

**Penyunting:  
Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, MA**

Buku ini merupakan publikasi kedua tentang IPU dan hubungannya dengan kinerja grup nasional Indonesia, setelah yang pertama diterbitkan lebih dari satu dasawarsa lalu. Publikasi yang pertama diterbitkan dalam rangka menyambut pelaksanaan Sidang Majelis Umum IPU dan sidang-sidang kaitannya di Jakarta pada tahun 2000. Sedangkan publikasi yang baru ini merupakan bagian dari kegiatan tahunan menghasilkan buku publikasi lintas bidang tahun 2011. Mengapa topik IPU kembali dipilih karena aktifitas IPU meliputi banyak bidang, yaitu politik, ekonomi, sosial, HAM dan sebagainya, yang masing-masing bidang tersebut masih terbagi lagi dalam sub-sub masalah yang beragam. Dengan alasan ini, penulis dengan latar belakang kepakaran yang beragam diundang untuk meneliti dan menulis mengenai kegiatan IPU dari sudut pandang atau perspektif kepakaran mereka masing-masing.

Tema peran IPU dalam kancah global, terutama kawasan, yang berkembang dinamis menjadi pilihan, karena banyak masalah dan tantangan berat yang dihadapi IPU pada dasawarsa kedua setelah berakhirnya Perang Dingin. Sementara, isu-isu terkait keamanan manusia (*human security*) dan upaya mencapai sasaran Tujuan Pembangunan Milenium (*Millenium Development Goals -MDGs*), menjadi bahan kajian, karena ini yang menjadi fokus keprihatinan PBB sebagai mitra kerja IPU. Oleh sebab itu, untuk kian mensinkronkan kerja IPU dan PBB, topik yang sejalan dengan perhatian dan program kerja kedua lembaga internasional yang sangat sentral tersebut, menjadi pilihan untuk dikaji.

Penyunting:  
Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, MA

INTER-PARLIAMENTARI UNION DAN AGENDA GLOBAL ABAD 21

(P3DI)



# **INTER-PARLIAMENTARY UNION DAN AGENDA GLOBAL ABAD 21**



**INTER-PARLIAMENTARY UNION  
DAN  
AGENDA GLOBAL ABAD 21**

# **INTER-PARLIAMENTARY UNION DAN AGENDA GLOBAL ABAD 21**

**Penyunting:**

Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, MA.

**Penulis:**

Lisbet, S.IP., M.Si.

Dina Martiany, S.H., M.Si.

Dinar Wahyuni, S.Sos., M.Si.

Sita Hidriyah, S.Pd., M.Si.

Rahmi Yuningsih, SKM.

Drs. Humphery Wangke, M.Si.

Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, MA.

**Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi  
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat  
Republik Indonesia**

**2011**

**Judul:**

Inter-Parliamentary Union dan Agenda Global Abad 21

**Penyunting:**

Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, MA.

**Penulis:**

Lisbet, S.IP., M.Si.

Dina Martiany, S.H., M.Si.

Dinar Wahyuni, S.Sos., M.Si.

Sita Hidriyah, S.Pd., M.Si.

Rahmi Yuningsih, SKM.

Drs. Humphery Wangke, MSi

Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, MA.

**Perancang Sampul:**

Aiq Banindiyu Afad

**Perancang Tata Letak:**

Sony Sifatira

**Cetakan Pertama, 2011**

**Penerbit:**

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)

Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

**ISBN: 978-602-8722-29-2**

**Alamat Penerbit:**

Gedung Nusantara I Lt. 2

Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270

Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

**Sanksi Pelanggaran Pasal 72**

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

## KATA PENGANTAR

Buku ini merupakan publikasi kedua tentang IPU dan hubungannya dengan kinerja grup nasional Indonesia, setelah yang pertama diterbitkan lebih dari satu dasawarsa lalu. Publikasi yang pertama diterbitkan dalam rangka menyambut pelaksanaan Sidang Majelis Umum IPU dan sidang-sidang kaitannya di Jakarta pada tahun 2000. Sedangkan publikasi yang baru ini merupakan bagian dari kegiatan tahunan menghasilkan buku publikasi lintas bidang tahun 2011. Mengapa topik IPU kembali dipilih karena aktifitas IPU meliputi banyak bidang, yaitu politik, ekonomi, sosial, HAM dan sebagainya, yang masing-masing bidang tersebut masih terbagi lagi dalam sub-sub masalah yang beragam. Dengan alasan ini, penulis dengan latar belakang kepakaran yang beragam diundang untuk meneliti dan menulis mengenai kegiatan IPU dari sudut pandang atau perspektif kepakaran mereka masing-masing.

Tema peran IPU dalam kancah global, terutama kawasan, yang berkembang dinamis menjadi pilihan, karena banyak masalah dan tantangan berat yang dihadapi IPU pada dasawarsa kedua setelah berakhirnya Perang Dingin. Sementara, isu-isu terkait keamanan manusia (*human security*) dan upaya mencapai sasaran Tujuan Pembangunan Milenium (*Millenium Development Goals -MDGs*), menjadi bahan kajian, karena ini yang menjadi fokus keprihatinan mitra kerja IPU, yaitu PBB, dewasa ini dengan tingkat kemajuan yang tersendat. Oleh sebab itu, untuk kian mensinkronkan kerja IPU dan PBB, topik yang sejalan dengan perhatian dan program kerja kedua lembaga internasional yang sangat sentral tersebut, menjadi pilihan untuk dikaji.

Adapun di Bagian Pertama buku ini dibahas bagaimana kondisi perkembangan perjuangan kesetaraan jender di parlemen Indonesia. Hal ini perlu dibahas di bagian awal, sebelum buku ini masuk lebih dalam membahas pesan-pesan PBB dan IPU tentang isu kesetaraan jender sebagai bagian dari salah satu upaya mencapai salah satu tujuan MDGs. Dengan pembahasan isu ini di bagian awal, pembaca dapat dibawa untuk memahami di bagian selanjutnya masalah dan capaian yang dihadapi Indonesia dalam hubungannya dengan

perjuangan kesetaraan jender. Untuk itulah di Buku Kedua, pembahasan buku dilanjutkan dengan kajian tentang kesehatan ibu dan anak dengan segala persoalan, tantangan, hambatan, dan sekaligus hasil yang telah dicapai selama ini dalam perbaikan terhadap kondisi kesehatan ibu dan anak. Melalui tulisan ini diharapkan pembaca semakin memahami pentingnya memberikan perhatian lebih baik terhadap masalah kesehatan ibu dan anak. Bagaimanapun, baik-buruknya, atau tinggi-rendahnya kesehatan ibu dan anak akan mempengaruhi kualitas generasi berikutnya sebuah bangsa.

Di Buku Kedua buku ini dibahas keberadaan IPU dan isu-isu pekerja migran, khususnya TKI bermasalah di berbagai negara, yang *notabene* juga merupakan anggota IPU. Penulisnya menggambarkan kasus-kasus TKI bermasalah, penyebabnya, dan upaya pemerintah RI dalam menanganinya selama ini dengan segala keterbatasannya. Selanjutnya berupaya diketahui oleh penulisnya apa arti keberadaan IPU dan masalah pelanggaran HAM atas tenaga kerja migran Indonesia selama ini. Penulisnya memberi catatan, jika terkait dengan isu pelanggaran HAM, IPU akan sensitif sekali membahasnya. Namun, itu bukan berarti, para pelanggar HAM yang juga anggota IPU akan terkena sanksi dengan sendirinya. Masih perlu pembahasan lebih mendalam di masa depan, tampaknya, terkait dengan peran IPU untuk memperbaiki situasi global terkait kondisi HAM pekerja migran internasional.

Di Buku Ketiga, pembahasan isu keamanan manusia dan capaian MDGs semakin mendalam, selain melihat gambaran di tingkat internasional, juga melihat perbandingan dengan kondisi yang di tingkat nasional, negara Indonesia. Untuk itulah, kajian tentang kondisi keamanan gizi di Indonesia menjadi pilihan selanjutnya. Di bagian ini, pembahasan tentang kaitan antara pentingnya gizi dn kesehatan ibu dan anak, serta bangsa secara menyeluruh, dikupas dan dianalisis. Kebijakan pemerintah Indonesia dan masalah lintas sektoral yang dihadapi dalam hal ini menjadi sub-bagian pembahasan.

Setelah banyak mengupas isu keamanan manusia dan capaian sasaran MDGs, di bagian-bagian buku selanjutnya dilakukan pembahasan tentang keamanan nasional dan regional terkait dengan perkembangan atau dinamika keamanan global dan kawasan dalam paruh kedua pasca-Perang Dingin sejalan dengan terus meningkatnya ancaman keamanan, baik yang bersifat tradisional (militer) maupun non-tradisional (non-militer). Karena itulah, di Buku Keempat dan Buku Kelima mulai dikaji topik ini, dengan melihat kondisi solusi kerja sama yang ada dewasa ini, capaian dan masalahnya. Di Buku Kelima khususnya, berbagai ketegangan yang muncul di beberapa kawasan, mulai di Laut Cina

Selatan, Semenanjung Korea, hingga Timur Tengah -yang mudah berkembang menjadi titik api dan konflik bersenjata antar-negara- dikaji dan dianalisis secara mendalam. Konflik vertikal antara rejim otoriter dengan rakyat di beberapa negara di kawasan Timur-Tengah, seperti Tunisia, Mesir, Bahrain, dan Libya, yang berkembang menjadi awal musim semi demokratisasi di negara-negara Arab, dikaji secara komprehensif dengan melihat dampaknya terhadap negara-negara Arab (Islam) kawasan sekitarnya. Di sini coba dilihat relevansi perkembangan dinamis di kawasan Timur-Tengah atau "musim semi" Arab ini dengan sikap yang dapat dimainkan para anggota grup nasional parlemen Indonesia sebagai anggota IPU di berbagai forum kegiatan IPU dewasa ini. Penulisnya mencoba mendepankan agenda apa yang dapat ditawarkan dan dimainkan grup nasional Indonesia itu. Sementara, bagian terakhir buku ini mencoba mengkaji alasan absennya grup nasional Amerika Serikat (AS) di berbagai forum kegiatan badan-badan IPU, sesuatu yang selama ini menimbulkan pertanyaan mengingat AS merupakan negara adidaya. Penulisnya mencoba mengkajinya dengan melihat juga sudut kepentingan AS.

Disadari terdapat keterbatasan para penulis dalam mengupas peran IPU melalui riset mereka, baik karena masih minimnya pengetahuan mereka tentang kegiatan IPU, mengingat mereka baru bergabung dengan tempat riset dimana mereka bekerja (P3DI), atau karena terbatasnya kemampuan menggali sumber-sumber untuk penulisan kajian mereka, maupun karena masih langkanya pengalaman mereka dalam mendukung kegiatan anggota DPRRI di IPU. Namun, kehadiran publikasi kedua tentang IPU dari P3DI, diharapkan pusat riset ini semakin dapat dirasakan perannya dalam membantu peningkatan kinerja anggota DPPRI di forum internasional dalam menjalankan apa yang mereka sebut sebagai "diplomasi keparlemenan." Demikian Kata Pengantar buku ini, dengan harapan, kajian lebih mendalam, beragam, dan lengkap tentang IPU dan peran grup nasional Indonesia di masa depan akan dapat dibuat lebih banyak lagi, sehingga kinerja anggota DPRRI melalui fora internasional dimaksud dapat terus meningkat.

Jakarta, Nopember 2011

Penyunting

Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, MA

Peneliti Utama IV/e

Kepala Bidang Pengkajian

Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)

Sekretariat Jenderal DPRRI

## **DAFTAR ISI**

KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI .....	ix
BUKU KESATU	
SIGNIFIKASI REPRESENTASI PEREMPUAN DI PARLEMEN	
INDONESIA	
Oleh: Dina Martiany, SH, M.Si.....	1
BAB 1 PENDAHULUAN.....	3
BAB 2 REPRESENTASI PEREMPUAN DALAM PARLEMEN .....	7
BAB 3 REPRESENTASI BERDASARKAN	
JENIS KELAMIN DAN GENDER .....	13
BAB 4 SIGNIFIKANSI REPRESENTASI PEREMPUAN	
DI PARLEMEN.....	17
BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN.....	21
BIBLIOGRAFI.....	23
BUKU KEDUA	
IPU DAN PENANGANAN KASUS TKI BERMASALAH	
Oleh: Sita Hidriyah, S.Pd, M.Si.....	25
BAB 1 PENDAHULUAN.....	27
BAB 2 KERANGKA PEMIKIRAN .....	31
BAB 3 METODOLOGI PENELITIAN .....	33
BAB 4 TKI, PEMERINTAH RI, DAN IPU .....	35
BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN.....	43
BIBLIOGRAFI.....	45

## **BUKU KETIGA**

### **ISU GLOBAL KESEHATAN IBU DAN ANAK**

Oleh: Rahmi Yuningsih, SKM.....	47
BAB 1 PENDAHULUAN.....	49
BAB 2 PENTINGNYA KESEHATAN IBU DAN ANAK.....	53
BAB 3 KONDISI GLOBAL KESEHATAN IBU DAN ANAK.....	57
BAB 4 KONDISI KESEHATAN IBU DAN ANAK DI INDONESIA .....	61
BAB 5 PERAN IPU DALAM ISU KESEHATAN IBU DAN ANAK .....	63
BAB 6 KESIMPULAN.....	67
BIBLIOGRAFI.....	69

## **BUKU KEEMPAT**

### **PENANGANAN GIZI BURUK DALAM UPAYA PENCAPAIAN MILLENIUM DEVELOPMENT GOALS 2015**

Oleh: Dinar Wahyuni, S.Sos, M.Si.....	71
BAB 1 PENDAHULUAN.....	73
BAB 2 KERANGKA PEMIKIRAN .....	77
BAB 3 KEBIJAKAN PENANGANAN GIZI BURUK.....	83
BAB 4 TANTANGAN PENANGANAN GIZI BURUK.....	91
BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN.....	93
BIBLIOGRAFI.....	95

## **BAGIAN KELIMA**

### **IPU DAN REGIONALISME ASIA**

Oleh: Drs. Humphrey Wangke, M.Si .....	97
BAB 1 PENDAHULUAN.....	99
BAB 2 REGIONALISME DI ASIA: PROSES DAN TANTANGAN .....	105
BAB 3 IPU DI TENGAH KAWASAN YANG BERUBAH.....	111
BAB 4 KERJA SAMA IPU DENGAN ORGANISASI PARLEMEN DI ASIA.....	115
BAB 5 KESIMPULAN.....	119
BIBLIOGRAFI.....	121

## BAGIAN KEENAM

### KONFLIK REGIONAL, AGENDA MASA DEPAN IPU, DAN PERAN INDONESIA

Oleh: Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, MA .....	123
BAB 1 PENDAHULUAN.....	125
BAB 2 ESKALASI KETEGANGAN DI SEMENANJUNG KOREA .....	131
BAB 3 TRANSISI DEMOKRATIS DI TIMUR TENGAH .....	137
BAB 4 PERAN PARLEMEN INDONESIA.....	147
BAB 5 AGENDA MASA DEPAN IPU .....	151
BAB 6 KESIMPULAN.....	155
BIBLIOGRAFI.....	157

## BUKU KETUJUH

### KEPENTINGAN NASIONAL AMERIKA SERIKAT DI INTER-PARLIAMENTARY UNION

Oleh: Lisbet, SIP, M.Si .....	161
BAB 1 PENDAHULUAN.....	163
BAB 2 STRUKTUR ORGANISASI DAN MEKNAISME KERJA INTER-PARLIAMENTARY UNION.....	169
BAB 3 PERANAN IPU DALAM KONSTELASI POLITIK INTERNASIONAL .....	171
BAB 4 KEPENTINGAN AMERIKA SERIKAT .....	175
BAB 5 KESIMPULAN.....	179
BIBLIOGRAFI.....	181
KETERANGAN PARA PENULIS.....	185

## **BUKU KESATU**

# **SIGNIFIKASI REPRESENTASI PEREMPUAN DI PARLEMEN INDONESIA**

*Oleh: Dina Martiany, S.H., M.Si.\**

---

\* Penulis adalah calon peneliti bidang kesejahteraan sosial di Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR-RI sejak Februari 2010.

## BAB 1

### PENDAHULUAN

Situasi regulasi politik perempuan pada saat sebelum Pemilu 2009 cukup kondusif dengan adanya Undang-Undang (UU) No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif. Kedua UU tersebut mengakomodir pasal-pasal yang mendukung peningkatan keterwakilan perempuan dalam politik. Terdapat ketentuan mengenai 30% perempuan dalam persyaratan pendirian partai politik dan kepengurusan di tingkat pusat, serta pasal tentang sistem *zipper* pada daftar calon anggota legislatif (caleg). Penerapan sistem *zipper* mengharuskan sekurang-kurangnya satu caleg perempuan diletakkan di salah satu nomor urut di antara ketiga orang caleg. Sistem ini merupakan strategi agar caleg perempuan ditempatkan pada nomor urut kecil dan meningkatkan peluang keterpilihan.

Keberhasilan perjuangan perempuan tersebut dipatahkan dengan dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 22-24/PUU-VI/2008 Perihal Pengujian UU Pemilu Legislatif terhadap UUD 1945, yang menggugurkan sistem *zipper*. Dengan adanya penentuan caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak, maka strategi untuk meningkatkan peluang keterpilihan perempuan melalui sistem *zipper* menjadi sia-sia. Nomor urut menjadi tidak mempengaruhi tingkat keterpilihan. Awalnya, putusan ini sempat dikhawatirkan akan menyebabkan kegagalan peningkatan representasi perempuan di legislatif.

Pada kenyataannya hasil penelitian Women Research Institute (WRI, 2010) justru menunjukkan bahwa representasi perempuan legislatif di beberapa kabupaten/kota mengalami peningkatan. Begitu pula halnya di DPR-RI. Jumlah perempuan Anggota DPR-RI periode 2009-2014 mengalami peningkatan. Dari jumlah Anggota DPR-RI pada periode sebelumnya yang hanya sebesar 11,8% menjadi 18% (101 orang dari 560 Anggota DPR-RI). Jumlah ini merupakan pencapaian tertinggi representasi perempuan di parlemen sejak DPR Sementara

(Konstituante) pada periode tahun 1950-1955. (Herdiani, 2009:65) Meskipun demikian, persentase perwakilan perempuan di DPR-RI dari berbagai partai politik, jumlahnya bervariasi. Representasi perempuan terendah yaitu dari Partai Keadilan Sejahtera (PKS) sebesar 5,3% dan keterwakilan tertinggi dari Partai Demokrat sebesar 24,3%.

