenya menjadi basis kekuatan Boko Haram dan Al Shabab. Dua organisasi regional ini semakin kuat karena mendapatkan dukungan dari Al-Qaeda maupun ISIS karena persamaan visi mengenai gagasan negara Islam.

Gambar 5.
Organisasi Terorisme dengan Jumlah Serangan Teror



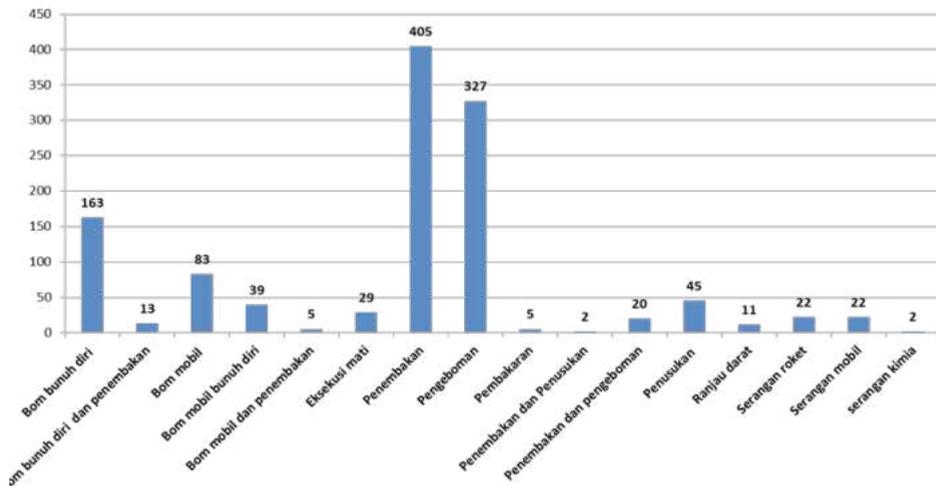
Sumber:Puskamnas

Dari data organisasi terorisme di atas, mediasi massal terorisme menampilkan dua bentuk gerakan terorisme di dunia. *Pertama*, gerakan terorisme berbasis Marxisme/ Komunisme seperti, Partai Pekerja Kurdistan (PKK), ELN (Tentara Pembebasan Nasional/ Spanish: Ejército de Liberación Nacional, ELN) di Kolombia, New People's Army di Filipina, Donetsk People Republic di Ukraina, CPI (Communist Party India), Naxals India, Popular Liberation Army (EPL), Balochistan Liberation Army (BLA). *Kedua*, gerakan terorisme berbasis Islam. Dua ideologi ini menjadi basis tumbuh dan berkembangnya gerakan terorisme. Islamisme yang banyak beroperasi di wilayah negara-negara Islam dan Komunisme beroperasi di wilayah Kolombia dan India.

Kemunculan dua label ideologi terorisme; Islamisme dan Komunisme merupakan dampak dari berakhirnya perang dingin yang menjadikan Amerika sebagai kekuatan utama dunia dan representasi dari apa yang disebut "kebenaran". Oleh karena itu, ideologi yang tidak sejalan dengan spirit peradaban Amerika dan Barat pada umumnya akan dianggap musuh dan dilabeli terorisme. Negara-negara di dunia melakukan sekuritisasi terhadap ideologi Islamisme dan Komunisme sebagai bentuk ancaman keamanan dan perdamaian dunia karena keduanya memiliki kesamaan

gagasan memusuhi Barat sehingga cenderung menjalin sekutu.¹⁸ Hal ini sejalan dengan sejarah terorisme yang muncul di Eropa Barat dari kelompok kiri berhaluan komunisme, misalnya, Baader Meinhof dan Brigate Rose (Brigade Merah). Dua kelompok ini dilabeli oleh Barat sebagai gerakan terorisme dan dipandang oleh sejumlah peneliti sebagai gerakan terorisme di abad modern 1960-1970 an.¹⁹

Gambar. 6.
Pola Serangan Terorisme



Sumber: Puskamnas

Dalam konteks pola serangan terorisme, gerakan Islamisme dicitrakan sebagai kelompok teror yang mematikan. Pola penembakan dan pengeboman menjadi instrumen teror baik kelompok Islamisme maupun komunisme dan lain-lain. Namun demikian, pola teror bom bunuh diri (*suicide bombing*) masih didominasi oleh kelompok Islamisme. Ideologi Islamisme digambarkan melahirkan doktrin bom bunuh bunuh diri sebagai senjata teror yang mematikan. Hal ini didasarkan suatu keyakinan mati untuk menang (*dying to win*).

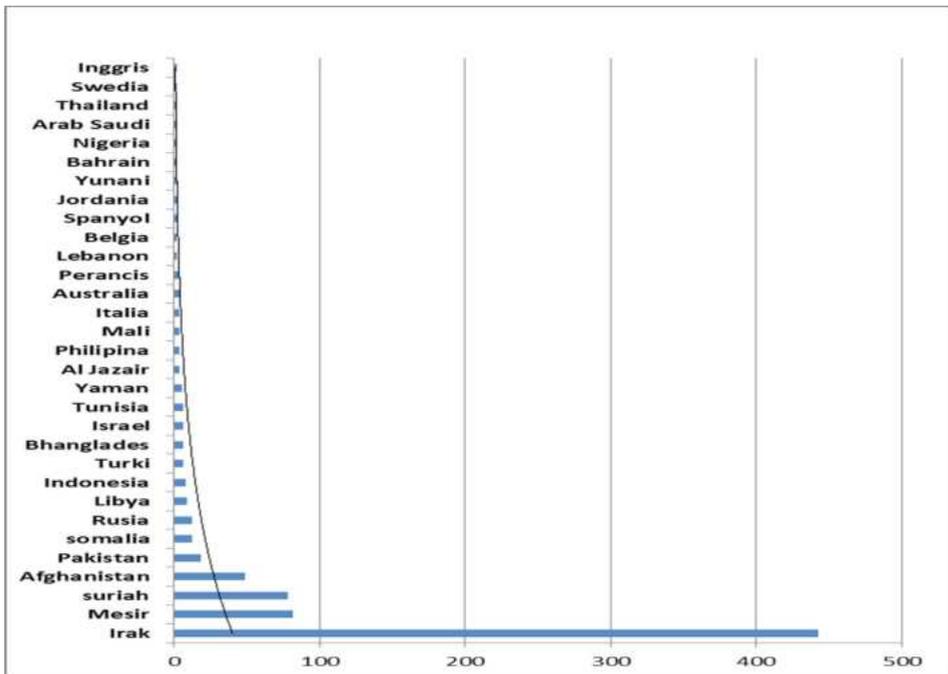
¹⁸ Miroslav Mare, "Extreme Left Terrorism in Contemporary Europe: from 'Communist Combatant Parties' to Militant Campaigns?," *Central European Political Studies Review* 9, no. 4 (2007): 294-314.; Miroslav Mareš, "Strategies for Creating Insurgencies and Civil Wars in Europe: From Violent Extremism to Paramilitary Conflicts?," *Journal of International Affairs* 2, no. 1 (Agustus 2012): 90-119.

¹⁹ Walter Laquer, *A History of Terrorism* (New York: Little, Brown, 1997), 24.

Sebaran ISIS

Berdasarkan peta sebaran serangan ISIS, aksi-aksi teror ISIS tercatat banyak dilakukan di Irak, diikuti oleh Mesir, Suriah, Afghanistan, Pakistan. Tingginya serangan ISIS di Irak lebih dikarenakan adanya pemusatan kekuatan ISIS di Mosul yang menjadi medan 'Pertempuran Mosul' (*Battle of Mosul*) terhadap serangan tentara koalisi pimpinan AS. Di samping itu, secara historis pada tahun 2014, Abu Bakar Al Baghdadi mendeklarasikan berdirinya kekhalifahan ISIS di kota Mosul.

Gambar. 7.
Peta Sebaran ISIS



Sumber:Puskamnas

Pertempuran Mosul (*Battle of Mosul*) menjadi medan tumbuh dan berkembangnya radikalisme. Konflik yang berawal dari konfrontasi kelompok oposisi dan pemerintah berubah menjadi *proxy war* dengan masuknya beberapa kelompok dan intervensi negara-negara lain. Misalnya, Hizbullah dan kepentingan politik negara Iran menghadapi Arab Saudi. Lingkaran konflik Mosul ini melibatkan berbagai kelompok yang luas, mulai dari Islamisme, Kiri, dan Nasionalis.

Di Suriah, gerakan ISIS seperti mendapatkan dukungan poros AS dan sekutunya untuk menghancurkan Bashar al Assad. Oleh karena itu, lingkaran konflik di Suriah terdiri dari tiga kelompok yakni pemerintahan Bashar al Assad, oposisi dan ISIS. Pemerintah mendapatkan dukungan poros Rusia dan kelompok oposisi mendapatkan dukungan AS serta sejumlah negara di Timur-tengah, termasuk di dalamnya ISIS sendiri.

Peta sebaran ISIS hampir merata di seluruh dunia. Fenomena ISIS tidak saja menyasar negara-negara Islam. Lebih dari itu, ISIS juga menyasar wilayah Eropa dan Amerika. Serangan di Eropa meski dilakukan dengan pola *lone wolf* namun banyak diantara pelaku terinspirasi oleh ISIS. Mereka berasal dari latar belakang yang berbeda tetapi dipersatukan oleh gagasan visi dan misi yang sama yaitu negara Islam.

Melemahnya ISIS pasca hancurnya Mosul dan Raqqa, membuat ISIS mengubah strategi melalui propaganda media dan *lone wolf*. Fenomena *lone wolf* kini menjadi wajah baru global jihad ISIS. Global jihad dimaknai menjadi glokalisasi jihad yakni simpatisan ISIS menebar teror di wilayah masing-masing, tidak terkecuali di Indonesia dan Asia Tenggara pada umumnya.²⁰

Pergerakan aksi teror ke depan akan mengalami transformasi pada serangan secara individual yang tidak tersistem (*lone wolf*). *Lone wolf* adalah fenomena teroris yang beroperasi sendirian, umumnya dengan motif yang sama tidak jelasnya dengan kecenderungan pertama. Jika terorisme berkelompok besar seperti ISIS menampilkan sosok yang kejam, garang namun kongkret dan masif, maka *lone wolf* bisa muncul dimana saja, kapan saja, dan siapa saja. Motifnya pun bisa sangat pribadi. Para pelaku teror *lone wolf* tidak memiliki afiliasi dengan jaringan organisasi teroris, tidak pernah bertemu dengan kelompok teroris dan tidak pernah dilatih di kamp pelatihan untuk dikirim guna melakukan serangan teror sebagaimana dilakukan Al-Qaeda atau ISIS.²¹

Pola serangan *lone wolf* menjadi mengkhawatirkan jika instrumen yang digunakan adalah bom atau jenis-jenis lain alat pembunuh massal (*mass-destructive weapons*) lainnya. Banyak kasus *lone wolf* yang sekadar bermotif pribadi namun tindakannya menimbulkan banyak korban. Serangkaian kasus penembakan membabi-buta oleh *lonewolves* di Amerika dan Eropa belakangan ini menggambarkan potret yang mengerikan,

²⁰ Rohan Gunaratna, "Global Threat Forecast," *Counter Terrorist Trends and Analyses (CTTA)* 10, no. 1 (Januari 2018): 1-6.

²¹ Edwin Bakker dan Beatrice de Graaf, "Preventing Lone Wolf Terrorism: some CT Approaches Addressed," *Perspectives on Terrorism* 5, no. 5-6 (Desember 2011): 43-50.

karena sangat sulit mengenali akar-akarnya, dan sulit pula melakukan tindakan preemtif.

Penutup

Mediasi massal terorisme oleh media barat telah mereproduksi dua wajah ideologi gerakan terorisme, antara lain: Islamisme dan Komunisme. Islamisme yang beroperasi yang memiliki basis kekuatan di negara-negara Islam (baca: Arab) dan Komunisme yang memiliki basis kekuatan di India dan Kolombia. Mediasi massal terorisme dengan demikian adalah efek dari tatanan dunia baru pasca perang dingin dibawah kendali dan dominasi Amerika dan Barat pada umumnya. Islam maupun Komunisme *vis a vis* Barat sehingga dilabeli terorisme. Oleh karena itu, wacana terorisme merupakan konsensus dari demokrasi liberal yang menempatkan oposisi sebagai musuh dalam konstelasi politik global. Dengan kata lain, mediasi massal terorisme merupakan konsensus dari demokrasi Barat yang menempatkan Islamisme dan Komunisme sebagai kelompok yang harus diperangi karena dinilai tidak sejalan dengan Amerika dan Sekutunya yang menganut paham demokrasi dan kapitalisme. Akhirnya, dalam konstruksi media massa, pengertian terorisme dewasa ini merupakan produk dari wacana media massa Barat. Dominasi mediasi massal terorisme oleh media Barat menghasilkan konstruksi wacana terorisme lahir dari tradisi gerakakan Islamisme dan Komunisme.

Daftar Pustaka

- Bakker, Edwin, dan Beatrice de Graaf. "Preventing Lone Wolf Terrorism: some CT Approaches Addressed." *Perspectives on Terrorism* 5, no. 5-6 (Desember 2011): 43-50.
- "Charlie Hebdo tribute marks two years of Islamist attacks on France." *Reuters*, 5 Januari 2017. <https://www.reuters.com/article/us-europe-attacks-charliehebdo-idUSKBN14P1PK>.
- Chomsky, Noam. *Menguak Tabir Terorisme Internasional*. terjemahan. Bandung: Mizan, 1991.
- — —. "Noam Chomsky: '10 Strategies Of Manipulation' By The Media." *laitman.com*, 25 Oktober 2011. <http://laitman.com/2011/10/noam-chomsky-10-strategies-of-manipulation-by-the-media/>.

- Colombijn, Freek. "The War Against Terrorism In Indonesia: Amien Rais on US Foreign Policy and Indonesia's Domestic Problems." *IIAS Newsletter No. 28*, Agustus 2002. <https://iias.asia/the-newsletter/newsletter-28-summer-2002>.
- "Donald Trump Berjanji Akan Basmi Terorisme dari Muka Bumi." *Kompas.com*, 21 Januari 2017. <https://internasional.kompas.com/read/2017/01/21/07212231/donald.trump.berjanji.akan.basmi.terorisme.dari.muka.bumi>.
- Dorsey, James M. "Wahhabism vs. Wahhabism: Qatar Challenges Saudi Arabia." *RSIS Working Paper*, No. 262, September 2013.
- Fadl, Khaled Abou El. *Sejarah Wahabi dan Salafi*. terjemahan. Jakarta: Serambi, 2015.
- Gunaratna, Rohan. "Global Threat Forecast." *Counter Terrorist Trends and Analyses (CTTA)* 10, no. 1 (Januari 2018): 1-6.
- Hassan, Noorhaidi. "Gagalnya Demokrasi di Timur Tengah: Islam, Masalah Generasi dan Politik Identitas." *Peranan Indonesia dalam Upaya Perdamaian di Timur Tengah*. Seminar. Yogyakarta, 14 April 2016.
- "Is Charlie Hebdo shooting linked to growing threat from Islamist extremism?" *CNN*, 7 Januari 2015. <https://edition.cnn.com/2015/01/07/europe/islamist-extremism-in-europe/index.html>.
- Jackson, R., L. Jarvis, J. Gunning, dan M. Breen-Smyth. *Terrorism: A critical introduction*. London, UK: Palgrave Macmillian, 2011.
- Jackson, Richard. *Writing the War on Terror: Language, Politics and Counter-Terrorism*. Manchester: Manchester University Press, 2005.
- Jetter, Michael. "Blowing Things Up: The Effect of Media Attention on Terrorism." *IZA Discussion Paper No. 8497*, 2004.
- Laquer, Walter. *A History of Terrorism*. New York: Little, Brown, 1997.
- Mare, Miroslav. "Extreme Left Terrorism in Contemporary Europe: from 'Communist Combatant Parties' to Militant Campaigns?" *Central European Political Studies Review* 9, no. 4 (2007): 294-314.
- Mareš, Miroslav. "Strategies for Creating Insurgencies and Civil Wars in Europe: From Violent Extremism to Paramilitary Conflicts?" *Journal of International Affairs* 2, no. 1 (Agustus 2012): 90-119.
- Salameh, Mohammed T. Bani, dan Ahed A. Mashagbeh. "The American Russian Rivalry in the Middle East." *International Journal of Humanities and Social Science* 8, no. 1 (Januari 2018).

- Schulze, Kirsten E., dan Joseph Chinyong Liow. "Making Jihadis, Waging Jihad: Transnational and Local Dimensions of The ISIS Phenomenon in Indonesia and Malaysia." *Asean Security*, Februari 2018, 1-18.
- Seib, Philip, dan Dana M. Janbek. *Global Terrorism and New Media: The Post-Al Qaeda Generation*. Abingdon, UK: Routledge, 2011.
- Soriano, Manuel Torres. "Terrorism and the Mass Media after Al Qaeda: A Change of Course?" *Athena Intelligence Journal* 3, no. 1 (2008): 1-20.
- Wiktorowicz, Quintan. "A Genealogy of Radical Islam." *Middle East Policy* 8, no. 4 (Desember 2001): 75-97.

Kebebasan Berserikat dan Keamanan Negara: Analisa Biopolitik Transformasi Kebebasan Serikat Buruh di Indonesia

Rizma Afian Azhiim¹; Gema Ramadhan Bastari²

¹Universitas Indonesia dan Serikat Pekerja/Serikat Buruh
Aliansi Pemuda Pekerja Indonesia (APPI)

²Universitas Indonesia dan Serikat Pekerja/Serikat Buruh
Aliansi Pemuda Pekerja Indonesia (APPI)

E-mail: ¹afianazhiim@gmail.com; ²gemarbastari@gmail.com

Abstract

In general, there are two assumptions often associated with the Indonesian labor movement in the Reformation Era: (1) the labor movement inhibits the production process and the investment climate by conducting demonstrations and/or strikes and (2) the labor movement constantly makes unreasonable demands, generally attributed to wage increases demands. This paper attempts to position these assumptions as irrelevant and also potentially lead to backward thinking in seeing how the labor movement struggles to achieve prosperity for all Indonesian workers. Through biopolitical analysis, this paper tries to explain that giving workers the right to association will not threaten national security, as long as freedom of association can be regulated and directed to ensure the survival of labor, the conducive social relations of production and the improvement of the living conditions of society in order to sustain the economic system. The analysis in this paper has led to the finding that the demands provided by the labor movement are part of the corrective mechanisms of the production system in Indonesia, and the freedom of labor to associate is an essential factor that can guarantee the economic and political security as well as the sovereignty of the Indonesian state.

Keywords: biopolitics; freedom of association; labor rights; state security; political economy.

Abstrak

Secara umum, terdapat dua asumsi yang senantiasa dilekatkan pada gerakan buruh Indonesia di Era Reformasi: (1) gerakan buruh menghambat proses produksi dan iklim investasi dengan melakukan demonstrasi dan/atau mogok kerja, (2) gerakan buruh senantiasa membuat tuntutan yang tidak masuk akal dikaitkan dengan tuntutan kenaikan upah. Tulisan ini

mencoba memposisikan asumsi-asumsi tersebut sebagai hal yang tidak relevan dan juga berpotensi mengakibatkan kemunduran berpikir dalam melihat bagaimana gerakan buruh berjuang untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh buruh Indonesia. Melalui analisa biopolitik, tulisan ini mencoba merepresentasikan bahwa pemberian hak bagi buruh untuk berserikat bukanlah suatu persoalan keamanan, selama kebebasan berserikat dapat diregulasi dan diarahkan untuk menjamin keberlangsungan hidup buruh, relasi sosial produksi yang kondusif, dan perbaikan kondisi hidup masyarakat guna menopang keberlangsungan sistem ekonomi. Analisa dalam tulisan ini telah memunculkan suatu temuan bahwa tuntutan oleh gerakan buruh merupakan bagian dari mekanisme korektif terhadap sistem produksi di Indonesia. Kebebasan buruh untuk berserikat adalah faktor esensial yang dapat menjamin keamanan ekonomi dan politik serta kedaulatan negara Indonesia.

Kata kunci: biopolitik; kebebasan berserikat; hak pekerja/buruh; keamanan negara; ekonomi politik.

Pendahuluan

Dalam empat dekade terakhir, telah terjadi penurunan signifikan terhadap keanggotaan dan pengaruh serikat buruh/serikat pekerja (SB/SP) di hampir seluruh negara di dunia¹ – tidak terkecuali di Indonesia². Sejumlah media di Indonesia menyebutkan bahwa penurunan keanggotaan SB/SP memiliki kaitan dengan menurunnya reputasi SB/SP di kalangan angkatan kerja Indonesia pasca-reformasi.³ Trade Union Rights Center

¹ Ong Sin Ru, Rossilah Jamil, dan Muhammad Fathi Yusof, "Understanding the Declining of Trade Union Density: Literature Review and Conceptual Framework," *Sains Humanika* 2, no. 2 (2014): 25–26.

² Situs Kompas.com menyebutkan bahwa keanggotaan serikat buruh pada awal reformasi mencapai delapan juta orang. Namun pada saat dilakukan verifikasi oleh Kementerian Tenaga Kerja pada tahun 2010, jumlah tersebut telah turun menjadi 3,5 juta orang. Jumlah tersebut kembali turun menjadi 2,7 juta orang pada tahun 2015. Angka ini sebetulnya tidak merefleksikan angka sebenarnya karena masih cukup banyak serikat buruh/serikat pekerja yang belum terdaftar di kementerian tenaga kerja. Akan tetapi, penurunan keanggotaan serikat di Indonesia secara umum telah banyak diakui. Lebih lanjut lihat: Rekson Silaban, "Reputasi Gerakan Buruh," *Kompas.com*, 30 April 2017, <http://nasional.kompas.com/read/2017/04/30/09401901/reputasi.gerakan.buruh>.

³ Kompas.com, "Untuk Menggaet Anggota, Serikat Pekerja Harus Perbaiki Citra," *Kompas.com*, 28 September 2017, <http://biz.kompas.com/read/2017/09/28/110855728/untuk-menggaet-anggota-serikat-pekerja-harus-perbaiki-citra>.; Republika Online, "Aksi May Day Gerus Jumlah Anggota Serikat Buruh," *Republika Online*, 13 April 2017, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/17/04/13/ooc4w5378-aksi-may-day-gerus-jumlah-anggota-serikat-buruh>.; Metro TV News, "Banyak Perusahaan tak

(TURC) menggunakan istilah buruh kerah putih non-pabrik/kantoran untuk mengacu pada angkatan kerja 'kekinian' yang menolak menyebut dirinya sebagai buruh dan sering 'nyinyir' terhadap gerakan buruh.⁴ Padahal, jika kita melihat kembali sejarah perburuhan, segala keuntungan yang didapatkan oleh buruh kantoran, seperti standar upah minimum, regulasi jam kerja dan hak berlibur, hanya dapat diperoleh berkat gerakan buruh yang sering mereka remehkan.⁵

Secara umum, terdapat dua asumsi yang senantiasa dilekatkan pada gerakan buruh Indonesia di Era Reformasi: (1) gerakan buruh menghambat proses produksi dan iklim investasi dengan melakukan demonstrasi dan/atau mogok kerja⁶ dan (2) gerakan buruh senantiasa membuat tuntutan yang tidak masuk akal (umumnya dikaitkan dengan tuntutan kenaikan upah)⁷. Asumsi negatif terhadap gerakan buruh ini kemudian tersosialisasikan melalui media sosial dan pembingkaian yang dilakukan oleh media-media konvensional di Indonesia yang cenderung bersikap sinis terhadap gerakan buruh.⁸ Bagi penulis, asumsi-asumsi semacam ini tidak hanya menyesatkan namun juga berpotensi mengakibatkan kemunduran terhadap kesejahteraan yang telah diperoleh seluruh buruh Indonesia, baik pabrik maupun kantoran, pasca dibuatnya Undang-Undang Ketenagakerjaan Tahun 2003. Sebab, asumsi-asumsi ini dapat mendorong para pembuat kebijakan untuk mempertanyakan ulang tepat atau tidaknya memberikan buruh hak untuk berserikat dan memperjuangkan hak-haknya.

Inginkan Serikat Buruh," *Metro TV News*, 1 Mei 2017, <http://ekonomi.metrotvnews.com/read/2017/05/01/693974/banyak-perusahaan-tak-inginkan-serikat-buruh>.

⁴ TURC, "Lapsus: Refleksi Perjuangan Buruh di Tahun 2014," *TURC*, 2014, <http://www.turc.or.id/lapsus-refleksi-perjuangan-buruh-di-tahun-2014/>.

⁵ Sebelum adanya gerakan buruh di abad ke-19, merupakan hal yang lazim bagi buruh untuk bekerja di atas 12 jam per hari tanpa mendapat upah lembur, cuti berbayar, apalagi cuti hamil. Lebih lanjut lihat: Western States Center, "Timeline of Labor History," *Western States Center*, 2011, http://www.westernstatescenter.org/tools-and-resources/Tools/unions-and-the-progressive-movement-pdfs/timeline-of-labor-history-pdf/at_download/file.

⁶ SindoNews.com, "Pengusaha khawatir dampak demonstrasi buruh," *SindoNews.com*, 1 Oktober 2012, <https://ekbis.sindonews.com/read/676098/34/pengusaha-khawatirkan-dampak-demonstrasi-buruh-1349091894>.

⁷ Tribunnews.com, "Hanif Ingatkan Buruh, Minta Upah Layak Kalau di-PHK Teriak Lagi," *Tribunnews.com*, 10 November 2017, <http://www.tribunnews.com/metropolitan/2017/11/10/hanif-ingatkan-buruh-minta-upah-layak-kalau-di-phk-teriak-lagi>.