Peningkatan jumlah representasi perempuan tersebut masih jauh dari angka 30% sebagai angka minimum kritis (*critical minority*) kuota perempuan. Pemberlakuan sistem kuota merupakan suatu Tindakan Khusus Sementara (*Affirmative Action*), yang dilakukan untuk mendorong peningkatan representasi perempuan secara kuantitas. Tindakan Khusus Sementara bukan tindakan diskriminatif, tetapi hanya bersifat sementara sampai batas minimum kuota 30% representasi perempuan di parlemen terpenuhi. Tujuannya untuk mempercepat persamaan posisi dan kondisi yang adil bagi kelompok-kelompok yang termarjinalkan dan lemah secara sosial politik (Masruchah, 2009:116). Keberhasilan upaya ini menandakan bahwa peluang perempuan untuk terpilih sebagai anggota parlemen semakin terbuka. Pada saat tujuan kesetaraan dan keadilan telah tercapai, maka Tindakan Khusus Sementara harus dihentikan.

Permasalahan dari representasi perempuan dalam parlemen, bukan sekedar tantangan untuk meningkatkan kuantitas tetapi juga peningkatan kualitas. Tujuan yang lebih besar yaitu bagaimana partisipasi politik perempuan bermakna/transformatif dan dapat merubah agenda politik menjadi lebih membumi, serta berpihak pada kesejahteraan masyarakat (Soetjipto, 2008). Keterlibatan perempuan diharapkan dapat membawa perspektif baru dalam proses politik dan penentuan prioritas mengenai isu yang akan dibahas. Dinamika perjuangan perempuan di parlemen harus mampu merespon isu kritis yang berkembang di tengah masyarakat. Hal ini adalah konsekuensi dari komitmen perempuan dalam menjalankan politik. Makna strategi representasi perempuan di parlemen, yaitu untuk melakukan pembaharuan substansi, struktur dan kultur legislasi (Irianto dan Hendrastiti, 2010:38).

Sudut pandang perempuan yang berbeda dalam melihat isu kemanusiaan, kesejahteraan masyarakat, dan isu gender diharapkan dapat memberikan pengaruh dalam proses penyusunan undang-undang. Idealnya, anggota legislatif perempuan secara khusus akan mengartikulasikan isu perempuan dan gender, sehingga undang-undang yang dikeluarkan lebih sensitif gender. Tetapi kenyataan yang terjadi saat ini belum sesuai harapan. Berdasarkan situasi dan keadaan tersebut, maka dirumuskan pertanyaan yang ingin dijawab melalui tulisan ini, yaitu:

1. Bagaimana representasi perempuan di parlemen saat ini? Apakah dapat dianggap sebagai representasi gender atau hanya representasi jenis kelamin?
2. Apakah representasi perempuan memberikan dampak yang signifikan terhadap pencapaian kesetaraan gender di parlemen?

Kedua pertanyaan tersebut akan dijawab dengan mengaplikasikan teori representasi politik perempuan menurut Anne Phillips, Judith Squires, dan Hanna Pitkin, sebagaimana diuraikan di bawah ini.

## BAB 2

### REPRESENTASI PEREMPUAN DALAM PARLEMEN

Sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian pendahuluan di atas, persentase representasi perempuan di parlemen mengalami peningkatan secara jumlah, dibandingkan periode sebelumnya. Peningkatan ini cukup dipengaruhi oleh adanya Tindakan Khusus Sementara kuota 30% dalam daftar pencalonan , sehingga perempuan lebih memiliki dorongan untuk menjadi caleg. Partai politik pun memberikan peluang dan kesempatan bagi perempuan untuk memenuhi persyaratan kuota 30% dalam daftar pencalonan dari parpolnya. Berikut ini adalah tabel perbandingan jumlah Anggota DPR-RI periode 1999-2004, 2004-2009, dan 2009-2014.

Tabel 1. Perbandingan Jumlah Anggota DPR-RI

Pemilu	Jumlah Anggota DPR-RI	
	Perempuan	Laki-Laki
1999	44 (8,8%)	455 (91,2%)
2004	65 (11%)	485 (89%)
2009	103 (18%)	457 (82%)

Sumber: Puskapol FISIP UI, 2010

Apabila dicermati situasi peningkatan representasi kuantitas perempuan di DPR-RI pada periode 2009-2014 ini secara tidak langsung dipengaruhi oleh terjadinya peningkatan suara Partai Demokrat. Perempuan dari Partai Demokrat menjadi mayoritas jika dibandingkan dengan keseluruhan jumlah perempuan dari berbagai partai politik. Perempuan terpilih dari Partai Demokrat di DPR-RI mencapai 36 orang atau 35,64% dari jumlah perempuan secara keseluruhan sebanyak 101 orang. Jumlah perempuan dari Partai Golkar mencapai 17,82% atau sebanyak 18 dari 101 orang dan jumlah perempuan

dari Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P) mencapai 16,83% atau 17 dari 101 orang perempuan. Tetapi, apabila dilihat berdasarkan persentase perempuan terhadap jumlah keseluruhan anggota dari partai politik, maka jumlah perempuan dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang tertinggi. Perempuan PKB mencapai 25% atau sebanyak 7 orang dari 28 orang total jumlah Anggota DPR-RI dari PKB pada periode 2009-2014.

Tabel 2. Jumlah Perempuan Anggota DPR-RI Periode 2009-2014  
Berdasarkan Fraksi

No.	Fraksi	Jumlah Anggota	Jumlah Perempuan	Persentase (%)	Persentase dibanding seluruh perempuan di DPR-RI
1.	F-PD	148	36	24,32%	35,64%
2.	F-PG	106	18	16,98%	17,82%
3.	F-PDIP	94	17	18,08%	16,83%
4.	F-PKS	57	3	5,26%	2,97%
5.	F-PAN	46	7	15,21%	6,93%
6.	F-PPP	38	5	13,15%	4,95%
7.	F-KB	28	7	25%	6,93%
8.	F-Partai GERINDRA	26	5	19,23%	4,95%
9.	F-Partai HANURA	17	3	17,64%	2,97%
JUMLAH		560	101	8,03%	100,00%

Sumber: Data diolah dari web dpr.go.id dan blog.dpr.go.id/kppri, Oktober 2011.

Hasil penelitian Pusat Kajian Politik (Puskapol) FISIP Universitas Indonesia (2010:16), menggambarkan profil representasi perempuan di DPR-RI dilihat dari berbagai hal. Dari segi usia, paling banyak berada pada rentang usia 36-50 tahun (47,5%), usia 51-65 (28,1%), usia 21-35 tahun (19,4%). Secara pendidikan, mayoritas perempuan Anggota DPR-RI berpendidikan pasca-sarjana (47,5%), sarjana (47%), SMA (2,9%), dan lulusan akademi (0,9%). Dari segi latar belakang pekerjaan sebelum menjadi Anggota DPR-RI, terbanyak berasal dari kalangan profesional (dokter, pengacara, pengajar, konsultan) sebanyak 35%, pengusaha sebanyak 27,1%, PNS sebanyak 11,6%, artis/selebritis/publik figur sebanyak 9,7%, karyawan swasta 5,8%, ibu rumah tangga sebanyak 5 orang. Aktivis LSM dan karyawan BUMN/BUMD masing-masing satu orang.

Uraian hasil penelitian Puskapol FISIP UI tersebut dilakukan terhadap jumlah representasi perempuan sebelum mengalami perubahan atau Penggantian Antar waktu (PAW), yaitu sebanyak 103 orang. Pada saat tahun 2011 ini, representasi perempuan di DPR-RI sebanyak 101 orang (lihat Tabel

2). Meskipun demikian, gambaran tersebut dianggap tetap dapat mewakili gambaran profil representasi perempuan di parlemen saat ini, karena hanya sedikit perubahan yang terjadi.

Lebih lanjut, berdasarkan pengalaman di legislatif, sebanyak 29% perempuan pernah menjadi anggota legislatif (DPR-RI, DPD-RI, DPRD, dan MPR). Sementara mayoritas perempuan adalah orang baru di legislatif atau belum pernah menjadi anggota legislatif. Dari sisi latar belakang keluarga dan keterkaitan dengan tokoh politik (petinggi partai dan pejabat pemerintah), sebanyak 26% perempuan Anggota DPR-RI memiliki hubungan keluarga dengan tokoh politik tertentu. Hal ini menggambarkan bahwa representasi politik perempuan di parlemen tidak sepenuhnya berdasarkan pengaruh hubungan dengan pihak yang berkuasa, tetapi memang merupakan hasil perjuangan perempuan itu sendiri.

Adapun tujuan representasi perempuan di parlemen, salah satunya akan dapat terwujud melalui kerja politik perempuan pada alat kelengkapan. Perempuan hendaknya mampu memberikan dampak yang signifikan dalam proses politik di dalamnya. Perempuan harus tersebar di berbagai alat kelengkapan yang ada, terutama di komisi strategis, yang terkait berbagai bidang bukan hanya bidang pemberdayaan perempuan. Berikut ini gambaran pembagian tugas perempuan di komisi DPR-RI:

Tabel 3. Persentase Jumlah Perempuan di Komisi DPR-RI

Komisi	Bidang Kerja	Persentase Perempuan
I	Pertahanan & Intelijen, Luar Negeri, Komunikasi & Informasi, Telekomunikasi	15,56%
II	Dalam Negeri, Otda, Aparatur Negara & Reformasi Birokrasi, Pemilu, Pertanahan & Reformasi Agraria	25,45%
III	Legislasi & Hukum/Undang-undang, HAM dan Keamanan	7,27%
IV	Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Kelautan, Perikanan dan Pangan	10,91% 12,00%
V	Perhubungan, Pekerjaan Umum, Perumahan Rakyat, Pembangunan Pedesaan & Kawasan Tertinggal	10,91% 12,00%2,%
VI	Industri, Perdagangan, Investasi, Koperasi, UKM & BUMN, Kompetisi Bisnis, Standarisasi nasional	12,012,00%
VII	Energi sumber daya mineral, riset & teknologi, lingkungan hidup	9,09%
VIII	Agama, Sosial, Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak	22,92%
IX	Tenaga Kerja & Transmigrasi, Kependudukan, Kesehatan & Agensi Makanan dan Obat-obatan	42,55%

X	Pendidikan Nasional, Pemuda & Olah Raga, Pariwisata, Kesenian, Kebudayaan & Perpustakaan Nasional	26%
XI	Keuangan, Perencanaan Pembangunan Nasional & Lembaga Pusat Statistik, Lembaga Keuangan dan Bukan Keuangan.	20%

Sumber: Partisipasi Perempuan dan Politik: Makalah Kebijakan UNDP, 2010

Dari gambaran di atas, persentase perempuan paling banyak (42,55%) berada di Komisi IX yang menangani urusan tenaga kerja dan transmigrasi, kependudukan, kesehatan dan agensi makanan serta obat-obatan. Selanjutnya, sebanyak 26% di komisi X (pendidikan nasional, pemuda dan olahraga, pariwisata, kesenian dan budaya, serta perpustakaan nasional). Sebanyak, 25,45% berada di Komisi Dalam Negeri, Otda, Aparatur Negara & Reformasi Birokrasi, Pemilu, Pertanahan & Reformasi Agraria. Komisi VIII DPR-RI yang memperoleh peringkat keempat yaitu sebanyak 22,92%, dengan bidang tugas mencakup Agama, Sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Hal ini menunjukkan bidang tugas yang diminati oleh perempuan atau dianggap pantas oleh partai untuk diisi oleh kader perempuannya, mayoritas adalah komisi yang terkait isu sosial, pendidikan, ketenagakerjaan, kesehatan dan pemberdayaan perempuan. Merupakan isu yang khas perempuan karena dianggap lebih dekat dengan kehidupan dan perjuangan perempuan. Meskipun

Tabel 3. Daftar Legislasi yang Perlu Dikawal Perempuan Parlemen

No.	Produk Hukum yang harus dikawal	Fokus Pengawalan
1.	Amandemen UU PPTKILN	- Perlindungan terhadap tenaga kerja perempuan di luar negeri
2.	Amandemen Paket UU Politik (terutama UU Pemilu)	- Merumuskan kembali pasal-pasal terkait dengan <i>affirmative action</i> , pasca keputusan MK, serta memasukkan sanksi yang tegas.
3.	Amandemen UU Perkawinan	- Agar lebih melindungi perempuan
4.	RUU PRT (Pekerja Rumah Tangga)	- Melindungi PRT dari eksploitasi dan kekerasan
5.	RUU Pengendalian Dampak Tembakau	- Melindungi Perempuan hamil dan anak
6.	RUU Pembangunan Desa	- Memasukkan keterwakilan perempuan dalam setiap pengambilan keputusan
7.	RUU Peradilan Militer	- Agar lebih berpihak pada korban
9.	Memperjuangkan BKKBN menjadi kementerian	- Mengingat kegagalan KB dan dampak pertumbuhan penduduk yang tak terkendali, dan berdampak pada kesehatan perempuan
10.	Mendorong Kuota 30% dalam perekrutan KPUD hingga petugas PPK.	- Belajar dari minimnya jumlah petugas perempuan di lapangan sehingga kurang keberpihakan.
11.	RUU Keppegawaiwan	- Mendorong rekrutmen PNS perempuan, guru, kepala desa, camat, kepala-kepala dinas/badan yang perempuan.
12.	RUU Keperawatan	- Perlindungan hak-hak perawat perempuan

Sumber: Makalah "Ada untuk Membawa Perubahan", Adriana Venny, 10 Juni 2010.

Memperhatikan daftar RUU di atas, banyak yang merupakan pengaturan yang netral gender, namun dapat menjadi pintu masuk untuk mewujudkan kesetaraan gender. Pengawalan ini bukan suatu proses yang mudah, karena tidak semua anggota perempuan memiliki pemahaman yang baik mengenai isu gender. Disinilah diperlukan kerjasama dan sinergitas di antara seluruh perempuan parlemen. Termasuk membangun berbagai jaringan kerja dengan perempuan yang berada di luar parlemen: organisasi perempuan, lembaga donor, LSM, dan akademisi.

Sebagaimana yang kita ketahui, seluruh perempuan parlemen yang berada di DPR-RI dan DPD-RI bergabung dalam satu wadah Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia (KPPRI). KPPRI dibentuk sejak tanggal 19 Juli 2001, oleh beberapa perempuan DPR-RI pada periode 1999-2004. Sejak periode 2004-2009, perempuan DPD-RI bergabung menjadi anggotanya. Begitu pula dengan periode 2009-2014 ini, anggota KPPRI berasal dari perempuan DPR-RI sebanyak 101 orang dan dari DPD-RI sebanyak 35 orang. KPPRI merupakan wadah perjuangan perempuan parlemen lintas partai politik. Saat

ini, KPPRI dipimpin oleh Ir. Hj. Andi Timo Pangerang dari Partai Demokrat. KPPRI merupakan gambaran representasi perempuan di parlemen, terutama di DPR-RI. Sejak awal kepengurusan yang saat ini sedang berjalan, KPPRI telah melakukan berbagai kegiatan, yang bersifat internal maupun eksternal. KPPRI berupaya untuk memahami dan memperjuangkan isu perempuan dan gender melalui parlemen. Salah satu kegiatan KPPRI adalah menerima audiensi dan perwakilan dari berbagai kelompok masyarakat yang menyampaikan beragam isu perempuan dan gender.

Sampai dengan akhir tahun 2011 ini, KPPRI banyak melakukan seminar, diskusi, dan pelatihan untuk memahami suatu isu yang sedang berkembang. Beberapa isu itu antara lain: *Millenium Development Goals* (MDGs), kesehatan reproduksi perempuan, anti tembakau, dan isu perempuan politik. Selain itu, KPPRI cukup membangun jaringan dan bekerjasama dengan berbagai kelompok di luar parlemen, antara lain dengan Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI), dengan *National Democratic Institute* (NDI), *United Nation on Development Programme* (UNDP), *iKnow Politics*, *Indonesian Forum of Parliamentarians on Population and Development* (IFFPD) dan Kemitraan (Partnership).

KPPRI dapat dikatakan sangat aktif melakukan berbagai kegiatan. Eksistensinya sebagai representasi perempuan parlemen terlihat nyata. Meskipun demikian, representasi tersebut masih harus ditingkatkan dengan melakukan kegiatan yang lebih strategis dan politis, untuk memperjuangkan isu perempuan dan gender. Sejauh ini, kegiatan strategis yang dilakukan oleh KPPRI masih terbatas pada merumuskan rekomendasi terhadap revisi Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu. Rekomendasi yang terdiri dari lima poin itu terkait dengan upaya penguatan ketentuan mengenai keterwakilan perempuan dalam daftar pencalonan oleh partai politik. KPPRI menyampaikan rekomendasi kepada Ketua Badan Legislasi (Baleg), untuk dijadikan masukan oleh Pansus revisi UU Pemilu. Seharusnya, KPPRI dapat melakukan upaya yang lebih strategis dengan membentuk tim kerja yang akan melakukan pendampingan selama pembahasan revisi UU Pemilu.

## BAB 3

### REPRESENTASI BERDASARKAN JENIS KELAMIN DAN GENDER

Representasi di parlemen merupakan fungsi yang harus dilakukan oleh anggota parlemen dalam menjalankan peranannya sebagai wakil rakyat. Fungsi ini memiliki pengaruh yang sangat besar untuk menghasilkan kebijakan yang berpihak pada rakyat. Representasi politik menurut Pitkin (*Stanford Encyclopedia*, 2006, hlm. 1) adalah "*to represent is simply to make present again*" yaitu untuk mewakili (suatu kelompok/golongan) dan menyuarakan kembali kepentingannya. Representasi politik akan terjadi apabila politikus/aktor-aktor politik berbicara, mengadvokasi, menandakan, dan berbuat atas nama yang lain (*others*) pada arena politik. Representasi politik merupakan aktivitas yang membuat suara, opini, dan perspektif warga muncul dalam proses pembuatan kebijakan (Squires, 2000). Warga negara itu terdiri dari berbagai kelompok yang memiliki suara dan kepentingan berbeda-beda yang didasarkan pada latar belakang, ras, etnis, agama, kelas sosial, jenis kelamin, dan lain-lain. Seluruh kelompok tersebut menginginkan agar suara, opini, dan kepentingan mereka terakomodir di dalam legislatif.