⁸ Azhar Irfansyah, "Rutinitas Berita dan Sinisme Terhadap Buruh," *Remotivi*, 19 September 2014, <http://www.remotivi.or.id/amatan/41/Rutinitas-Berita-dan-Sinisme-Terhadap-Buruh>.

Tulisan ini berargumen bahwa pemberian hak bagi buruh untuk berserikat adalah sesuatu yang sudah tepat. Tulisan ini juga membuktikan bahwa pemberian hak berserikat kepada buruh telah dan akan berdampak positif bagi proses produksi. Tuntutan yang diberikan oleh gerakan buruh merupakan bagian dari mekanisme korektif terhadap sistem produksi di Indonesia. Kebebasan buruh untuk berserikat adalah faktor esensial yang dapat menjamin keamanan ekonomi dan politik serta kedaulatan negara Indonesia. Argumen dan analisa menggunakan konsep biopolitik dan analisa diskursus yang akan dijelaskan dengan lebih terperinci di bagian selanjutnya. Kemudian, tulisan ini menggambarkan praktik biopolitik yang dimungkinkan oleh sosialisasi pengetahuan berserikat telah mendisiplinkan para buruh untuk senantiasa berada di koridor legal hukum yang diharapkan oleh negara. Lebih lanjut lagi, pendisiplinan inilah yang memungkinkan sistem produksi di era kontemporer dapat berjalan dengan optimal.

Mendudukan Relasi Kuasa antara Kebebasan dan Keamanan dalam Konsep Biopolitik

Konsep biopolitik muncul dari analisis Michel Foucault tentang transformasi modus dan teknologi kekuasaan. Transformasi pertama adalah reartikulasi kuasa berdaulat menjadi kuasa hidup (*biopower*) yang terjadi sejak abad ke-17. Kuasa berdaulat dicirikan oleh relasi kuasa yang berjalan secara vertikal melalui pengambilan paksa atas barang, produk, dan jasa; bahkan, perampasan kehidupan dari subyek yang dikuasai. Sementara itu kuasa hidup (*biopower*) adalah bentuk kekuasaan yang beroperasi dengan mengelola, mengamankan, dan memajukan kehidupan; dan membiarkan subyek yang dikuasai tetap hidup.⁹

Secara mendasar, Foucault memisahkan dua bentuk berjalannya kekuasaan atas kehidupan (*biopower*), yaitu bentuk pendisiplinan tubuh individu dan kontrol regulatoris terhadap populasi. *Biopower* dalam bentuk pendisiplinan berjalan melalui teknologi pengamanan dan pengendalian terhadap tubuh individu yang diandaikan sebagai sebuah mesin, dan tidak berjalan dalam pola yang bersifat represif, melainkan jusru dengan membuat mesin menjadi produktif. Tujuan dari pendisiplinan adalah untuk meningkatkan produktivitas ekonomi dari tubuh individu, dan, di sisi lain, melemahkan kekuatannya untuk memastikan kepatuhan politik.¹⁰

⁹ Thomas Lemke, *Biopolitics: An Advanced Introduction*, trans. oleh Erick Trump (New York & London: New York University Press, 2011), 33–39.

¹⁰ Ibid.

Biopower dalam bentuk kontrol regulatoris diarahkan terhadap tubuh kolektif dari populasi (istilah populasi dalam hal ini bukan hanya bentuk kumpulan individu dalam suatu wilayah), yaitu sebuah tubuh sosial yang dicirikan oleh proses dan fenomenanya sendiri secara internal, seperti tingkat kelahiran-kematian, status kesehatan, tingkat harapan hidup, dan produksi kesejahteraan yang berjalan dalam sirkulasinya sendiri. Kontrol regulatoris berjalan melalui teknologi yang mengamankan totalitas dari proses kongkrit kehidupan di dalam sebuah populasi, dan diorientasikan dalam rangka untuk melindungi atau mengamankan populasi (sebagai entitas biologi) dari resiko dan bahaya internal.¹¹

Transformasi kedua mengenai kelahiran biopolitik terkait dengan kemunculan dari apa yang disebut Foucault sebagai pemerintahan liberal. Foucault tidak memandang 'liberal' atau "liberalisme" sebagai teori ekonomi atau ideologi politik, melainkan sebagai seni spesifik dalam pemerintahan yang mengatur manusia. Liberalisme sebagai seni pemerintahan memiliki landasan rasionalitas yang berbeda dengan konsep dominasi pada abad pertengahan dan konsep nalar pada awal era negara modern. Landasan rasionalitas pemerintahan liberal mengacu kepada gagasan mengenai suatu sifat alamiah dari masyarakat yang menjadi dasar dan batasan atas praktik-praktik pemerintahan. Sifat yang 'dikonstruksikan' sebagai "kealamiahian masyarakat" menjadi landasan normatif bagi praktik pemerintahan, dan rasionalitas bagi kekuasaan untuk berjalan tidak dalam bentuk regulasi atau membuat larangan-larangan secara langsung, melainkan dalam bentuk kebebasan, rangsangan, dan bujukan. Mekanisme pengamanan dalam pemerintahan liberal berjalan untuk melindungi dan mengamankan kealamiahian dari populasi yang terancam secara permanen dan kealamiahian bentuk dari populasi yang bebas dan teregulasi dengan sendirinya secara spontan.¹²

Konsep biopolitik *Foucauldian*, memiliki beberapa gagasan yang beragam jika ditinjau dari diskursus yang dimunculkan oleh Michel Foucault dan gagasan serta perdebatan yang dimunculkan oleh berbagai penstudi/peneliti. Thomas Lemke, memaparkan secara komprehensif mengenai biopolitik dari mulai kemunculan konsepnya pada berbagai kuliah dan karya tulis Foucault hingga berbagai perkembangannya.¹³ Giorgio Agamben, mengadopsi serta merevisi konsep biopolitik untuk membongkar kembali relasi antara kekuasaan, pengetahuan, kehidupan masyarakat, dan politik-hukum dalam menjalankan fungsi dan menjaga

¹¹ Ibid.

¹² Ibid., 47.

¹³ Ibid.

eksistensi kedaulatan negara.¹⁴ Michael Hardt dan Antonio Negri, menggunakan konsep biopolitik untuk menunjukkan adanya *Empire*, yaitu suatu kekuasaan transendental dari kapitalisme global yang mereduksi kedaulatan negara modern.¹⁵

Dari berbagai penstudi/peneliti yang menggunakan konsep biopolitik dalam karya tulis mereka, penulis merangkum lima konsep inti dari biopolitik, yaitu *power* atau kekuasaan, *knowledge* atau pengetahuan, *life* atau kehidupan, *body* atau tubuh, baik tubuh individu maupun populasi yang merupakan subyek kekuasaan, dan *apparatus* atau teknologi kekuasaan untuk melakukan pendisiplinan/kontrol. Setiap satu dari lima hal tersebut tidak dapat terlepas dari empat konsep lainnya yang saling berkorelasi. Foucault sendiri, menjelaskan tentang bagaimana kekuasaan dan pengetahuan merupakan suatu problematika yang tidak terpisahkan satu sama lain. Problematika dari relasi kekuasaan-pengetahuan, dalam sudut pandang Foucault, merupakan persoalan fundamental dalam melakukan studi historis mengenai genealogi pengetahuan ilmiah yang menjadi landasan rasionalitas pendisiplinan dan kontrol terhadap tubuh individu/populasi melalui berbagai diskursus yang terkait dengan menjaga, melestarikan, dan mempertahankan kehidupan serta menjaga tubuh untuk tetap hidup.¹⁶

Relasi yang tidak terpisahkan antara *power*, *knowledge*, *life*, *body*, dan *apparatus* juga disampaikan oleh Agamben bahwa kehidupan dan kematian manusia telah dipolitisasi melalui kekuasaan yang ditopang oleh pengetahuan mengenai betapa pentingnya hidup dan bagaimana hidup seharusnya. Menurut Agamben, narasi kehidupan dan kematian merupakan suatu kekuasaan untuk mengatur kehidupan manusia yang dimanifestasikan melalui hukum-hukum, norma-norma dan prinsip-prinsip kedaulatan.¹⁷ Selaras dengan Agamben, walaupun terdapat beberapa perbedaan dalam menginterpretasikan manifestasi kekuasaan dan pengetahuan, Hardt dan Negri telah menjelaskan bahwa relasi antara pengetahuan, kehidupan, tubuh, dan teknologi kekuasaan untuk melakukan pendisiplinan/pengawasan/kontrol (*apparatus*) merupakan inti dari *biopolitical production* yang menopang eksistensi kedaulatan – baik

¹⁴ Giorgio Agamben, *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, trans. oleh Daniel Heller-Roazen (California: Stanford University Press, 1995).

¹⁵ Michael Hardt dan Antonio Negri, *Empire* (London: Harvard University Press, 2000).

¹⁶ Lihat: Colin Gordon, ed., *POWER/KNOWLEDGE: Selected Interview and Other Writings 1972-1977* (New York: Pantheon Book, 1980). Pada bagian *Body/Power* halaman 55-62, dan bagian *Truth and Power* halaman 109.

¹⁷ Agamben, *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*.

kedaulatan negara, maupun kedaulatan kapitalisme yang terfragmentasi sebagai *Empire* – sebagai suatu *transcendental power*, atau kekuasaan yang bersifat transenden.¹⁸

Berdasarkan ragam pemahaman mengenai konsep relasional inti dari biopolitik antara pengetahuan, kehidupan, tubuh/populasi, dan teknologi kekuasaan untuk melakukan pendisiplinan/kontrol (*apparatus*), kelima konsep relasional tersebut merupakan diskursus yang *mutually constitutive* atau saling membentuk satu sama lain, sehingga satu konsep tidak dapat berdiri sendiri tanpa empat konsep inti lainnya. Analisa pada tulisan ini akan fokus pada penelusuran diskursus untuk menemukan kelima konsep relasional antara pengetahuan, kehidupan, tubuh, dan *apparatus* dalam relasi antara kebebasan berserikat dan keamanan negara.

Metode analisa biopolitik pada tulisan ini dilakukan dengan menelusuri dua sumber diskursus. *Pertama*, analisa yang diarahkan pada penelusuran diskursus yuridis dalam regulasi ketenagakerjaan atau perburuhan pasca reformasi. *Kedua*, analisa yang diarahkan pada penelusuran diskursus yang muncul dalam narasi-narasi gerakan buruh.

Pengaturan Biopolitik terhadap Gerakan Buruh melalui Regulasi Negara

Dalam konteks kedaulatan negara-bangsa, regulasi hukum negara yang beroperasi melalui peraturan perundang-undangan berperan sebagai suatu landasan normativitas bagi setiap warga negara. Bahkan, regulasi hukum negara juga menciptakan perangkat keamanan untuk mendisiplinkan tubuh-tubuh yang tidak patuh beserta kontrol masyarakat dengan membangun pembedaan hirarki antara mereka yang dianggap normal dan abnormal, layak dan tidak layak, warga negara yang baik dan kriminal, legal dan tidak legal, perbuatan baik dan kejahatan, pelanggaran, dan lain sebagainya.¹⁹ Kekuasaan negara melalui regulasi hukum terus bertransformasi seiring dengan perubahan kondisi masyarakat yang diwacanakan melalui perkembangan ilmu pengetahuan dan inovasi teknologi. Transformasi dari regulasi hukum negara membentuk diskontinuitas kondisi yang berlangsung di masyarakat ke dalam episode-episode sejarah, dikarenakan kondisi masyarakat terus diamankan melalui regulasi hukum yang terus diproduksi.

¹⁸ Hardt dan Negri, *Empire*. Pada bagian *Perface*, hal. i.

¹⁹ Lemke, *Biopolitics: An Advanced Introduction*, 47.

Regulasi hukum negara sebagai perangkat keamanan dan landasan normativitas masyarakat adalah salah satu penopang keberlangsungan produksi dan kehidupan ekonomi dalam wilayah kekuasaan negara-bangsa. Dalam konteks ini, regulasi hukum negara juga menjadi teknologi dan mekanisme yang berperan untuk mengamankan dan melakukan kontrol demi keberlangsungan produksi dan menjaga stabilitas sistem perekonomian masyarakat. Dalam konteks ketenagakerjaan regulasi hukum memiliki tujuan untuk mengamankan suatu “hubungan industrial yang harmonis” antara pemilik modal dan para buruh demi keutuhan kedaulatan negara.

Melalui regulasi hukum, dapat dianalisa bagaimana proses pengkondisian yang memungkinkan berlangsungnya produksi dan kehidupan ekonomi di Indonesia. Regulasi hukum yang menopang keberlangsungan produksi melalui relasi sosial antara buruh dan majikan diterapkan melalui peraturan perundang-undangan mengenai perburuhan/ketenagakerjaan yang mengatur hubungan industrial antara pemilik modal, pekerja/buruh, dan pemerintah. Sebagai teknologi pengaman dan kontrol masyarakat, khususnya masyarakat pekerja, peraturan perundang-undangan mengenai perburuhan/ketenagakerjaan di Indonesia yang menopang produksi dan kehidupan ekonomi bertransformasi seiring perubahan kondisi sosial masyarakat sehingga membentuk diskontinuitas kondisi masyarakat ke dalam episode-episode sejarah. Melalui konsep kekuasaan biopolitik yang diadopsi dari Michel Foucault, dapat dianalisa bagaimana regulasi hukum negara bekerja secara diskursif menormalkan masyarakat atas upah, hubungan kerja, dan kesejahteraan pekerja sehingga tercipta kondisi yang memungkinkan bagi negara, perusahaan, dan masyarakat untuk terus menopang relasi sosial produksi di wilayah kedaulatan Negara Republik Indonesia.

Kuasa Berdaulat Gerakan Buruh di Era Orde Baru

Kebebasan berserikat (*freedom of association*) sesungguhnya telah lama menjadi bagian dari hak asasi manusia (HAM) berkat advokasi yang dipimpin oleh International Labour Organization (ILO).²⁰Namun sebelum Reformasi, atau tepatnya sebelum Presiden Habibie meratifikasi Konvensi ILO No. 87 mengenai kebebasan berserikat, hak ini praktis tidak

²⁰ International Labour Organization, “Freedom of association,” *ILO*, diakses 20 Februari 2018, <http://www.ilo.org/global/topics/freedom-of-association-and-the-right-to-collective-bargaining/lang--en/index.htm>.

dipenuhi oleh Pemerintah Orde Baru.²¹ Jika ditanya mengenai pemenuhan hak buruh, pemerintah Orde Baru akan berkelit bahwa mereka telah menyediakan Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI) sebagai wadah untuk menampung hak seluruh buruh di Indonesia, meskipun pada kenyataannya struktur SPSI sangat didominasi oleh orang-orang yang berafiliasi dengan Golkar – kendaraan politik Soeharto.²² Hal ini kemudian menyebabkan SPSI tidak dapat independen dari kekuasaan pemerintah. Pada perkembangannya, upaya-upaya pemenuhan tuntutan buruh senantiasa dikesampingkan demi kepentingan pengusaha yang dianggap vital bagi Pemerintah Orde Baru untuk menunjang pertumbuhan ekonomi Indonesia.²³

Dalam perspektif biopolitik Foucault, pola pengaturan yang diterapkan pemerintah Orde Baru terhadap gerakan buruh masih bersifat vertikal dengan cara membatasi langsung pilihan mereka serta menghadirkan sebuah entitas totalitarian *a la* Leviathan secara kasat mata. Hal ini kemudian menimbulkan kekecewaan dan keterasingan akibat keberadaan sejumlah buruh yang merasa kepentingannya tidak terpenuhi oleh SPSI. Pemerintah Orde Baru menjustifikasi keterasingan buruh-buruh tersebut sebagai landasan pembentukan ketertiban sosial dan stabilitas keamanan politik.²⁴ Akan tetapi, stabilitas tersebut hanya dapat bertahan berkat monopoli instrumen kekerasan oleh pemerintah yang merepresi kekecewaan dan keterasingan buruh agar tidak terakselerasi menjadi sebuah perlawanan. Sayangnya bagi Orde Baru, hasrat perlawanan yang terepresi tidak lantas akan termusnahkan begitu saja. Soeharto tidak berdaya di hadapan laju reformasi.

Perlawanan terhadap rezim otoriter perburuhan yang direpresentasikan oleh SPSI dapat terlihat dari lahirnya serikat-serikat baru di luar SPSI, seperti Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (SBSI), yang bergerak di luar koridor yang diharapkan pemerintah dan menantang legitimasi SPSI secara langsung. Hal ini kemudian mengharuskan

²¹ Indrasari Tjandraningsih, "Serikat Buruh/Serikat Pekerja di Indonesia," *Indoprogress*, 21 Agustus 2007, <https://indoprogress.com/2007/08/serikat-buruhserikat-pekerja-di-indonesia/>.

²² Aktivistis-aktivis buruh seluruh dunia bersepakat bahwa SPSI merupakan organisasi serikat buruh yang tunduk pada kekuasaan pemerintah dan tidak berpihak pada kepentingan buruh. Hal ini ditunjukkan oleh penolakan International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU) untuk mengakui SPSI. Lebih lanjut lihat: Marvin J. Levine, *Worker Rights and Labor Standards in Asia's Four New Tigers: A Comparative Perspective* (Berlin: Springer, 2007), 9.

²³ *Ibid.*, 158–59.

²⁴ Rini Purwaningsih, "Konflik Antar Serikat Buruh," *Jurnal Bisnis dan Ekonomi* 15, no. 2 (2008): 143.

pemerintah Orde Baru untuk mengerahkan sumber dayanya, yakni organ militer, dengan cara memberinya hak mengintervensi perselisihan hubungan industrial.²⁵ Pemerintah Orde Baru kemudian menggunakan instrumen propaganda melalui penetapan ideologi Hubungan Perburuhan Pancasila (HPP) untuk memutus ideologi sosialisme dari gerakan buruh²⁶ karena dianggap merepresentasikan pemikiran komunis – yang dilarang oleh Orde Baru. Bukannya meredam hasrat perlawanan gerakan buruh, kebijakan-kebijakan ini justru melahirkan tokoh-tokoh perlawanan baru yang bergerak melalui LSM-LSM perburuhan dengan pembiayaan asing dari Friedrich Ebert Stiftung (FES) Indonesia melalui Yayasan Tenaga Kerja Indonesia (YTKI).²⁷ Puncaknya, kebijakan-kebijakan represif yang diterapkan Pemerintah Orde Baru menemukan ‘tumit Achilles-nya’ begitu muncul seorang tokoh martir bernama Marsinah.²⁸

Pembunuhan dan pemerkosaan yang sadis terhadap Marsinah, seorang perempuan pekerja sekaligus aktivis buruh dari Sidoarjo, pada tahun 1993, pasca melakukan pemogokan kerja, memungkinkan perlawanan buruh yang sebelumnya terfragmentasi untuk menjadi lebih terorganisir melalui pembentukan Komite Solidaritas Untuk Marsinah (KSUM).²⁹ Bagi Avonius, tragedi pembunuhan Marsinah memungkinkan gerakan buruh untuk bertransformasi menjadi aktor masyarakat sipil yang “memiliki kapabilitas untuk mengubah moralitas politik yang sebelumnya dianggap sebagai kebenaran absolut oleh negara.”³⁰ Tragedi ini juga memungkinkan hadirnya simpati dari negara-negara tetangga,

²⁵ Indrasari Tjandraningsih dan Rina Herawati, “Dinamika Jaringan Perburuhan di Indonesia,” *Indoprogress*, 12 Mei 2008, <https://indoprogress.com/2008/05/dinamika-jaringan-perburuhan-di-indonesia/>.

²⁶ Hubungan Perburuhan Pancasila (HPP) merupakan ideologi yang meyakini bahwa “buruh dan majikan merupakan mitra atau teman seperjuangan yang harus bekerjasama dalam bidang produksi, keuntungan dan pertanggungjawaban.” Ideologi ini pada dasarnya mengesampingkan kesenjangan kekuasaan antara majikan/pengusaha sebagai penguasa alat produksi dengan buruh yang harus meminjam alat produksi tersebut. Kesenjangan antara kelas buruh dan pengusaha ini merupakan salah satu gagasan utama dari pemikiran sosialisme, sehingga mengeksklusikan gagasan tersebut sama artinya dengan memutus ideologi sosialisme. Kutipan diambil dari Soerjadi, *Kedudukan Buruh dan Majikan dalam Hubungan Perburuhan Pancasila* (Surabaya: Universitas Airlangga, 1981), 3.

²⁷ Soegiri D.S. dan Edi Cahyono, *Gerakan Serikat Buruh: Jaman Kolonial Hindia Belanda Hingga Orde Baru* (Jakarta: Hasta Mitra, 2003), 35–36.

²⁸ Leena Avonius, “From Marsinah to Munir: Grounding Human Rights in Indonesia,” in *Human Rights in Asia: A Reassessment of the Asian Values Debate*, ed. oleh Leena Avonius dan Damien Kingsbury (New York: Palgrave Macmillan, 2008), 105.

²⁹ D.S. dan Cahyono, *Gerakan Serikat Buruh*, 38.

³⁰ Avonius, “From Marsinah to Munir: Grounding Human Rights in Indonesia,” 105.

seperti Jepang, Singapura, Filipina dan Australia³¹ yang mempertanyakan praktik penggunaan militer dalam isu perburuhan oleh Pemerintah Orde Baru yang kemudian melahirkan tekanan-tekanan agar pemerintah bersedia menerima pengawasan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).³² Pada akhirnya, gerakan buruh yang semakin terorganisir menjadi mampu menggelar aksi-aksi radikal yang tidak dapat diperhitungkan oleh Pemerintah Orde Baru.³³

Jika ditarik ke belakang lagi, pengorganisasian buruh melalui teror dan kebijakan represif sesungguhnya telah berlangsung di Indonesia semenjak era Hindia Belanda, dengan adanya kasus penyiksaan terhadap buruh tani yang menolak bekerja, yang kemudian memicu lahirnya Partai Komunis Indonesia dengan agenda menumbangkan rezim kolonialisme Hindia Belanda.³⁴ Pengalaman era Orde Baru dengan era kolonialisme sesungguhnya telah menunjukkan kecacatan dari pola penguasaan berbasis hubungan vertikal dan penanaman rasa takut melalui entitas Leviathan yang kasat mata.

Kecacatan ini dapat dilihat dari bagaimana stabilitas keamanan politik yang dihasilkan sesungguhnya tidak benar-benar stabil karena rentan terhadap luapan perlawanan tiba-tiba yang diakibatkan oleh akumulasi kekecewaan dan keterasingan buruh selama direpresi. Sementara jika dibandingkan dengan gerakan perburuhan di Era Reformasi dimana kebebasan berserikat dijamin oleh negara, aksi-aksi yang dilakukan buruh cenderung lebih disiplin dan mematuhi koridor legal hukum yang diekspektasikan pemerintah. Bagian selanjutnya menjelaskan bagaimana kebebasan berserikat yang diatur melalui Undang-Undang dapat menghasilkan kuasa atas kehidupan yang kemudian mendisiplinkan gerakan perburuhan dan menjamin keamanan negara.

Kuasa Hidup Gerakan Buruh Era Reformasi

Pada era reformasi, kuasa hidup gerakan buruh mencakup: pembebasan berserikat, perbaikan kondisi kerja hidup buruh, dan pengamanan konflik antara buruh dan majikan.

Gerakan reformasi pada 1998 muncul sebagai reaksi terhadap krisis ekonomi, sosial, dan politik yang diakibatkan karena berbagai sebab yang

³¹ D.S. dan Cahyono, *Gerakan Serikat Buruh*, 39.

³² Avonius, "From Marsinah to Munir: Grounding Human Rights in Indonesia," 104.

³³ Tjandraningsih dan Herawati, "Dinamika Jaringan Perburuhan di Indonesia."

³⁴ D.S. dan Cahyono, *Gerakan Serikat Buruh*, 13-14.

kompleks, termasuk membengkaknya utang luar negeri, kredit perbankan yang tidak terkendali, pemusatan kekuasaan eksekutif, kolusi-korupsi-nepotisme (KKN), ekonomi biaya tinggi, dan konglomerasi usaha. Selain itu, reformasi juga didorong semangat deregulasi, privatisasi, liberalisasi ekonomi pasar, makin tingginya kesadaran akan hak-asasi manusia dan tuntutan demokratisasi. Puncak gerakan reformasi terjadi pada 21 Mei 1998 dengan berhentinya Presiden Soeharto, yang berarti berakhirnya era Orde Baru.

Wakil Presiden Indonesia, BJ Habibie yang disumpah sebagai Presiden segera membentuk Kabinet Reformasi Pembangunan dan menyusun agenda reformasi. Sidang Istimewa MPR 1999 kemudian menghasilkan 12 ketentuan yang reformis, termasuk pokok-pokok reformasi pembangunan; pembersihan dan pembebasan KKN; pengajuan jadwal pemilihan umum; hak asasi manusia; perimbangan keuangan pusat dan daerah; dan politik ekonomi dalam demokrasi ekonomi.³⁵ Seiring dengan semangat dan agenda politik reformasi, terjadi transformasi pengaturan gerakan buruh melalui tiga konteks yaitu pembebasan berserikat, perbaikan kondisi kerja/kondisi hidup buruh, dan pengamanan konflik antara pekerja/buruh dengan pengusaha/majikan.