Pada tulisan ini, yang menjadi fokus pembahasan adalah perbedaan representasi berdasarkan jenis kelamin dan gender. Tamerius (di dalam Lahti dan Kelly, 1995. hlm. 93), mengatakan bahwa perbedaan jenis kelamin tidak hanya ada pada saat proses pencalonan saja, tetapi sampai dengan ketika kandidat terpilih bekerja di dalam parlemen. Perbedaan jenis kelamin di dalam legislatif akan mengakibatkan adanya perbedaan representasi kepentingan. Menurut Tamerius, ada dua alasan yang menyebabkan perbedaan jenis kelamin, yang akan mengakibatkan perbedaan representasi kepentingan, yaitu:

1. perbedaan pengalaman serta kebutuhan antara laki-laki dan perempuan; dan
2. perbedaan perilaku dan sumber daya/modal yang dimiliki oleh laki-laki dan perempuan.

Berdasarkan hal tersebut, meskipun kita mengharapkan adanya perbedaan representasi yang disuarakan oleh kelompok perempuan di parlemen, namun sampai saat ini representasi perempuan parlemen masih sebatas representasi jenis kelamin. Pada kenyataannya tetap saja ada pertanyaan penting mengenai hubungan jenis kelamin, gender, dan representasi, yaitu: Apakah perempuan parlemen akan lebih suportif terhadap isu perempuan dibandingkan dengan anggota parlemen laki-laki? Apakah adanya perbedaan jenis kelamin anggota parlemen akan berpengaruh terhadap kepentingan yang direpresentasikan? Dengan kata lain adalah: Apakah perempuan parlemen akan otomatis memperjuangkan kepentingan perempuan? Demikian pula sebaliknya bagi laki-laki.

Meskipun berjenis kelamin perempuan, belum tentu para anggota parlemen berpotensi untuk merepresentasikan kepentingan perempuan di dalam legislatif. Pendapat ini mendukung argumen Tong (1998, hlm, 164), yang mengatakan: harus disadari bahwa perempuan itu berbeda-beda. Meskipun perempuan dianggap lebih memiliki kepedulian terhadap konstituen dibandingkan dengan laki-laki (dengan alasan apapun), kemungkinan itu masih merupakan epistemologi. Secara etika atau politik, perempuan tidak dapat selalu diidentikkan dengan kepedulian. Menghubungkan perempuan dengan kepedulian, sama saja dengan mengedepankan pandangan bahwa kepedulian perempuan merupakan hal yang alamiah. Hal ini juga menunjukkan pandangan bahwa perempuan harus selalu memiliki kepedulian tanpa dipengaruhi oleh kepentingan mereka sendiri.

Dengan kata lain, perbedaan perilaku, kesadaran, dan kemampuan untuk merepresentasikan kepentingan perempuan itu pada kenyataannya tidak hanya disebabkan karena jenis kelamin semata, tetapi juga oleh pengalaman individu. Perempuan parlemen yang sebelumnya tidak memiliki pemahaman dan belum memperjuangkan isu gender, ketika berada di parlemen dapat dipengaruhi untuk memiliki kepedulian dan pemahaman terhadap isu perempuan. Hal ini secara tidak langsung dipengaruhi oleh kepedulian dan tanggung jawab dikarenakan berjenis kelamin perempuan.

Terkait dengan isu di atas, Tamerius (1995, hlm. 97) lebih lanjut mengemukakan bahwa ada empat aspek gender yang dapat membuat anggota parlemen perempuan (juga laki-laki), akan memiliki sensitivitas terhadap isu kelompok jenis kelaminnya. Keempat aspek itu adalah:

1. content (perbedaan pengalaman hidup), yang sangat mempengaruhi pembentukan perspektif seseorang, serta bagaimana pemaknaan dirinya terhadap nilai-nilai kehidupan.
2. perspective (cara pandang yang terbentuk berdasarkan pengalaman dan kebutuhan hidup yang berbeda). Hal ini mempengaruhi sensitivitas seseorang terhadap suatu kelompok atau kepentingan di luar dirinya.
3. mutuality (pemahaman terhadap kebutuhan kepentingan kelompok jenis kelaminnya sendiri); dan
4. association (bergabung di dalam suatu asosiasi akan mempengaruhi pengalaman, ideologi, dan membentuk tujuan hidup seseorang).

Perempuan Anggota DPR-RI yang saat ini sedang dalam periode bertugas, tentu saja memiliki latar belakang yang berbeda-beda, sehingga pemahaman mengenai suatu isu juga berbeda. Pengaruh latar belakang pendidikan, organisasi, etnis, agama, profesi, dan lingkungan sekitar akan terinternalisasi dan membentuk perspektif seseorang. Tidak semua perempuan memiliki empati dan sensitivitas terhadap kondisi perempuan lain yang berbeda dengan dirinya. Apalagi perempuan yang berada di tingkat *grassroots* (akar rumput), yang memiliki lebih banyak perbedaan. Selain itu, tidak semua perempuan pun memahami isu perempuan dan gender, serta apa yang harus diperjuangkan olehnya sebagai perempuan yang berada di parlemen. Mungkin saja ada laki-laki anggota parlemen yang lebih peduli dan paham terhadap isu perempuan, dibandingkan perempuan parlemen.

Meskipun demikian, sudah seharusnya perempuan parlemen lebih memiliki pemaknaan pengalaman hidup yang khas sebagai perempuan, sehingga dapat menjadi anggota parlemen yang bermanfaat bagi perjuangan isu perempuan dan gender. Kepedulian dan pemahaman perempuan terhadap isu yang sedang berkembang, hendaknya terus dilakukan selama perempuan parlemen bertugas. Peningkatan kuantitas perempuan parlemen, harus dibarengi pula dengan peningkatan kualitasnya secara substantif.

## BAB 4

# SIGNIFIKANSI REPRESENTASI PEREMPUAN DI PARLEMEN

Secara angka representasi perempuan di parlemen memang mengalami peningkatan tapi secara kualitas pemahaman mengenai tujuan ideal representasi perempuan di parlemen masih sangat jauh dari harapan. Idealnya representasi perempuan dapat menjadi lebih signifikan dalam memperjuangkan isu perempuan dan gender. Lovenduski (2008) menyebutkan bahwa representasi perempuan memiliki paras ganda, yaitu sebagai representasi deskriptif dan substantif. Pada representasi deskriptif, diasumsikan bahwa hanya perempuan yang mampu mewakili kepentingan perempuan, sehingga seharusnya apa yang direpresentasikan atau diperjuangkan perempuan sebanding dengan jumlah perempuan yang ada di parlemen. Sementara secara substantif, tidak mempermudah peningkatan kuantitas perempuan, tidak harus perempuan yang menjadi perwakilan perempuan. Representasi substantif hanya fokus pada ide dan tujuan isu perempuan.

Tujuan keberadaan perempuan dalam parlemen hendaknya dapat mempengaruhi proses politik yang terjadi di dalam parlemen dengan perspektif gender. Menurut Subono (2009:79) representasi politik perempuan menjadi sesuatu yang sangat penting karena beberapa hal. Pertama, dapat dikatakan bahwa tidak ada demokrasi sejati (*no true democracy*) dan tidak ada partisipasi masyarakat yang sesungguhnya (*no true people's participation*) dalam pemerintahan dan pembangunan, tanpa adanya partisipasi yang setara antara laki-laki dan perempuan. Dengan demikian untuk mewujudkan politik yang demokratis, maka representasi perempuan sangat diperlukan.

Kedua, tujuan pembangunan tidak akan dapat dicapai tanpa adanya partisipasi perempuan, bukan hanya dalam pembangunan tetapi juga dalam menentukan tujuan dari pembangunan itu sendiri. Florence Butegwa, seorang pengacara dari Uganda, dalam Subono (2009:80) mengatakan bahwa "partisipasi

politik perempuan bukanlah sebuah kemewahan tetapi suatu kebutuhan” (*women's participation in politics is not a luxury, but a necessity*). Representasi politik perempuan adalah untuk menentukan perspektif dan tujuan pembangunan yang berpihak pada kepentingan perempuan. Ketiga, partisipasi perempuan akan membawa prioritas dan perspektif baru yang lebih berpihak kepada masyarakat, terutama perempuan dan anak. Hasil signifikan yang diharapkan dari representasi perempuan adalah terwujudnya kesetaraan gender melalui parlemen. Hal ini ditunjukkan antara lain dengan semakin banyaknya undang-undang yang sensitif gender dan Anggaran Responsif Gender (ARG).

Ada beberapa tahapan yang perlu dilakukan untuk mewujudkannya, antara lain: *pertama*, perempuan harus memahami secara mendalam mengenai fungsi dan wewenangnya sebagai anggota parlemen, agar dapat memanfaatkannya untuk memperjuangkan agenda perempuan. *Kedua*, perempuan harus memahami tujuan keterlibatannya di dalam parlemen, bukan hanya sebagai perpanjangan tangan partai, tetapi karena berjenis kelamin perempuan sehingga diharapkan dapat menyuarakan kepentingan kaumnya. *Ketiga*, perlu dilakukan upaya peningkatan kapasitas sebagai perempuan dan pemahaman mengenai Pengarusutamaan Gender dalam parlemen.

Sesungguhnya, secara umum gambaran representasi perempuan di parlemen saat ini belum dapat dikategorikan sebagai representasi gender, yang secara signifikan mampu membuat perubahan keadaan. Masih banyak isu perempuan dan gender, yang belum sepenuhnya diperjuangkan dalam pembahasan suatu RUU. Menurut Squires (1999), penggolongan representasi perempuan dibagi menjadi empat, yaitu:

1. Representasi Fungsional (*identity*)
2. Representasi Sosial (*social*)
3. Representasi Ideologi (*collective/party*)
4. Representasi Geografis (*constituencies*)

Representasi fungsional yaitu keterlibatan perempuan di legislatif, semata-mata karena mereka berhasil memenangkan pemilu. Perempuan memiliki identitas yang jelas untuk memperoleh dukungan dari masyarakat. Tetapi, kelompok massa pendukungnya tidak berasal dari satu golongan yang signifikan, melainkan berasal dari berbagai kalangan. Representasi fungsional menurut Squires ini hampir sama dengan representasi formal menurut Pitkin. Representasi sosial, dapat terjadi disebabkan karena perempuan memiliki jaringan sosial (dengan kelompok strategis perempuan) yang kuat sebelum

mencalonkan diri, sehingga jaringan sosial tersebut menjadi kelompok pendukung. Tujuan dan kepentingan yang disuarakan perempuan di parlemen tergantung pada kepentingan mereka sendiri yang dianggap baik pula untuk para pendukungnya.

Representasi Ideologi di sini menunjukkan bahwa perempuan mencalonkan diri sebagai caleg, karena didukung oleh kelompok ideologis tertentu. Isu dan kepentingan yang disampaikan perempuan ketika kampanye merupakan isu yang sesuai dengan ideologinya. Begitu pula dengan kepentingan dan perjuangan perempuan ketika sudah berada di dalam parlemen. Ideologi antara perempuan caleg dengan kelompok pendukung, biasanya sejalan. Representasi geografis maksudnya yaitu perempuan menjadi caleg dikarenakan didaulat untuk menjadi wakil dari daerah tertentu.

Pemenuhan representasi tersebut diharapkan akan membawa pengaruh sebagaimana ekspektasi Phillips dalam *The Politic of Presence* (1995), yaitu:

1. *Belief* atau keyakinan, yaitu perempuan yang menjadi perwakilan di dalam parlemen akan mendorong perempuan lain bahwa mereka mampu berada di parlemen;
2. Tercapainya kesetaraan gender antara laki-laki dan perempuan melalui :

perempuan lainnya, bahwa mereka pun memiliki kesempatan dan kemampuan untuk terpilih menjadi perempuan parlemen.

Menjadi harapan berbagai pihak, agar dalam sisa waktu tiga tahun ke depan, kerja keras perempuan anggota parlemen dapat menggeser kategorisasi tersebut menjadi lebih substantif, strategis dan ideologis, yaitu untuk memperjuangkan kepentingan perempuan dan kesetaraan gender. Bagaimanapun peningkatan persentase secara angka perlu diikuti dengan penguatan kapasitas perempuan parlemen secara terus-menerus.

## BAB 5

### KESIMPULAN DAN SARAN

Sebagaimana yang telah diuraikan di atas, permasalahan representasi perempuan merupakan hal yang sangat kompleks. Secara jumlah memang masih diperlukan peningkatan representasi perempuan, karena hanya dalam jumlah yang signifikan suara perempuan dapat terdengar di antara kaum mayoritas. Meskipun demikian, berbicara tentang representasi perempuan parlemen, bukan hanya bicara mengenai peningkatakan representasi secara jumlah, tetapi juga secara kualitas. Pencapaian kesetaraan gender tidak selalu dikarenakan jumlah perempuan yang berada di parlemen, tetapi lebih pada peran strategis yang dapat dilakukan.

Pada kenyataannya, merepresentasikan kepentingan perempuan itu bukan suatu hal yang mudah untuk dilakukan. Melainkan, ada kompleksitas yang bergantung pada berbagai level keadaan, dimulai dari level individu, kelompok pendukung, sistem politik, dan juga kekuatan eksternal lainnya. Secara individual, seorang perempuan belum tentu memiliki perspektif perempuan, karena pengaruh pengalaman hidup mereka. Pengalaman dan kebutuhan hidup seorang perempuan belum tentu sama dengan perempuan lainnya, sehingga seorang anggota parlemen berjenis kelamin perempuan, belum tentu memiliki kepedulian terhadap isu gender dan atau memperjuangkan kepentingan perempuan. Begitu pula halnya dengan representasi perempuan parlemen sampai saat ini masih dianggap sebagai representasi jenis kelamin semata.

Representasi perempuan parlemen belum secara signifikan mampu memberikan pengaruh dalam proses politik dan perundang-undangan yang ada. Secara kategorisasi, representasi tersebut masih masuk tingkatan representasi fungsional, dengan pemenuhan ekspektasi menumbuhkan *belief* dan inspirasi untuk mendorong peningkatan kuantitas perempuan pada pemilu berikutnya. Representasi perempuan sampai saat ini, akhir tahun 2011 masih harus ditingkatkan secara kualitas, agar lebih substantif, strategis, dan berperspektif

gender. Dengan peningkatan tersebut, diharapkan dapat tercapai kesetaraan gender melalui parlemen.

Adapun saran yang disampaikan untuk dijadikan pertimbangan dalam upaya peningkatan representasi perempuan, agar lebih strategis dan ideologis, yaitu:

1. perempuan parlemen perlu meningkatkan kemampuan untuk membangun dan memperjuangkan isu strategis;
2. perempuan parlemen, dalam hal ini dapat dikoordinasikan dengan KPPRI, perlu membentuk tim pendampingan dalam penyusunan dan pembahasan RUU yang terkait dengan isu perempuan dan gender, misalnya: revisi UU Pemilu, revisi UU Perlindungan Anak, revisi UU Perkawinan dan RUU Kesetaraan-Keadilan Gender (KKG).
3. perempuan parlemen harus merumuskan sasaran yang ingin dicapai dan menentukan strategi dalam upaya pencapaian kesetaraan gender melalui parlemen. Dengan demikian, sisa masa periodisasi yang ada dapat dimanfaatkan dengan maksimal dan dapat membawa perubahan situasi kesetaraan gender yang signifikan.

## BIBLIOGRAFI

- Herdiyani, Rena. 2009. "Dampak Kehadiran Perempuan di Parlemen dan Eksekutif," dalam *Catatan Perjuangan Politik Perempuan, Jurnal Perempuan*, No. 63. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.
- Irianto, Sulistyowati dan Hendrastiti, Titiek Kartika. 2010. *Buku Panduan tentang Gender di Parlemen*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI dan UNDP.
- Lovenduski, Joni. 2008. *Politik Berparas Perempuan*. Jakarta: Kanisius.
- Masruchah. 2009. "Partisipasi Perempuan dalam Politik di Indonesia," dalam *Catatan Perjuangan Politik Perempuan, Jurnal Perempuan*, No. 63. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.
- Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. New York: Oxford University Press. Inc.
- Pitkin, Hanna. 2006. "Political Representation," dalam *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Diakses dari copy e-mail dari Suzzane Dovi (sdovi@u.arizona.edu.), pada tahun 2010.
- Subono, Nur Iman. 2009. "Tokoh Politik Perempuan di Asia: Dinasti Politik atau Representasi Politik Perempuan?" dalam *Catatan Perjuangan Politik Perempuan, Jurnal Perempuan*, No. 63. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.
- Squires, Judith. 2000. *Gender in Political Theory*. USA: Polity Press in association with Blackwell Publishers. Ltd.
- Tamerius, Karin. L. 1995. "Sex, Gender, and Leadership in the Representation of Women," di dalam Geordia Duerst-Lahti dan Rita Mae Kelly (Eds.), *Gender, Power, Leadership, and Governance*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Tong, Rosemary Putnam. 1998. *Feminist Thought*. Westview Press.

Venny, Adriana, Makalah “Ada untuk Membawa Perubahan”, dipresentasikan pada Seminar acara peluncuran buku yang diselenggarakan oleh Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia (KPPRI) dan didukung oleh UNDP, di DPR-RI pada tanggal 10 Juni 2010.

“Partisipasi Perempuan dalam Politik dan Pemerintahan”, Makalah Kebijakan, UNDP, Jakarta 2010

## **BUKU KEDUA**

### **IPU DAN PENANGANAN KASUS TKI BERMASALAH**

*Oleh: Sita Hidriyah, S.Pd.,M.Si.\**

---

\* Penulis adalah calon peneliti bidang masalah-masalah hubungan internasional di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPRRI

# BAB 1

## PERMASALAHAN

### I. Latar Belakang

Salah satu isu internasional yang terus dibicarakan dan dibahas setiap tahunnya adalah isu Hak Asasi Manusia (HAM). Tidak bisa dipungkiri bahwa adanya pengaruh internasional telah menjadikan HAM sebagai salah satu isu global yang dipandang sebagai suatu persoalan yang kontroversial oleh sejumlah aktor-aktor internasional untuk menghasilkan pemecahan atau solusi yang adil. Dengan kata lain bahwa secara politis, HAM telah menjadi isu yang menonjol dalam politik internasional. Membicarakan HAM berarti membicarakan juga berbagai persoalan HAM.

Salah satu persoalan HAM yang selalu muncul adalah indikasi pelanggaran HAM pada TKI bermasalah di luar negeri. Setiap tahunnya, Indonesia masih memiliki permasalahan yang berkaitan dengan TKI. Kasus yang mencuat di tahun 2011 adalah kematian seorang Warga Negara Indonesia (WNI) berusia 54 tahun bernama Ruyati yang meninggal dunia setelah dihukum pancung di Arab Saudi akibat membunuh ibu majikannya di Arab Saudi. Hukuman pancung yang diterima Ruyati binti Satubi mendapat perhatian besar dari berbagai elemen masyarakat di Indonesia. Di tengah proses permintaan pengampunan yang selalu ditolak keluarga korban, eksekusi dijalankan. Pemerintah Indonesia menyayangkan hal ini karena tanpa pemberitahuan sama sekali dari pemerintah Arab Saudi.

Saat ini diperkirakan sudah lebih dari 5 juta TKI bekerja di luar negeri, dengan remitansi puluhan miliar dolar AS kepada kas devisa negara setiap tahunnya.<sup>1</sup> Para TKI yang bekerja di luar negeri pergi dengan membawa sejuta harapan dan keinginan mulia yaitu ingin membahagiakan dan memberikan kehidupan yang lebih layak bagi keluarganya. Harapan yang sama juga dimiliki pekerja migran Indonesia lainnya. Namun, banyak harapan menguap, begitu

<sup>1</sup> Sudjana, Eggie. 2009. "Melepas Ranjau TKI". RM Books: Jakarta. Hal.3

kaki mereka berpijak di tanah yang asing. Ruyati hanyalah satu contoh TKW yang kurang beruntung. Di sisi lain, banyak TKI khususnya TKW yang menuai sukses di negeri orang.

Inter Parlementari Union (IPU) merupakan organisasi parlemen internasional. Lembaga yang didirikan pada tahun 1889 ini berpusat di Jenewa, Swiss. Di IPU, Indonesia duduk sebagai pengurus. Ketua DPR, Dr Marzuki Alie, saat ini menjabat sebagai ketua Asia Pasifik dan Geo politik group di (IPU). Selain menduduki posisi strategis di IPU, DPR RI adalah inisiator debat khusus mengenai isu Myanmar di IPU, termasuk meyakinkan parlemen-parlemen anggota ASEAN yang masih menganut prinsip non-interference untuk mendukung penyelesaian masalah pelanggaran HAM di Myanmar. IPU membangun standar-standar dan norma-norma internasional sebagai bagian dari aksi-aksinya untuk memajukan sistem demokrasi dan pluralisme dari suatu pemerintahan yang mencerminkan pilihan rakyat.

Persoalan kasus TKI yang selalu muncul setiap tahunnya menunjukkan sebuah potret yang lebih besar bahwa tidak banyak yang berubah dari kebijakan pemerintah dalam mengatasi persoalan perburuhan. Sejauh ini apa yang dilakukan pemerintah dalam upaya penanganan TKI bermasalah cenderung tidak memberantas kasus kekerasan yang dialami TKI di luar negeri, sementara persoalan yang dihadapi semakin menggunung dan kompleks. Kalaupun ada sejumlah kemajuan, tetapi tidak menyentuh aspek-aspek yang paling mendasar.

## **II. Perumusan Masalah dan Beberapa Pertanyaan**

Masalah TKI kembali ramai setelah kasus Ruyati yang pada bulan Juni 2011 mendapatkan hukuman pancung dari pemerintahan Arab Saudi. Efek dari kasus Ruyati, banyak yang mengecam pemerintah karena dinilai tidak tanggap terhadap kasus TKI. Pada kebanyakan kasus, lemahnya koordinasi antar-instansi dan pejabat pemerintah, justru menjadikan penyelesaian kasus TKI berlarut-larut dan berpotensi menjadi komoditas politik. Berdasarkan permasalahan diatas, pertanyaan penelitian dalam tulisan ini adalah:

1. Mengapa kasus pelanggaran HAM pada TKI masih terus terjadi?
2. Bagaimana upaya pemerintah dalam penanganan kasus TKI bermasalah di luar negeri?
3. Bagaimana pengaruh IPU dalam menangani permasalahan TKI bermasalah di luar negeri?

### **III. Tujuan Penulisan**

Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui dan juga menjelaskan peranan IPU dalam menangani permasalahan kasus pelanggaran HAM khususnya pada TKI bermasalah yang bekerja di luar negeri. Selain itu, untuk menganalisis usaha ataupun upaya apa saja yang dilakukan pemerintah dalam menangani kasus TKI bermasalah di luar negeri. Hasil penelitian ini akan menjadi masukan bagi Komisi VIII pada bidang yang berkaitan dengan perlindungan perempuan dan juga Komisi IX pada bidang ketenagakerjaan.

## BAB 2

### KERANGKA PEMIKIRAN

Dengan adanya perpindahan penduduk dari satu negara ke negara lain menunjukkan bahwa fenomena migrasi telah berkembang seiring dengan pertumbuhan ekonomi untuk mencintakan keseksamaan. Migrasi atau

perpindahan penduduk merupakan suatu peristiwa yang terjadi ketika seseorang meninggalkan suatu negara dan bercita-cita negara keberadaannya di daerah lainnya. Sementara itu, migrasi merupakan perpindahan penduduk secara permanen antara dua wilayah suatu negara atau antar negara keberadaan permanennya. Migrasi berlangsung terjadi karena faktor-faktor seperti faktor sosial-politik, ekonomi, etnis dan ekologis. Fenomena yang masih berkembang pada masa ini adalah karena adanya elemen-elemen tersebut pada perkembangan dan pengembangan sebagian besar negara-negara sedunia untuk meningkatkan kesejahteraan serta kualitas hidup.

Migrasi internasional pada perkembangannya memanglah merupakan fenomena yang seraksa di seluruh dunia. Saat ini, bangsa-bangsa negara merupakan pengirim atau penerima para migran. Dalam bentuk hal-hal internasional menciptakan sumber daya bagi negara pengirim, sebagai unsur penting dalam internasionalisasi pasar kerja berfungsi sebagai perdagangan jasa, serta menjadi sumber potensial yang kuat untuk penyelesaian krisis-krisis. Jenis-jenis migrasi internasional dapat diklasifikasikan sebagai berikut:<sup>2</sup>

1. Migrasi tetap merupakan migrasi paling pokoknya dan telanjutnya yang menyebabkan komunitas etnik;
2. Migrasi kerja yakni migrasi yang dilakukan untuk mendapatkan penghasilan (seperti migrasi profesional untuk jangka waktu tertentu dalam periode tertentu);

2. Kurniawati, Sugiharto, 2004, "Migrasi Tren dan Kep." Edisi XI Angg. 2013/2014

3. Para profesional dengan ijin tinggal sementara: tenaga terdidik/terlatih yang pindah dari satu negara ke negara lain, biasanya sebagai tenaga ahli, staf maupun karyawan dari organisasi internasional atau perusahaan multinasional;
4. Migran ilegal: mereka yang masuk dan tinggal di negara penerima tanpa didukung dokumen serta ijin yang berwenang;
5. Pencari suaka: mereka yang masuk ke negara lain dengan mengajukan ijin tinggal atas dasar takut hukuman karena suku, agama, politik, keanggotaan organisasi, dan sebagainya;
6. Pengungsi: mereka yang diakui sebagai pengungsi sesuai persyaratan Konvensi PBB 1951 mengenai status pengungsi.

Pada umumnya, di hampir semua jenis migrasi jumlahnya mengalami kenaikan. Globalisasi menciptakan peluang adanya perdagangan dan interaksi internasional. Globalisasi mendorong kompetisi pasar dengan menciptakan dan menarik perhatian tenaga-tenaga ahli dan profesional. Dengan melihat perkembangannya, dapat terlihat bahwa kualitas pekerja yang demikian akan cenderung lebih mudah berasimilasi dengan lingkungan masyarakat baru. Hal ini meningkatkan permintaan yang sesuai dengan penawaran yang ada. Misalnya negara yang kurang berkembang tidak mampu menyediakan imbalan ekonomi atau kondisi sosial yang diperlukan oleh kelompok tenaga kerja ahli dan profesional. Akan tetapi, Eropa dan Amerika serikat mampu memberikan kesempatan pendidikan anak-anak tenaga ahli dan prospek karir yang tidak tersedia di negara asal mereka.<sup>3</sup> Globalisasi diartikan sebagai meningkatnya hubungan internasional. Dalam hal ini masing-masing negara tetap mempertahankan identitasnya masing-masing, namun menjadi semakin tergantung satu sama lain. Globalisasi juga diartikan dengan semakin diturunkan batas antar negara, misalnya hambatan tarif ekspor impor, lalu lintas devisa, maupun migrasi. Migrasi yang dimaksudkan disini adalah bahwa adanya perpindahan penduduk untuk menjadi TKI merupakan salah satu wujud dari adanya globalisasi. Hal ini dapat menandakan penyebaran kebiasaan-kebiasaan mendunia, ekspansi hubungan yang melintasi benua, organisasi dari kehidupan sosial pada skala global dan pertumbuhan dari sebuah kesadaran global bersama.<sup>4</sup>

3 Bhagwati, Jagdish. 2004. *International Flow of Humanity*, dalam “in Defense of Globalization”. Chapter 3. London: Oxford University Press., hal. 209-218.

4 “Inilah Ciri Globalisasi Sudah Melanda Dunia”, <https://mediaanakindonesia.wordpress.com/2011/09/09/inilah-ciri-globalisasi-sudah-melanda-dunia/>, diakses tanggal 5 November 2011.

## **BAB 3**

### **METODOLOGI PENELITIAN**

#### **I. Jenis dan Sifat Penulisan**

Penulisan ini menggunakan metode kualitatif karena menjelaskan tentang peranan IPU dalam penanganan kasus TKI bermasalah yang bekerja di luar negeri. Selain itu akan dijelaskan pula upaya pemerintah Indonesia dalam menangani kasus TKI bermasalah terutama yang berkaitan pada pelanggaran HAM. Sifat dari penulisan ini adalah deskriptif karena melukiskan atau menggambarkan secara jelas jawaban-jawaban terhadap permasalahan di atas.

#### **II. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dilakukan melalui studi literatur untuk mendapatkan data sekunder. Data sekunder didapat melalui penelurusan hasil-hasil sidang IPU baik berupa laporan, resolusi, artikel koran, buku-buku yang terkait dengan teori migrasi internasional dan teori globalisasi serta jaringan internet. Kemudian, data-data tersebut dipilah sesuai dengan perumusan masalah yang hendak dibuat. Setelah pemilihan, data-data akan dianalisa sampai ditemukan jawaban mengenai permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan ini.

## **BAB 4**

### **TKI, PEMERINTAH RI, DAN IPU**

#### **I. Penyebab Pelanggaran HAM pada TKI**

Bagi sebagian kalangan, keputusan menjadi TKI adalah pilihan atau keputusan yang strategis dibandingkan pilihan lainnya. Sejumlah kalangan perempuan tidak mampu menganggap pilihan menjadi pembantu rumah tangga di luar negeri merupakan langkah strategis untuk mengatasi himpitan ekonomi yang tidak mampu diatasi oleh suami yang hanya menjadi petani, buruh kasar ataupun pekerja musiman lainnya. Ditambah lagi, menjadi pembantu rumah tangga dianggap sebagai pekerjaan yang mudah dan bisa dilakukan setiap perempuan, karena tidak membutuhkan pendidikan atau keterampilan tertentu karena sudah biasa sering dilakukan. Sehingga, dengan kata lain tidaklah perlu dikhawatirkan untuk menjadi pembantu rumah tangga kecuali jika mempunyai majikan yang berperilaku buruk.

Berbagai permasalahan yang dialami para TKI di Malaysia antara lain: gaji yang tidak dibayar, tindak kekerasan/penganiayaan, pelecehan seksual/perkosaan, dijadikan pekerja seks komersial (PSK). Dari para aparat Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) juga diperoleh informasi bahwa banyak kasus TKI legal menjadi ilegal, baik karena ulah TKI yang antara lain lari dari majikan, maupun ulah aparat Malaysia yang sering mengadakan razia terhadap TKI tidak obyektif dan cenderung mencari kesalahan TKI.<sup>5</sup>

Maraknya kasus pelanggaran HAM pada TKI di luar negeri memberikan beragam penyebab, di antaranya:

1. Minimnya pendidikan dan keterampilan dari para TKI yang dikarenakan kebanyakan dari TKI belum dididik secara profesional.

Sudah bukan rahasia lagi, jika para TKI dikenal sebagai pekerja berpendidikan rendah dan kurang pengalaman. Indikasi dari hal ini adalah tingkat pendidikan dan kecakapan dalam penguasaan bahasa.

---

<sup>5</sup> "Pelayanan Sosial Bagi TKI Bermasalahdi Malaysia". 2007. Departemen Sosial RI:Jakarta. hal.35.

Fakta ini didukung dengan kenyataan bahwa sebagian besar TKI bekerja di sektor informal seperti menjadi pembantu rumah tangga. Profesi tersebut rata-rata dianggap tidak memerlukan kualifikasi keahlian maupun tingkat pendidikan tinggi dan pengalaman spesifik.

2. Permasalahan perbedaan dari segi budaya.

Banyaknya penyiksaan yang dialami oleh para TKI di negara lain, termasuk Arab Saudi, salah satunya karena perbedaan budaya. Para TKI seharusnya tidak hanya dibekali dengan keterampilan dasar atau *hard skill*, namun juga harus diberikan pemahaman budaya atau kultur negara dimana ia akan bekerja. Hal ini tidak hanya di luar negeri, di dalam negeri pun pembantu rumah tangga saat ini banyak melakukan kesalahan hanya karena berbeda budaya.<sup>6</sup>

3. Kurangnya perlindungan hukum dan penegakannya yang membuat TKI banyak yang disiksa.

Penyebab akan kurangnya perlindungan hukum sebenarnya sudah dimulai pada saat proses perekrutan. Proses tersebut belum didukung proses yang *valid* dan transparan sehingga tak ada jaminan kepastian, keadilan, dan perlindungan bagi TKI. Perekutan TKI yang seharusnya dimulai sejak pemetaan kondisi dan dasar hukum ketenagakerjaan di negara tujuan belum dilaksanakan sepenuhnya untuk menjamin aspek perlindungan dan rasa aman bagi TKI.

4. Perlakuan yang memandang rendah para TKI sehingga mendapat perlakuan tidak wajar dari majikan.

Dengan mencermati masalah yang ada, diketahui bahwa ada dua faktor pemicu yang menyebabkan munculnya permasalahan antara pekerja migran dan majikan, yaitu:<sup>7</sup>

a. Majikan kecewa terhadap kinerja TKI yang kemudian memunculkan perlakuan buruk majikan terhadap pekerjanya. Bentuk perlakuan buruk majikan terhadap pekerjanya antara lain tindak kekerasan fisik maupun non-fisik atau bisa gabungan keduanya. Faktor ini sebenarnya dipicu oleh kesenjangan antara kinerja (antara pengetahuan dan keterampilan)

<sup>6</sup> “Mengapa TKW Sering Disiksa di Arab?”, <http://www.wartadunia.com/mengapa-tkw-sering-disiksa-di-arab.html>, diakses tanggal 1 November 2011.

<sup>7</sup> Ibid.

TKI dengan harapan sang majikan. Di satu sisi, majikan mengharapkan kehadiran TKI dapat membantunya secara optimal untuk menyelesaikan pekerjaannya sesuai standar yang dia inginkan. Di sisi lainnya, kinerja TKI dinilai rendah, sehingga kurang memenuhi harapan. Namun tidak tertutup kemungkinan jika tuntutan dan harapan majikan yang terlalu tinggi dan jauh melampaui kemampuan TKI sesuai kontrak kerja.

- b. Kinerja dari TKI sudah memuaskan majikan, kemudian muncul perilaku majikan untuk mempertahankan TKI. Dengan berbagai alasan, sang majikan berusaha agar TKI tetap bekerja kepadanya, misalnya dengan cara menunda atau menahan gaji TKI. Faktor ini menunjukkan masalah yang dipicu oleh sikap majikan yang cenderung mengutamakan kepentingan pribadi dan kurang peduli terhadap kepentingan pekerja. Adapun cara-cara yang ditempuh majikan antara lain: tidak membayar gaji, menahan serta tidak memperpanjang paspor, bersikap menakut-nakuti pekerja, menuduh melakukan suatu kesalahan, memalsukan kuitansi pembayaran gaji, bahkan berusaha memulangkan TKI dengan dibekali tiket serta sedikit uang (sementara gaji belum dibayar) lalu diantar langsung ke bandara/pelabuhan.
5. Peran pemerintah yang tidak berani tegas sehingga tidak ada rasa takut bagi warga Malaysia untuk melakukan penyiksaan bagi TKI.

Sementara, hambatan yang dihadapi oleh KBRI/Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI) adalah:<sup>8</sup>

1. Keterbatasan jumlah petugas. Ratio petugas KBRI maupun KJRI dengan TKI bermasalah dapat dikatakan cukup timpang. TKI bermasalah sedemikian banyak dan setiap harinya jumlahnya bertambah dengan masalah rumit yang dimiliki masing-masing. Jumlah petugas KBRI sangat terbatas, sementara tugasnya tidak hanya mengurus TKI tetapi juga urusan diplomatik lainnya.
2. Keterbatasan pengalaman/pengetahuan petugas. Hal ini menjadi kendala terutama ketika petugas-petugas baru ditempatkan. Berdasarkan pengalaman dari seorang staf KBRI mengatakan bahwa para petugas tidak memiliki persiapan khusus untuk menangani kasus permasalahan TKI, sehingga pada awal penempatan, para petugas seperti terjun bebas dan

---

<sup>8</sup> Ibid.

tidak tahu medan yang ditempuh. Sebagai contoh, jika TKI bermasalah ada sejumlah 50 orang, yang sebenarnya bermasalah bertambah satu menjadi 51 yaitu petugas itu sendiri karena ikut bermasalah menghadapi situasi.

3. Banyak TKI yang bekerja di Malaysia tetapi tidak melapor ke KBRI dan KJRI sehingga keberadaannya sulit dipantau. KBRI dan KJRI pun masih memiliki hambatan dalam mengumpulkan *data base* TKI yang bekerja di Malaysia.