1. **Pembebasan Berserikat**

Kehendak politik untuk mewujudkan perubahan kondisi masyarakat yang lebih demokratis berdampak pada munculnya tuntutan-tuntutan atas pemenuhan hak-hak fundamental masyarakat. Tuntutan-tuntutan tersebut kemudian menghasilkan gerakan politik yang mendorong reformasi pemerintahan dan regulasi hukum di Indonesia hingga perubahan sistem secara mendasar. Akibatnya, pasca reformasi 1998 secara bertahap muncul deregulasi, privatisasi, liberalisasi ekonomi pasar, dan penegakan Hak Asasi Manusia.

Secara umum, terlihat bahwa keinginan politik tersebut hanya memunculkan legitimasi atas kebebasan berserikat bagi buruh, terutama dengan ditetapkannya regulasi tentang serikat pekerja/serikat buruh di Indonesia. Bahkan, pada level praktis, banyak pekerja di Indonesia merasa memperoleh kembali hak-haknya untuk berserikat secara bebas. Proses pembebasan kembali untuk berserikat dimulai pada tahun 1998, saat dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 83 Tahun 1998 yang

³⁵ Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Perkembangan Ketenagakerjaan di Indonesia*, ed. oleh Gita F. Lingga dan Tauvik Muhamad (Jakarta: Kantor ILO Jakarta, 2011), 21.

mengesahkan Konvensi ILO No. 87 Tahun 1948 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak untuk Berorganisasi (*Connderning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize*) untuk berlaku di Indonesia. Setelah dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 83 Tahun 1998, kemudian secara berturut-turut muncul Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Undang-undang No. 21 Tahun 2000 Tentang Serikat Pekerja yang kemudian memberikan kebebasan kepada para pekerja untuk berserikat, setelah lebih dari 30 tahun pada masa-masa pemerintahan sebelumnya kebebasan untuk berserikat dikekang.

Pada dasarnya, legitimasi atas kebebasan berserikat bagi buruh tidak terlepas dari agenda dan semangat reformasi yang memunculkan rasionalitas-konstitusional perlunya transformasi pengaturan kebebasan berserikat bagi buruh, yaitu rasionalitas yang berdasarkan konstitusi negara serta berdasarkan tujuan dalam bernegara. Rasionalitas-konstitusional perlunya transformasi pengaturan kebebasan berserikat bagi buruh bukan sekedar semata-mata untuk menjamin “setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”³⁶. Melainkan, kebebasan berserikat bagi buruh juga diperlukan untuk menjamin sistem ketenagakerjaan di Indonesia mampu memenuhi hak setiap orang “untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”³⁷. Berdasarkan kedua rasionalitas-konstitusional tersebut, maka agenda, aktivitas, hingga tuntutan gerakan buruh di Indonesia terarah untuk memperbaiki regulasi agar mampu mewujudkan kondisi kerja yang adil, manusiawi, dan kondusif bagi dunia usaha tempat berlangsungnya relasi sosial produksi antara buruh dengan majikan.

2. Perbaiki Kondisi Kerja/Kondisi Hidup Buruh

Legitimasi kebebasan berserikat bagi buruh yang terarah untuk memperbaiki kondisi kerja dilakukan selaras dengan kepentingan negara atas pembangunan ketenagakerjaan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional. Pasca reformasi, negara mulai menyadari pentingnya mewujudkan kondisi kerja yang kondusif demi keberlangsungan produksi dan perekomonian nasional. Untuk mewujudkan kondisi kerja tersebut, negara melakukan pengamanan, disiplin, dan kontrol atas hubungan industrial antara pengusaha dengan

³⁶ Pasal 28E Ayat (3) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Perubahan/ Amandemen Kedua, 18 Agustus 2000)

³⁷ Pasal 28D Ayat (2) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Perubahan/ Amandemen Kedua, 18 Agustus 2000)

pekerja/buruh, namun dengan tetap menjamin terpenuhinya hak-hak dan perlindungan yang mendasar bagi pekerja/buruh. Hal tersebut secara jelas dinyatakan dalam penjelasan umum Undang-undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan:

“Pembangunan ketenagakerjaan harus diatur sedemikian rupa sehingga terpenuhi hak-hak dan perlindungan yang mendasar bagi tenaga kerja dan pekerja/buruh serta pada saat yang bersamaan dapat mewujudkan kondisi yang kondusif bagi pengembangan dunia usaha.”³⁸

Pasca reformasi 1998, hak-hak dan perlindungan yang mendasar bagi pekerja/buruh yang pada masa sebelumnya telah ada diproduksi kembali melalui undang-undang ketenagakerjaan. Perbedaannya adalah, regulasi hukum ketenagakerjaan pasca reformasi 1998 yang memproduksi kembali hak-hak mendasar bagi pekerja/buruh memberikan kepastian hukum bagi pekerja/buruh untuk mendapatkan hak-hak mereka, dan ketegasan kepada pengusaha untuk mematuhi. Pasca diundangkannya Undang-undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, para buruh dapat menuntut di pengadilan untuk membatalkan setiap keputusan pengusaha ataupun setiap perjanjian antara pengusaha dan pekerja/buruh apabila yang bertentangan dengan regulasi hukum.

Bahkan, pekerja/buruh dapat membuat laporan tindak pidana terhadap pengusaha apabila para pengusaha melakukan tindak pidana dalam ketenagakerjaan seperti membayar upah dibawah upah minimum, mempekerjakan anak tanpa izin orang tua, mempekerjakan anak-anak lebih dari 3 jam, mempekerjakan anak-anak dalam pekerjaan berat yang mengganggu pertumbuhan mental dan fisik anak, tidak mengikut sertakan pekerja/buruh dalam program pensiun, mempekerjakan tenaga asing tanpa izin, tidak memberikan kesempatan kepada pekerja/buruh untuk ibadah, tidak memberikan waktu cuti melahirkan kepada pekerja/buruh perempuan, atau menghalangi/melarang pekerja/buruh untuk mogok kerja.³⁹

Amandemen konstitusi yang terjadi pasca reformasi 1998 secara konstitusional memberikan semangat penegakan hak asasi manusia pada setiap regulasi hukum yang diundangkan dan kebijakan pemerintah yang dilahirkan. Amandemen konstitusi tersebut kemudian memunculkan transformasi tata negara dan pemerintahan yang lebih membebaskan

³⁸ Lihat penjelasan Undang-undang RI Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, paragraf pertama.

³⁹ Lihat Undang-undang RI Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan pada pasal 183, pasal 184, dan pasal 185.

masyarakat. Bahkan, amandemen konstitusi pasca reformasi 1998 juga membawa transformasi dalam mengatur warga negara. Pasca reformasi 1998, pemerintahan memiliki landasan rasionalitas yang berbeda dengan dominasi militeristik pada era orde baru dan Orde Lama. Landasan rasionalitas pemerintahan pasca reformasi mengacu kepada gagasan mengenai suatu sifat alamiah dari masyarakat yang menjadi dasar dan batasan atas praktik-praktik pemerintahan. Misalnya, pasca reformasi 1998 negara menempatkan para pekerja/buruh sebagai kelompok masyarakat yang mempunyai peranan dan kedudukan yang sangat penting sebagai pelaku dan tujuan pembangunan. Bahkan, pembangunan nasional sendiri dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia (*human development*) dan pekerja/buruh sebagai pelaku dan tujuan dianggap memerlukan pembangunan ketenagakerjaan secara khusus untuk meningkatkan kualitas diri dan keluarganya sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan.⁴⁰

3. Pengamanan Konflik Buruh-Majikan

Setiap transformasi dan pengaturan kontrol dari yang bersifat dominasi menjadi bersifat “membebaskan” tentu saja beresiko akan terjadinya kekisruhan akibat dari pelaksanaan kebebasan yang saling bersinggungan satu sama lain. Dalam hubungan industrial misalnya, resiko tersebut dapat terjadi jika para pekerja/buruh, dengan mengatasnamakan penghidupan yang adil dan layak bagi kemanusiaan, menuntut kepada setiap pengusaha untuk memberikan imbalan atas upah yang sangat tinggi diluar kemauan pengusaha, dan kemudian saat pengusaha menolak para pekerja/buruh akan turun ke jalan untuk mogok kerja besar-besaran; atau mungkin sebaliknya, pengusaha yang menolak tuntutan tersebut akan mengambil sikap untuk menutup perusahaannya (*lock out*). Sebelum resiko kekisruhan terjadi, negara kemudian melahirkan solusi untuk menjaga kondisi hubungan industrial tetap harmonis. Solusinya tidak lain adalah dengan mengubah negara menjadi negara hukum, dan memberikan perlindungan dan kepastian hukum yang adil bagi setiap individu yang berada di wilayah yurisdiksi negara. Solusi untuk mengatasi kekisruhan akibat dari pelaksanaan kebebasan yang saling bersinggungan dengan cara mengubah negara menjadi negara hukum terbukti terjadi di Indonesia, dan dapat dilihat secara nyata dalam kutipan amandemen Undang-undang Dasar RI 1945 berikut:

⁴⁰ Lihat pertimbangan poin menimbang pada Undang-undang RI Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

“Negara Indonesia adalah negara hukum.⁴¹ Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.⁴² Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.⁴³ Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.⁴⁴”

Agar mampu menerapkan kekuasaan sebagai negara hukum, negara membutuhkan transformasi panoptik untuk melakukan pengawasan, pendisiplinan, dan kontrol.⁴⁵ Untuk itu negara harus memberikan kepastian hukum, baik secara materiil maupun praktik kelembagaan kepada masyarakat. Dalam bidang perburuhan, untuk menegakkan hak asasi manusia demi melaksanakan amanat baru dalam konstitusi pasca reformasi 1998, negara menetapkan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja yang memberikan kebebasan bagi pekerja/buruh untuk berserikat. Melalui hak dan kebebasan untuk berserikat, pekerja/buruh pada akhirnya memiliki lembaga untuk mewakili mereka dalam berunding dengan pengusaha atau bahkan berpartisipasi untuk merancang regulasi ketenagakerjaan.

Kebebasan berserikat yang diberikan negara kepada pekerja/buruh kemudian memberikan dampak diikutsertakannya perwakilan dari Serikat Pekerja/Buruh untuk merancang undang-undang Ketenagakerjaan. Hal tersebut terbukti bahwa sebelum ditetapkannya undang-undang ketenagakerjaan tahun 2003, negara berkonsultasi kepada serikat pekerja yang kemudian membentuk “Tim Kecil” untuk mengawal proses perancangan dan penetapan Undang-undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.⁴⁶ Tidak hanya diikutsertakan dalam pembuatan

⁴¹ UUD RI 1945 (setelah Amandemen Ketiga pada 9 November 2001), pasal 1 ayat 3.

⁴² UUD RI 1945 (setelah Amandemen Kedua pada 18 Agustus 2000), pasal 28D ayat 1.

⁴³ UUD RI 1945 (setelah Amandemen Kedua pada 18 Agustus 2000), pasal 28I ayat 1.

⁴⁴ UUD RI 1945 (setelah Amandemen Kedua pada 18 Agustus 2000), pasal 28I ayat 5.

⁴⁵ Michel Foucault, “Question on Geography,” in *POWER/KNOWLEDGE: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, ed. oleh Collin Gordon (New York: Pantheon Books, 1980), 71.

⁴⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. PUU 012/PUU/I/2003, hal. 13, 59, dan

Undang-undang, serikat pekerja/buruh juga dapat mewakili pekerja/buruh untuk menggugat Undang-undang ketenagakerjaan dalam uji materi di Mahkamah Konstitusi.

Misalnya, pada tahun 2003, tidak lama setelah Undang-undang Ketenagakerjaan diundangkan, beberapa perwakilan serikat pekerja/buruh kemudian menggugat Undang-undang tersebut dalam uji materi di Mahkamah Konstitusi. Landasannya, tidak lain bahwa beberapa materi dalam undang-undang tersebut bertentangan dengan materi dalam konstitusi negara yang menyangkut hak-hak asasi manusia seperti pemutusan hubungan kerja karena buruh “dianggap” melakukan tindak pidana tanpa diadili di pengadilan, dan pembatasan hak mogok kerja disertai sanksi pidana.⁴⁷ Hasilnya, undang-undang ketenagakerjaan mengandung muatan materi yang cukup banyak untuk memastikan para pekerja/buruh mendapatkan hak-hak mereka untuk penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Produksi regulasi hukum negara mengenai perburuhan pasca reformasi tidak berhenti dengan diundangkannya Undang-undang Serikat Pekerja dan Undang-undang Ketenagakerjaan. Negara menganggap bahwa kebebasan berserikat dan jaminan pemenuhan hak-hak pekerja/buruh yang dimuat dalam Undang-undang tidak akan berarti apabila negara sendiri tidak memiliki lembaga dapat mengawasi masyarakat untuk mematuhi Undang-undang. Hingga akhirnya, pada tahun 2004 Negara mengundangkan Undang-undang mengenai Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial yang kemudian melahirkan lembaga dan pengadilan hubungan industrial, agar para pekerja/buruh atau pun pengusaha dapat menuntut salah satu pihak karena tidak memenuhi hak pihak yang lain.

Pada dasarnya, kebebasan berserikat, undang-undang ketenagakerjaan, dan penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang dianggap “melindungi” hak-hak pekerja adalah sebuah panoptik untuk menjaga kondisi hubungan industrial tetap harmonis. Ketiga hal tersebut tidak lain dan merupakan bagian dari transformasi panoptik negara yang menjadi negara hukum. Solusi mengubah negara menjadi negara hukum terbukti cukup efektif untuk memindahkan konflik yang timbul akibat gagalnya perundingan antara pekerja/buruh dengan pengusaha dari pabrik dan jalan raya ke ruang sidang pengadilan. Dengan demikian, serikat pekerja/buruh tidak perlu lagi repot-repot mengerahkan seluruh anggotanya dari pabrik dan turun ke jalan untuk mogok kerja, dan para pengusaha tidak

102.

⁴⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No.PUU 012/PUU/I/2003.

perlu menutup pabriknya (*lock out*) untuk merumahkan para pekerja/buruh. Cukup dengan menempatkan hak dan kepentingan berdasarkan regulasi hukum yang ada, para pekerja/buruh dan pengusaha yang tidak puas terhadap perundingan dapat mengajukan gugatan terhadap pihak lainnya di pengadilan. Walaupun sampai saat ini para pekerja/buruh masih melakukan mogok kerja, namun sejak reformasi 1998 terbukti tidak terjadi mogok kerja dan *lock out* secara besar yang menyebabkan perekonomian yang tidak stabil dan krisis ekonomi.

Penutup

Dalam konteks keamanan negara, pemberian hak bagi buruh untuk berserikat merupakan hal yang tepat, selama kebebasan berserikat dapat diregulasi dan diarahkan untuk menjamin keberlangsungan hidup buruh, relasi sosial produksi yang kondusif, dan perbaikan kondisi hidup masyarakat guna menopang keberlangsungan sistem ekonomi. Selama negara memiliki koridor hukum untuk melegitimasi dan mengarahkan kebebasan berserikat, maka sistem produksi di era kapitalisme kontemporer dapat berjalan dengan optimal. Dengan demikian, melalui regulasi hukum, negara dapat senantiasa memenuhi kehendak bebas sekaligus menciptakan perangkat keamanan dalam bentuk landasan normatif bagi masyarakat untuk melakukan kontrol dan penyesuaian antara diri mereka dengan landasan dan tujuan bernegara.

Transformasi pengaturan gerakan buruh di Indonesia melalui pembebasan berserikat, perbaikan kondisi kerja/kondisi hidup buruh, dan pengamanan konflik antara buruh dengan majikan merupakan suatu pembelajaran penting yang menunjukkan bahwa kebebasan adalah suatu bentuk keamanan. Artinya, asumsi bahwa gerakan buruh menghambat proses produksi dan iklim investasi dengan melakukan demonstrasi dan/atau mogok kerja dan buruh senantiasa membuat tuntutan yang tidak masuk akal sudah tidak lagi relevan. Oleh karenanya, penting bagi kita untuk merefleksikan kembali setiap tuntutan yang diberikan oleh gerakan buruh sebagai bagian dari mekanisme korektif terhadap sistem produksi dan keberlangsungan kehidupan ekonomi di Indonesia. Bahkan, setiap tuntutan yang muncul sebagai konsekuensi dari kebebasan berserikat merupakan faktor esensial yang dapat menjamin keamanan ekonomi dan politik serta kedaulatan negara Indonesia.

Meskipun saat ini gerakan buruh dapat dinilai berada pada koridor yang tepat berdasarkan landasan konstitusional dan tujuan bernegara, namun bukan berarti gerakan buruh harus berhenti untuk

bertransformasi. Kondisi sosial masyarakat bukan pada posisi yang statis. Melainkan, terus berubah seiring dengan berkembang pesatnya inovasi teknologi dan cara-cara memproduksi. Dewasa ini, modus produksi mulai beralih dari pemanfaatan tenaga kerja yang eksploitatif ke arah otomasi serta eksploitasi terhadap mesin dan kecerdasan buatan secara optimal sehingga memungkinkan berkurangnya penyerapan tenaga kerja dan meningkatnya pengangguran.

Guna menghadapi transformasi tersebut, gerakan buruh harus mampu beradaptasi dan memikirkan kembali bagaimana menyejahterakan masyarakat tanpa harus berkuat pada persoalan mempertahankan relasi sosial produksi antara majikan dengan buruh. Dalam hal ini, gerakan buruh perlu untuk bertransformasi menjadi gerakan sosial yang mampu mewujudkan suatu kemandirian ekonomi.

Daftar Pustaka

- Agamben, Giorgio. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Diterjemahkan oleh Daniel Heller-Roazen. California: Stanford University Press, 1995.
- Avonius, Leena. "From Marsinah to Munir: Grounding Human Rights in Indonesia." In *Human Rights in Asia: A Reassessment of the Asian Values Debate*, diedit oleh Leena Avonius dan Damien Kingsbury. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- D.S., Soegiri, dan Edi Cahyono. *Gerakan Serikat Buruh: Jaman Kolonial Hindia Belanda Hingga Orde Baru*. Jakarta: Hasta Mitra, 2003.
- Foucault, Michel. "Question on Geography." In *POWER/KNOWLEDGE: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, diedit oleh Collin Gordon. New York: Pantheon Books, 1980.
- Gordon, Colin, ed. *POWER/KNOWLEDGE: Selected Interview and Other Writings 1972-1977*. New York: Pantheon Book, 1980.
- Hardt, Michael, dan Antonio Negri. *Empire*. London: Harvard University Press, 2000.
- International Labour Organization. "Freedom of association." ILO. Diakses 20 Februari 2018. <http://www.ilo.org/global/topics/freedom-of-association-and-the-right-to-collective-bargaining/lang--en/index.htm>.

- Irfansyah, Azhar. "Rutinitas Berita dan Sinisme Terhadap Buruh." *Remotivi*, 19 September 2014. <http://www.remotivi.or.id/amatan/41/Rutinitas-Berita-dan-Sinisme-Terhadap-Buruh>.
- Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. *Perkembangan Ketenagakerjaan di Indonesia*. Diedit oleh Gita F. Lingga dan Tauvik Muhamad. Jakarta: Kantor ILO Jakarta, 2011.
- Kompas.com. "Untuk Menggaet Anggota, Serikat Pekerja Harus Perbaiki Citra." *Kompas.com*, 28 September 2017. <http://biz.kompas.com/read/2017/09/28/110855728/untuk-menggaet-anggota-serikat-pekerja-harus-perbaiki-citra>.
- Lemke, Thomas. *Biopolitics: An Advanced Introduction*. Diterjemahkan oleh Erick Trump. New York & London: New York University Press, 2011.
- Levine, Marvin J. *Worker Rights and Labor Standards in Asia's Four New Tigers: A Comparative Perspective*. Berlin: Springer, 2007.
- Metro TV News. "Banyak Perusahaan tak Inginkan Serikat Buruh." *Metro TV News*, 1 Mei 2017. <http://ekonomi.metrotvnews.com/read/2017/05/01/693974/banyak-perusahaan-tak-inginkan-serikat-buruh>.
- Purwaningsih, Rini. "Konflik Antar Serikat Buruh." *Jurnal Bisnis dan Ekonomi* 15, no. 2 (2008).
- Republika Online. "Aksi May Day Gerus Jumlah Anggota Serikat Buruh." *Republika Online*, 13 April 2017. <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/17/04/13/ooc4w5378-aksi-may-day-gerus-jumlah-anggota-serikat-buruh>.
- Ru, Ong Sin, Rossilah Jamil, dan Muhammad Fathi Yusof. "Understanding the Declining of Trade Union Density: Literature Review and Conceptual Framework." *Sains Humanika* 2, no. 2 (2014).
- Silaban, Rekson. "Reputasi Gerakan Buruh." *Kompas.com*, 30 April 2017. <http://nasional.kompas.com/read/2017/04/30/09401901/reputasi.gerakan.buruh>.
- SindoNews.com. "Pengusaha khawatirkan dampak demonstrasi buruh." *SindoNews.com*, 1 Oktober 2012. <https://ekbis.sindonews.com/read/676098/34/pengusaha-khawatirkan-dampak-demonstrasi-buruh-1349091894>.
- Soerjadi. *Kedudukan Buruh dan Majikan dalam Hubungan Perburuhan Pancasila*. Surabaya: Universitas Airlangga, 1981.

- Tjandraningsih, Indrasari. "Serikat Buruh/Serikat Pekerja di Indonesia." *Indoprogress*, 21 Agustus 2007. <https://indoprogress.com/2007/08/serikat-buruhserikat-pekerja-di-indonesia/>.
- Tjandraningsih, Indrasari, dan Rina Herawati. "Dinamika Jaringan Perburuhan di Indonesia." *Indoprogress*, 12 Mei 2008. <https://indoprogress.com/2008/05/dinamika-jaringan-perburuhan-di-indonesia/>.
- Tribunnews.com. "Hanif Ingatkan Buruh, Minta Upah Layak Kalau di-PHK Teriak Lagi." *Tribunnews.com*, 10 November 2017. <http://www.tribunnews.com/metropolitan/2017/11/10/hanif-ingatkan-buruh-minta-upah-layak-kalau-di-phk-teriak-lagi>.
- TURC. "Lapsus: Refleksi Perjuangan Buruh di Tahun 2014." *TURC*, 2014. <http://www.turc.or.id/lapsus-refleksi-perjuangan-buruh-di-tahun-2014/>.
- Western States Center. "Timeline of Labor History." *Western States Center*, 2011. http://www.westernstatescenter.org/tools-and-resources/Tools/unions-and-the-progressive-movement-pdfs/timeline-of-labor-history-pdf/at_download/file.

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,

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.

suku bunga dan cadangan moneter sebuah negara. *Kedua*, efek penghalang yang terjadi manakala tingkat kepekaan (*sensitivity*) dari perekonomian 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 pertarungan 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

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.*

bagi nilai dan sistem demokrasi yang diyakini sebagai sebuah model ideal dalam relasi negara dan warga negara.

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

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).

'involuntary' atau perpindahan karena adanya kebijakan negara seperti 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 Teoritis

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 interpendensi 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. Menurutnya, 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 Darthmouth 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 Cultural 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 University 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.

Implementasi Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dalam Konteks Perlindungan Sosial dan Keamanan Nasional: Tinjauan Kritis Dimensi Keamanan Non Tradisional

Djuni Thamrin

Fakultas Ekonomi Universitas Bhayangkara Jaya

E-mail: juni.thamrin@gmail.com

Abstract

This paper argues that concept of national security is not only consists of traditional dimension, but also its encompasses of non-traditional dimension such as social, economic, and all significant forms that are free from fear, worry, danger and threat. One of the important aspect of national security is health and social security in the form of policy tracking and its implementation of state policies that undertake a major transformation in the public health insurance system which well known as the JKN, whose form in the community is known as BPJS Kesehatan.

Keywords: social security; national health insurance system; target group; transformation; civil society organization.

Abstrak

Tulisan ini mengundang perdebatan untuk melihat kembali konsep keamanan nasional non-tradisional yang meliputi keamanan sosial, ekonomi dan semua aspek yang dimengerti sebagai kondisi bebas dari segala bentuk ketakutan, bahaya dan ancaman. Salah satu aspek penting dari keamanan nasional adalah penelusuran kebijakan dan implementasi kebijakan negara yang melakukan transformasi besar dalam sistem jaminan kesehatan masyarakat, yang dikenal sebagai Jaminan Kesehatan Nasional (JKN), yang wujudnya di masyarakat dikenal dengan BPJS Kesehatan.

Kata kunci: keamanan sosial; sistem asuransi kesehatan nasional; target group; transformasi; organisasi masyarakat sipil.

Pendahuluan

Indonesia telah memasuki era milenium ketiga yang mengalami perubahan cepat dan fundamental dari wacana sosial-politik, keamanan dan pertahanan, dan ini ditandai dengan perubahan lanskap yang bersifat *multi-faceted*.¹ Perubahan tersebut meliputi perkembangan teknologi, komunikasi dan transportasi, gelombang demokratisasi, interdependensi hubungan antar bangsa dan arus globalisasi sebagai pemicu utamanya. Perubahan yang meliputi multi-dimensi dan multi-faset tersebut, mengharuskan setiap negara, termasuk Indonesia untuk menata ulang kembali strategi keamanan nasional mereka. Dalam strategi dan konsepsi yang paling mutakhir itu, aspek kewananaan nasional juga diperluas pengertian dan cakupannya tidak hanya meliputi dimensi tradisional, tetapi juga meliputi dimensi non-tradisional meliputi keamanan ekonomi, kesehatan, sosial dan semua situasi yang secara sederhana dapat dimengerti sebagai suasana bebas dari segala bentuk ancaman bahaya, kecemasan, dan ketakutan warga --sebagai kondisi tidak hanya adanya ancaman fisik (bersenjata) yang berasal dari luar-- tetapi juga berbagai gangguan dari dalam negeri. Anggoro mengutip pernyataan Walter Lippmann, merangkum pemahaman keamanan yang non-tradisional sebagai:

“Suatu bangsa berada dalam keadaan aman selama bangsa itu tidak dapat dipaksa untuk mengorbankan nilai-nilai yang dianggapnya penting (vital) .., dan jika dapat menghindari perang atau jika terpaksa melakukannya, dapat keluar sebagai pemenang.”