## **II. Upaya Pemerintah dalam Penanganan TKI Bermasalah**

Di balik kerap munculnya berbagai kasus pelecehan dan pelanggaran terhadap TKI yang banyak dilakukan oleh majikan dan pihak lainnya, munculah pertanyaan tentang apa saja yang dilakukan pemerintah dalam penanganan TKI. Selama ini, upaya penanganan khususnya pemberian untuk penempatan dan perlindungan TKI masih berjalan setengah-setengah, bahkan jalan di tempat ataupun terkesan mundur. Persoalan ini menjadi pekerjaan rumah serius bagi pemerintah, pada khususnya BNP2TKI (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia) yang bertindak sebagai pelaksana penempatan dan perlindungan TKI.

Pengelolaan para TKI memanglah tidak mudah, karena jumlahnya memang demikian besar dan melibatkan negara lain. Dengan melibatkan negara lain, pemerintah dihadapkan pada kesulitan-kesulitan dengan memantau dan mengawasi. Sejauh ini pemerintah telah berusaha mengatasi persoalan TKI dengan membentuk badan khusus yang menangani persoalan penempatan dan perlindungan TKI yaitu BNP2TKI. Badan ini telah melakukan terobosan dengan membuka bursa kerja luar negeri (BKLN) yang dikelola secara integratif. BKLN ini dirancang dengan melibatkan secara aktif para *stakeholders* di tingkat bawah terutama pemerintah daerah dan dinas terkait, serta pihak swasta dan LSM. Mereka melakukan kegiatan dalam sistem yang terintegrasi dengan mengoptimalkan proses pelayanan dan sosialisasi kepada calon TKI. Tujuannya adalah untuk menciptakan pelayanan pengurusan dokumen yang murah dan cepat sehingga dapat mencegah keberadaan para calo dan memangkas birokratisasi yang selama ini dikeluhkan sangat memberatkan. Dengan adanya BKLN, diharapkan pelayanan menjadi semakin cepat karena sistem bursa kerja dapat terintegrasi dalam sistem informasi pasar kerja secara terpadu. Keberadaan calo semakin terminimalisir karena para peminat dan calon TKI dapat langsung berhubungan dengan bursa kerja yang diselenggarakan di daerah setempat.

Pada tahun 2011 ini, kasus Ruyati menjadi perhatian banyak pihak dimana ia tidak berhasil terselamatkan dari hukuman mati di Arab Saudi. Kecepatan dan efektivitas kerja memang menjadi masalah berat pemerintahan sekarang ini. Setiap kali persoalan muncul, yang dilakukan bukan melihat apa yang salah dengan standar prosedur yang ada, tetapi selalu mencoba berkelit dan membela diri. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sendiri telah mengklaim jika pemerintahannya telah memberikan perlindungan dan pembelaan untuk TKI yang bekerja di luar negeri. Misalnya, sejak 1 Januari 2011 pemerintah telah memberlakukan *soft moratorium* pengiriman tenaga kerja, termasuk pengetatan pengiriman TKI dan Perusahaan Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS) agar tidak terjadi masalah di negara tujuan.

Pada pidatonya di tanggal 23 Juni 2011, SBY mengungkapkan bahwa beberapa bulan sebelumnya telah dilakukan evaluasi pengiriman TKI dengan membentuk tim terpadu yang diketuai Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan menteri terkait. Evaluasi dilakukan terhadap seluruh TKI di semua negara. Hal itu merupakan upaya memperbaiki langkah penanganan TKI di masa mendatang. Tudingan miring kepada pemerintah, yang dianggap tidak berbuat apa-apa, baik melalui pesan pendek dan media massa, pun sudah dibantah. SBY menilai apabila kritik ataupun serangan kepada pemerintah baik itu dari politikus, pengamat, maupun anggota DPR diperbolehkan dalam negara demokrasi. Namun, negara demokrasi juga memberikan hak kepada pemerintah mengenai apa yang disoroti itu, baik tentang data, logika, dan apa saja yang telah dilakukan pemerintah.<sup>9</sup> Sebelum kasus Ruyati muncul, dua menteri sudah diperintahkan Presiden pergi ke Arab Saudi dan membuat kesepakatan dengan Pemerintah Arab Saudi. Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Muhammin Iskandar berulangkali menjelaskan bahwa pihaknya sudah membuat semacam *soft moratorium*. Demikian pula, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang selalu mengatakan sudah membuat kesepakatan hukum untuk melindungi tenaga kerja kita di Arab Saudi. Jika faktanya TKI masih mendapatkan perlakuan yang tidak manusiawi di sana, berarti ada yang salah dengan perjanjian yang sudah dibuat. Atau paling tidak, ada kelemahan dalam menindaklanjuti kesepakatan yang sudah dibuat.<sup>10</sup>

9 "SBY Klaim Telah Berikan Perlindungan Dan Pembelaan Terhadap TKI", <http://www.tempointeraktif.com/hg/kesra/2011/06/23/brk,20110623-342731,id.html>, diakses tanggal 5 November 2011.

10 "Enam Langkah Penanganan TKI", <http://metrotvnews.com/read/tajuk/2011/06/23/802/Enam-Langkah-Penanganan-TKI/tajuk>, diakses tanggal 5 November 2011.

Upaya pemerintah lainnya dalam permasalahan TKI adalah dengan penghentian atau moratorium penempatan TKI penata laksana rumah tangga ke Malaysia sejak Juni 2009 dan adanya penandatanganan nota kesepahaman (MOU) antara pemerintah RI dan Malaysia di Bandung, Jawa Barat, pada akhir Maret 2011, yang diharapkan bisa memperbaiki Malaysia dalam memberikan pelayanan dan perlindungan TKI.<sup>11</sup> Selain itu, pemerintah telah mengeluarkan moratorium atau penghentian sementara TKI ke Arab Saudi yang berlangsung sejak 1 Agustus 2011. Selain terhadap Malaysia, pemerintah juga memberlakukan moratorium penempatan TKI penata laksana rumah tangga ke negara Kuwait, Jordania, dan Suriah. Moratorium ini bertujuan pula sebagai perbaikan kualitas dan pelayanan penempatan serta perlindungan TKI yang senantiasa terus ditingkatkan pemerintah. Perbaikan itu juga dipengaruhi oleh pelayanan yang diberikan oleh negara penempatan TKI, baik oleh pemerintah, pengguna, agensi, atau pihak terkait lainnya. Tugas BNP2TKI sangat berat karena melayani sekitar enam juta TKI dari 400 kabupaten/kota di 33 provinsi yang bekerja tersebar di 52 negara penempatan. Ditambahkan, pemerintah mendorong peningkatan penempatan TKI sektor formal atau nonrumah tangga. Dengan adanya hal ini, dorongan ditujukan kepada bidang perhotelan, industri, manufaktur, perminyakan, kesehatan dan bukan pada pekerja rumah tangga.<sup>12</sup> Kasus kekerasan terhadap TKI dan minimnya perlindungan menjadi catatan penting para TKI dan masyarakat Indonesia. Perwakilan RI di luar negeri diharapkan dapat bekerja keras membantu dan mencegah adanya kembali kekerasan dan pelanggaran HAM bagi para TKI di luar negeri, mengingat perwakilan RI tersebut merupakan ujung tombak dalam memberikan perlindungan kepada TKI.

### **III. IPU dan TKI Bermasalah**

Sebagai lembaga tinggi negara, DPR mempunyai peran yang sangat penting dalam keikutsertaannya melaksanakan ketertiban dunia. Hal ini sesuai dengan amanat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kepada kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dasar inilah yang menjelaskan keberadaan DPR tidak hanya sebatas menjalankan tugas-tugas institisionalnya saja. Namun, juga memiliki

11 "Pemerintah Tegas Terhadap Negara Penempatan TKI", <http://visijobs.com/beta/news/detail/2011/09/12/Pemerintah-Tegas-Terhadap-Negara-Penempatan-TKI>, diakses tanggal 6 November 2011.

12 "Pemerintah Harus Tegas Pada Negara Penempatan TKI", <http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news/2011/09/10/96026/Pemerintah-Harus-Tegas-pada-Negara-Penempatan-TKI>, diakses tanggal 6 November 2011.

posisi penting sebagai penguatan diplomasi terkait dalam implementasi politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif. Kaitannya dengan politik bebas aktif yang dijalankan DPR adalah diplomasi antarparlemen.

IPU adalah organisasi internasional yang mewadahi parlemen dari negara-negara yang berdaulat. Misi IPU yang tercantum adalah memperjuangkan perdamaian dan kerjasama antar bangsa-bangsa dan untuk kedudukan lembaga yang kokoh. IPU menjadi refleksi dari keinginan DPR untuk lebih berperan aktif di kancah internasional dengan berperan aktif dalam organisasi tersebut. Asia Pasifik Group (APG) IPU mempunyai visi menjadi organisasi di Asia Pasifik yang universal, organisasi yang dinamis dan efektif yang mampu memajukan penegakan hukum, nilai-nilai demokrasi, budaya, dan lembaga melalui kerja sama antar parlemen. Selain itu, organisasi ini juga mempunyai visi untuk dapat membantu parlemen dan anggota parlemen di semua bagian dunia dalam merespons secara efektif terhadap kebutuhan dan aspirasi mereka untuk perdamaian, hak asasi manusia, kesetaraan gender, kemakmuran, dan pembangunan.<sup>13</sup>

Pada masa konflik-konflik pasca-Perang Dingin bermunculan, sidang-sidang dalam konferensi IPU mulai diwarnai oleh debat-debat mengenai pengimplementasian nilai-nilai HAM. Seiring dengan hal tersebut, resolusi-resolusi tentang HAM dihasilkan oleh berbagai sidang-sidang IPU, mulai dari HAM secara umum sampai pada kasus-kasus pelanggaran HAM di dunia.<sup>14</sup> Isu HAM yang kerap muncul setiap tahunnya adalah pelanggaran HAM pada TKI bermasalah di luar negeri. Perlakuan tidak manusiawi yang diterima TKI di luar negeri telah menjadi perhatian banyak pihak. Sementara masih banyak kasus lainnya yang tidak terekspos dan tidak diketahui masyarakat termasuk pemerintah. Keterlibatan DPR-RI pada IPU memang belum terasa keterlibatannya pada permasalahan HAM khususnya pada penanganan TKI bermasalah di luar negeri. Namun pada isu HAM, DPR-RI telah menjadi inisiator debat khusus mengenai isu Myanmar di IPU dan meyakinkan parlemen anggota ASEAN untuk mendukung penyelesaian masalah pelanggaran HAM di Myanmar.<sup>15</sup>

13 "Pertemuan Asia Pasifik Group IPU Sepakati Beberapa Point Penting", <http://www.dpr.go.id/id/berita/bksap/2011/jul/16/2955/pertemuan-asia-pasifik-group-ipu-sepakati-beberapa-point-penting>, diakses tanggal 5 November 2011.

14 "Respon IPU terhadap Masalah-masalah Global Pasca Perang Dingin". Jakarta:Sekretariat Jenderal DPR-RI. Hal.220.

15 "Kiprah Aktif DPR-RI Di Dunia Internasional", <http://www.marzukialie.com/?show=parlemen&id=44>, diakses tanggal 5 November 2011.

IPU pada umumnya banyak menangani kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia terhadap anggota parlemen dengan pertimbangan bahwa anggota parlemen adalah penjaga terlaksananya hak asasi manusia di negara masing-masing. Jadi jelas bahwa hak asasi manusia adalah hak dan kewajiban anggota parlemen. Artinya, anggota parlemen selain memperjuangkan tegaknya hak asasi manusia, mereka juga memiliki hak asasi manusia. Dengan demikian hak asasi manusia dihormati dimanapun juga. Cara kerja IPU adalah biasanya sebuah kasus didasarkan pada laporan dari pihak tertentu, lalu dikombinasikan dengan keterangan dari pemerintah negara yang bersangkutan. Dari masukan tersebut, sebuah komite IPU mengkaji, baik berdasar hukum nasional negara yang bersangkutan maupun norma-norma internasional yang menyangkut masalah hak asasi manusia.<sup>16</sup>

Delegasi DPR-RI telah mengambil peran secara aktif dan memberikan kontribusi pada setiap Sidang Majelis IPU, seperti pada Sidang ke-123, yang berlangsung di Jenewa, tanggal 4-6 Oktober 2010. Hal tersebut tercermin dalam pembahasan berbagai tantangan dunia yang dihadapi, khususnya berkaitan dengan masalah perempuan, Palestina dan Timur Tengah, persoalan yang dihadapi oleh Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), serta isu migrasi dan pembangunan. Para delegasi juga menegaskan pentingnya pendekatan HAM dan pembangunan dalam penanganan masalah migrasi dalam pertemuan khusus mengenai Migrasi dan Pembangunan. Pada isu HAM, IPU masih perlu memberikan perhatiannya kepada kasus-kasus pelanggaran HAM berbasis gender yaitu bentuk kejahatan terhadap wanita seperti kekerasan, perkosaan dan kejahatan lainnya. Kekerasan terhadap wanita tidak hanya dipandang sebagai tindak pidana. Kasus tersebut masih sering terjadi setiap tahunnya, sehingga keberadaan pandangan ataupun resolusi IPU mengenai perlindungan kepada wanita diharapkan segera dibuat. Isu kekerasan pelanggaran HAM berbasis gender telah dinyatakan pada deklarasi PBB mengenai Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan tahun 1993. IPU sebenarnya telah menghasilkan resolusi terkait perlindungan hak-hak wanita, namun tidak menyentuh langsung kepada permasalahan HAM, pada khususnya TKI yang bekerja di luar negeri.<sup>17</sup>

---

16 "Anggota Parlemen Adalah Penjaga Hak Asasi Manusia", [http://www.tempo.co.id/ang/har/1996/961001\\_1.htm](http://www.tempo.co.id/ang/har/1996/961001_1.htm), diakses tanggal 5 November 2011.

17 Ibid.

## BAB 5

### KESIMPULAN DAN SARAN

Pada dasarnya, IPU mempunyai wacana untuk memperhatikan permasalahan HAM, namun masih terbatas pada penanganan HAM pada lingkup anggota parlemen para anggota IPU. Globalisasi tidak bisa dikatakan sebagai sebab utuh imigrasi atau arus perpindahan penduduk lintas batas negara. Pada kenyataannya orang-orang telah hidup berpindah-pindah dari satu tempat ke tempat lain sejak berabad-abad lalu karena alasan yang makin beragam, bahkan sebelum fenomena globalisasi diwacanakan.

Penyiksaan diluar batas perikemanusiaan yang menimpa TKW asal Indonesia oleh Warga Saudi Arabia harus dijadikan momentum untuk mulai membawa masalah pelanggaran HAM berat terhadap TKI khususnya di Saudi Arabia ke tingkat dunia. Sebelum membawa kasus ke tingkat Dewan HAM PBB atau Mahkamah Pidana Internasional, terdapat syarat apakah pengadilan Saudi Arabia efektif menghukum pelakunya. Karenanya, pemerintah Indonesia harus secara ketat mengawasi jalannya penuntutan kepada pelaku Penyiksaan dan Pembunuhan tersebut dan secara transparan menyampaikan hasilnya kepada Publik. Tepatnya, jangan hanya dijadikan propaganda awal untuk kepentingan pembentukan citra "memperhatikan rakyat" belaka, lalu lupa menekuni kelanjutan kasusnya. Dalam beberapa kasus, pihak Saudi Arabia pun kadang bertindak diskriminatif yang lebih berpihak pada warga negaranya sendiri atau sering kesulitan memperoleh dukungan identitas korban.

Paralel dengan hal tersebut, pemerintah harus mengeluarkan kebijakan yang berpihak pada upaya penciptaan lapangan kerja sebanyak-banyaknya. Jika diperlukan, pemerintah dapat melakukan perubahan paradigma pembangunan yang berimplementasi secara khusus diarahkan menuju sektor yang dapat menyerap tenaga kerja dalam skala yang besar, seperti proyek infrastruktur skala besar, sektor usaha kecil, dan sebagainya.

## BIBLIOGRAFI

### Buku

Bhagwati, Jagdish. 2004." *International Flow of Humanity*," dalam *In Defense of Globalization*. London: Oxford University Press.

"Pelayanan Sosial Bagi TKI Bermasalahdi Malaysia". 2007. Departemen Sosial RI: Jakarta.

Kertonegoro, Sentanoe. 1994. "Migrasi Tenaga Kerja". Agung:Jakarta.

Respon IPU terhadap Masalah-masalah Global Pasca Perang Dingin. Jakarta:P3I Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2000.

Sudono, Agus. 1997. "Perburuan Dari Masa Ke Masa". Pustaka Cidesindo: Jakarta.

### Internet

"Mengapa TKW Sering Disiksa di Arab?", <http://www.wartadunia.com/mengapa-tkw-sering-disiksa-di-arab.html>, diakses tanggal 1 November 2011. <http://www.lihatberita.com/2011/06/akibat-perusahaan-palsukan-data-tki.html>

"Pertemuan Asia Pasifik Group IPU Sepakati Beberapa Point Penting", <http://www.dpr.go.id/id/berita/bksap/2011/jul/16/2955/pertemuan-asia-pasifik-group-ipu-sepakati-beberapa-point-penting>, diakses tanggal 5 November 2011.

"Anggota Parlemen Adalah Penjaga Hak Asasi Manusia", [http://www.tempo.co.id/ang/har/1996/961001\\_1.htm](http://www.tempo.co.id/ang/har/1996/961001_1.htm), diakses tanggal 5 November 2011.

"Kiprah Aktif DPR-RI Di Dunia Internasional", <http://www.marzukialie.com/?show=parlemen&id=44>, diakses tanggal 5 November 2011.

“Enam Langkah Penanganan TKI”, <http://metrotvnews.com/read/tajuk/2011/06/23/802/Enam-Langkah-Penanganan-TKI/tajuk>, diakses tanggal 5 November 2011.

“SBY Klaim Telah Berikan Perlindungan Dan Pembelaan Terhadap TKI”, <http://www.tempointeraktif.com/hg/kesra/2011/06/23/brk,20110623-342731,id.html>, diakses tanggal 5 November 2011.

“Pemerintah Harus Tegas Pada Negara Penempatan TKI”, <http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news/2011/09/10/96026/Pemerintah-Harus-Tegas-pada-Negara-Penempatan-TKI>, diakses tanggal 6 November 2011.

“Pemerintah Tegas Terhadap Negara Penempatan TKI”, <http://visijobs.com/beta/news/detail/2011/09/12/Pemerintah-Tegas-Terhadap-Negara-Penempatan-TKI>, diakses tanggal 6 November 2011.