Tulisan ini menyajikan salah satu dimensi dari keamanan nasional yakni keamanan kesehatan dan sosial dalam bentuk penelusuran kebijakan dan implementasi kebijakan negara yang melakukan transformasi besar dalam sistem jaminan kesehatan masyarakat. Jaminan tersebut yang kemudian dikenal sebagai Jaminan Kesehatan Nasional (JKN), yang wujudnya di masyarakat dikenal dengan BPJS Kesehatan.

Setelah lebih dari 70 tahun mendapatkan kemerdekaannya, Indonesia sampai saat ini masih belum selesai mewujudkan ke-

¹ Lihat Kusnanto Anggoro, “Keamanan Nasional, Pertahanan Negara dan Ketertiban Umum,” Paper disampaikan pada Seminar Nasional Pembangunan Hukum ke VIII (Denpasar, Bali, 2013). Dalam paper ini Anggoro menyampaikan pandangannya bahwa strategi keamanan nasional merupakan *resultante* kerja-kerja kolektif dari berbagai segmen *non-security aspect*. Sementara Karnavian dan Sulistyio, 2017 dalam *Democratic Policing* pada bagian pertama bukunya menyatakan bahwa perubahan lanskap internasional dan nasional menjadi pemicu yang mengharuskan skema dan konsep keamanan nasional perlu ditinjau kembali. Lihat: Muhammad Tito Karnavian dan Hermawan Sulistyio, *Democratic Policing* (Jakarta: Pensil-324, 2017).

sejahteraan untuk seluruh rakyatnya. Banyak warga yang hidup di daerah terpencil, di perbatasan antar negara, gugusan kepulauan dan pelosok terisolir lainnya, terutama anak dan perempuan, mereka banyak yang belum merasakan secara optimal kehadiran negara. Mereka bahkan sangat rentan menjadi korban dari ancaman kesehatan yang situasi dan sarana kesehatannya belum banyak menjangkau mereka. Padahal salah satu kewajiban penyelenggara negara yang belum merata adalah tugas mereka untuk memberikan implementasi pelayanan kesehatan dasar pada seluruh rakyat Indonesia. Perempuan dari kelompok miskin, merupakan “kelompok sasaran” (*target group*) yang secara politis selalu diprioritaskan, tetapi dalam implementasinya mereka justru yang paling sering ‘terlempar’ (*excluded*) dari jangkauan pelayanan kesehatan yang diberikan oleh negara.²

Potret Perjalanan Kebijakan Perlindungan Kesehatan

Pada awal tahun 2014, Pemerintah telah meluncurkan Jaminan Kesehatan Nasional melalui mekanisme BPJS Kesehatan³. Semenjak program JKN-BPJS diluncurkan yang dilaksanakan dengan dana awal dari APBN, telah terjadi perebutan dan perdebatan tentang badan penyelenggara jaminan sosial (BPJS kesehatan), karena pemerintah daerah tidak lagi mendapatkan dana untuk pengobatan bagi penduduk mereka yang miskin. Padahal, jumlah dana program jaminan kesehatan dari pemerintah pusat untuk penduduk miskin bertambah besar. Melalui sistem terbaru ini, pemerintah membuat mekanisme pelayanan kesehatan menjadi manajemen asuransi yang bersifat tunggal dan berbasis pada iuran (kontribusi wajib).

² Lihat laporan Yayasan Kesehatan Perempuan (YKP), “Laporan Study Pelaksanaan Skema JKN dalam kaitan dengan Kebutuhan Perempuan dan Pelayanan Kesehatan Reproduksi dan Seksual. Jaringan Perempuan Peduli Kesehatan (JP2K),” 2015. Jaringan Perempuan Peduli Kesehatan (JP2K), sangat jelas menunjukkan adanya ketimpangan jangkauan dan layanan JKN. Bandingkan dengan tulisan Prof. Tabrani yang meninjau implementasi BPJS secara kritis.

³ Lihat Tabrani 2009 dan Suharto, 2008 tentang jaminan sosial nasional Indonesia. Konsep Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang kita kenal sekarang ini sebenarnya merupakan turunan dari yang pertama kali dicetuskan di Inggris pada tahun 1911 yang didasarkan pada mekanisme asuransi kesehatan sosial yang pertama kali diselenggarakan di Jerman tahun 1883. Setelah itu banyak negara lain menyelenggarakan JKN seperti Kanada (1961), Taiwan (1995), Filipina (1997), dan Korea Selatan (2000). Akan tetapi, di Eropa masih berdasarkan ideologi *welfare state*, dimana negara bertanggungjawab penuh atas kesejahteraan sosial warganya.

Pemerintah menyatakan bahwa penyelenggaraan kesehatan menjadi sistem asuransi sosial, di mana rakyat yang mampu memberikan kontribusi pada rakyat yang tidak mampu; masyarakat yang sehat memberikan bantuan pada mereka yang sakit. Pemerintah kemudian hanya menanggung sebagian rakyat yang miskin yang menerima KIS (Kartu Indonesia Sehat) atau yang masuk dalam pendataan BPS yang kemudian dikenal sebagai penerima bantuan iuran (PBI). Namun pada titik ini justru letak distorsinya yakni, kewajiban negara untuk mendistribusikan pelayanan kesehatan dasar bagi seluruh warga negaranya telah digeser menjadi tanggungjawab masyarakat kaya dan sehat pada masyarakat miskin dan sakit dalam mekanisme iuran wajib.

Persoalan lain yang muncul kemudian dengan mekanisme *targeting* seperti ini, masalah *mis-targeting* tidak pernah dapat diselesaikan. Banyak orang yang tidak layak mendapat PBI justru mendapat kartu tersebut, sementara banyak orang yang seharusnya *eligible* menerima PBI seperti keluarga miskin, perempuan kepala keluarga/janda miskin yang hidup di daerah terpencil banyak yang luput dari pelayanan ini. Banyak aspek non-ekonomis dan non-statistik yang menyebabkan program bantuan sosial yang bersifat *targeting* ditingkat implementasinya menjadi *embedded mis-targeting*. Misalnya, orang miskin yang selalu berupaya *survive* dalam kehidupannya, mereka selalu bergerak mengikuti dan mencari sumber nafkah jangka pendek. Pada saat itulah mereka tidak tercacah akibatnya mereka tidak masuk dalam daftar PBI. Hal yang lain, mereka yang tidak sanggup tinggal dirumah sendiri, seringkali mereka ikut tinggal di rumah saudaranya, sehingga mereka tidak dicacah sebagai kelompok miskin. Masih banyak alasan mengapa mereka terlempar dari pencacahan statistik, seperti lokasi rumah yang sangat terisolir di mana pemerintah desanyapun tidak sanggup untuk mendatangi mereka guna melakukan pencacahan⁴.

BPJS dalam JKN menjadi sangat sentralistik dibanding skema kesehatan sebelumnya yang diselenggarakan bersama oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Skema pelayanan kesehatan yang lama yang dikenal dengan Jamkesmas, Jampersal, Jamkeskin, Jamkesda, Askes dianggap tidak efektif dan rentan dengan kebocoran anggaran. Skema pelayanan kesehatan lama yang bersifat polipolar dalam penyelenggaraan

⁴ Lihat: Puti Marzoeki et al., "Universal Health Coverage for Inclusive and Sustainable Development: Country Summary Report for Indonesia," *World Bank Group* (Washington, DC: World Bank Group, Agustus 2014), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20726>. Situasi yang serupa di laporkan oleh Boychuk, GW di Amerika Serikat dan Canada. Lihat: Gerard W. Boychuk, *National Health Insurance in the United States and Canada* (Washington DC: Georgetown University Press, 2008).

kesehatan yang lama itu, salah satu kekuatannya adalah bersifat *'multi-layer'* dalam penjangkauan keluarga miskin. Mereka yang tidak terjangkau dalam skema Jamkeskin masih dapat *discover* oleh skema Jamkesda yang dikelola oleh pemerintah daerah. Skema polipolar itu lebih jauh dapat mengkoreksi sistem sentralisasi pelayanan. Sistem sentralisasi pelayanan akan hanya dapat berfungsi apabila sistem pendataan warga terutama kelompok-kelompok miskin dan marginal telah berjalan dengan baik.

Dalam prakteknya, selama 10 tahun basis data terpadu yang dikelola oleh pemerintah pusat dijalankan, sistem ini belum dapat menjamin adanya bias data baik yang bersifat *exclusion error* maupun *inclusion error*. Bahkan dalam mekanisme *targeting* seperti itu, bias data menjadi bagian yang tidak terpisahkan, *embedded* dalam pendataan berskala luas seperti di Indonesia. Berbagai upaya sudah dilakukan untuk mengkoreksi bias data tersebut, akan tetapi selalu terbukti tidak pernah efektif dan efisien. Berbagai studi tentang sistem *targeting* diberbagai belahan dunia bahkan telah menunjukkan kegagalan sistem *targeting* untuk penghapusan kemiskinan dan kerentanan sosial.⁵

Skema pelayanan polipolar pada masa sebelum BPJS-JKN diterapkan termasuk pula pelayanan kesehatan mandiri yang diberikan oleh dokter-dokter dan bidan praktik telah dapat menjadi pelengkap dan sekaligus lapisan penyelamat bagi kebanyakan kelompok miskin, marginal yang umumnya hidup di wilayah terpencil dan terisolir. Beberapa diantara mereka bahkan dibayar dengan *in-kind* yang antara lain berupa hasil bumi yang dibayarkan oleh para pasien yang berasal dari pedesaan. Mekanisme *'perlindungan dan penjangkauan'* yang berlapis itu kemudian dihapuskan dan digantikan dengan sistem tunggal yang saat ini menghadapi berbagai permasalahan, terutama berkenaan dengan kemampuan jangkauan, baik pelayanan maupun pengumpulan dana dari masyarakat.

Saat ini skema pelayanan kesehatan polipolar itu kemudian diubah secara drastis, atas nama *universal health coverage*, di mana negara menghidupkan kelembagaan baru yang bernama BPJS Kesehatan di mana seluruh rakyat Indonesia diwajibkan, menurut undang-undang, untuk berurusan secara rutin. Iuran rutin dari warga itulah yang dimaksud

⁵ Persoalan *inclusion dan exclusion error* dalam targeting rumah tangga miskin telah menjadi persoalan tersendiri baik secara lokal maupun nasional dalam upaya untuk penghapusan kemiskinan. Secara teoritik dan praktis, masalah ini belum dapat dipecahkan secara tuntas. Situasi ini juga berlaku pada program JKN ini. Secara detail bisa dilihat pada Shafiq Dhanani dan Iyanatul Islam, "Poverty, Vulnerability and Social Protection in a Period of Crisis: The Case of Indonesia," *World Development* 30, no. 7 (Juli 2002): 1211-31, [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00028-1](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00028-1).

sebagai bentuk tanggungjawab gotong royong rakyat agar beban negara “terbagi”. Pada konsep ini negara kemudian hanya bertanggungjawab memberikan bantuan iuran ataupun subsidi hanya untuk warga negara yang dianggap miskin atau warga yang tidak mampu.

Tanggungjawab negara untuk memberikan pelayanan kesehatan pada seluruh warga negara menjadi bergeser hanya diberikan pada kelompok yang tidak mampu yang dikategorikan sebagai PBI- Penerima Bantuan Iuran. Negara seharusnya berkewajiban menyediakan fasilitas dan pelayanan kesehatan untuk seluruh warga negaranya dengan menyediakan fasilitas pelayanan dasar yang lengkap. Warga yang ingin mendapatkan pelayanan yang lebih nyaman dari yang telah disediakan pemerintah, mereka dipersilahkan untuk membayar sendiri untuk kompensasi kenyamanan yang mereka inginkan.⁶

Perubahan drastis khususnya dalam mekanisme pendanaan dalam penyelenggaraan kesehatan nasional ini tidak diikuti dengan prasyarat-prasyarat yang ketat yang seharusnya menjadi landasan untuk melompat pada sistem yang baru. Diantaranya adalah ketimpangan dalam distribusi fasilitas kesehatan, baik yang primer maupun sekunder dan tersier, di berbagai wilayah di Indonesia. Fasilitas kesehatan bertumpuk di pulau Jawa dan lebih banyak lagi di kota-kota besar di Jawa. Kualitas dan ketersediaan alat kesehatan di berbagai faskes tersebut juga sangat tidak berimbang. Ketimpangan tenaga medis dan paramedis antara Indonesia bagian Barat dan Indonesia bagian Timur jauh sangat timpang; dan antara pusat pertumbuhan dan daerah yang masih tertinggal. Apalagi yang menyangkut distribusi dokter spesialis dan dokter umum dan dokter gigi.

Indonesia, negara berpenghasilan rendah-menengah telah mengalami transformasi ekonomi yang memadai dalam beberapa dekade terakhir. Pengentasan kemiskinan telah menunjukkan kemajuan, akan tetapi *gap* kaya dan miskin semakin tajam. Dengan jumlah penduduk sekitar 242 juta orang, kemajuan dibidang kesehatan juga telah cukup menggembirakan, terutama terjadi peningkatan harapan hidup dan mengurangnya angka kematian bayi dan anak. Termasuk kemajuan dalam menurunnya angka kematian ibu dan malnutrisi. Ketidakadilan

⁶ Gejala yang sama telah diantisipasi oleh Rick Mayes, *Universal Coverage: The Elusive Quest for National Health Insurance* (Ann Arbor: The University Michigan Press, 2007). Ambisi JKN untuk menjadi salah satu skema asuransi kesehatan terbesar di dunia, telah menyisakan hasil yang sangat merugikan kelompok miskin. Mereka dapat menjadi tokoh yang harus menanggung risiko bagi kelompok kaya. Laporan *The Economist* tahun 2015 juga memuat cerita yang paralel.

antara wilayah geografis dan perbedaan tingkat pendapatan yang besar, menghadirkan tantangan besar untuk sistem perawatan kesehatan. Penyakit menular telah menurun akan tetapi penyakit akibat gaya hidup baru seperti cerebrovaskular, penyakit kardiovaskular, diabetes, dan kanker paru-paru telah meningkat 80 persen atau lebih selama 1990-2010.

Kondisi itu menuntut biaya tinggi dalam perawatan kesehatan. BPJS Kesehatan ternyata tidak menjalankan prinsip umum asuransi kesehatan yakni melakukan verifikasi terhadap calon peserta. Sehingga seluruh resiko kesakitan anggota tidak terlalu diperhitungkan. Akibatnya, banyak peserta baru yang menginap penyakit degradatif yang banyak menyedot biaya perawatan telah mengambil porsi besar dalam pembayaran kesehatannya. Mereka umumnya berasal dari kelas menengah atas dalam masyarakat yang awalnya kesertaan mereka diharapkan dapat memberikan subsidi silang dalam pembayaran iuran premi. Dalam hal ini upaya pemerintah untuk mengeser kewajiban mereka membayar iuran untuk pembiayaan kesehatan ternyata berbanding terbalik dengan asumsi awalnya.

Dalam implementasi BPJS JKN di lapangan ternyata tidak dapat dihindari terjadinya “kesalahan memilih risiko” kepesertaan BPJS. Terutama bagi mereka yang berada dalam kategori peserta mandiri. Kelompok Non-PBI mandiri mempunyai risiko di mana pesertanya adalah masyarakat yang sakit dan cenderung sakit berada pada masyarakat kelas menengah ke atas. Sementara oleh asuransi komersial mereka harus di *test* dan *screen* terlebih dahulu. Mereka yang mempunyai resiko besar mengidap potensi penyakit berat akan dikenakan premi yang tinggi. Sementara dalam skema BPJS Kesehatan tidak demikian. Mereka semuanya dapat dengan mudah mengambil skema kelas atas. Hal ini merupakan gejala *adverse selection*. Gejala ini sebenarnya berada dalam sistem asuransi kesehatan komersial. Hal ini terjadi karena dalam JKN, BPJS menggunakan mekanisme pembayaran premi yang mirip dengan asuransi kesehatan komersial. Ada 3 level premi dan kemungkinan untuk naik kelas. Gejala *adverse selection* dalam 2 tahun awal ini perlu mendapat perhatian besar karena ada kemungkinan terjadi kebalikan dari tujuan JKN. Seharusnya orang kaya yang sehat akan mensubsidi orang miskin yang sakit (lihat prinsip gotong royong JKN di atas). Akan tetapi dalam implementasi situasi yang terbalik yang terjadi. Mereka yang kaya dengan membayar “sedikit” premi akan mendapatkan layanan kesehatan yang besar dan mahal, karena umumnya kecenderungan penyakit degradatif seperti cuci darah, diabetes, stroke, jantung coroner banyak melekat pada mereka karena gaya hidup yang berbeda dengan orang miskin. Dana

iuran PBI ada yang sisa, akan dipergunakan untuk menutup kerugian di non-PBI mandiri karena *adverse selection*.

Kesiapan manajerial dalam pengelolaan pendanaan baru yang ditarik dari masyarakat secara langsung ini, belum dilengkapi dengan mekanisme manajemen anggaran yang transparan dan perangkat akuntabilitas yang memadai. Sehingga warga tidak dapat mengikuti secara tepat pengelolaan dana mereka di sana. Mekanisme penanganan *complaint* juga belum menunjukkan gambaran yang memadai. Dari mekanisme situs Laporan! Yang ditangani oleh KSP dan KemPan RB, jumlah keluhan tentang BPJS-JKN telah lebih dari 500.000 yang datang dari berbagai *client* dan *stakeholders*, belum termasuk keluhan yang disampaikan melalui media massa dan media sosial lainnya.

Manajemen pengelolaan pembayaran jasa bagi rumah sakit dan fasilitas kesehatan yang masih belum memadai dalam jumlah maupun sebarannya itu, menyebabkan berbagai pemangku kepentingan lainnya seperti dokter dan paramedis merasa tidak diperlakukan secara adil dan profesional. Sistem informasi dan IT yang seharusnya dapat digunakan sebagai dasar untuk memberikan informasi tentang keberadaan dan kesiapan sarana/fasilitas kesehatan di berbagai daerah, juga belum dapat dioptimalkan secara luas.

Perubahan sistem penyelenggaraan kesehatan nasional ini juga tidak menempatkan perspektif hak warga negara untuk mendapatkan pelayanan kesehatan prima dari penyelenggara negara. UUD dan seluruh undang-undang di bawahnya yang dikutip oleh penyelenggara BPJS secara *de jure* menempatkan persepektif hak warga untuk memberi pelayanan kesehatan prima sebagai bagian tak terpisahkan dari pemenuhan hak asasi manusia oleh negara. Akan tetapi dalam implementasi programnya, perspektif tersebut mengalami distorsi besar, dengan alasan untuk melakukan gotong-royong secara berburuk rupa bagi seluruh warga, kecuali mereka yang termasuk dalam kategori PBI. Negara yang seharusnya menanggung pelayanan kesehatan seluruh warga, secara sengaja ataupun tidak, kemudian menggeser kewajiban dan tanggungjawabnya pada sistem gotong-royong warga. Dalam hal ini, negara tidak lagi melihat bahwa warga mempunyai hak untuk dipenuhi jaminan kesehatannya, mereka menjadi ikut mengambil tanggungjawab dan mengambil alih resiko penyelenggaraan keuangan dalam sistem kesehatan nasional.

Indonesia mengalokasikan anggaran negara relatif rendah untuk sektor kesehatan, yang sampai batas tertentu karena persepsi penyelenggara negara terhadap pelayanan di sektor kesehatan dianggap sebagai sektor non-produktif, khususnya oleh Departemen Keuangan.

Sektor ini dipandang sebagai sektor yang menghabiskan anggaran (sektor biaya) dan bukan prioritas investasi jangka pendek. Persepektif yang berbeda dimiliki oleh Vietnam, Thailand, Malaysia, Singapore dan Timor Leste. Mereka memandang sektor kesehatan bagi warganya adalah investasi penting selain sektor pendidikan yang mempunyai perspektif jangka panjang. Itulah sebabnya, mereka memberikan alokasi anggaran kesehatan yang persentasenya lebih besar dibandingkan pemerintah Indonesia.⁷

Di Indonesia sendiri pangsa pengeluaran pemerintah untuk kesehatan lebih rendah dibandingkan dengan sektor lain. Pada tahun 2012 misalnya, sektor kesehatan di alokasikan 10,6 persen dari anggaran pemerintah pusat, jauh lebih rendah dari subsidi bahan bakar (18,2 persen) dan pendidikan (10,8 persen). Sementara di kawasan negara-negara ASEAN, posisi Indonesia dalam alokasi anggaran kesehatan juga sangat rendah, yakni hanya mengalokasikan 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB), angka ini masih dibawah standar minimum WHO yang menyarankan agar negara minimal mengalokasikan 5% dari PDBnya untuk belanja di sektor kesehatan. Dalam alokasi yang kecil tersebut pemerintah Indonesia ternyata hanya membelanjakan 39.6% dari total belanja kesehatan di tahun 2015, sisa merupakan belanja warga sendiri dalam menghadapi tantangan biaya pesakitan. Bagaimana dengan kelompok perempuan miskin yang hidup di daerah terisolir dan terpencil?

Peta Advokasi Dari 6 CSO Terhadap JKN

Program perlindungan sosial yang dilihat oleh kelompok *civil society organization* (CSO) meliputi semua bentuk bantuan sosial yang diberikan negara pada kelompok miskin. Mulai dari bantuan sosial yang berupa Raskin (bantuan beras untuk orang miskin), Program Keluarga Harapan (PKH), Jamkesmas/Jamkeskin/Jampersal, Beasiswa anak miskin, Bantuan bedah rumah, dan program pemerintah lainnya yang dikategorikan dalam kluster pertama oleh pemerintah Indonesia yaitu mereka yang berada dalam 40% warga yang termiskin dalam strata ekonomi disuatu wilayah.

Secara kritis kelompok CSO ini berada dalam kelompok perlindungan sosial telah melakukan berbagai “persiapan sosial” bagi kelompok perempuan miskin dan marginal untuk melakukan pemantauan dan monitoring terhadap pelayanan negara terutama dalam berbagai program perlindungan sosial. Mereka juga memberikan perhatian terhadap

⁷ Lihat laporan Bank Dunia tahun 2015.

jangkauan dan capaian pelayanan perlindungan sosial negara, yang tidak hanya memberikan manfaat utama padamereka secara langsung. Setidaknya ada enam lembaga CSO⁸ yang telah melakukan advokasi dan membangun kemampuan perempuan miskin di berbagai daerah untuk melakukan aksi bersama agar dapat mengakses pelayanan perlindungan sosial yang diberikan oleh negara. Fokus pada perlindungan sosial itu, memang masih sangat menyebar antara lain melakukan monitoring terhadap program PKH, Raskin, Bansos, pelayanan Jamkesmas dan Jampersal, maupun berbagai bentuk pelayanan lain untuk kelompok perempuan miskin. Capaian yang menarik dari program keenam CSO ini adalah benar-benar mempersiapkan modal sosial dasar bagi perempuan agar dapat menyuarakan pendapat dan *concerns* mereka pada pemerintah, baik ditingkat nasional maupun di tingkat daerah. Fase ini dapat disebutkan sebagai fase peletakan dasar advokasi warga, terutama kelompok perempuan miskin di daerah terpencil.

Keenam CSO itu telah memberikan tekanan advokasi terhadap **perspektif hak** perempuan miskin (*right-based approach advocacy*) untuk mendapatkan akses terbaik dalam pelayanan kesehatan di Indonesia. Awalnya mereka memberikan perhatian pada perlindungan sosial umum menjadi focus pada Jaminan Kesehatan Nasional (JKN), terutama pengelolaan BPJS yang juga merupakan bagian dari spectrum perlindungan sosial yang harus diberikan oleh negara pada seluruh warga negaranya. Pilihan strategi advokasi maupun fokus masing-masing lembaga relatif berbeda, sekalipun ada kesamaan diantara beberapa mitra. Sehingga sangat menarik untuk melihat di mana kesamaan dan irisan kegiatan mereka; komplementari dan pembagian kerja secara menyeluruh dari spektrum advokasi para CSO ini serta kaitan advokasi satu dengan lainnya untuk membangun semesta dan akumulasi perubahan kebijakan yang berkenaan dengan implementasi JKN yang masih dirasakan belum menguntungkan para perempuan miskin di daerah.

Situasi dimana pelayanan kesehatan dasar sudah tidak dapat menjangkau secara layak oleh kelompok perempuan miskin di berbagai daerah di Indonesia, telah membangkitkan kesadaran CSO untuk memperjuangkan keberadaan hal tersebut. Perjuangan itu antara lain upaya mendapatkan dan membuka akses pelayanan kesehatan agar dapat dijangkau oleh para perempuan miskin; negara sungguh-sunggu

⁸ Mereka adalah lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang memberikan perhatian pada persoalan kesehatan perempuan miskin, dalam pengamatan ini mereka adalah 'Aisyiyah, KAPAL Perempuan, KPI, PEKKA, PERMAMPU dan YKP yang menjadi mitra program MAMPU, Maju Perempuan Indonesia yang dibiayai oleh paket kerjasama Australian-Indonesia.

memberikan pelayanan kesehatan dengan kualitas yang memadai; pelayanan kesehatan reproduksi dan seksualitas bagi perempuan miskin; mendorong pemerintah daerah untuk berpartisipasi lebih aktif dalam pelayanan kesehatan dasar untuk perempuan dan turut mempersoalkan dimensi kebijakan pelayanan kesehatan yang masih banyak ketimpangan dan problema dalam implementasi dan konseptualisasinya.

Tabel 1. menggambarkan ringkasan atas masalah yang dihadapi oleh perempuan akar rumput yang dipahami dan direkam oleh ke 6 CSO dan kemudian mereka merumuskannya menjadi desain program advokasi JKN di tingkat nasional.

Aspek yang paling menonjol yang ditangkap oleh CSO yang bekerja dalam isu JKN adalah mereka melihat bahwa negara belum menunjukkan kesungguhan dalam menghadirkan pelayanan kesehatan dasar bagi masyarakat, terutama bagi perempuan miskin. Berbagai skema untuk melayani kesehatan masyarakat miskin telah dijalankan dan sekarang justru diubah atas nama *universal health coverage* yang secara potensial lebih menjauhkan jangkauan perempuan miskin dari pelayanan yang sudah diberikan selama ini dan memberikan beban biaya baru yang harus mereka bayar walaupun mereka tidak sakit.

Seluruh CSO bekerja langsung dengan kelompok komunitas yakni dengan kelompok perempuan akar rumput, baik sebagai anggota dari perkumpulan maupun kelompok dampingan. Kapal Perempuan, LSM yang *concern* dengan isu-isu perempuan, menggunakan mekanisme kelompok komunitas dalam bentuk Sekolah Perempuan untuk melakukan advokasi berupa *gender watch*, negosiasi dan dialog terhadap kebijakan pemerintah ditingkat lokal. PEKKA (memakai istilah kelompok perempuan PEKKA) dan KPI (menggunakan balai perempuan) yang merupakan jaringan keanggotaan mereka di tingkat lokal untuk melakukan berbagai jenis advokasi kebijakan yang menyangkut hak perempuan terhadap pelayanan kesehatan. 'Aisyiyah menggunakan Balai Sakinah Aisyiyah, sementara PERMAMPU mengukuhkan FKPAR (Forum Komunikasi Perempuan Akar Rumput) merupakan ujung tombak perubahan sosial yang mereka dorong. Yayasan Kesehatan Perempuan (YKP) memfasilitasi NGO daerah mitra kerja mereka untuk melakukan penelitian dan sekaligus pemberdayaan pada kelompok perempuan dampingan mereka masing-masing. Untuk melihat jangkauan, focus dan *entrypoint* pemberdayaan perempuan di tingkat akar rumput dari keenam CSO dapat diikuti pada tabel 2.

Tabel 1.
Aktifitas dan Strategi Keberlanjutan program dari 6 CSO yang bekerja pada Perlindungan Sosial di Indonesia

Lembaga	Masalah yang diperjuangkan	Desain program tahap II	Area Fokus Kebijakan (advokasi)	Tujuan Program	Strategi kunci	Strategi Keberlanjutan
'Aisyiyah	Kebutuhan hak Kespro perempuan miskin gagal diperhatikan negara; Mistergeting dalam program perlindungan sosial	Pemenuhan hak kesehatan reproduksi dasar kelompok perempuan miskin	Kontribusi penyusunan SPM Kespro via Kemenkes RI; Advokasi anggaran di kabupaten;	Pemenuhan hak KesPro kelompok Perempuan Miskin	Peningkatan kapasitas kelembagaan lokal ; Memperkuat kepemimpinan perempuan lokal & Peningkatan kapasitas advokasi kebijakan kesehatan;	Integrasi dengan pendekatan kelembagaan 'Aisyiyah; Untuk peningkatan pengaruh bekerjasama dengan seluruh perwakilan 'Aisyiyah;
	Kebutuhan khusus perempuan dalam KesPro tidak terakomodasi		Advokasi anggaran dan SPM ditingkat desa untuk memenuhi kebutuhan perempuan miskin.		Melakukan pendidikan masyarakat;	Membuka tambahan "Intervensi " pelayanan 'Aisyiyah di tingkat lokal di lokasi baru;
	Kurang anggaran dan prioritas terhadap KesPro				Meningkatkan jaringan	Kerjasama dengan mitra-mitra Mampu lainnya
	Kepemimpinan perempuan di tingkat lokal tidak memadai				Mengakses anggaran desa dan pelayanan pemerintah daerah;	
	Fasilitas pelayanan kesehatan di tingkat lokal tdk memadai				Membangun jaringan untuk mendukung gerakan perempuan.	

Kapal Perempuan

<p>Kelompok perempuan miskin dan marginal belum mendapatkan pelayanan dasar yang memadai ;</p> <p>Investasi program perlindungan sosial belum mampu membantu mengurangi kemiskinan;</p> <p>Perspektif gender belum diintegrasikan dalam kebijakan Negara baik dalam perencanaan maupun penganggaran ;</p> <p>Terjadi penyesatan cara pandang dan kebocoran pada program perlindungan sosial.</p>	<p>Program pemantauan gender dengan fokus pada asuransi kesehatan;</p> <p>Bersama komite tingkat kabupaten, advokasi untuk meningkatkan kualitas hidup dan pemenuhan hak perempuan miskin dan kelompok terpinggirkan</p>	<p>Integrasi pengumpulan data penerima manfaat dan mengembangkan sistem monitoring pelaksanaan program JKN;</p> <p>Monitor akses layanan JKN bagi perempuan miskin di desa, kabupaten dan nasional.</p>	<p>Peningkatan kualitas hidup dan pemenuhan hak-hak perempuan miskin dan kelompok terpinggirkan di wilayah program</p>	<p>Kolaborasi dengan seluruh pemangku kepentingan;</p> <p>Mendorong pemerintah untuk mengadopsi monitoring partisipatif;</p> <p>Penguatan kapasitas kepemimpinan perempuan miskin dan terpinggirkan;</p> <p>Memberdayakan perempuan miskin berpartisipasi dalam pengambilan keputusan strategis di program pemerintah;</p> <p>Meningkatkan kemampuan warga pengumpulan data dan sistem monitoring Program;</p> <p>Promosi/advokasi berbasis bukti dalam mengoreksi strategi 'tergeting' JKN</p>	<p>Melibatkan pemimpin perempuan lokal dalam pemantauan dan advokasi;</p> <p>Mengembangkan model pengumpulan data dan pemantauan untuk replikasi pemerintah;</p> <p>Replikasi model sekolah perempuan ;</p> <p>Advokasi kebijakan alokasi anggaran bagi kelompok perempuan miskin dan marginal;</p> <p>Identifikasi 'champion' agen perubahan lokal, mendukung gerakan Gender ;</p> <p>Aplikasi pendekatan holistik pada kapasitas jaringan;</p>
--	--	---	--	---	--

KPI

Program perlindungan sosial & pelayanan dasar pada implementasinya meminggirkan perempuan miskin; Kebutuhan,kepentingan spesifik perempuan miskin tidak terakomodasi;	Meningkatkan kepemimpinan miskin untuk mendukung akses, partisipasi dan kontrol atas program perlindungan sosial yang inklusif, transformative, berkeadilan gender dalam kerangka penghapusan kemiskinan	RUU Nasional tentang Penyandang cacat; Usulan UU Kesetaraan dan Keadilan Gender; Kebijakan pelaksanaan program JKN bersubsidi	Akses untuk peningkatan kualitas perempuan miskin di Indonesia di 5 wilayah tematik	Pelatihan dan ToT bagi anggota KPI ; Pelatihan kepemimpinan bagi perempuan; Pemetaan kebutuhan pemangku kepentingan; Aksi dan perencanaan strategi bersama; Bimbingan teknis mengakses program JKN; Penyebaran informasi ;	Konsolidasikan jaringan dengan pendekatan koheren untuk advokasi bersama; Advokasi agenda Sosial Perlindungan-JKN;
Diskriminasi,kemiskinan struktural dan kerentanan perempuan miskin masih ada;				Mentafasilitasi dialog antara perempuan miskin, Pemda dan penyedia layanan; Pemberdayaan hak-hak perempuan miskin;	
Akses perempuan miskin terhadap informasi terbatas;				Advokasi kebijakan dengan pemerintah dan parlemen; Penelitian tindak aksi; Bekerja dengan media lokal untuk mendukung advokasi.	
Penyadaran hak-hak dasar mereka tidak dilakukan negara;					Membangun kapasitas perempuan miskin berdialog setara dengan aktor lainnya.
Masih banyak korupsi, penyalahgunaan dan politisasi program; Partisipasi perempuan rendah dalam pengambilan keputusan public.					

PEKKA	<p>Perempuan kepala keluarga tidak memiliki akses terhadap program perlindungan sosial dan rentan terhadap guncangan ekonomi;</p> <p>Kebijakan perlindungan sosial gagal memenuhi kebutuhan perempuan, terutama perempuan kepala keluarga, keluar dari kemiskinan;</p> <p>Ketersediaan data di tingkat nasional maupun daerah ternyata berbeda antara BPS dan TNP2K tentang perempuan kepala keluarga miskin</p>	<p>PEKKA akan bekerja di 20 provinsi di Indonesia untuk meningkatkan akses dan kontrol dari perempuan kepala keluarga dan kelompok terpinggirkan (disabilitas, lanjut usia, perempuan miskin dan anak-anak, LGBT dan korban kekerasan) untuk perlindungan sosial.</p>	<p>Pemantauan pelaksanaan program perlindungan sosial pemerintah (JKN) dan mengusulkan meningkatkan akses bagi perempuan di desa, kabupaten, provinsi dan tingkat nasional.</p>	<p>Meningkatkan akses dan control perempuan kepala keluarga dan kelompok terpinggirkan (cacat, lanjut usia, perempuan miskin dan anak-anak, LGBT dan korban kekerasan) untuk perlindungan sosial-JKN</p>	<p>Pengorganisasian masyarakat melalui pelatihan dan pendampingan;</p> <p>Pengembangan kader dan pemimpin perempuan melalui peningkatan kapasitas dan mentoring langsung;</p> <p>Peningkatkan mata pencaharian ekonomi;</p> <p>Advokasi anggaran;</p> <p>Membangun pusat data dan informasi JKN yang mudah diakses;</p>	<p>Forum Multi Stakeholders biasa membawa para kunci pemangku kepentingan duduk bersama-sama di semua tingkatan;</p> <p>Pelatihan berjenjang dan berkelanjutan bagi kader lokal;</p> <p>advokasi anggaran;</p> <p>Membina hubungan dan komunikasi antara kader lokal dan pemerintah daerah;</p> <p>Membangun PEKKA yang bersatu; dan memperkuat jaringan nasional dan regional</p>
<p>Perempuan kepala keluarga miskin belum menjadi prioritas utama dalam program perlindungan sosial.</p>	<p>Pemantauan Implementasi JKN melalui SMS dan membangun mekanisme pengaduan berbasis forum masyarakat .</p>					

Permampu

Perempuan miskin dan muda mengalami hambatan untuk mendapatkan info yang tepat tentang hak kesehatan reproduksi dan seksual(HKRS) ; Mereka memiliki pengetahuan dan kesadaran terbatas terhadap HKRS demikian pula pelayanan kesehatannya;	PERMAMPU menargetkan pembentukan peraturan daerah untuk meningkatkan dukungan kesehatan reproduksi dan seksual perempuan dan menerapkan standar pelayanan minimum. Secara keseluruhan, PERMAMPU meningkatkan hak perempuan miskin perkotaan dan pedesaan di Sumatera untuk kesehatan reproduksi dan seksual di daerah program yang dipilih.	Peraturan Daerah dan Walikota Kota tentang Pelaksanaan PP Nomor 61 Tahun 2014 tentang Kesehatan Reproduksi dan PERMENKES Nomor 741 / MENKES / PER / VII / 2008 tentang Standar Pelayanan Minimal Kesehatan di tingkat Kecamatan.	Pemenuhan hak kesehatan reproduksi dan seksual bagi kelompok perempuan miskin dan marginal di Sumatera	Pemberdayaan ekonomi bagi perempuan miskin; satu atap; Pendidikan dan peningkatan kesadaran perempuan atas hak-hak kemandirian mereka; ekonomi perempuan akar rumput melalui berbagai kegiatan; Mendirikan organisasi perempuan akar rumput untuk tindakan kolektif; Mendukung penggalangan dana alternatif;	memodelan HKRS dalam pelayanan satu atap; Membangun kemandirian ekonomi perempuan akar rumput melalui berbagai kegiatan; Mendukung alternatif;
Kendala yang dihadapi seperti status yang tidak sama dengan laki-laki ; tidak memiliki control atas tubuh mereka sendiri; pandangan yang meremehkan fungsi biologis perempuan; kebiasaan luas pernikahan anak perempuan di bawah umur dan kehamilan dini dan diskriminasi gender .				Mengembangkan model pembelajaran satu atap untuk HKRS; Pelatihan untuk 'Pembatras' (penyedia layanan perawatan kesehatan tradisional); Advokasi kebijakan di tingkat desa sampai kabupaten;	Memperluas jaringan melalui kegiatan bersama dan partisipatif.

YKP	<p>Sekalipun Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan kebijakan tentang pelayanan kesehatan reproduksi dengan PP No 61 Tahun 2014, namun, dari segi pelaksanaan masih ada sejumlah masalah, seperti kurangnya pemahaman perempuan tentang hak-hak kesehatan reproduksi mereka; kurangnya pemahaman penyedia pelayanan kesehatan tentang cara menerapkan peraturan secara praktis; kurangnya komitmen dari pemerintah daerah untuk mengalokasikan anggaran; lokasi pusat pelayanan kesehatan yang jauh ; kurangnya pemantauan kualitas pelayanan kesehatan; dan kurangnya akses perempuan miskin terhadap asuransi kesehatan yang disediakan pemerintah.</p>	<p>Merevitalisasi dan memperkuat jaringan advokasi kebijakan yang mengarah pada perbaikan pelayanan kesehatan reproduksi perempuan</p>	<p>Hukum Nasional PP dan memperkuat No. 61 Tahun 2014 tentang Kesehatan Reproduksi.</p>	<p>Merevitalisasi dan memperkuat jaringan advokasi kebijakan yang mengarah pada perbaikan pelayanan kesehatan reproduksi perempuan</p>	<p>Penguatan jaringan perempuan; survei untuk memantau pelaksanaan pelayanan kesehatan reproduksi di tingkat lokal; Membangun bekerja sama dengan pemerintah daerah dan nasional;</p>	<p>Membangun jaringan dengan organisasi lain pada masalah kesehatan; Melibatkan pemerintah daerah dan nasional untuk mengintegrasikan layanan dan rencana pembangunan; Memperkuat kapasitas LSM lokal anggota jaringan untuk melakukan pemantauan pelaksanaan pelayanan kesehatan reproduksi ; Menyampaikan masalah yang diidentifikasi dari hasil pemantauan pada pemerintah daerah.</p>
------------	--	--	---	--	---	---

Sumber: Diolah dari document MAMPU, 2017

Tabel 2.
Strategi dan Instrumen Pemberdayaan Perempuan, Entry Point dan Tools, Fokus Advokasi BPJS-JKN serta Jangkauan Penerima Manfaat Program dari 6 CSO

Dimensi Lembaga	Strategi dan Instrumen Pemberdayaan di Komunitas	Entry Point dan Tools Pemberdayaan Perempuan	Fokus Advokasi BPJS-JKN	Jangkauan Penerima Manfaat langsung Program
'Aisyiyah	Penguatan Kepemimpinan Perempuan melalui Balai Sakinah 'Aisyiyah	Kesehatan Reproduksi Perempuan (KB, IVA dan ASI)	SPM, Aksesibilitas Perempuan pada Pelayanan Kespro	7983 perempuan dan 910 kader perempuan dari 84 desa, 42 kecamatan dan 14 kabupaten di Indonesia
KAPAL Perempuan	Penguatan Kepemimpinan Perempuan melalui Sekolah Perempuan	<i>Gender Watch Training</i>	Hak PBI dalam pelayanan kesehatan dasar	4265 perempuan dari 154 sekolah perempuan di 6 propinsi di Indonesia
KPI	Penguatan Kepemimpinan Perempuan melalui Balai Perempuan	Mengidentifikasi Problematik Perempuan di tingkat lokal	Masih melakukan riset terhadap akses perempuan akar rumput terhadap pelayanan kesehatan	8851 perempuan dari 2810 balai perempuan di 14 propinsi
PEKKA	Penguatan Kepemimpinan Perempuan melalui Kelompok Perempuan PEKKA	Hak Ekonomi dan Hak sipil perempuan	Jangkauan dan kualitas pelayanan kesehatan dasar untuk ibu dan anak	29000 perempuan dari 1625 kelompok di 20 propinsi di Indonesia
PERMAMPU	Penguatan Kepemimpinan Perempuan melalui Forum Komunikasi Perempuan Akar Rumput (FKPAR)	Kesehatan Seksual dan Reproduksi Perempuan	Jangkauan pelayanan kesehatan seksualitas dan reproduksi perempuan	1216 perempuan dan 116 laki-laki dari 56 kelompok dan 385 unit usaha perempuan; 37675 perempuan dari FKPAR di 960 desa, 74 kabupaten dan 8 propinsi di Sumatera
YKP	Penguatan Kepemimpinan Perempuan Melalui Proses Penelitian dahulu dengan Melatih Lembaga Mitra untuk melakukan survey BPJS	Penelitian tentang BPJS di 15 Propinsi	Kebijakan kesehatan reproduksi dan seksualitas perempuan	3000 perempuan responden riset dari 15 propinsi di Indonesia

Sumber: FGD dengan masing-masing Lembaga, 2017

Tabel 3.

Target Advokasi JKN; Pengalaman Advokasi; Data yang Sudah Tersedia dan Stakeholder Yang Terlibat Dalam Advokasi JKN dari 6 CSO

Dimensi Lembaga	Target Advokasi JKN	Pengalaman Advokasi	Data Yang Telah Tersedia	Stakeholders yang Terlibat
'Aisyiyah	Perbaikan Kualitas Pelayanan Kesehatan Reproduksi dan seksualitas perempuan	Mendorong perubahan standar pelayanan minimum di Puskesmas untuk Kespro	SPM, Aksesibilitas Perempuan pada Pelayanan Kespro	Balai-balai 'Aisyiyah; Muhammadiyah; Dinas Kesehatan; Pemda
KAPAL Perempuan	Akses Perempuan Miskin untuk menerima PBI JKN dengan pelayanan prima	Perubahan kebijakan daerah (kabupaten) dan Nasional tentang perlindungan sosial	Hak PBI dalam pelayanan kesehatan dasar; perubahan kebijakan di beberapa daerah tentang perlindungan sosial	Pemda beberapa lokasi; teman-teman jaringan NGO di beberapa daerah.
KPI	Pelayanan kesehatan untuk perempuan miskin, khususnya anggota KPI di daerah	Advokasi kebijakan anggaran yang pro terhadap perempuan miskin dan perlindungan sosial	Kualitas pelayanan program perlindungan sosial di tingkat lokal	Jaringan KPI; Pemda dan local NGO
PEKKA	Akses Perempuan Miskin anggota PEKKA pada pelayanan JKN di daerah	Pengakuan hak sipil perempuan anggota PEKKA terutama surat kawin/cerai dan akte anak	Data dasar sosial ekonomi keluarga dari desa yang telah disensus oleh PEKKA dimana anggota PEKKA berada	Beberapa Kementerian di Tingkat nasional, Mahkamah Agung; Kemenag; Kemendagri (Capil); Kemendes; Pemerintah daerah, Bank Dunia; TNP2K
PERMAMPU	Akses Pelayanan Kesehatan Seksual dan Reproduksi Perempuan Miskin di Sumatera	Membangun basis ekonomi perempuan miskin dan mendorong stakeholder yang berbeda untuk mengadvokasikan hak reproduksi perempuan	Informasi mengenai kegiatan ekonomi perempuan miskin dampingan Permampu dan kasus-kasus dimana hak reproduksi dan seksualitas perempuan tidak dipenuhi	FKPAR, pemerintah daerah dan jaringan lokal NGOs
YKP	Sosialisasi dan advokasi hak reproduksi dan seksual perempuan remaja	Jaringan tentang kesehatan reproduksi perempuan	Penelitian tentang kualitas BPJS terutama untuk kesehatan reproduksi di 15 propinsi	Pemerintah pusat, khususnya kementerian kesehatan, BKKBN dan pemerintah daerah serta NGO daerah.

Sumber: FGD dengan masing-masing Lembaga, 2017

Berdasarkan tabel 2 dan 3 tersebut, dapat dilihat jangkauan program yang dijalankan oleh 6 CSO relatif telah cukup tersebar di seluruh Indonesia. Jumlah penerima manfaat langsung dari program ini yakni perempuan miskin yang jumlahnya sangat signifikan untuk menjadi model pergerakan perempuan miskin di akar rumput untuk memonitor dan mempersoalkan kualitas pelayanan kesehatan di Indonesia. Jumlah tersebut juga dapat mendorong perubahan kebijakan pemerintah di tingkat pusat dan di tingkat daerah asalkan pengorganisasian suara mereka dapat dijalankan secara sistematis dan terorganisir. Proses untuk mengorganisasikan para penerima manfaat program sangat strategis sebagai upaya untuk mengekspresikan *concern* mereka terhadap pelayanan kesehatan dasar. Dari sisi dapat di lihat lebih jauh bahwa penerima manfaat tidak langsung akan lebih besar lagi dari yang menerima secara langsung.

Keseluruhan CSO melakukan upaya advokasi di berbagai tingkatan dengan focus praktis dimana perubahan pelayanan di tingkat lokal dapat dirasakan oleh kelompok perempuan miskin, baik yang menjadi dampingan langsung maupun para kerabat, tetangga dan masyarakat miskin lainnya. Upaya perbaikan pelayanan di tingkat akar rumput termasuk juga upaya untuk menekan “kegagalan target” program dilakukan oleh hampir semua CSO secara serius. Langkah tersebut juga dibarengi dengan upaya advokasi perubahan kebijakan public baik ditingkat kabupaten maupun ditingkat nasional.

Setidaknya ada empat pintu masuk bagi para mitra CSO dalam mengkonsolidasikan dan mengadvokasikan isu perlindungan sosial, termasuk pelayanan kesehatan, yaitu: (1) mempersoalkan problem yang menyangkut targetting program dan basis data yang digunakan oleh pemerintah dalam memilih dan menentukan siapa yang berhak mendapatkan bantuan sosial dari pemerintah. Mereka melakukan hal tersebut agar dapat memastikan semua anggota kelompok dampingan mendapatkan pelayanan kesehatan ataupun dapat menjadi anggota PBI; (2) mengembangkan mekanisme pengaduan publik untuk memastikan agar sistem penanganan keluhan dapat dijangkau oleh perempuan, dan efektif baik dalam penyelesaian setiap kasus maupun dalam pengumpulan data keluhan agar dapat mengidentifikasi pola yang muncul yang dapat berdampak pada kebijakan yang lebih luas. Hal-hal tersebut menjadi penting dalam upaya peningkatan jangkauan layanan bagi perempuan miskin; (3) sosialisasi tentang persyaratan dan prosedur pendaftaran untuk dapat menerima program. Perempuan miskin dengan tingkat pendidikan atau kemampuan baca tulis yang rendah, dan sulit

terjangkau media (misalnya, di daerah terpencil) adalah kelompok yang paling rentan; (4) mengawasi dan monitoring terhadap perempuan miskin yang *eligible* menerima program perlindungan sosial, termasuk BPJS tetapi mereka terlempar dari program tersebut karena berbagai alasan.

CSO yang melakukan kegiatan di bidang kesehatan reproduksi dan seksualitas melihat bahwa perempuan dan anak perempuan yang hidup dalam kemiskinan di Indonesia menghadapi berbagai tantangan berat untuk mendapatkan hak kesehatan reproduksi mereka. Faktor sosial yang menentukan untuk mencapai hasil di bidang kesehatan reproduksi adalah sumber daya keuangan, pendidikan, dan kekuatan pengambilan keputusan/status perempuan dalam keluarga. Kerangka hukum dan kebijakan pemerintah di bidang kesehatan dan reproduksi memperkuat stereotip gender tentang perempuan dan ibu dengan adanya undang-undang dan kebijakan yang bersifat tidak adil terutama dalam status pernikahan. Ini juga sekaligus menutup kemungkinan bagi perempuan dan anak-anak perempuan yang tidak menikah mendapatkan layanan kesehatan reproduksi secara penuh. Undang-undang lain mengharuskan adanya izin suami bagi perempuan yang sudah menikah dan anak perempuan dalam mendapatkan layanan kesehatan reproduksi tertentu.

Konsultasi perancangan program dan penelitian menemukan bahwa tanpa adanya tekanan dari luar, reformasi sistem kesehatan tidak akan menghasilkan kemajuan yang memadai dalam memperbaiki kinerja kesehatan di Indonesia, yang sampai saat ini belum memuaskan, khususnya di daerah-daerah miskin di Indonesia. Masih terdapat kesenjangan antara kebutuhan/keinginan perempuan dan layanan kesehatan reproduksi yang tersedia (dan bagaimana layanan tersebut disediakan) serta dukungan apa yang diberikan oleh kelompok masyarakat (serta bagaimana dukungan tersebut diberikan). Hingga saat ini masih sedikit kabupaten atau kota yang telah mulai merencanakan dan mengelola anggaran kesehatan mereka sendiri, terutama untuk mengidentifikasi kebutuhan layanan kesehatan setempat atau untuk menetapkan target dan pengawasan atas kemajuan yang hendak dicapai.