**BUKU KETIGA**

**ISU GLOBAL KESEHATAN IBU DAN ANAK**

Oleh: *Rahmi Yuningsih, SKM\**

---

\* Penulis adalah calon peneliti bidang kesejahteraan sosial di Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR-RI sejak Februari 2010.

## BAB 1

# PENDAHULUAN

Kesehatan merupakan bagian terpenting dalam kehidupan manusia. Tanpa adanya kondisi jiwa dan raga yang sehat, aktifitas sehari-hari akan terganggu. Menjaga kondisi kesehatan saat ini merupakan suatu investasi terbesar untuk keberlanjutan hidup di masa depan. Kebutuhan kesehatan merupakan hak dasar setiap manusia yang harus terpenuhi. Hak mendapatkan pelayanan kesehatan menjadi milik semua manusia baik yang tinggal di pedesaan, di daerah terpencil maupun yang tinggal diperkotaan. Dalam UUD 1945 Pasal 28H Ayat 1 dan UU No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan Pasal 5 Ayat 2 disebutkan bahwa kesehatan merupakan hak manusia yang paling mendasar. Sehingga menjadi kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakan upaya pelayanan kesehatan yang adil dan merata yang dapat dirasakan oleh semua penduduk Indonesia. Definisi kesehatan menurut *World Health Organization (WHO)* adalah suatu keadaan fisik, mental dan sosial tidak hanya bebas dari penyakit dan cacat. Sedangkan menurut UU No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, kesehatan merupakan keadaan sehat baik secara fisik, mental, spiritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis. Dari dua definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pengertian sehat telah mengalami perkembangan tidak hanya secara jelas mempengaruhi kondisi fisik tubuh seperti terserang penyakit dan cacat yang pada intinya secara fisik tampak adanya ketidakseimbangan melainkan juga meliputi kondisi mental, spiritual dan sosial yang tidak tampak secara fisik namun dapat dirasakan.

Masalah kesehatan yang menjadi perhatian dunia dan dimasukkan ke dalam komitmen global *Millenium Development Goals (MDGs)* antara lain masalah gizi, kesehatan anak, kesehatan ibu dan penyakit infeksi seperti HIV/AIDS, malaria dan tuberkulosis. Permasalahan gizi menjadi perhatian karena dapat menggambarkan derajat kesehatan suatu bangsa dan menjadi tolak ukur dari tingkat kemiskinan suatu bangsa sebab status gizi berhubungan langsung

dengan kemampuan memenuhi kebutuhan dasar manusia yaitu pangan. Kesehatan anak dan ibu merupakan indikator dari tingkat pengetahuan dan keterjangkauan dengan unit pelayanan kesehatan. Kematian anak dan ibu lebih sering terjadi di daerah pedesaan atau pedalaman dengan pengetahuan yang rendah. Selain itu, kematian ibu dan anak merupakan indikator derajat kesehatan suatu bangsa. Sedangkan penyakit infeksi masih menjadi tren masalah kesehatan masyarakat, terutama penyakit HIV/AIDS yang sangat mengkawatirkan. Setiap tahun jumlah penderita selalu mengalami peningkatan sebab penyakit HIV/AIDS berhubungan dengan perilaku sehingga sulit untuk diubah. Kondisi malaria yang mengkawatirkan adalah yang menyerang ibu dan anak-anak. Pada daerah pedalaman, penyakit malaria menjadi suatu tren kesehatan masyarakat. Penyakit tuberkulosis juga menjadi perhatian, saat ini telah terjadi *multidrug resistance* dimana bakteri telah kebal dengan obat yang biasa digunakan. Kondisi tubuh dengan tuberkulosis membuat daya tahan tubuh menurunkan sehingga mudah terserang penyakit infeksi lainnya.

Kesehatan ibu dan anak merupakan investasi terbesar bagi suatu bangsa. Ibu berperan penting dalam melahirkan dan menumbuhkembangkan anak yang akan menjadi generasi penerus bangsa. Pada masa kehamilan, ibu mengalami peningkatan kebutuhan zat gizi seperti karbohidrat, protein, vitamin dan mineral. Dengan terpenuhinya kebutuhan tersebut, ibu yang sehat akan melahirkan bayi yang sehat pula. Namun, masih banyak kasus gangguan kesehatan pada ibu selama melahirkan. Gangguan kesehatan yang dialami ibu pada masa kehamilan dapat mempengaruhi kesehatan janin dalam kandungan hingga melahirkan dan masa pertumbuhan bayi. Gangguan pada kesehatan ibu tidak jarang menimbulkan kematian.

Setiap hari sekitar 1000 perempuan meninggal dengan penyebab terkait dengan kehamilan dan melahirkan. Pada tahun 2008, 358.000 ibu meninggal pada masa kehamilan dan melahirkan dan 99% diantaranya terjadi di negara berkembang. Kematian ibu lebih tinggi di daerah pedesaan dengan kondisi keiskinan dan pendidikan rendah. Usia juga mempengaruhi kematian ibu, usia remaja mempunyai resiko komplikasi yang lebih besar dari pada perempuan yang lebih tua.<sup>1</sup> Gangguan selama kehamilan dapat dicegah sehingga dapat meminimalkan gangguan kesehatan selama kehamilan dan melahirkan dan juga memperkecil angka kematian ibu.

---

<sup>1</sup> World Health Organization, Trends in Maternal Mortality 1990 to 2008, [http://www.who.int/reproductive\\_health/publication/monitoring/9789241500265/en/index.html](http://www.who.int/reproductive_health/publication/monitoring/9789241500265/en/index.html) diakses tanggal 26 Oktober 2011

Selain kesehatan ibu, kesehatan anak juga berperan penting dalam investasi suatu bangsa. Anak yang sehat dapat mendukung proses belajar sehingga menjadi generasi yang cerdas. Anak merupakan golongan usia yang sangat rentan terhadap gangguan kesehatan. Pada usia tersebut, imunitas tubuh terhadap penyakit infeksi mulai terbentuk, namun di satu sisi imunitas tubuh tidak dapat melawan serangan penyakit sehingga mudah terserang penyakit. Pada usia tersebut pula anak mulai menjadi aktif dan tak jarang mengalami penurunan konsumsi makanan. Kondisi-kondisi seperti ini membuat kesehatan anak mulai terganggu.

Banyaknya masalah dan pentingnya meningkatkan kesehatan ibu dan anak menjadi bagian dari fokus dunia internasional untuk segera diselesaikan. Hal tersebut semakin kuat dengan adanya komitmen MDGs yang digaungkan pada tahun 2000. Menurunkan angka kematian anak yang didalamnya terkandung unsur neonatal, bayi dan balita dan meningkatkan kesehatan ibu merupakan tujuan keempat dan kelima MDGs. Mendesaknya tujuan MDGs untuk dicapai, *Inter Parliamentary Union (IPU)*, sebagai persatuan parlemen dunia, melakukan pertemuan di Kampala pada tahun 2009 mengenai akselerasi pencapaian tujuan MDGs. Pertemuan tersebut telah menghasilkan beberapa pernyataan terkait dengan upaya bersama dalam penanganan kesehatan anak dan kesehatan ibu antara lain pengalokasian anggaran, pembuatan kebijakan yang mendukung kesehatan ibu dan anak, upaya pengawasan yang optimal, pengadaan sumber daya yang berkualitas, kemudahan akses layanan persalinan, peningkatan kesadaran, koordinasi dan kemitraan dan pemberdayaan perempuan. Kesehatan anak dan kesehatan ibu menjadi poin yang diangkat ketiga kalinya dalam pertemuan IPU. Kesehatan ibu dan anak menjadi penting karena menyangkut generasi penerus dan juga mencerminkan derajat kesehatan masyarakat sebab kematian ibu dan anak sering kali terkait dengan akses terhadap pelayanan kesehatan seperti biaya, tranportasi, jarak dan lainnya.

Oleh karena itu, permasalahan yang diangkat adalah (a.) Bagaimanakah kondisi kesehatan ibu dan anak baik secara global maupun nasional? (b.) Bagaimanakah upaya yang dilakukan IPU dalam menangani masalah kesehatan ibu dan anak?

## BAB 2

### PENTINGNYA KESEHATAN IBU DAN ANAK

Yang dimaksud dengan ibu dalam kesehatan ibu adalah perempuan dalam masa kehamilan, melahirkan dan masa nifas atau 42 hari setelah melahirkan. Sedangkan anak yang dimaksud dalam kesehatan anak adalah kelompok usia di bawah lima tahun. Ibu dan anak merupakan hal penting yang tidak dapat dipisahkan. Kehidupan bermula dari janin dalam kandungan ibu. Bermula dari masa kehamilan tersebut, janin tumbuh dan berkembang menjadi janin yang siap dilahirkan dalam waktu sekitar 36 minggu. Pada masa kehamilan, seorang ibu dituntut memiliki asupan gizi yang cukup untuk mendukung pertumbuhan janin dan untuk menjaga kesehatan ibu. Kondisi ibu yang sehat akan melahirkan bayi dengan kondisi yang sehat pula.

Gizi ibu selama kehamilan merupakan salah satu faktor penentu yang berpengaruh pada kelahiran bayi secara normal dan bayi sehat. Selama kehamilan terjadi peningkatan kebutuhan zat gizi seperti karbohidrat, protein, vitamin dan mineral untuk memenuhi kebutuhan yang terkait dengan perubahan dalam tubuh ibu dan perkembangan janin. Pada kehamilan normal perubahan antara lain tampak pada penambahan berat badan sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangan janin, tambahan cadangan lemak, pembentukan dan perkembangan plasenta, peningkatan cairan tubuh.<sup>2</sup>

Masalah pada kesehatan ibu tidak jarang menimbulkan kematian. Penyebab langsung kematian ibu yang umumnya terjadi antara lain pendarahan, keguguran, aborsi yang tidak aman, infeksi penyakit menular dan proses persalinan yang lama.<sup>3</sup> Sedangkan penyebab tidak langsung kematian ibu terkait dengan pengetahuan dan pendidikan mengenai pentingnya pemeriksaan kehamilan yang masih rendah terutama di daerah pedesaan. Masih banyak yang beranggapan bahwa kehamilan

2 Kementerian Kesehatan RI, Pedoman Gizi Ibu Hamil dan Pengembangan Makanan Tambahan Ibu Hamil Berbasis Pangan Lokal, 2010: 6

3 World Health Organization, Maternal Health”, [http://www.who.int/topics/maternal\\_health/en/](http://www.who.int/topics/maternal_health/en/), diakses tanggal 26 Oktober 2011.

dan persalinan merupakan sesuatu yang alami yang berarti tidak memerlukan pemeriksaan dan perawatan tanpa disadari bahwa ibu hamil termasuk kelompok risiko tinggi. Kendala sosial ekonomi dan budaya seperti di Indonesia misalnya banyak yang masih mengutamakan bapak dari pada ibu. Sebagai contoh dalam hal makanan, bapak didahuluikan untuk mendapatkan makanan yang bergizi sedangkan bagian yang tertinggal diberikan kepada ibu sehingga angka anemia atau kekurangan darah pada ibu cukup tinggi. Selain itu, melahirkan pada kondisi empat terlalu yaitu terlalu muda, terlalu tua, terlalu sering, terlalu banyak dan tiga terlambat yaitu terlambat mengambil keputusan, terlambat untuk dikirim ke tempat pelayanan kesehatan dan terlambat mendapatkan pelayanan kesehatan. Dan juga masih banyaknya kelahiran yang ditolong oleh tenaga non-kesehatan seperti dukun tradisional.<sup>4</sup>

Pada anak, asupan gizi juga perlu diperhatikan mengingat usia lima tahun pertama merupakan masa pertumbuhan otak. Masa kritis dalam perkembangan otak manusia dimana pada masa otak berkembang cepat sejak 2 bulan dalam kandungan sampai dengan umur dua tahun. Pertumbuhan normal jaringan otak anak sebelum usia tiga tahun mencapai 80% berat otak orang dewasa. Asupan gizi harus terpenuhi dengan seimbang, jika tidak terpenuhi akan menimbulkan kelainan-kelainan fisik maupun mental. Kekurangan gizi pada masa bayi dan anak-anak mengakibatkan kelainan yang sulit atau tidak dapat disembuhkan dan menghambat perkembangan selanjutnya. Pada usia 5-15 tahun perkembangan intelektual dan fisik banyak dipengaruhi oleh status gizi selama masa bayi sampai pra-sekolah.

Penelitian di Jamaika menunjukkan bahwa pada usia 6-10 tahun, kecerdasan anak yang menderita gizi kurang pada waktu bayi lebih rendah dari pada kecerdasan anak yang cukup gizi pada masa bayi. Dalam keadaan gizi yang baik, tubuh mempunyai cukup kemampuan untuk mempertahankan diri dari pengaruh infeksi. Jika keadaan gizi menjadi buruk maka reaksi kekebalan tubuh akan menurun yang berarti kemampuan tubuh mempertahankan diri terhadap serangan infeksi menjadi turun. Oleh karena itu, setiap bentuk gangguan gizi sekalipun dengan gejala defisiensi yang ringan merupakan pertanda awal dari terganggunya kekebalan tubuh terhadap penyakit infeksi. Misalnya infeksi *protozoa* pada anak yang tingkat gizinya lebih rendah akan jauh lebih parah dibandingkan dengan anak yang gizinya baik. Gizi buruk mengakibatkan terjadinya gangguan terhadap produksi antibodi dalam tubuh.

<sup>4</sup> Eny Retna Ambarwati dan Y. Sriati Rismintari. 2009. *Asuhan Kebidanan Komunitas*. Yogyakarta: Nuha Medika, 2009:11

Penurunan produksi antibiotik tertentu akan mengakibatkan mudahnya bahan penyakit masuk ke dalam tubuh seperti dinding usus. Dinding usus dapat mengalami kemunduran dan juga dapat mengganggu produksi berbagai enzim untuk pencernaan makanan. Makanan tidak dapat dicerna dengan baik dan akan menyebabkan terganggunya penyerapan zat gizi sehingga dapat memperburuk keadaan gizi. Meskipun data penyebab kematian bayi dan anak jarang menyebutkan secara eksplisit peranan ragam gizi pada bayi tetapi banyak para ahli gizi masyarakat menekankan pentingnya gizi sebagai salah satu upaya untuk menurunkan angka kematian bayi dan anak serta meningkatkan mutu hidup. Dengan kata lain, dalam kebijaksanaan pembangunan kesehatan, ragam gizi diakui sebagai salah satu penyebab penting tingginya mobilitas dan mortalitas bayi di Indonesia khususnya dan di negara-negara berkembang pada umumnya. Telah banyak bukti penelitian yang menunjukkan bahwa penyebab utama dari kematian, penyakit dan terlambatnya pertumbuhan anak di negara-negara belum maju merupakan kompleksitas hubungan timbal balik yang saling mendorong atau sinergisme antara status gizi dan infeksi.<sup>5</sup>

Banyak faktor yang mempengaruhi angka kematian bayi, diantaranya status gizi ibu dan penyakit seperti diare dan pneumonia. Faktor ini saling berhubungan, anak dengan status gizi yang kurang akan memiliki imunitas yang rendah sehingga mudah terserang penyakit infeksi seperti diare dan pneumonia. Kekurangan gizi dapat mengganggu pertumbuhan dan perkembangan, menjadi lebih rentan terhadap penyakit infeksi dan menyebabkan kematian anak.<sup>6</sup> Berdasarkan Profil Kesehatan Indonesia tahun 2009, faktor yang mempengaruhi kematian bayi adalah kurang meratanya pelayanan kesehatan terutama di daerah pedesaan dan pedalaman. Selain itu, kondisi ekonomi yang tercermin dengan pendapatan ekonomi yang kurang membuat kekurangan gizi yang dapat menyebabkan mudahnya infeksi penyakit.<sup>7</sup>

Kesehatan ibu dan anak bersama dengan tingkat morbiditas suatu penyakit merupakan indikator untuk menggambarkan kondisi kesehatan masyarakat suatu bangsa. Kesehatan ibu dan anak juga merupakan bagian dari komitmen MDGs. Tujuan empat MDGs yaitu menurunkan angka kematian anak yang terdiri dari kematian balita, kematian bayi dan kematian neonatal hingga dua per tiga dalam kurun waktu 1990-2015. Selain itu, anak usia satu tahun yang diimunisasi juga masuk ke dalam indikator ini. Sedangkan kesehatan

5 Soekidjo Notoatmodjo, *Kesehatan Masyarakat: Ilmu dan Seni*. Jakarta: Rineka Cipta, 2007: 248

6 Ibid. hal 234

7 Kementerian Kesehatan RI. *Profil Kesehatan Indonesia 2009*, 2010.

ibu merupakan tujuan kelima MDGs yaitu menurunkan angka kematian ibu hingga tiga per empat dalam kurun waktu 1990-2015. Kelahiran yang ditolong tenaga kesehatan terlatih juga menjadi fokus dalam indikator ini. akses kesehatan reproduksi bagi semua penduduk pada tahun 2015 yang terdiri dari peningkatan cakupan pemakaian kontrasepsi bagi perempuan menikah usia 15-49 tahun, angka kelahiran pada remaja usia 15-19 tahun, cakupan pelayanan antenatal, cakupan kebutuhan keluarga berencana yang tidak terpenuhi.

## BAB 3

### KONDISI GLOBAL KESEHATAN IBU DAN ANAK

Di benua Asia dan Afrika telah terjadi penurunan angka kematian ibu walaupun belum seperti yang ditargetkan dalam MDGs. Sejak tahun 1990 sampai 2008, rasio angka kematian ibu menurun 2,3% per tahun padahal target pencapaian MDGs memerlukan penurunan 5,5% per tahun. Tingginya angka kematian ibu di beberapa wilayah di dunia mencerminkan ketidakadilan dalam akses ke pelayanan kesehatan dan terkait dengan kesenjangan ekonomi antara kaya dan miskin. Hampir semua kematian ibu (99%) terjadi di negara berkembang dengan lebih dari 50% berada di Sub-Sahara afrika dan Asia Selatan.