Seluruh CSO melihat dan menempatkan *capacity building* terhadap perempuan miskin sebagai strategi utama dalam program mereka. Khususnya kepemimpinan perempuan adalah bagian sangat penting dalam strategi pendampingan dan penguatan forum komunitas. Dimensi kepemimpinan perempuan miskin merupakan titik tekan pemberdayaan seluruh CSO. Perubahan sosial kelompok perempuan miskin dilakukan melalui berbagai upaya seperti peningkatan kemampuan berorganisasi;

pelatihan dan peningkatan kapasitas individu dan kelompok untuk dapat menyuarakan inspirasi dan pandangan perempuan miskin terhadap aktor dan *stakeholders* yang selama ini dianggap “menekan” perempuan secara kultur maupun struktur. Kemampuan untuk membangun aksi bersama (*collective actions*) diantara kelompok perempuan miskin dampingan CSO merupakan keberhasilan yang menonjol.

‘Aisyiyah yang merupakan lembaga perempuan yang paling tua dari seluruh CSO telah mempunyai kegiatan yang panjang dibidang pelayanan kesehatan dan pendidikan di Indonesia. Sehingga keterlibatan “Aisyiyah dalam advokasi kesehatan reproduksi perempuan telah mempunyai legitimasi yang kuat. Dalam advokasi JKN, khususnya BPJS, ‘Aisyiyah memfokuskan pada pelaksanaan program, khususnya aspek pembiayaan, pelaksanaan di lapangan terutama aspek standar pelayanan, kepesertaan dan manfaat program JKN. Dalam aspek pelayanan JKN, lembaga ini memberikan perhatian pada penyuluhan kesehatan perorangan, meliputi paling sedikit penyuluhan mengenai pengelolaan faktor risiko penyakit dan perilaku hidup bersih dan sehat. Termasuk juga imunisasi dasar, meliputi *Baccile Calmett Guerin (BCG)*, *Difteri Pertusis Tetanus dan Hepatitis B (DPTHB)*, *Polio*, dan Campak.

Dalam hal pelaksanaan JKN di lapangan, ‘Aisyiyah berhasil mengidentifikasi beberapa masalah yang menyangkut pelaksanaan JKN, proses pemilihan PBI, pendaftaran kepesertaan JKN sebagai berikut: (1) adanya perbedaan data kemiskinan dengan kondisi terbaru di lapangan, sehingga banyak warga miskin yang tidak tercover JKN-PBI karena data penerima program jaminan sosial diambil dari data sensus tahun 2011; (2) verifikasi bagi peserta yang mengajukan JKN-PBI, hanya berbasis kondisi rumah kasus di Kota Tegal, petugas verifikasi hanya melihat status keluarga pra sejahtera hanya dengan melihat kondisi rumah (berkeramik)/tidak, padahal keluarga tersebut masih tinggal bersama orang tua. Sehingga banyak calon PBI gugur saat verifikasi; (3) tidak semua masyarakat miskin, terutama perempuan kepala keluarga memiliki Kartu Keluarga (C1) dan KTP, padahal sebagai prasyarat kepesertaan JKN; (4) pendaftaran peserta dihitung berdasar banyaknya anggota dalam satu KK, bagi masyarakat yang rentan dengan kemiskinan, pembayaran JKN untuk satu KK justru memiskinkan masyarakat. Dampaknya mereka memilih tidak berobat ke dokter atau terpaksa menggunakan kartu JKN orang lain; (5) sosialisasi program JKN yang minim, membuat masyarakat tidak mengetahui informasi pendaftaran seperti prasyarat dan lokasi pendaftaran JKN, walaupun masyarakat mengetahui lokasi pendaftaran, belum tentu mudah dijangkau secara geografis. Belum ada mekanisme

yang jelas dan tersosialisasi ke masyarakat terkait usulan pendataan baru (*update*) dari masyarakat; (6) masa aktivasi kartu JKN, akan berlaku setelah 1 bulan sejak peserta mendaftar dan membayar iuran. Pendaftaran dengan sistem *online* dan harus membayar di bank kurang dapat diakses oleh masyarakat miskin, khususnya perempuan miskin yang hidup di daerah terpencil; (7) minimnya peluang untuk menambah kepesertaan PBI; sedangkan pemerintah daerah kurang memiliki komitmen mengintegrasikan jamkesda/ta dalam JKN.

PERMAMPU yang agak mirip dengan 'Aisyiyah dalam mengadvokasikan HKSR bagi perempuan miskin di Sumatera. Dalam kaitan dengan advokasi JKN, mereka mengambil strategi advokasi pada tiga tingkatan. *Pertama*, melakukan penguatan dan pengorganisasian kelompok akar rumput untuk memahami hak-hak dasar, mengkaji dengan seksama apakah hak tersebut sudah mereka dapatkan atau belum dan menyuarkan hak tersebut pada pemegang mandat yang selama ini mengatur alokasi anggaran dan program. *Kedua*, membangun ruang pengaduan warga khususnya perempuan atas otoritas tubuh mereka yang keputusannya tidak dalam kontrol para perempuan sendiri. Ruang pengaduan tersebut sekaligus berfungsi sebagai ruang dialog dan penguatan bagi para perempuan miskin.

Ketiga, merumuskan instrumen pergerakan dan sistem pendukungnya. Mereka menyadari apabila sistem pendukung pergerakan tidak diorganisir dengan baik maka gerakan advokasi mereka akan mengalami kegagalan. Sistem pendukung yang dimaksud adalah berupa pemenuhan ekonomi subsistensi para perempuan sehingga mereka tidak tergantung pada orang lain, terutama laki-laki. Maka kelompok usaha bersama diantara perempuan yang dijalankan dalam bentuk simpan pinjam adalah merupakan instrumen pendukung dan pemberdayaan yang sangat penting. Aspek pendukung kedua adalah basis data perempuan miskin yang selama ini terabaikan. Hal ini harus dibangun dari bawah dan merupakan bukti yang kuat untuk melakukan advokasi kebijakan terhadap pemerintah daerah. Tutar cerita kasus-kasus yang muncul yang dihadapi langsung oleh perempuan miskin diorganisasikan sedemikian rupa sehingga menjadi bahan advokasi yang penting ditambah dengan upaya pendataan yang bisa dilakukan secara lengkap ditingkat akar rumput. Secara kultural upaya advokasi jaringan PERMAMPU adalah mengundang sebanyak mungkin kelompok adat, tokoh masyarakat, asosiasi Pembantra untuk bersama-sama menyuarkan persoalan kesehatan reproduksi dan seksualitas perempuan yang selama ini

diabaikan. Up dating informasi dan data merupakan bagian penting dari sistem dukungan advokasi bagi PERMAMPU ditingkat lapangan.

YKP mengembangkan strategi advokasi untuk melakukan *time-series survey* mengenai penerimaan dan implementasi JKN di lapangan. Proses ini merupakan proses pengumpulan informasi berdasarkan bukti yang kemudian dibawa dalam advokasi di berbagai tingkatan. Hasil survey digunakan sebagai bukti untuk melakukan dialog kebijakan dengan *stakeholders* yang berkaitan langsung dengan pembuatan kebijakan dalam arena JKN. YKP telah mempunyai pengalaman riil dalam mendorong perbaikan UU Kesehatan tahun 2001 yang sebelumnya tidak memasukan pasal tentang aborsi yang aman bagi perempuan yang mengalami tindak kekerasan seksual dan kehamilan yang tidak diinginkan. Proses advokasi tersebut sangat rumit dan melibatkan sebanyak mungkin pihak yang mendukung hal tersebut. Hal lain yang pernah dilakukan oleh YKP adalah mendiskusikan soal distribusi obat yang memadai dan murah untuk masyarakat.

KAPAL Perempuan mengembangkan *gender watch* sebagai sebuah alat bagi perempuan miskin untuk melakukan pengawasan, pemberdayaan dan sekaligus partisipasi perempuan dalam JKN. Melalui sekolah perempuan yang menggunakan *gender watch* itu mereka berhasil membangun kesadaran baru dan keahlian tersendiri terhadap perempuan miskin yang selama ini banyak menjadi objek bisu pembangunan di daerah. Sebagai contoh, KAPAL Perempuan juga berhasil mengangkat berbagai isu yang berkaitan dengan problem perempuan miskin lainnya seperti masalah perkawinan di bawah umur yang kemudian di tangkal dengan Perdes di wilayah Lombok Utara. Jaringan perempuan yang dihasilkan dari sekolah perempuan itulah yang tersebar di berbagai daerah seringkali mendapatkan banyak perempuan miskin yang berusaha mengantri untuk melakukan registrasi yang panjang sejak pukul 04.00 pagi sampai siang hari hanya untuk mendapatkan pelayanan kesehatan dasar. Selain itu, mereka juga sering menjumpai problema dimana pasien yang memakai kartu JKN sering ditolak dengan alasan tidak ada kamar. Sama halnya ketika pengelola dana (BPJS) mengharuskan pasien perempuan miskin membeli beberapa jenis obat lain.

Gender Watch yang dikembangkan oleh KAPAL Perempuan yaitu berupa pemantauan yang melibatkan 3 pihak yakni masyarakat sipil, pemerintah dari tingkat desa/kelurahan, kabupaten dan provinsi juga penerima manfaat program kesehatan. Ada 4 (empat) aspek yang dipantau dalam program *gender watch* yaitu *aspek input* meliputi kebijakan, penganggaran, serta kelembagaan dan mekanisme

kerja program. *Aspek Proses* mencakup penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance*, seperti efisiensi, efektifitas, transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dalam pelaksanaan program. *Aspek Hasil* menilai tercapainya hasil kegiatan sebagaimana direncanakan, yaitu (a) Tingkat realisasi program, jumlah perempuan miskin yang menerima bantuan setiap tahun, (b) Tingkat perkembangan kesehatan, pendidikan dan asupan gizi, (c) Tingkat sosial ekonomi penerima sumbangan, (e) Tingkat kepemimpinan dan partisipasi perempuan. *Aspek Dampak* menilai keberhasilan dampak yang direncanakan dalam buku kerja (manual) perlindungan sosial, yaitu dampak terhadap pemberdayaan perempuan dan dampak terhadap kepemimpinan perempuan. Dalam menjalankan program *gender watch* penting adanya dukungan dari berbagai pihak. Pihak yang penting terlibat adalah masyarakat miskin penerima manfaat program kesehatan, bukan penerima manfaat program kesehatan dan pemimpin perempuan lokal, tokoh pemuda, tokoh masyarakat, tokoh agama, kader perempuan, aparat pemerintah seperti RT, RW dan Lurah setempat sebagai Tim Pemantau Komunitas dan Forum Multipihak di tingkat desa/kelurahan. Selain itu keterlibatan akademisi, media, pemerintah dan NGO/LSM sebagai Forum Multipihak pendukung di tingkat kabupaten, provinsi dan nasional.

PEKKA memulai advokasi mereka secara holistik, termasuk hak sosial dan ekonomi yang didalamnya termasuk hak perempuan terhadap pelayanan administrasi kependudukan seperti kepemilikan kartu keluarga (KK), akte nikah, akte kelahiran anak dan pelayanan kesehatan dasar. Perjuangan bagi perempuan kepala keluarga untuk mendapatkan pengakuan formal negara dalam bentuk surat formal tentang status mereka adalah sangat penting untuk mendapatkan akses terhadap pelayanan negara. Mereka juga memasukan akses pelayanan kesehatan ibu dan anak dan akses ekonomi dalam advokasi mereka, termasuk pelayanan perlindungan sosial lainnya yang masuk di wilayah kerja mereka. Dibeberapa daerah PEKKA berhasil memfasilitasi anggotanya untuk mendapatkan pengakuan formal administrasi kependudukan dan status perkawinan, pengembangan ekonomi bersama dan juga advokasi terhadap pelayanan perlindungan sosial.

KPI sampai dengan *assessment* ini dilakukan, mereka sedang melakukan survai di tiga propinsi yang akan digunakan sebagai wilayah di fase 2 ini. Melalui survai tersebut nantinya diharapkan fokus kegiatan akan dirumuskan. Sementara YKP yang telah selesai melakukan survai yang cukup intensif dan luas, di mana mereka didukung oleh Jaringan

Perempuan Peduli Kesehatan yang merupakan pelaksana penelitian di daerah. Jaringan Perempuan Peduli Kesehatan inilah merupakan aktor yang memainkan peran penting dalam bernegosiasi dan berdialog dengan pemerintah daerah, sehingga komitmen pemerintah daerah untuk memberikan prioritas pelayanan reproduksi dan seksualitas bagi perempuan di wilayahnya dapat diwujudkan. Arena bagi kesehatan reproduksi dan seksualitas perempuan miskin, antara lain mencakup kesehatan reproduksi remaja, penanganan kehamilan, aborsi bagi perempuan yang tidak memungkinkan untuk melanjutkan kehamilannya, problema penggunaan alat kontrasepsi dan KB, melahirkan, nifas, penyakit transmisi seksual seperti HIV/AIDS dan monitoring terhadap serangan penyakit reproduksi seperti kanker rahim dan payudara. Pemantauan dan pemeriksaan secara rutin yang relatif gratis dan terjangkau terhadap test Iva, Papsmeer, seharusnya merupakan paket yang harus tersedia bagi kelompok perempuan miskin di Indonesia.

Laporan dari lapangan dari seluruh CSO yang juga mempunyai mitra kerja di berbagai wilayah di Indonesia, seluruhnya menunjukkan bahwa kelompok perempuan miskin belum mendapat pelayanan kesehatan yang prima di berbagai fasilitas kesehatan yang tersedia untuk mereka; banyak yang seharusnya menerima kartu BPJS dengan kategori PBI tetapi ternyata harus berurusan menjadi peserta BPJS mandiri karena sistem pendataan yang menggunakan basis data terpadu, banyak yang "menyingkirkan" mereka dan tidak masuk dalam kategori orang yang miskin yang berhak mendapatkan subsidi negara.

Secara umum, keberhasilan advokasi kebijakan JKN dari seluruh CSO dan jaringan kerjanya adalah berhasil membangun kesadaran di kalangan perempuan akar rumput terhadap hak-hak dasar yang mereka miliki. Perempuan di tingkat akar rumput juga sudah melakukan berbagai "latihan" berorganisasi khususnya melakukan dialog dengan pemerintah lokal baik ditingkat desa, kecamatan sampai tingkat kabupaten/kota, untuk menyuarakan masalah dan hal-hal pokok yang menjadi perhatian dan kebutuhan mereka. Konsolidasi antar anggota dan juga antar kelompok juga sudah berjalan. Beberapa kebutuhan praktis dari kelompok perempuan miskin ini sudah ada yang terpenuhi, baik dibidang ekonomi maupun pelayanan sosial lainnya.

Disini dapat dilihat bahwa Aisyiyah, Permampu dan YKP mempunyai fokus kegiatan yang sama yang tumpang tindih secara isu tetapi terlihat saling mengisi dilihat dari sebaran geografis yang luas di Indonesia. YKP lebih mengambil pendekatan sedikit berbeda yakni melalui riset terlebih dahulu. Tindakannya kemudian dilakukan oleh

jaringan NGO di daerah yang menjadi mitra kerja YKP yang berdiri secara terpisah. Hal yang sama juga terjadi dengan PEKKA, Kapal Perempuan dan KPI, mereka secara substansi saling tumpang tindih, dengan fokus yang sama yakni membuka akses PBI untuk mendapatkan pelayanan JKN yang prima di lokasi kerja mereka masing-masing.

Secara geografis, ada beberapa diantara mereka yang mempunyai *overlapping* wilayah kerja seperti KPI dengan PERMAMPU di Sumatera; Kapal Perempuan dan 'Aisyiyah di kabupaten Pangkep Kepulauan Sulawesi Selatan; KPI dengan PEKKA di beberapa lokasi. *Overlapping* geografis ini tak terelakan karena masing-masing mitra utama yang mempunyai jaringan masing-masing, mereka tidak merancang lokasi kegiatan secara holistik dan melihat secara rinci di mana lokasi masing-masing mitra berada. Adapula mitra utama MAMPU yang baru menemukan mitra kerja mereka dilapangan dan tidak menyadari bahwa mitra utama MAMPU yang lain juga mempunyai mitra yang bekerja di lokasi yang sama. Daerah yang kosong secara geografis adalah Propinsi Papua dan Papua Barat. Tidak ada satupun mitra utama MAMPU yang mempunyai mitra kerjanya di wilayah ini.

Secara substansi, wilayah advokasi yang kosong dan belum menjadi perhatian ke 6 CSO yang melakukan advokasi JKN adalah dimensi teknis yang menyangkut proses pembentuk kebijakan di sektor *supply side*, seperti dimensi finansial pembayaran BPJS terhadap faskes primer, sekunder dan tersier yang berkenaan langsung dengan kualitas pelayanan yang diterima oleh peserta JKN khususnya kelompok perempuan miskin yang tinggal di wilayah terisolir. Dimensi pengadaan dan distribusi pembangunan sarana rumah sakit daerah, distribusi tenaga dokter, pengadaan dan distribusi obat-obatan dan alat kesehatan; jenis penyakit yang tidak ditanggung dalam skema BPJS-JKN saat ini. Hal lain yang belum menjadi perhatian advokasi CSO adalah mekanisme pertanggungjawaban dan akuntabilitas BPJS dalam mengelola dan menarik uang masyarakat dalam beruran. Bagaimana pertanggungjawaban dan akuntabilitas serta transparansi dari orang-orang yang tidak sakit tetapi terus membayar premi BPJS. Dimensi lain yang masih kosong yang belum diisi oleh advokasi CSO adalah upaya BPJS-JKN menangani keluhan dan komplain yang diberikan oleh para peserta JKN. Bagaimana penanganan dan *feed-back* dapat dijalankan oleh BPJS JKN dalam memberikan penjelasan pada seluruh stakeholders terutama peserta BPJS mengenai mutu pelayanan di lapangan maupun keluhan di berbagai tingkatan lainnya.

Social & gender audit yang dilakukan oleh masyarakat, terutama oleh kelompok perempuan miskin yang terorganisir adalah salah satu strategi yang paling tepat yang bisa dikembangkan dan dijalankan oleh para CSO ke depan. Berdasarkan pemantauan dan laporan dari beberapa daerah, sosial dan gender audit untuk pelaksanaan JKN akan memberikan amunisi yang memadai bagi bangkitnya gerakan sosial yang dapat mengimbangi negara untuk menjalankan fungsinya secara optimal. Secara lebih rinci, peluang advokasi yang dapat dikembangkan oleh 6 CSO dapat diikuti pada pembahasan di bawah ini.

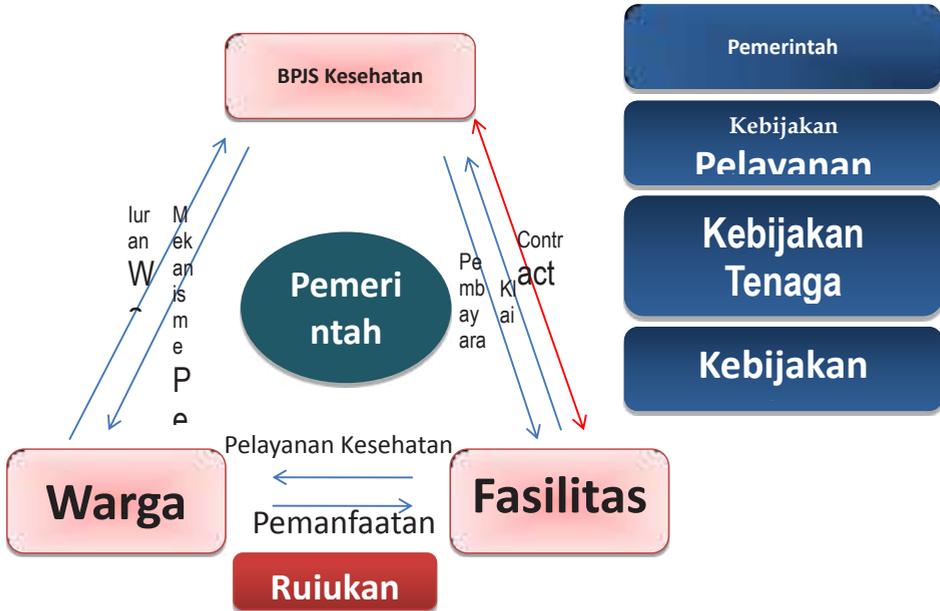
Tantangan yang Perlu Diperhatikan dalam Advokasi JKN

Dengan memperhatikan Gambar 1. Maka tergambar dinamika relasi antara Pemerintah sebagai regulator dengan BPJS Kesehatan sebagai operator pelaksana skema pelayanan kesehatan di Indonesia, dengan warga yang akan dilayani (tetapi harus melakukan kewajibannya untuk berur, kecuali mereka yang dikategorikan sebagai penerima bantuan iuran atau PBI) dan Pelaksana di fasilitas kesehatan baik ditingkat primer (Puskesmas atau yang setara), tingkat sekunder (rumah sakit umum daerah atau yang setara) maupun tingkat tersier (rumah sakit khusus atau yang setara). Ada beberapa poin-poin kritis yang perlu mendapatkan perhatian dari para CSO.

Dari gambar 1, kita dapat mengidentifikasi masalah-masalah dasar yang masih belum banyak disentuh dalam advokasi yang telah dijalankan oleh 6 CSO terhadap kebijakan dan program JKN. Berdasarkan dinamika relasional dan mandat yang dimiliki oleh masing-masing aktor yang terpetakan di atas, maka perlu diperhatikan beberapa pokok/isu berikut ini:

- 1. Lemahnya pengawasan publik terhadap fungsi pemerintah sebagai regulator kebijakan.** Bagaimana pemerintah terutama Kementerian Kesehatan RI, BKKBN, DJSN, Kementerian Keuangan RI, Kementerian Sosial RI, OJK dapat duduk bersama dan menghasilkan kebijakan yang pro-rakyat dan pro-gender dalam menjalankan seluruh proses pelayanan kesehatan di Indonesia. Kementerian Kesehatan RI bertanggungjawab atas kebijakan **dalam penyediaan fasilitas kesehatan** di seluruh Indonesia, bagaimana sebaran, kapasitas, kualitas dan sistem manajemen pelayanan kesehatan dapat ditingkatkan dan dibuat transparan dan akuntabel dalam proses pembuatannya dan

Gambar 1.
Hubungan Kewajiban dan Hak Antara BPJS Kesehatan dengan Warga Masyarakat Dan Penyedia Pelayanan di Fasilitas Kesehatan



Sumber: Kantor Wakil Presiden RI, 2016

implementasinya. Kementerian Kesehatan RI setidaknya harus berkoordinasi dengan pemerintah daerah dalam pengadaan faskes dan rumah sakit daerah di wilayah mereka. Warga harus tahu dan terlibat dalam proses perencanaan dan pengadaan rumah sakit dan faskes di daerah. Kebijakan kedua yang tidak kalah pentingnya dan ini juga berkaitan dengan kualitas pelayanan kesehatan pada warga adalah kebijakan mengenai **distribusi tenaga kesehatan (dokter dan paramedis) serta obat-obatan ke seluruh wilayah Indonesia**. Kebijakan ketiga adalah berkaitan **standar pelayanan kesehatan minimum dan tariff**. Kebijakan ini berhubungan dengan Kementerian Keuangan RI dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Termasuk dalam jenis penyakit apa yang akan *discover* oleh BPJS kesehatan merupakan kebijakan Kementerian Kesehatan yang kemudian diimplementasikan oleh BPJS Kesehatan. Ini merupakan salah satu hal strategis yang perlu mendapat perhatian dalam advokasi, yakni evaluasi dan *review* kritis terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan issu di atas. Kementerian Sosial RI dan TNP2K adalah institusi

penting yang **basis data terpadu**. Ini sangat menentukan siapa yang berhak mendapatkan kartu Indonesia sehat ataupun mereka yang masuk dalam kategori PBI. Dalam hal **ketersediaan obat**, bisnis ini merupakan bisnis yang tertutup dalam JKN, dimana peserta BPJS tidak tahu kualitas obat apa yang diberikan pada mereka. Kebanyakan kasus yang ditemui untuk kasus-kasus penyakit kronis, obat yang diberikan justru tidak masuk dalam daftar obat yang ditanggung oleh BPJS.

2. **Masalah dalam BPJS Kesehatan.** Saat ini BPJS Kesehatan merupakan operator asuransi sosial terbesar didunia dengan mengelola ratus juta peserta yang diwajibkan oleh undang-undang. Persoalan terbesar dalam advokasi terhadap BPJS Kesehatan adalah **transparansi dan akuntabilitas**, karena mereka mengambil dana warga secara langsung serta mengelola anggaran APBN untuk PBI. Maka transparansi dan akuntabilitas menjadi kunci sangat penting. BPJS setidaknya mempunyai tugas untuk mengumpulkan dana warga berupa pengumpulan dana iuran warga, mengumpulkan dana iuran PBI dari pemerintah, menjaga kepatuhan pembayaran iuran warga di satu sisi. Di sisi lain BPJS Kesehatan juga membayar seluruh tagihan dari fasilitas kesehatan yang telah memberikan jasa pelayanan kesehatan dan pengobatan. BPJS Kesehatan juga mengelola manajemen kepesertaan, melakukan pendaftaran dan pemberian nomor kepesertaan. Dalam hal ini keseluruhan teknis kepesertaan dan pengelolaan keuangan penyelenggaraan kesehatan di tanah air. Termasuk resiko untuk *adverse selections* yang sangat potensial membuat keuangan BPJS menjadi deficit.
3. **Masalah di Fasilitas Kesehatan di berbagai daerah.** Persoalan terbesaryangmenyangkutfasilitaskesehatan di berbagai tingkatan adalah soal kualitas pelayanan kesehatan yang diberikan pada warga serta standar yang mereka tetapkan. Seringkali variasi pelayanan cukup tinggi antar fasilitas kesehatan yang ada dan antar daerah. Mereka juga mempunyai strategi berbeda dalam upaya melakukan penangihan pembayaran pelayanan pada BPJS. Kebanyakan pihak melakukan advokasi hanya pada bagan ini, karena memang menyangkut kualitas pelayanan langsung di *frontline* yang dirasakan oleh kelompok perempuan miskin. Hal itu tidak salah, namun tidak cukup. Karena banyak wewenang kebijakan yang tidak mereka miliki. Kebijakan tentang kualitas pelayanan dan obat yang ada di fasilitas kesehatan primer seperti

di Puskesmas berada di Dinas Kesehatan kabupaten/kota. Memang merubah kebijakan mereka relatif lebih mudah, tetapi dampaknya sangat terbatas hanya pada unit yang bersangkutan saja.