Rasio kematian ibu di negara berkembang adalah 290 per 100.000 kelahiran hidup sedangkan di negara maju 14 per 100.000 kelahiran hidup. Ada kesenjangan yang terjadi di beberapa negara di antara penduduk dengan pendapatan tinggi dan rendah dan penduduk yang tinggal di perkotaan dan di perdesaan. Kematian ibu lebih banyak terjadi di negara dengan pendapatan rendah dan tinggal di pedesaan. Risiko kematian ibu tertinggi ada pada kelompok remaja atau di bawah usia 15 tahun. Risiko diantaranya komplikasi dalam kehamilan dan persalinan merupakan penyebab utama kematian di hampir semua negara berkembang. Selain itu, jumlah remaja yang hamil di negara berkembang lebih banyak dari pada remaja di negara maju dan risiko kematian karena kehamilan jauh lebih tinggi. Dengan perkiraan 1 banding 4.300 di negara maju dan 1 banding 120 di negara berkembang. Penyebab kematian ibu merupakan hasil komplikasi selama kehamilan dan melahirkan. Komplikasi lainnya timbul sebelum kehamilan dan makin buruk selama kehamilan. Penyebab utamanya adalah pendarahan, infeksi setelah melahirkan, tekanan darah tinggi selama kehamilan, gangguan pada saat kehamilan, aborsi yang tidak aman, dan sisanya disebabkan oleh penyakit malaria, anemia dan HIV/AIDS selama kehamilan.

Sebagian besar penyebab kematian ibu dapat dihindari di antaranya dengan memberikan pelayanan kesehatan sehingga komplikasi dapat dihindari. Setiap perempuan membutuhkan akses perawatan antenatal dan pasca melahirkan yang dilakukan oleh tenaga terlatih. Perawatan tersebut antara lain:

1. pendarahan parah setelah melahirkan dapat membunuh perempuan yang sehat dalam waktu dua jam tanpa pengawasan. Penyuntikan oksitosin segera setelah melahirkan secara efektif mengurangi risiko pendarahan.
2. infeksi setelah melahirkan dapat dihilangkan jika prosedur kebersihan dilakukan dan jika ada gejala dan tanda infeksi segera disadari dan diobati secara cepat dan tepat.
3. pre-eklamsia sebaiknya cepat terdeteksi sebelum kejang dan komplikasi terjadi yang mengancam jiwa. Pemberian obat-obatan seperti *magnesium sulfat* untuk pre-eklamsia dapat menurunkan risiko perempuan terkena eklamsia.
4. kesulitan melahirkan terjadi ketika kepala bayi terlalu besar atau posisi bayi tidak normal saat dilahirkan. Sebuah alat sederhana untuk mengidentifikasi masalah ini ada pada awal persalinan adalah partograf. Para tenaga terlatih dapat menggunakan partograf untuk mengidentifikasi dan mengelola persalinan sebelum kehidupan ibu dan bayi terancam. Jika diperlukan operasi pembedahan besar (*sectio caesar*) dapat dilakukan pada persalinan.
5. Untuk menghindari kematian ibu, penting dihindari kehamilan yang tidak diinginkan dan kehamilan terlalu dini. Sehingga semua perempuan termasuk remaja memerlukan akses ke keluarga berencana, pelayanan aborsi yang aman yang dilindungi hukum dan kualitas perawatan pasca aborsi.

Tidak semua perempuan mendapatkan pelayanan kesehatan yang dibutuhkan selama masa kehamilan dan melahirkan. Seperti perempuan di daerah terpencil misalnya di daerah yang sedikit tenaga kesehatan seperti Sub-Sahara Afrika dan Asia Selatan. Hanya 66% perempuan di negara berkembang yang mendapatkan manfaat dari pelayanan kesehatan tenaga kesehatan. Ini berarti ada jutaan kelahiran yang tidak ditolong oleh bidan, dokter atau perawat yang terlatih untuk menolong persalinan. Kondisi yang berbeda di negara berpendapatan tinggi, hampir semua perempuan melakukan empat kali kunjungan antenatal, pertolongan persalinan oleh tenaga terlatih dan perawatan paska melahirkan. Hanya beberapa saja yang tidak sepenuhnya melakukan perawatan antenatal kurang dari empat kali. Faktor lain yang menghambat

perempuan mendapatkan perawatan selama kehamilan dan persalinan antara lain: kemiskinan, jarak ke lokasi pelayanan kesehatan, kurangnya informasi, minimnya pelayanan dan budaya setempat yang menghambat.

Meningkatkan kesehatan ibu merupakan salah satu prioritas utama WHO. WHO ikut berupaya untuk mengurangi angka kematian ibu dengan menyediakan pedoman, menetapkan standar global dan memberikan dukungan teknis kepada negara anggota. Selain itu, WHO juga mendukung untuk ketersediaan pelayanan kesehatan yang lebih terjangkau dengan membuat bahan-bahan desain pelatihan dan pedoman bagi pekerja kesehatan, dan mendukung negara-negara untuk melaksanakan kebijakan dan program serta memonitor kemajuan pelaksanaan kebijakan dan program.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> World Health Organization, Maternal Mortality, [http://www.who.int/media\\_center/factsheets/fs348/en/index.html](http://www.who.int/media_center/factsheets/fs348/en/index.html) diakses tanggal 26 Oktober 2011

## **BAB 4**

### **KONDISI KESEHATAN IBU DAN ANAK DI INDONESIA**

Tujuan empat MDGs yaitu menurunkan angka kematian anak meliputi angka kematian balita, angka kematian bayi, angka kematian neonatal serta meningkatkan persentase anak usia satu tahun yang diimunisasi campak. Target 2015 menurunkan angka kematian balita hingga dua per tiga dari tahun 1990 hingga tahun 2015. Angka kematian balita merupakan indikator yang dipakai untuk mengetahui jumlah kematian anak berusia 0 tahun sampai mendekati usia 5 tahun per 1.000 kelahiran hidup. Angka kematian balita mengalami penurunan drastis dari tahun 1991 sebesar 97 menjadi 44 pada tahun 2007 dan semakin mendekati target tahun 2015 yaitu 32. Selain itu, angka kematian bayi merupakan ukuran epidemiologi yang dipakai untuk mengetahui jumlah kematian yang terjadi pada bayi saat bayi lahir hingga berusia tepat satu tahun per 1.000 kelahiran hidup. Angka kematian bayi juga pengalami penurunan dari 68 pada tahun 1991 menjadi 34 pada tahun 2007. Sedangkan target 2015 sebesar 23. Angka kematian neonatal adalah angka kematian bayi yang terjadi pada bulan pertama setelah dilahirkan per 1.000 kelahiran hidup. Angka kematian neonatal juga mengalami penurunan dari tahun 1991 sebesar 32 menjadi 19 pada tahun 2007. Indikator terakhir adalah persentase anak usia satu tahun yang diimunisasi campak mengalami peningkatan cakupan imunisasi. Dari 1991 sebesar 44,5% menjadi 67,0% pada tahun 2007.<sup>9</sup>

Namun, masih terdapat kesenjangan daerah dalam pencapaian target tersebut seperti perbedaan akses atas pelayanan kesehatan terutama di daerah-daerah miskin dan terpencil. Solusinya adalah memperkuat sistem kesehatan dan meningkatkan akses pada pelayanan kesehatan terutama masyarakat miskin dan daerah terpencil. Walaupun pelayanan antenatal dan pertolongan

---

<sup>9</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. *Laporan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium Indonesia 2010*, 2010: 57

persalinan oleh tenaga kesehatan cukup tinggi, beberapa faktor seperti resiko tinggi saat kehamilan dan aborsi perlu mendapat perhatian. Upaya menurunkan angka kematian ibu didukung pula dengan meningkatkan angka pemakaian kontrasepsi dan menurunkan *unmet need* yang dilakukan melalui peningkatan akses dan kualitas pelayanan KB dan kesehatan reproduksi. Ke depan, upaya peningkatan kesehatan ibu diprioritaskan pada perluasan pelayanan kesehatan berkualitas, pelayanan obstetrik yang komprehensif, peningkatan pelayanan keluarga berencana dan penyebarluasan komunikasi, informasi dan edukasi kepada masyarakat.

Angka kematian ibu merupakan indikator untuk melihat banyaknya perempuan yang meninggal pada saat hamil, melahirkan dan dalam masa nifas atau 42 hari setelah melahirkan dengan penyebab kematian terkait dengan gangguan kehamilan dan penanganannya per 1000 kelahiran hidup. Saat ini penurunan AKI masih jauh dari target tahun 2015 sehingga membutuhkan perhatian khusus dalam penanganannya. Pada tahun 1991, AKI sebesar 390 menurun menjadi 228 pada tahun 2007 namun masih jauh dari target 2015 yaitu 102. Tujuan lima lainnya adalah peningkatan proporsi kelahiran yang ditolong oleh tenaga kesehatan terlatih mengalami peningkatan dari 40,70% pada tahun 1991 menjadi 77,34% pada tahun 2009. Angka pemakaian kontrasepsi bagi perempuan menikah usia 15-49 tahun dengan semua cara sudah mengalami peningkatan dari 49,7% pada tahun 1991 menjadi 61,4% pada tahun 2007. Namun yang membutuhkan perhatian khusus indikator pemakaian kontrasepsi pada perempuan menikah usai 15-49 tahun dengan menggunakan cara modern. Walaupun sudah mengalami peningkatan dari 47,1% pada tahun 1991 menjadi 57,4% pada tahun 2007. Angka kelahiran pada remaja perempuan usia 15-19 tahun per 1000 perempuan usia 15-19 tahun mengalami penurunan dari usia 67 pada tahun 1991 menjadi usia 35 tahun pada tahun 2007. Ibu hamil yang melakukan pelayanan antenatal sedikitnya satu kali kunjungan telah meningkat dari 75% pada tahun 1991 menjadi 93,3% pada tahun 2007 sedangkan yang melakukan kunjungan antenatal penuh atau empat kunjungan mengalami peningkatan dari 56% pada tahun 1991 menjadi 81,5% pada tahun 2007. Selain itu, indikator tujuan lima lainnya adalah *unmet need* atau kebutuhan keluarga berencana yang tidak terpenuhi. Mengalami penurunan dari 12,7% pada tahun 1991 menjadi 9,1% pada tahun 2007 namun masih membutuhkan perhatian khusus.<sup>10</sup>

---

10 Ibid. hal 11

## **BAB 5**

### **PERAN IPU DALAM ISU KESEHATAN IBU DAN ANAK**

Sidang IPU ketiga tentang kesehatan ibu dan anak diadakan di Kampala pada tanggal 23 sampai dengan 25 November 2009 dihadiri oleh 15 negara yaitu Bolivia, El Salvador, Ethiopia, Ghana, Indonesia, Italy, Kenya, Lesotho, Mali, Namibia, Rwanda, Sierra Leone, Turkey, Uganda, Zambia dan the East African Legislatif Assembly. Sidang membahas mengenai peran parlemen dalam pencapaian tujuan MDGs 4 dan 5 khususnya mengenai peningkatan akses pelayanan kesehatan untuk perempuan dan bayi. Data menunjukan lebih dari setengah juta perempuan meninggal tiap tahunnya karena komplikasi selama kehamilan dan melahirkan dan empat juta bayi meninggal dalam usia di bawah 28 hari. Faktor pemberat mortalitas ibu dan bayi adalah banyaknya perempuan yang terserang penyakit HIV/AIDS yang memberikan banyak pengaruh pada kehidupan dan calon bayi dikarenakan adanya pola transmisi baru penyakit HIV/AIDS dari ibu ke janin. Selain itu, penyakit malaria juga menjadi faktor pemberat dalam kehamilan. Sidang menghasilkan komitmen untuk memprioritaskan masalah kesehatan ibu dan anak pada skala nasional. Penanganan kesehatan ibu dan anak meliputi elemen-elemen seperti komitmen dari semua pihak, dukungan politis, kerja sama dan koordinasi antara *stakeholder*. Sidang menghasilkan komitmen antara lain:

#### **1. Anggaran**

Peningkatan alokasi anggaran untuk sektor kesehatan terutama anggaran terkait kesehatan ibu dan fokus pada masyarakat miskin. Penekanan pada pentingnya anggaran responsif gender sebagai terjaminnya kesehatan ibu dan anak. Selain itu, skema asuransi sosial juga penting dalam membiayai kesehatan ibu dan anak.

## **2. Kebijakan**

Memanfaatkan peran legislasi untuk mengurangi hambatan dan memfasilitasi pelayanan kesehatan dengan melakukan amandemen peraturan yang berlaku yang ternyata menghambat akses terhadap pelayanan kesehatan kepada perempuan dan anak, memperbarui peraturan yang tidak relevan dengan perkembangan kebutuhan pelayanan kesehatan pada perempuan dan anak dan menetapkan peraturan baru yang dibutuhkan. Sehingga peraturan di masing-masing negara mencerminkan komitmen internasional yang telah disepakati.

## **3. Pengawasan**

Pengawasan berguna untuk mengawasi kinerja pemerintah dalam menjalankan peraturan yang berlaku dan melaksanakan anggaran yang telah disetujui. Upaya pengawasan meliputi kunjungan lapangan dan rapat dengar pendapat publik. Selain itu, menjamin agar semua komisi-komisi yang ada mengawasi pelaksanaan penanganan kesehatan ibu dan anak guna memastikan upaya kesehatan ibu dan anak mendapatkan sumber daya yang cukup. Pembentukan kelompok kerja yang terdiri dari anggota parlemen yang berasal dari komisi yang berbeda-beda seperti kesehatan, keuangan, pendidikan dan kesetaraan gender untuk mengkoordinasi pekerjaan komisi dan parlemen terkait kesehatan ibu dan anak. Selain itu, pengawasan terhadap pemberantasan korupsi di segala lini juga diperlukan agar terjadi pemerataan pelayanan kesehatan.

## **4. Sumber Daya Manusia**

Hal terpenting adalah mengatasi masalah SDM terutama di sektor kesehatan seperti masalah penyebaran SDM yang tidak merata, masalah jumlah SDM yang tidak sebanding dengan jumlah penduduk dan masalah kurangnya pelatihan SDM sehingga berkompeten dalam menangani kasus kesehatan ibu dan anak. Berbagai pendekatan harus digunakan termasuk pemberian insentif untuk meningkatkan kesejahteraan SDM kesehatan di daerah pedesaan dan area pedalaman seperti imbalan berdasarkan kinerja, tunjangan bekerja di daerah pedesaan atau pedalaman dan pinjaman tanpa bunga dan perumahan.

## **5. Pelayanan persalinan**

Menjamin akses terhadap tenaga persalinan yang terlatih, meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan, meningkatkan jumlah peralatan fasilitas

pelayanan kesehatan terutama untuk bayi baru lahir dan pelayanan *intensive care unit*, meningkatkan sistem rujukan yang efektif dan meningkatkan akses mendapatkan fasilitas kesehatan. Selain itu, meningkatkan akses yang telah tersedia dengan memberikan kemudahan-kemudahan seperti biaya persalinan gratis dan skema asuransi sosial. Kesepakatan ini dibuat untuk mempersempit kesenjangan antara yang kaya dan yang miskin dan antara penduduk perkotaan dan penduduk pedesaan dalam memperoleh pelayanan dan menjamin koordinasi yang lebih baik di departemen sanitasi, transportasi, keuangan dan kesehatan.

#### 6. Peningkatan kesadaran dan advokasi

Upaya yang dilakukan untuk membuat kesehatan ibu dan anak sebagai prioritas nasional antara lain melalui pemberdayaan masyarakat, pendidikan masyarakat dan kampanye terutama di daerah pedesaan. Peningkatan kesadaran tidak hanya dilakukan kepada kaum perempuan tetapi juga pada kaum laki-laki dan para tokoh masyarakat dan tokoh agama. Penggunaan media yang tepat untuk menginformasikan kepada masyarakat mengenai hak-hak mereka seperti melalui radio, televisi dan media cetak di pedesaan dan media penjangkau masyarakat lainnya.

#### 7. Koordinasi dan kerja sama

Menjamin koordinasi fungsi parlemen dengan masayarakat sipil, organisasi pendonor, dan organisasi internasional. Kerja sama juga dilakukan dengan pemerintah, lembaga audit dan masyarakat. Kordinasi di dalam parlemen juga dilakukan antara komisi-komisi terkait dan kaukus kesehatan.

#### 8. Pemberdayaan Perempuan

Peningkatan kesehatan ibu dan anak terkait dengan pencapaian tujuan 3 MDGs yaitu pemberdayaan perempuan. Komitmen untuk meninjau kembali peraturan yang telah ada untuk menghapuskan ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender dan memperbaiki peraturan yang menghambat akses perempuan terhadap pelayanan kesehatan. Selain itu, menjamin perempuan menerima informasi mengenai inisiatif legislatif, hak perempuan, pendidikan seks dan program keluarga berencana dan juga memahami bagaimana mengakses pelayanan terutama di daerah pedesaan.

konflik dengan menyediakan pelayanan kesehatan serta penyuluhan. Selain itu, sidang berkomitmen untuk mengurangi kekerasan pada perempuan. Dan juga berkomitmen untuk menentang tradisi dan budaya yang membahayakan perempuan seperti pernikahan di bawah umur dan praktik budaya yang menghilangkan bagian dari kelamin perempuan.

## 9. Kemitraan

Kemitraan dilakukan pada IPU, badan-badan PBB dan Organisasi Kesehatan Dunia untuk meningkatkan upaya agar mendukung parlemen nasional untuk memprioritaskan kesehatan ibu dan anak.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Concluding Statement by The Rapporteur, Ms. Betty Amongi, Member of Parliament, Uganda. Third Parliamentary Conference on Maternal and Newborn Health, Ensuring Access to Health for All Women and Newborn -The Role of Parliaments. Kampala, 23 – 25 November 2009.

## **BAB 6**

### **KESIMPULAN**

Kesehatan merupakan hak dasar manusia yang harus terpenuhi. Kesehatan pada ibu dan anak merupakan indikator dari tingkat kesehatan masyarakat suatu bangsa. Ibu berperan penting dalam melahirkan bayi yang normal dan sehat sehingga ibu memerlukan asupan gizi yang cukup dan seimbang. Begitupun dengan anak, setelah dilahirkan perlu diperhatikan asupan zat gizi yang mendukung untuk tumbuh dan berkembang dengan optimal. Namun, gangguan kesehatan pada ibu dan anak masih sering terjadi terutama di negara-negara berkembang dengan tingkat pendapatan yang rendah dan tinggal di pedesaan yang sulit untuk menjangkau pelayanan kesehatan ditambah dengan pengetahuan yang rendah. Gangguan kesehatan dapat menyebabkan kematian ibu dan anak. Tingginya angka kematian ibu dan anak di negara berkembang mendorong organisasi internasional seperti WHO dan IPU turut berpartisipasi untuk menurunkan angka tersebut.