4. **Masalah koordinasi.** Ini merupakan persoalan besar yang belum banyak kemajuan terutama kerja antar kementerian. Sekalipun mudah diucapkan tetapi sangat sulit dilaksanakan. Misalnya dalam hal pelayanan kesehatan reproduksi dan seksual untuk perempuan, dalam pemeriksaan papsmer ataupun IVA yang sampai sekarang masih menjadi wilayah BKKBN, belum diintegrasikan dengan BPJS. Sehingga hal ini juga menjadi perhatian dari CSO.
5. **Masalah berkenaan dengan evaluasi dan monitoring.** Kedua bagian yang terakhir ini seharusnya menjadi porsi masyarakat atau warga sendiri. Pemerintah dan BPJS belum menjadikan dimensi ini sebagai dimensi yang seharusnya dilakukan dan dijalankan oleh warga secara partisipatoris. Secara kelembagaan, warga sebagai *client* mempunyai hak untuk melakukan monitoring dan evaluasi dari pelaksanaan pelayanan JKN secara keseluruhan

Penutup

Keterkaitan antara pelaksanaan jaminan kesehatan nasional yang secara sektoral menjadi tanggungjawab Kementerian Kesehatan, tetapi dalam kerangka membangun keamanan nasional juga menjadi kewajiban *stakeholders* lain seperti kelompok CSO, Kepolisian dan lembaga negara lainnya. Polri dalam kepemimpinan Jenderal Tito Karnavian kemudian mengeluarkan kebijakan *democratic policing*, yang berupa pembentukan satgas kesehatan adalah salah satu bentuk sumbangsih institusi itu untuk bidang ini, karena adanya keterkaitan erat antara pemeliharaan kesehatan dan pembentukan situasi kondusif keamanan nasional di Tanah Air kita.

Kasus ini merupakan salah satu dari bentuk keamanan yang bersifat non-tradisional, dimana jika persoalan ini tidak muncul sebagai keresahan sosial, maka akan membangun ketahanan nasional. Persoalan siapa yang harus bertanggungjawab untuk menjawab ancaman keamanan tertentu menjadi rumit dan politikal: rumit, karena perkembangan konsep dan saling terkaitnya problema tersebut. Termasuk karena landasan konstitusional, sejarah, maupun realita politik bisa menjadi kekuatan inersia untuk membangun pola pembagian kerja baru. Tidak mengherankan

jika upaya untuk menjamin keamanan nasional di masa-masa yang akan datang, memerlukan penyusunan dan/atau rumusan ulang ketentuan perundangan mengenai, antara lain, keamanan nasional, pertahanan negara, TNI, kepolisian, Polri, intelijen, rahasia negara dan kebebasan informasi, ketentuan darurat, sumberdaya alam, sumberdaya pertahanan, penanggulangan terorisme dan beberapa yang lain. Tidak dapat dihindari, seluruh ketentuan perundangan itu perlu sekaligus memenuhi keharusan untuk mampu menciptakan mekanisme pelaksanaan yang efektif tanpa mengurangi kadar demokrasi dan perlindungan hak-hak asasi manusia.

Referensi

- Anggoro, Kusnanto. "Keamanan Nasional, Pertahanan Negara dan Ketertiban Umum." Paper disampaikan pada Seminar Nasional Pembangunan Hukum ke VIII. Denpasar, Bali, 2013.
- Boyчук, Gerard W. *National Health Insurance in the United States and Canada*. Washington DC: Georgetown University Press, 2008.
- Dhanani, Shafiq, dan Iyanatul Islam. "Poverty, Vulnerability and Social Protection in a Period of Crisis: The Case of Indonesia." *World Development* 30, no. 7 (Juli 2002): 1211-31. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00028-1](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00028-1).
- Ellis, F., S. Devereux, dan P. White. *Social Protection in Africa*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.
- ILO. *Social Health Protection: An ILO strategy towards universal access to health care*. Geneva, 2000.
- Indonesia Economic Quarterly. "Perkembangan Triwulan Perekonomian Indonesia: Di Tengah Volatilitas Dunia." *World Bank*, 2015.
- K.D., Henke, dan Schreyögg J. *Strategies in health insurance schemes in France, Germany, Japan and the Netherlands: A comparative study*. 2 ed. ISSA, 2005.
- Karnavian, Muhammad Tito, dan Hermawan Sulistyono. *Democratic Policing*. Jakarta: Pensil-324, 2017.
- Kementerian Kesehatan RI. *Buku Pegangan Sosialisasi JKN Dalam Sistem Jaminan Sosial Nasional*. Pusat Pembiayaan dan Jaminan Kesehatan RI, 2014.
- Kementerian Kesehatan RI. *Mengawal Sustainability Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)*. Pusat Pembiayaan dan Jaminan Kesehatan RI, 2014.

- Kementerian Kesehatan RI. *Laporan Akuntabilitas Kinerja Kementerian*. Pusat Pembiayaan dan Jaminan Kesehatan RI, 2015.
- Lippman, Walter. *Public Opinion*. The project Guttenberg eBook, 2004.
- Marzoeki, Puti, Ajay Tandon, Xiaolu Bi, dan Eko Setyo Pambudi. "Universal Health Coverage for Inclusive and Sustainable Development : Country Summary Report for Indonesia." *World Bank Group*. Washington, DC: World Bank Group, Agustus 2014. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20726>.
- Mayes, Rick. *Unioversal Coverage: The Elusive Quest for National Health Insurance*. Ann Arbor: The University Michigan Press, 2007.
- Sedyaningsih. *Perbandingan Belanja Kesehatan di Negara ASEAN berdasarkan laporan WHO 2011*. Kementerian Kesehatan RI, 2012.
- The Economist Intelligence Unit. "Universal healthcare coverage in Indonesia – One year on." Diakses 6 Maret 2018. https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=indonesiahealthcare.
- TNP2K. *JKN: Jalan Menuju Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)*. Sekretariat Wakil Presiden RI, 2015.
- Yayasan Kesehatan Perempuan (YKP). "Laporan Study Pelaksanaan Skema JKN dalam kaitan dengan Kebutuhan Perempuan dan Pelayanan Kesehatan Reproduksi dan Seksual. Jaringan Perempuan Peduli Kesehatan (JP2K)," 2015.
- Zastrow, Charles H. *The Practice of Social Work*. Pacific Grove: Brooks/Cole, 1999.
- — —. *Introduction to Social Work and Social Welfare*. Pacific Grove: Brooks/Cole, 2000.

The Indonesia's Urgency on Adopting New Approach on Comprehensive Prevention in Countering Terrorism Strategy: Lesson Learnt from the Mako Detention Facility's Riot and East Java Bombs

Indah P. Amaritasari

Universitas Bhayangkara Jakarta Raya
E-mail: indah.pangestu@dsn.ubharajaya.ac.id

Abstract

Indonesia dihadapkan pada rangkaian serangan teror pada Mei 2018, antara lain: peristiwa kerusuhan disertai penyanderaan polisi oleh narapidana terorisme di Rutan Mako Brimob Kelapa Dua, Depok pada 8 Mei 2018, aksi teror bom bunuh diri terjadi di tiga gereja secara bersamaan pada Minggu pagi, 13 Mei, bom bunuh diri di pintu masuk Polrestabas Surabaya pada 14 Mei. Rangkaian peristiwa ini menunjukkan bahwa terorisme masih menjadi ancaman keamanan di Indonesia. Sejumlah serangan teror di Indonesia diyakini dilakukan oleh kelompok teroris yang berbai'at ke ISIS. Indonesia dalam rangka penanggulangan terhadap ancaman terorisme telah melakukan sejumlah pendekatan baik soft approach maupun hard approach dengan menggunakan model criminal justice. Namun demikian, Indonesia melakukan modifikasi pendekatan criminal justice dengan melibatkan peran militer. Oleh karena itu, diperlukan pemahaman terhadap berbagai bentuk yang diasosiasikan dengan hard approach? dan bagaimana strategi baru yang juga perlu dipertimbangkan melihat ancaman yang ada? Tulisan ini mencoba mengeksplorasi berbagai kemungkinan strategi baru yang diadopsi Indonesia sebagai kelanjutan dari respon PBB terhadap permasalahan ekstrimisme berbasis kekerasan. Makalah ini merupakan pengembangan lebih lanjut terhadap hasil penelitian Pusat Kajian Keamanan Nasional (Puskamnas) Universitas Bhayangkara Jakarta tentang peta global terorisme.

Kata kunci: terorisme; radikalisme; manajemen lapas

Abstrak

Indonesia was confronted with a series of terror attacks in May 2018, among others: riot incidents accompanied by police hostage by terrorist prisoners at Mako Brimob Prison in Kelapa Dua, Depok on May 8, 2018, suicide bombing occurred in three churches simultaneously on Sunday morning, 13 May, suicide bombing at the entrance of Polrestabes Surabaya on May 14th. This series of events shows that terrorism remains a security threat in Indonesia. A number of terror attacks in Indonesia are believed to have been committed by terrorist groups baiting to ISIS. Indonesia in the context of countermeasures against acamanism has done a number of approaches both soft approach and hard approach by using criminal justice model. Nevertheless, Indonesia has modified the criminal justice approach by involving the role of the military. Therefore, it is necessary to understand the various forms associated with hard approach? and how do new strategies also need to be considered looking at existing threats? This paper attempts to explore possible new strategies adopted by Indonesia as a continuation of the UN response to the problem of violent extremism. This paper is a further development of the research results of the Center for National Security Studies (Puskamnas) Bhayangkara Raya University of Jakarta on the global map of terrorism.

Keywords: terrorism; radicalism; prison management.

Introduction

Indonesia has been shaken again with the terrorist attack in churches and police office. As the province where the bomb was exploded, East Java shown to be the province where difficulty of managing the terrorism attack occurred. The province with many Islamic religious schools and the basis on moderate Islamic religion such as Nahdatul Ulama (NU) was challenged with several attacks. The East Java Bombs has connection with Mako Brimob detention facility riot. An analysis made by Ali Fauzi, the former frontman Jamaah Islamiyah (JI) who is also the younger brother of the Trio Bomber Bali. Manzi, Ali Fauzi's nickname in battlefield, the Surabaya bombs was part of a revenge related to the incident at Mako Brimob. In the video clip, Instagram, it was clear picturing terrorists' prisoners being fed by the police because their hands were handcuffed on a bus journey to Nusakambangan. This triggers anger to the terrorists' networks that are all affiliated with ISIS.¹

¹ Kompas, "Kapolri:Waspadai Sejumlah Kelompok terkait ISIS di Indonesia" (15-5-2018) <https://regional.kompas.com/read/2018/05/14/08104371/kapolri-pelaku-utama->

Why were the bombs in churches and riot in Mako? Things were not happening without process. The Mako incident was previously happened in November 2017, even though it was not as big as today. As for the bombs in churches, it was happened before, in 2000, when simultaneous movement was happened in nine cities including in Batam, Pekanbaru, Mojokerto, Bandung, and Jakarta with the delivery of 25 packages of bombs. Manzi argued that this shown the police lose the control. Is it true or is there another element that made it different with the current attack to which we need to adopt a new strategy? This paper will explore some possibilities with analytical security approach on countering terrorists with global strategies.

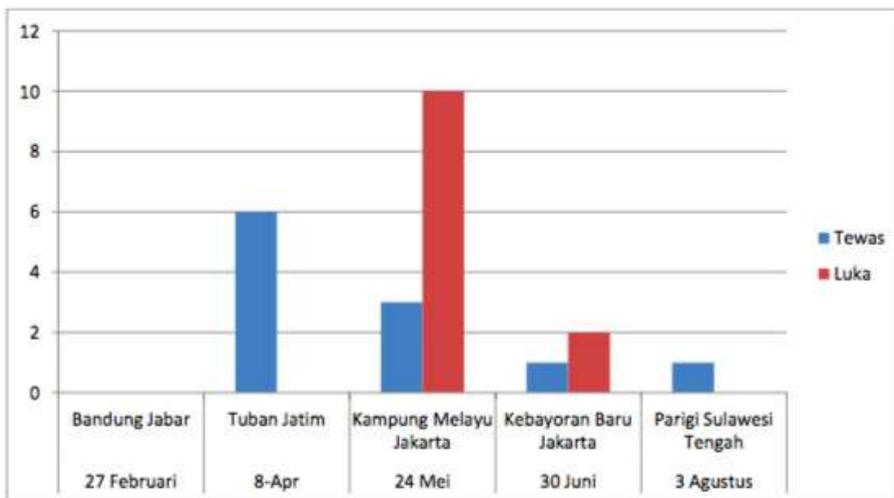
The Present Feature of Indonesia's Terrorist Attack

There is a strong difference between the past and the present attacks of the terrorists in Indonesia. The current terrorist attacked used women and children at the same time through family relationship.

The method of kinship or recruitment through the family line for acts of terrorism is not new. The 2002 Bali Bombing was carried out by a trio of brothers: Ali Ghufron, Amrozi and Ali Imron. Adolescents engaged in terror networks are also not the first time in Indonesia. Some of them are involved in the ISIS network in the 2016 Thamrin bomb attacks and also the Bahrun Naim network in Solo. Attempts to involve women for acts of terror have also been tried by this network by recruiting Dian Yulianti Novi, a former migrant worker who is prepared to be a bride at the Presidential Palace in 2016.

Throughout the year 2017, Indonesia faced 5 (times) cases of terror attacks that occurred in several areas such as, Bandung-West Java, Tuban-East Java, Kampung Melayu-Jakarta, Kebayoran-Jakarta and Parigi-Central Sulawesi (Picture 1). Five times of terror attacks in Indonesia are mostly carried out by groups joined with Jamaah Ansharu Daulah (JAD). As for one case of terror in Kebayoran Baru allegedly, it was done individually. Mulyadi is purely indoctrinated and affected through content on social media in cyberspace. Meanwhile, the case of terror in Parigi was conducted by the East Indonesian Mujahidin group, Santoso network.

Picture 1: 2017 Indonesia Terrorism Cases



Judging from the number of cases, acts of terror in Indonesia are still relatively small compared to the acts of terror that occurred in the Middle East, Europe and South Asia. In fact, the number of terror acts in Indonesia is relatively smaller compared to other Southeast Asian regions such as the Philippines and Myanmar. The Philippines and Myanmar are Southeast Asian countries vulnerable to terror attacks compared to the Indonesian state. This proves that political instability in the Philippines and Myanmar tends to open up space for the emergence and development of acts of terror.² The Philippines and Myanmar in recent years are under political pressure from conflict with armed groups such as the Moro Liberation Group in the Philippines, the Abu Sayyaf Group (ASG) and several other small groups operating in the Philippines.

Similarly, Myanmar, during 2017 Myanmar became the world spotlight due to allegations of genocide against Rohingyas. At some point, ethnic Rohingyas allegedly established contact with some ISIS network radicalism groups thus adding to the complexity of the problem in Myanmar. The phenomenon of increasing acts of terrorism in Myanmar and the Philippines is a thesis that the political instability of a country is likely to bring violent extremism up to terrorism. Thus, the terrorist movement is a failed state waste that political instability tends to give

² Puskamnas: Working Paper: "Terorisme Global 2017: Peta Terorisme dan Strategi Counter Terorisme," (Seri-01-Puskamnas-2018), 13-14.

birth to radicalism and extremism that is closely intertwined with poverty, injustice and discrimination.

This is different from Indonesia where it is acknowledged as a place for being relatively safe from terrorism threats compared to the Philippines and Myanmar. This is supported by the success measures of the government, especially the police in making arrests against a number of suspected terrorism. The development of suspected terrorism arrests in the last three years has been growing. Terrorist suspected arrest areas are also not just in such as Java, West Java, Central Java and East Java, but also in Sumatra and Sulawesi and Kalimantan. Although the escalation of terrorism cases in Indonesia is smaller, the terrorist movement in Indonesia seems to change its strategy through media propaganda.

Today, media propaganda through social media is instrumental in building a jihadist narrative of extremism. Twitter ISIS supporters themselves construct the Twitter space.³ Through social media, ISIS and its network cells are spreading ideology and performing indirect recruitment. If in the past more recruitment was intended to be able to join ISIS to Iraq or Syria, after the weakening of ISIS indirect recruitment but more aimed to conduct terrorist acts independently and autonomously. The gender is also become an issue to address and it is intertwined with the use of social media. Through various media platforms, ISIS deploys method guides (obtaining logistical supplies, attack techniques, building networks, ways to get funding support, and action plan of terror) to be able to engage in acts of terrorism. In this way ISIS can recruit individuals, build a network of new terror groups with no financial resources or great power and potentially can be done anywhere. These two patterns above become the new face of global jihad in Indonesia for now and the next few years.⁴

In relation to the present in Surabaya churches terrorist attacks, police has directly identified the perpetrators of suicide bombings is Dita Supriyanto. This father included his wife and four children to commit suicide bombings. The six doers were killed with a broken body. National Chief of Police, General Tito Karnavian told the media that the perpetrators were members of JAD congregation. This group is none other than ISIS network cells. Dita is the Chairman of JAD (network Ansarut Daulah) Surabaya. This network is related to JAT (Network Ansarut Tauhid). Both

³ Elizabeth Pearson, *Online as The New Frontline: Affect, Gender, and ISIS-Take Down on Social Media* (UK: Routledge, 2017). 23.

⁴ Puskamnas: Working Paper: "Terorisme Global 2017: Peta Terorisme dan Strategi Counter Terorisme," (Seri-01-Puskamnas-2018).

are associated with ISIS. Their leader is Abdurahman who is currently detained in Mako Brimob. Their network is linked to the ISIS terrorist network. JAD in Surabaya is part of ISIS network cell. The Chief of Police noted that both JAD and JAT members have now departed for Syria. But some have returned to Indonesia. He also noted that ISIS members in Indonesia departed as many as 1,100. A total of 500 are in Syria now. A total of 103 have left Syria and 500 are deported.⁵

Dita was reported works as a seller of various types of oils, such as pecan oil, aceri oil, olive oil, and cumin oil. While his wife, Puji Kuswati, 43 years old, every day at home to help Dita sell. His children, Joseph, FH, FS, 12 years old; and VR, nine years; go to school as usual. Dita is suspected of carrying out a bombing in the Pentecostal Church on Arjuno street. It was reported that Dita uses the car in doing the action. Before doing the action, Dita first lowered his family members, namely his wife and two daughters, in GKI Diponegoro. The blast at the Church of the Immaculate Santa Maria is also linked to this family. The explosion at the church in Ngagel was allegedly done by two sons Dita, namely Yusuf Fadil and FH. They use bombs placed on the waist. Indonesia Chief Police confirmed that all the attacks were suicide bombings with different bombs.⁶

Indonesia's terrorist attack associated with ISIS is divided into four actors and additional supported group. The first was started with FAKSI (Islam Sharia Activists Forum)⁷. The data from CSIS research mentioned that the forum was affiliated with online media Al-Mustaqbal and was formally established in 2013 by Muhammad Fachry on which it was associated with the establishment of the organization Al Mujahirun in 2006. It is also noted in the research that Al Mujahirun is affiliated to a British based organization headed by Omar Bakri that advocates for the establishment of a caliphate and the legalization of violence. It is identified in the research that the FAKSI's strategy in Indonesia was originally to only disseminate pro-ISIS content through offline and online platforms and later was found that the forum also has its member to go battle in Syria with ISIS, namely Bahrin Syah and Salim Mubarak.⁸ Subsequently, they were reported to form an Indonesian- Malaysian ISIS unit in Syria

⁵ Puskamnas: Working Paper: "Terorisme Global 2017: Peta Terorisme dan Strategi Counter Terorisme," (Seri-01-Puskamnas-2018).

⁶ This can be accessed at <https://nasional.tempo.co/read/1088518/begini-kata-tetangga-soal-sosok-pelaku-bom-di-surabaya>

⁷ Fitriani, Alif Satria, Pricilia Putri Nirmala Sari, and Rebekha Adriana, "The Current State of Terrorism in Indonesia: Vulneable Goups, Networks, and Responses," CSIS (2012).

⁸ IPAC, "The Evolution of ISIS in Indonesia," Report No. 13, (2014)

and to make plans to establish a caliphate in both countries through coordinating attacks in Indonesia, such as 2016's Thamrin Bombing.

The second actor of ISIS in Indonesia is Tauhid Wal Jihad. The CSIS's research identified it as "*an unstructured pro-ISIS community headed by Aman Abdurrahman*". Abdurrahman is the prominent figure in Indonesia ISIS and it was believed that he is the glue of disparate elements of the Indonesian ISIS network.⁹ His ability to translate and disseminate the ISIS ideology in Indonesia as well as his feat of winning Abu Bakar Ba'asyir, the charismatic figure in Indonesia terrorism made him in such position. It was believed by his followers that he influenced many of Indonesian organization such as the MIB,¹⁰ Lintas Tanzim,¹¹ and Front Pembela Islam (Islam Defenders Front, FPI) branch in Lamongan.

The following actor is known as the Jema'ah Anshorut Tauhid (JAT), an organisation supported by Ba'asyir after sending his member to ISIS and made his pledge loyalty (bai'at) to it.¹² Ba'asyir made his commitment after his long communication with Abdurrahman by phone.¹³ This situation created disagreement among JAT members, which later formed a different organisation opposed to JAT, the Jema'ah Ansharusy Syariah (JAS), led by Muhammad Achwan and Abdurrahim Ba'asyir (Abu Bakar Ba'asyir's son).

The research made by CSIS indicated the fourth actor in Indonesia's ISIS network is the Front Pembela Islam (FPI) branch in Lamongan which is headed by Siswanto.¹⁴ Commonly, FPI is not considered as terrorist group, but since FPI Lamongan is led by Siswanto, the student of Aman Abdurrahman, the FPI Lamongan has different characteristic than the overall structure of FPI in general.¹⁵ Nevertheless, the evident is still little that the FPI Lamongan has a relation with terrorist attacks.

⁹ IPAC, "The Evolution of ISIS in Indonesia," Report No. 13, (2014)

¹⁰ IPAC, Weak, "Therefore Violent: The Mujahidin of Western Indonesia," Report No. 5, (2013)

¹¹ International Crisis Group, "*Indonesia: Jihadi Surprise in Aceh*," Asia Report No. 189, (2010)

¹² Fitriani, Alif Satria, Pricilia Putri Nirmala Sari, and Rebekha Adriana, "The Current State of Terrorism in Indonesia: Vulneable Goups, Networks, and Responses,"

¹³ International Crisis Group, Indonesia, "*Jihadi Surprise in Aceh*," Asia Report No. 189, (2010)

¹⁴ International Crisis Group, Indonesia, "*Jihadi Surprise in Aceh*," Asia Report No. 189, (2010)

¹⁵ International Crisis Group, Indonesia, "*Jihadi Surprise in Aceh*," Asia Report No. 189, (2010)

The additional supported actor to the Indonesia network to ISIS is the Indonesian Syrian deportee.¹⁶ As noted in the research of CSIS, the group is very least recognized but actually made a real effect such as what happened to the current attack.¹⁷ Unfortunately, the research did not further explain the evident of the effect. Nevertheless, the existence of this group needs to address for a concern. It is estimated by the Ministry of Social Affairs, the Ministry of International Affairs, and the National Counter-Terrorism Agency (Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, BNPT), there are around 500 individuals, with 72% of these being women and children of deportees.¹⁸

The relevant question to address is on how the counter terrorism strategy response to the existence of women and children in the group of terrorist. As it is the case with the Mako incident and Surabaya bombs, it is inevitable that the involvement of women and children is formed in the family format.

The Global Threat of Terrorism and Strategy on Countering Terrorism

Based on the media research made by Puskamnas (Pusat Keamanan Nasional or National Security Study Center of Universitas Bhayangkara Raya-when?) indicated that the patterns of acts of terror in the world seem increasingly deadly. Terrorists not only use one mode, but a combination of several attack modes in a single action. The pattern of shootings and bombings is still the instrument of terror both groups of Islamism and communism and others (Picture 1).

In the year 2017, it was recorded 1241 terror attacks. The attacks have killed 8007 persons and wounded 1140 persons. The escalation of terrorist attacks increased in May (152 cases), June (149 cases), July (207 cases) and August (194 cases). Attacks on terrorist organizations have declined from September to December 2017. In the year 2017, it was recorded 1241 terror attacks. The attacks have killed 8007 and wounded 1140. The escalation of terrorist attacks increased in May (152 cases), June (149 cases), July (207

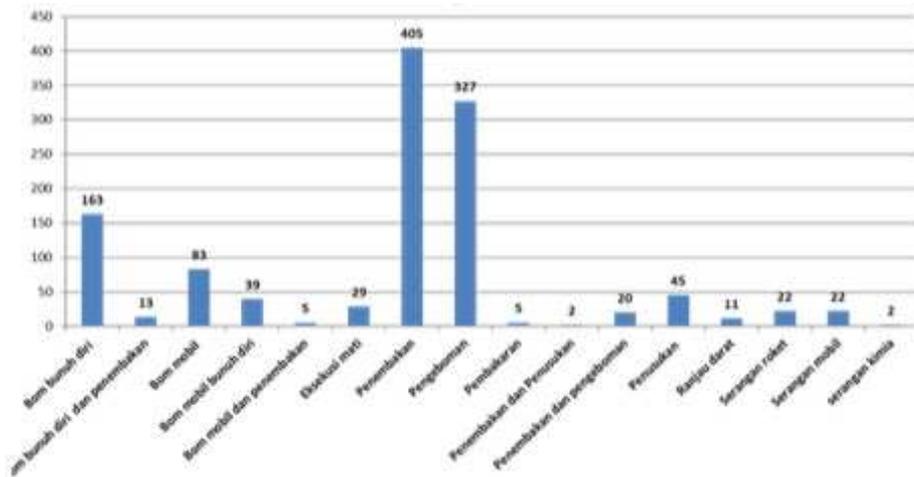
¹⁶ International Crisis Group, Indonesia, "Jihadi Surprise in Aceh," Asia Report No. 189, (2010)

¹⁷ International Crisis Group, Indonesia, "Jihadi Surprise in Aceh," Asia Report No. 189, (2010)

¹⁸ Maneti, Francesca and Iocavino, Gabriele, "The Evolution of Jihadist Radicalisation in Asia" *European Center for Democracy*, 78.

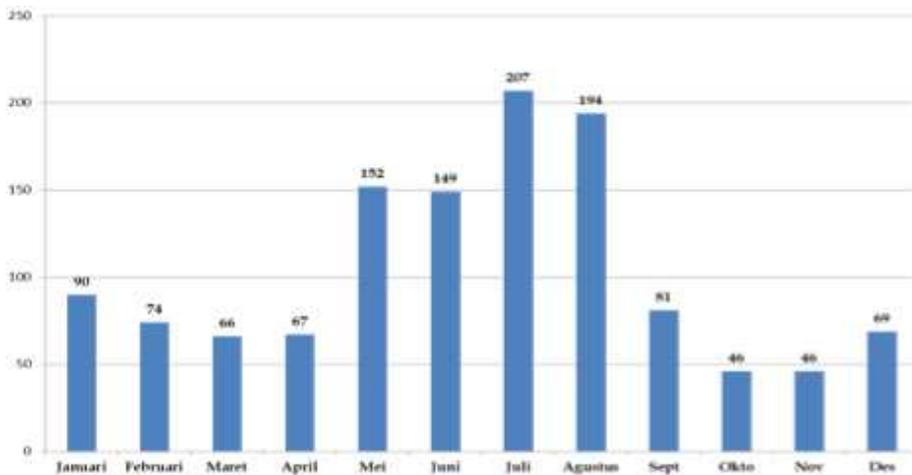
cases) and August (194 cases). Attacks by terrorist organizations have declined from September to December 2017 (Picture 2).

Picture 1: Pattern of Terrorist Attack



Source:Puskamnas

Picture 2: Number of Terrorist Attacks

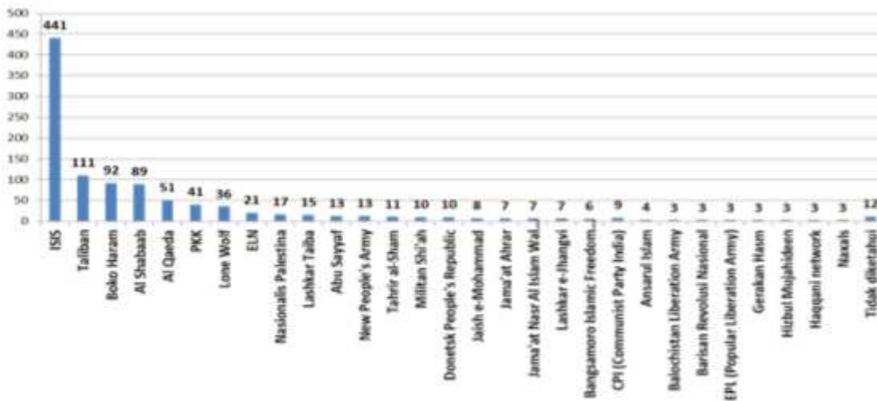


Source:Puskamnas

ISIS in 2017 is still part of the list of the most deadly terrorism and active terrorist attacks. In 2017, ISIS became the terrorist organization

with 441 attacks, followed by Taliban (111), Boko Haram (92), Al Shabab (89) and Al-Qaeda (51). Thus, five (5) large groups of terrorism in the world are still excluded by Islamist groups. (Picture 3). The five terrorist organizations at the top have a major base of strength in the Middle East and Africa. This is in line with the dominant ISIS attack spread map in the Middle East and Africa region.

Picture 3: Terrorist Organisations with Their Number of Attacks



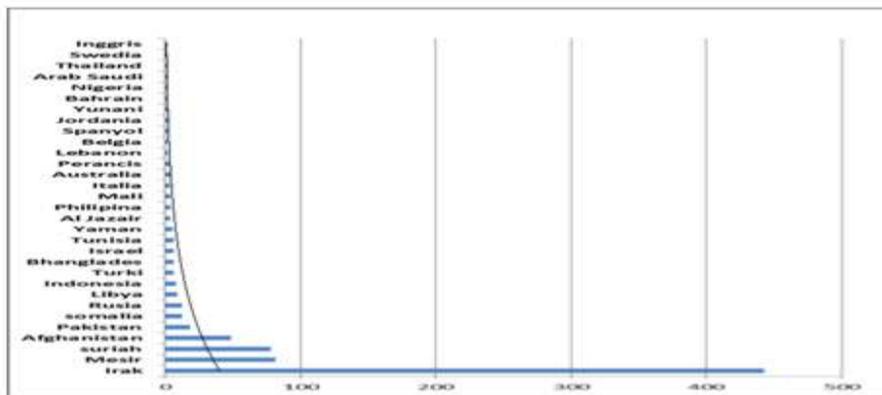
Source:Puskamnas

The research also indicated that the patterns of acts of terror in the world seem increasingly deadly. Terrorists not only use one mode, but a combination of several attack modes in a single action.

The battle of Mosul (Battle of Mosul) became a battleground for the growth and development of radicalism. The conflict that started from the confrontation of opposition groups and the government turned into a proxy war with the inclusion of several groups and interventions of other countries. For example, Hezbollah and Iran's political interests face Saudi Arabia. This circle of Mosul conflict involves a wide variety of groups, ranging from Islamism, the Left, and the Nationalists. In fact, the ISIS power base in Iraq and Syria involves a number of other countries on behalf of peace, they are involved in destroying ISIS. For example, Russia, China and Iran, they do not just add The Haqqani group is currently headed by Sirajuddin Haqqani, the deputy leader of the Afghan Taliban, who has been waging a brutal campaign in the country since the US invasion. The Haqqani group itself was first established by Jalaluddin Haqqani, a mujahidin commander who fought the Soviets in the 1980s.

Jalaludin Haqqani is also a mediator of contact liaison close to Saudi Arabia's jihad group, including with Usama bin Ladin. The Haqqani movement is currently the most lethal group in the series of acts of terror in Afghanistan¹⁹.

Picture 5: Map of ISIS Distribution in Countries

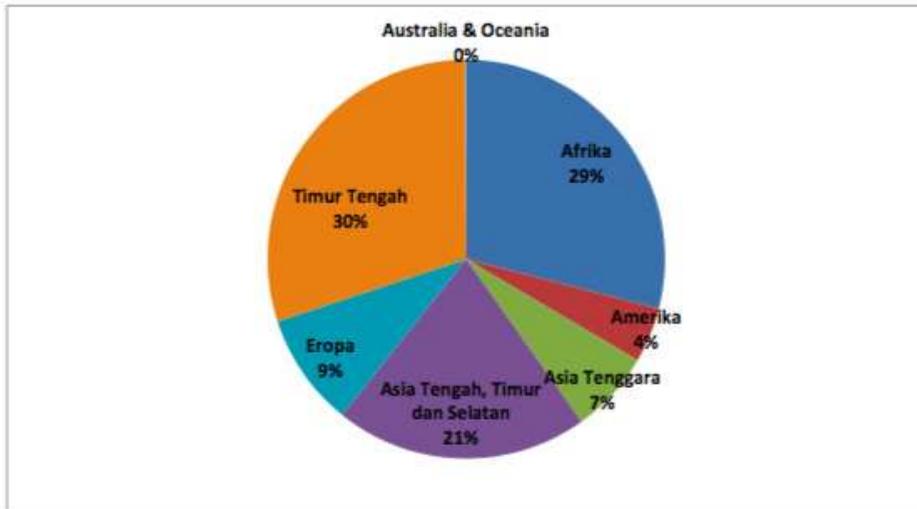


Source:Puskamnas

ISIS distribution map is almost uniformly distributed worldwide. The ISIS phenomenon is not just targeting Islamic countries. Moreover, ISIS is also targeting Europe and America. The attacks in Europe were supported by ISIS. They come from different backgrounds but are united by the same vision and mission idea of an Islamic state. The weakening of ISIS after the destruction of Mosul and Raqqa, made ISIS change its strategy through media propaganda and lone wolf. The phenomenon of lone wolf is now the new face of ISIS jihad global. Global jihad is interpreted to be "the glocalization" of jihad that ISIS sympathizers spread terror in their respective regions, not least in Indonesia and Southeast Asia in general.

The research showed the map of terrorism attacks based on the countries of the region, Australia & Oceania is the country's most minimal area of terrorism threats occurred (picture 6). The level of threat of terrorism in the territory of Australia & Oceania reaches 0%. In contrast, the Middle East is the region most often facing terrorist attacks, reaching 30%. Followed by Africa (29%), Central Asia, East and South (21%), Europe (9%), Southeast Asia (7%) and America (4%).

¹⁹ Puskamnas: Working Paper: "Terorisme Global 2017: Peta Terorisme dan Strategi Counter Terorisme," (Seri-01-Puskamnas-2018).

Picture 6: Map of Threat Map based on Region

Source:Puskamnas

Terrorism attack map by region shows that Europe region more often faces terrorism threat than Southeast Asian region (7%) or America (4%). In 2017, the city of London at least experienced 3 (three) times terrorist attacks conducted in lone wolf and organic. On March 22 at Westminster, a British vehicle attack by British Khalid Masood, on June 3, three perpetrators, Khuram Butt (UK), Rachid Redouane (Morocco-Libya) and Yousses Zaghba (Italy-Morocco), carried out a combination attack of vehicles and stabbings against people on London's bridge and Darren Osborne's (British citizens) acts of a state terror act that killed one person and injured dozens. The most lethal acts of vehicle terror occurred on the Las Ramblas Highway, Barcelona-Spain. This vehicle attack action killed about 15 people and dozens injured.

The data shows that the terrorist is still the unprecedented threat in international world and peace. The framework in foreseeing counter terrorism strategy is looking into the typology of the counter terrorism strategy. The study on counter terrorism divides the typology of strategy into three categories: (1) war model CTS; (2) extended criminal justice CTS; and (3) Criminal Justice CTS.²⁰

²⁰ Vinita Privedarshi, *Typology of Counter-Terrorism Strategies: A Comparative Study of India and Israel* (New Delhi: KW Publisher, 2010).

The war model CTS is the strategy on which the military plays an important role. It sees the terror as a strategy to achieve political goal, whereas the extended criminal justice CTS, the terror is seen as an extraordinary crime that deserves special treatment. The main actor of this strategy is intelligence agency. The criminal justice CTS have police as the main actor and sees terror as an act of crime. This framework of the strategy is the basis of analysis to assess the data. Understanding the type of the strategy ahead, it is important to identify the organization of terrorist that conducting the attack. The comparison data between 2015-2018 shows ISIS will remain the main organization of doing the attack.

The technic use in the different category of typology is divided into soft approach and hard approach. The different is only on weighing of one approach to another. The war CTS model is more likely to have hard approach heavier than the soft one. The hard measures are related to the use of military and/or law enforcement techniques, which include the use of force, intelligence and surveillance, as well as killing, capturing or detaining terrorists. On the other hand, the soft approach seek to moderate the radicalization process by engineering the individual's integration into society. It is related to rehabilitation and prevention aspects such as deradicalisation programme.

The higher of the attack can be linked to the harder of counter terrorism strategy. States can increase the power and/or has tendency to change and/or modify the strategy. The states with criminal justice system can shift to extended criminal justice system because state needs to response quicker the threat by using the preemptive approach through the use of intelligence. This cannot guarantee to effectively handle in responding the root cause of the problem of the terrorism, which would be the issue of the preventive mechanism embedded in counter terrorism strategy (CTS). The preventive measures were addressed by United Nations through Counter Violent Extremism Action Plan, which touch upon the subject of women, children, and prison management.

The latest UN CTS is concerned with tackling the root cause of terrorism. The approach is so-called 'prevention of violent extremism' (PVE). Before the UN launched the Plan of Action on PVE, there have been a number of Resolutions issued by the UN Security Council addressing terrorism and extremism. After the September 11, 2011 attacks, the UN adopted Resolution 1373 on the Counter Terrorism Committee (CTC). Five years later, (2006), there was a consensus to change from reactive action toward prevention and more comprehensive approaches to terrorism by working on areas of "conducting the spread of violent extremism",

including strengthening the state, and law and human rights enforcement as a basis for rejecting terrorism. Another resolution issued was DK 2122 on aiming to strengthen women role in all stages of conflict prevention i.e the importance of increasing attention to women, religion and security, which are relevant areas. Resolution 2129 was the Establishment of Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED). Resolution 2178 encourages states to strengthen local communities, non-state actors to create counter narratives, including empowerment of young people, families, women, religion, culture and education.

In addition to a resolution directly responding to terrorism and extremism, the UN also issued a more specific resolution to address the conditions of women in conflict areas known as Resolution 1325 on women, peace and security. In October 2015, the United Nations organized a global study on the implementation of resolution 1325 in various parts of the world. This resolution is in the form of the National Action Plan (NAP), and the increased commitment of many countries related to the women's agenda, peace and security.

There are also very serious findings related to the rise of fundamentalism and extremism in conflict-affected and post-conflict countries, which was then responded by the UN Security Council by issuing resolution 2242 on the integration of PVE into the women's agenda of peace and security. The emergence of the PVE approach announced on 15 January 2016 by the UN Secretary General marked a shift in both CT and CVE approaches, as it still features a security-oriented approach. PVE approach with seven pillars that exist are: 1) Dialogue and Prevention of conflict; 2) Strengthening of governance, human rights and rule of law; 3) Strengthening Community Involvement; 4) Youth Empowerment; 5) Gender Equality and Women's Empowerment; 6) Education, Skills and Working Facilities; 7) Strategic Communication, the Internet and Social Media, is expected to shift the approach of UN member states to pay more attention and intervene in the root causes of problems that foster terrorism.

Indonesia Preventive Measures on Countering Terrorism

Looking into the newly amendment of Indonesia Law on Terrorism Eradication, it is shown that Indonesia is still using the criminal justice CTS model, but higheing to the hard approach. It is obvious that this law is in response to the Mako incident and Surabaya bombs. The punishment is added one third if the prepetator involves children in his/her action. The

good side of the law was that it made the prevention portion mentioned explicitly: national resilience, contra radicalisation, and deradicalisation. However, the lacking part is in relation to women and children in the act of terrorism, especially on how their position has to be responded in the soft approach compare to male perpetrators. Furthermore, the issue of prison management in relation to Standard Minimum Rules for the Treatment of the Prisoners did not also address in relation to deradicalisation. The writer, who is also conduct a professional audit work on prison management, has proven that the fulfillment of the standards can lead to the secure and conducive situation. It can be a security alarm with human rights approach.

The president Jokowi also addressed the importance of having soft approach.²¹ The growing spread of terrorism threats as well as the situations that support terrorism are seen by the increasingly massive violent-based extremism. Not only using offline mediums, this extremist group also uses various online tools based on information and communication technology, especially the internet. This has proven effective in expanding their propaganda and agitation in spreading the teachings and influencing the public to sympathize and support terrorist acts.

The method they do starts from the recruitment of Indonesian citizens to join a group of radical and / or extremist organizations that lead to terrorism, to public terror on the day of the violence. Included in the increasingly widespread recruitment pattern is the inclusion of women and young people in various forms, ranging from sympathizers, members, to suicide bombers. In response to the threats and trends of global terrorism, the Secretary-General of the United Nations issued the Action Plan, the UN Plan of Action to Prevent Violent Extremism, as a strategy of combating violent extremism (PVE) adopted by the UN General Assembly in January 2016. the UN mentions two main points that encourage violent extremism, namely: (1) Conducive conditions and structural context; and (2) The process of radicalization. In the aspect of conducive conditions and structural context, the push factor of violent extremism is the gap of social economic access, marginalization and discrimination, poor governance, human rights violations and rule of law, unfinished conflict, and radicalism in Correctional Institution (detention facility). Ali Fauzi once indicated that the prison is a place to fertilise the growth of terrorism. Meanwhile, aspects of the radical process also

²¹ This news can be accessed at <http://en.republika.co.id/berita/en/national-politics/18/03/18/p5s8pf414-counterterrorism-needs-hard-and-soft-approaches-jokowi>

include individual background and motivation, collective victimization and disappointment, distortion and abuse of religion / beliefs, political ideology, ethnic and cultural differences, social networking, and leadership.

As one of the strategies to respond to the problems above, there is a need to develop an action plan for Indonesia as a new approach toward the growth of violence extremism. The National Countering Terrorism Bureau can lead this approach as the new strategy to tackle the root cause of the problem addressed by the UN and is now showing the urgency especially after the Mako detention facility's riot and the bombs in East Java. The existence of the Action Plan is expected to be a guide in overcoming push factor and pull factors of violent extremism lead to terrorism in Indonesia. The current terrorist attack can be seen as the warning of the missing part of NGO's work on women and children issue in relation to countering terrorism. A guide from the government is necessary as it is requested by UN as plan of action. A number of key issues that serve as the driving force behind terrorist acts in Indonesia: (1) the potential for large communal conflicts, often underpinned by primordial and religious sentiments, given the diversity of Indonesians; (2) economic inequality; (3) differences in political views; (4) unfair treatment; and (5) religious motivation, including religious life intolerance.

Prior the incident in Mako and the Bombs in Surabaya, the government has conducted deradicalisation as part of the preventive measures in countering terrorism, and NGO conducted many activities in relation to women and children deportees from Syria. The question is why the incident and the bombs are still happening in the form of unpredictable format such as using family to mobilise the attack? Where is the loopholes? Does Indonesia government have the comprehensive prevention approach in countering terrorism that taken into account the women, children, and prison management especially in their deradicalisation program? Is there any policy in response to the need and the call of UN.

From the past one year, Indonesia Bureau on Countering Terrorism (BNPT) has tried to develop a policy on National Action Plan on Countering Violent Extremism (RAN PE). It is still in process prior issuing into, expectedly, Presidential Regulation (Perpres). It takes into account the need of comprehensive prevention including deradicalisation program with prison management coherence.

The issuance of RAN PE can be the answer the legal vacuum of violent extremism lead to terrorism as well as the missing part of women

and children and prison management. It can be the instrument of support in regulating the issue that can be as a guideline. So far the relevant laws and regulations focus more on efforts to eradicate terrorism in the framework of law enforcement (hard approach). While the soft approach to minimize acts of terrorism, although some have been done, is still limited. The soft approach cannot be ignored. The harder the approach the higher the intense of the conflict will possible raise. Thus, it cannot fully rely upon the hard approach. The systematic soft approach is atually the missing part of the current puzzle of counter sterorism strategy. The whole society and whole govenemt should work together in this new approach. Such conditions reaffirm the urgency of formulating a national action plan that is capable of integrating the overall role of each ministry/ institution in preventing violent extremism. The action plan will be the measure in order to overcome the process of radicalization and violent-based extremism, which leads to terrorism. The goal is not for active terrorists, but building community resilience, including vulnerable communities, and/or assisting individuals in the process of leaving violent-based extremism.

Conclusion

The Mako detention facility's riot and East Java's Bombs indicate the security problem is in connection with the missing part of soft approach as addressed by UN in its Plan of Action on Countering Violent Extrimism. As the ISIS still becomes the main organisation with the global threat to lauch an attack, the state is responsible to develop a more systematical strategy of preventive measures that address the push and the pull factor of violent extrimism. The issue of gender, social media, youth, and prison/detention facility prevention of radicalism are the main issues to consider in order for Indonesia to develop the comprehensive approach in countering terorism.

The comprehensive prevention approach means to address the push and pull factor of terrorism including the issue of women, children, and prison management. This is part of the maxiumum effort to the counter terrorism. This lack of fullfiling the need of those issues can lead to the disruption. The time is running and the time is competing between the countering the terrorism and the act of terorism. The winner is the one who can articulate and manage the opprotunity with the maximum effort.

Thus, the lesson taken from the Mako incident and the Surabaya Bomb was that the previous NGO's approach to address women and

children need to be reviewed. It is time for the government to make the preventive comprehensive strategy with more effective technics, which involves whole government and whole society as requested by UN. RAN PE can be the document to fill the need as well as to address the issue of women, children, and prison management in the deradicalisation programme with human rights standard aspect.

References

- Fitriani, Alif Satria, Pricilia Putri Nirmala Sari, and Rebekha Adriana; *The Current State of Terrorism in Indonesia: Vulneable Goups, Networks, and Responses*, CSIS 2012.
- International Crisis Group, "Indonesia: Jihadi Surprise in Aceh," Asia Report No. 189, (2010).
- IPAC, *The Evolution of ISIS in Indonesia*, Report No. 13, 2014
- IPAC, *Weak, Therefore Violent: The Mujahidin of Western Indonesia*, Report No. 5, 2013
- Kompas, "Kapolri:Waspadai Sejumlah Kelompok terkait ISIS di Indonesia" (15-5-2018)
- Maneti, Francesca and Iocavino, Gabriele; *The Evolution of Jihadist Radicalisation in Asia*; European Center for Democracy, 78.
- Pearson, Elizabeth. *Online as The New Frontline: Affect, Gender, and ISIS-Take Down on Social Media*. UK: Routledge, 2017.
- Privedarshi, Vinita. *Typology of Counter-Terrorism Strategies: A Comparative Study of India and Israel*. New Delhi: KW Publisher. 2010.
- Puskamnas: Working Paper: "Terorisme Global 2017: Peta Terorisme dan Strategi Counter Terorisme," (Seri-01-Puskamnas-2018).
- Republika, "Counter-Terrorism Needs Hard and Soft Approaches: Jokowi", (18-3-18) at <http://en.republika.co.id/berita/en/national-politics/18/03/18/p5s8pf414-counterterrorism-needs-hard-and-soft-approaches-jokowi>
- Tempo, "Begini Kata Tetangga tentang Sosok Pelaku Bom di Surabaya (13-5-2018) at <https://nasional.tempo.co/read/1088518/begini-kata-tetangga-soal-sosok-pelaku-bom-di-surabaya>
- United Nations Resolutions number 1373 on Counter Terrorism Committee

United Nations Resolutions number 2122 on aiming to strengthen women role in all stages of conflict prevention

United Nations Resolution 2129 on the Establishment of Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED)

United Nations Resolution 2178 encourages states to strengthen local communities, non-state actors to create counter narratives, including empowerment of young people, families, women, religion, culture and education.

United Nations Resolution 1325 on women, peace and security.

United Nations Secretary General on Plan of Actions to Prevent Violent Extremism

United Nations Security Council Resolution 2358 (2017) on UNSOM assistance to Somalia in the implementation of the National Strategy and Action Plan to Prevent and Counter Violent Extremism

Ketentuan Penulisan

- a. Naskah/tulisan bersifat ilmiah berkaitan dengan kajian keamanan nasional
- b. Naskah yang dikirim merupakan hasil tulisan orisinal dan belum pernah dipublikasikan
- c. Naskah yang dikirim bukan hasil plagiasi
- d. Naskah ditulis secara berurutan terdiri dari judul, nama penulis, abstrak, kata kunci, isi dan daftar pustaka:
 - 1) Judul harus ringkas.
 - 2) Biodata penulis mencatumkan nama, lembaga dan alamat email
 - 3) Abstrak ditulis dalam bahasa Indonesia, yang meliputi, diantaranya, masalah atau tujuan penulisan artikel, kesimpulan yang akan ditunjukkan dan metodologi yang digunakan.
 - 4) Kata kunci maksimal 5 (lima) kata yang mencerminkan isi naskah
 - 5) Isi naskah diawali dengan Pendahuluan dan Penutup. Pendahuluan memuat, diantaranya, latar belakang penulisan, tujuan penulisan, masalah yang dibahas, metode pembahasan, dan sistematika pembahasan. Isi naskah terdiri dari 25-30 halaman.
 - 6) Daftar pustaka disusun secara alfabetis mengikuti pedoman Turabian (Kate L. Turabiah's A manual Writers of Term Papers, Theses, and Dissertations); Chicago Manual of Style.
 - 7) Naskah ditulis dengan *Times New Roman* dengan *font size* 12 dan 1,5 spasi.
 - 8) Penulisan catatan (*notes*) menggunakan footnote.
 - 9) Naskah dikirim ke alamat email: puskamnas.ubhara@gmail.com