## BIBLIOGRAFI

- Ambarwati, Eny Retna dan Y. Sriati Rismintari. 2009. *Asuhan Kebidanan Komunitas*. Yogyakarta: Nuha Medika.
- Notoatmodjo, Soekidjo. 2007. *Kesehatan Masyarakat: Ilmu dan Seni*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Yulifah, Rita dan Tri Johan Agus Yuswanto. 2009. *Asuhan Kebidanan Komunitas*. Jakarta: Salemba Medika.
- Concluding Statement by The Rapporteur, Ms. Betty Amongi, Member of Parliament, Uganda. Third Parliamentary Conference on Maternal and Newborn Health, Ensuring Access to Health for All Women and Newborn – The Role of Parliaments. Kampala, 23 – 25 November 2009.
- Kementerian Kesehatan RI. 2010. *Pedoman Gizi Ibu Hamil dan Pengembangan Makanan Tambahan Ibu Hamil Berbasis Pangan Lokal*.
- Kementerian Kesehatan RI. 2010. *Profil Kesehatan Indonesia 2009*.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. *Laporan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium Indonesia 2010*.
- World Health Organization. 2011. *Maternal Health*, [http://www.who.int/topics/materna\\_health/en/](http://www.who.int/topics/materna_health/en/). di akses tanggal 26 Oktober 2011
- World Health Organization. Trends in Maternal Mortality 1990 to 2008. <http://www.who.int/reproductivehealth/publications/monitoring/9789241500265/en/index.html>.di akses tanggal 26 Oktober 2011
- World Health Organization. 2011. *Maternal Mortality*, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs348/en/index.html>. di akses tanggal 26 Oktober 2011

## **BUKU KEEMPAT**

# **PENANGANAN GIZI BURUK DALAM PENCAPAIAN *MILLENIUM DEVELOPMENT GOALS 2015***

Oleh: Dinar Wahyuni, S.Sos., M.Si.\*

---

\* Penulis adalah calon peneliti bidang kesejahteraan sosial di Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR-RI sejak Februari 2010.

## BAB 1

### PENDAHULUAN

Gizi dapat mempengaruhi kualitas sumber daya manusia (SDM) sehingga masalah kekurangan gizi merupakan ancaman bagi keberhasilan pembangunan suatu negara. Gizi berkaitan dengan pangan. Hak atas pangan sebagai hak asasi ramai disuarakan dalam berbagai forum dunia. *Universal Declaration of Human Rights 1948 article 25 (1)* menyatakan “*everyone has the right to a standard of living adequate for the health dan well-being of himself dan of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services...*”.

Secara lebih khusus, Majelis Umum PBB menyetujui *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* pada 28 Oktober 2005 yang menjamin hak ekonomi, sosial dan budaya termasuk pangan. Sebagai komitmennya, Pemerintah Indonesia kemudian meratifikasi konvensi tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenants on Economic, Social and Cultural Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya). Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang tersebut menyatakan dengan tegas bahwa negara-negara konvenan mengakui hak dasar setiap orang atas kehidupan yang layak untuk dirinya sendiri dan keluarganya termasuk kelayakan pangan, sandang, perumahan dan atas perbaikan kondisi hidup terus menerus.

Masalah gizi merupakan masalah kesehatan utama di Indonesia. Hal ini cukup memprihatinkan mengingat pentingnya gizi dalam meningkatkan kualitas SDM. Kekurangan gizi umumnya dialami balita karena pada usia tersebut, anak mengalami masa peralihan antara berhenti diberikan ASI (disapih) dan mulai mengikuti pola makan orang dewasa. Direktorat Bina Gizi Kementerian Kesehatan pada 2010 mencatat 43.616 anak balita menderita gizi buruk. Angka ini lebih rendah dibandingkan tahun 2009 yang berjumlah 56.941 balita, namun tetap lebih tinggi dari tahun 2008 yang sebesar 41.290

balita.<sup>1</sup> Dari jumlah tersebut, prevalensi balita gizi buruk mencapai 4,9%. Hal ini sangat memprihatinkan mengingat 70% pertumbuhan sel otak anak terjadi pada usia di bawah 2 tahun. Jika terjadi gangguan pada masa tersebut, maka pertumbuhan otak tidak optimal dan volume sel otaknya menjadi lebih kecil. Gangguan ini tidak bisa dikejar dalam periode pertumbuhan berikutnya meskipun anak diberikan asupan gizi yang cukup.<sup>2</sup>

Sementara Riset Kesehatan Dasar 2010 menunjukkan Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) merupakan provinsi dengan tingkat prevalensi gizi buruk balita tertinggi, yakni sebesar 10,6%, disusul Nusa Tenggara Timur (NTT) 9,6%, Kalimantan Barat 9,5% dan Papua Barat 9,1%. Di Pulau Jawa, prevalensi gizi buruk tertinggi adalah Provinsi Banten dan Jawa Timur sebesar 4,8%, disusul Jawa Tengah 3,3%, Jawa Barat 3,1%, DKI Jakarta 2,6% dan DI Yogyakarta 1,4%.<sup>3</sup> Hal ini menunjukkan masih terjadi disparitas prevalensi gizi buruk antardaerah.

Pemerintah terus berupaya meningkatkan status kesehatan masyarakat khususnya penanganan gizi buruk pada balita. Sesuai tujuan Pembangunan Milenium, prevalensi balita gizi buruk tahun 2015 harus mencapai 3,6%. Pembangunan Milenium atau lebih dikenal dengan *Millenium Development Goals* (MDGs) merupakan kesepakatan 189 negara anggota PBB dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Milenium PBB bulan September 2000 di New York. MDGs terdiri dari 8 tujuan, 18 target dan 48 indikator yang harus dicapai pada tahun 2015. Kedelapan tujuan tersebut adalah: (1) pengentasan kemiskinan dan kelaparan ekstrem; (2) pemerataan pendidikan dasar; (3) persamaan gender dan pemberdayaan perempuan; (4) mengurangi tingkat kematian anak; (5) meningkatkan kesehatan ibu; (6) memerangi HIV/Aids dan penyakit menular lainnya; (7) menjamin daya dukung lingkungan hidup; serta (8) mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan.<sup>4</sup>

Gizi buruk merupakan ancaman bagi kemajuan bangsa karena gizi buruk berdampak pada terganggunya pertumbuhan dan perkembangan, bayi lebih rentan terhadap penyakit infeksi bahkan dapat menyebabkan kematian bayi.<sup>5</sup>

1 Hans Obor, , " Kasus Gizi Buruk Masih Tinggi", [http://nttonlinenews.com/ntt/index.php?view=arti-cle&id=9426:kasus-gizi-buruk-masih-tinggi&option=com\\_content&Itemid=56](http://nttonlinenews.com/ntt/index.php?view=arti-cle&id=9426:kasus-gizi-buruk-masih-tinggi&option=com_content&Itemid=56), diakses 22 Oktober 2011.

2 "Gizi Buruk: 1 Juta Balita Indonesia Kekurangan Gizi", <http://wartapedia.com/kesehatan/medis/2498:gizi-buruk-1-juta-balita-indonesia-kekurangan-gizi.html>, diakses 21 September 2011.

3 Hans Obor, , " Kasus Gizi Buruk Masih Tinggi, di akses 21 September 2011

4 "Millenium Development Goals", 2000, <http://www.un.org/millenniumgoals/>, diakses 20 September 2011.

5 Soekidjo, Notoatmodjo, *Kesehatan Masyarakat: Ilmu dan Seni*, Jakarta: Rineka Cipta, 2007:243

Mengingat pentingnya peran gizi dalam pembangunan, maka diperlukan penanganan yang serius untuk mengatasi masalah gizi buruk sehingga tahun 2015 prevalensi balita gizi buruk dapat tercapai sesuai target MDGs. Berdasarkan uraian tersebut dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana penanganan gizi buruk pada anak balita dalam upaya pencapaian tujuan MDGs 2015?
2. Apa tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaannya?

## BAB 2

### KERANGKA PEMIKIRAN

Pertumbuhan dan perkembangan anak sangat dipengaruhi oleh gizi. Gizi merupakan suatu proses organisme menggunakan makanan yang dikonsumsi secara normal melalui proses digesti, absorpsi, transportasi, penyimpanan, metabolisme dan pengeluaran zat-zat yang tidak digunakan untuk mempertahankan kehidupan, pertumbuhan dan fungsi normal dari organ-organ serta menghasilkan energi.<sup>6</sup> Zat gizi meliputi: (1) protein, bisa diperoleh dari makanan yang berasal dari tumbuhan dan makanan dari hewan; (2) lemak berasal dari minyak goreng, daging, margarin; (3) karbohidrat berasal dari tumbuh-tumbuhan (beras, singkong, dan sebagainya) yang merupakan makanan pokok; (4) vitamin, dibedakan menjadi 2 macam, yaitu vitamin larut air (vitamin A dan B) dan vitamin yang larut dalam lemak (vitamin A, D, E, K); (5) mineral merupakan bagian penting dari struktur sel dan jaringan yang terdiri dari zat kapur, zat besi, zat fluor, natrium dan clor, kalium dan iodium.<sup>7</sup>

Ada beberapa kelompok yang rentan gizi, yaitu kelompok yang paling mudah menderita gangguan kesehatan karena kekurangan gizi sehingga memerlukan asupan gizi dalam jumlah yang lebih besar dibandingkan kelompok yang lain. Kelompok rentan gizi terdiri dari:<sup>8</sup>

#### 1. Kelompok bayi usia 0-1 tahun

Bayi berada dalam masa pertumbuhan dan perkembangan yang paling pesat dibandingkan kelompok lain. Zat gizi yang dibutuhkan untuk pertumbuhan bayi adalah protein sebesar 3-4 gram/kilogram berat badan, kalsium, vitamin D, A, K dan Fe (zat besi). Semua zat gizi tersebut terkandung dalam ASI

6 Dewa Nyoman dkk, Supariasa, *Penilaian Status Gizi*, Jakarta: EGC, 2001: 17-18.

7 Soekijo Notoatmojo, *kesehatan Masyarakat: Ilmu dan Seni*, Jakarta: Rineka Cipta, 2007: 222-223

8 *Ibid.*, 229

sehingga bayi harus diberikan ASI eksklusif sampai usia 6 bulan. Setelah itu bayi diberikan makanan tambahan sebagai pendamping ASI.

## 2. Kelompok balita, usia 1-5 tahun

Balita merupakan kelompok yang paling rawan menderita gizi buruk karena balita baru berada dalam masa transisi dari makanan bayi ke orang dewasa, anak balita sudah mulai bermain di luar rumah sehingga rentan terkena infeksi.

## 3. Kelompok anak sekolah, usia 6-12 tahun

Pada usia ini, anak sangat aktif melakukan kegiatan di luar rumah sehingga masalah-masalah gizi yang sering muncul adalah berat badan rendah, defisiensi Fe (kurang darah) dan defisiensi vitamin E.

## 4. Kelompok remaja, usia 13-20 tahun

Saat remaja terjadi pertumbuhan pesat diikuti proses pematangan seksual. Remaja merupakan transisi antara anak dan dewasa. Saat remaja aktivitas di luar rumah meningkat yang diikuti peningkatan kebutuhan nutrisi. Kurangnya konsumsi gizi berdampak pada terhambatnya pertumbuhan remaja.

## 5. Kelompok ibu hamil dan menyusui

Ibu hamil berhubungan dengan pertumbuhan janin yang dikandungnya. Oleh karena itu kebutuhan gizi yang mendukung pertumbuhannya harus terpenuhi. Apabila kebutuhan kalori, protein, vitamin dan mineral tidak terpenuhi melalui konsumsi makanan ibu, akan terjadi kekurangan gizi yang berakibat berat badan bayi pada waktu lahir rendah bahkan dapat mengakibatkan kematian bayi.

Ibu menyusui perlu gizi yang cukup untuk menjamin kecukupan ASI karena ibu menyusui memerlukan tambahan 800 kalori sehari dan tambahan protein 25 gram sehari dibandingkan ibu tidak sedang menyusui. Apabila konsumsi makanan ibu tidak mencukupi, zat-zat dalam ASI akan terpengaruh.

## 6. Kelompok usia lanjut

Meskipun pada kelompok ini sudah tidak terjadi proses pertumbuhan dan perkembangan namun pada usia lanjut terjadi proses degenerasi yang dapat mengakibatkan kelompok usia lanjut mengalami kelainan gizi.

Keenam kelompok yang rentan gizi perlu mendapat asupan gizi yang lebih besar agar tidak terjadi gangguan kekurangan gizi. Terlebih pada kelompok balita karena pada masa balita terjadi transisi dari makanan bayi ke pola

makan orang dewasa. Apabila konsumsi gizi makanan tidak seimbang dengan kebutuhan tubuh maka akan terjadi kesalahan akibat gizi. Kesalahan akibat gizi mencakup kelebihan gizi yang disebut *overnutrition* dan kekurangan gizi atau *undernutrition*.

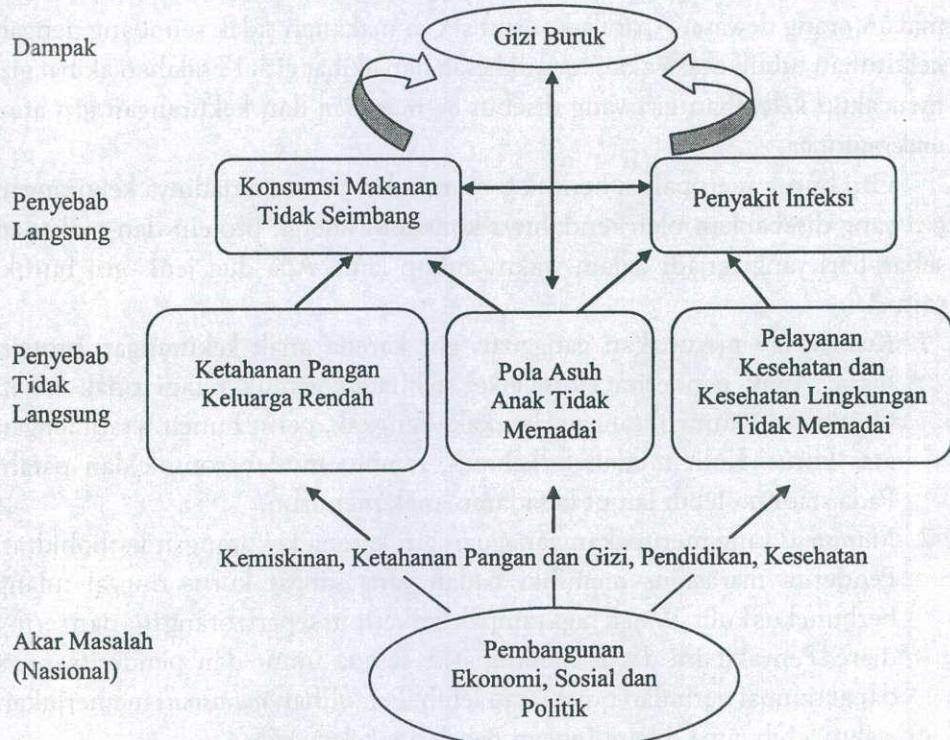
Gizi buruk merupakan bentuk terparah dari proses terjadinya kekurangan gizi yang disebabkan oleh rendahnya konsumsi energi, protein dan makanan sehari-hari yang terjadi dalam waktu cukup lama. Ada dua jenis gizi buruk, yaitu:<sup>9</sup>

1. *Kwashiorkor* merupakan gangguan gizi karena anak kekurangan protein biasa. Anak penderita *kwashiorkor* kelihatan gemuk tetapi tidak sehat. Gejala yang muncul tangan dan kaki bengkak, perut buncit tetapi lengan atas kurus. Kulit mudah terkelupas, rambut mudah rontok dan patah. Pada stadium lebih lanjut kesadaran anak menurun.
2. *Marasmus* yang merupakan gangguan gizi karena kekurangan karbohidrat. Penderita marasmus memiliki badan yang sangat kurus tinggal tulang berbungkus kulit. Wajah juga tampak berkeriput seperti orang tua dan sering diare. Penyakit ini dapat menimpa ke semua umur dan penderitaannya dapat sampai berbulan-bulan atau lebih. Pemulihannya memerlukan waktu lebih lama dibandingkan penderita *kwashiorkor*.

Gizi buruk dapat disebabkan banyak faktor. UNICEF<sup>10</sup> membedakan faktor penyebab gizi buruk seperti yang ditunjukkan dalam gambar 1 berikut:

9 Wiku, Adisasmitho, *Sistem Kesehatan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Perkasa, 2007:288.

10 *Ibid.*,280



Gambar 1: Penyebab Gizi Buruk

Gambar 1 menunjukkan bahwa faktor penyebab gizi buruk dibedakan penyebab langsung yang meliputi tidak terpenuhinya makanan bergizi seimbang dan penyakit infeksi yang menyerang anak dan penyebab tidak langsung, yaitu pola asuh anak yang buruk, ketahanan pangan keluarga rendah dan pelayanan kesehatan dasar dan kesehatan lingkungan yang tidak memadai.

Penyebab langsung pertama adalah tidak terpenuhinya makanan berkonsumsi seimbang. Makanan lengkap bergizi seimbang yang paling baik untuk bayi adalah ASI. ASI diberikan bayi sejak kelahiran sampai berusia 6 bulan atau disebut ASI eksklusif. Kemudian dilanjutkan dengan makanan pendamping ASI hingga usia 2 tahun. Kekurangan gizi bisa mengganggu pertumbuhan dan kecerdasan anak. Dobbing menyatakan bahwa terdapat masa kritis dalam perkembangan otak manusia dimana pada masa otak berkembang cepat akan sangat rawan terhadap gizi kurang dan ini berada sejak 2 bulan dalam kandungan sampai dengan umur 2 tahun.<sup>11</sup>

11 Soekijo Notoatmojo, *kesehatan Masyarakat: Ilmu dan Seni*, Jakarta: Rineka Cipta, 2007: 247

Tidak terpenuhinya makanan bergizi seimbang berpengaruh pada daya tahan tubuh anak. Balita yang tidak mendapat cukup makanan bergizi seimbang akan rentan terhadap penyakit sehingga mudah terserang infeksi. Infeksi menyebabkan penyerapan tubuh terhadap berbagai nutrisi tidak optimal sehingga berakibat pada gizi buruk. Demikian juga sebaliknya, gizi buruk merupakan pertanda awal terganggunya kekebalan tubuh terhadap penyakit sehingga tubuh mudah terserang infeksi.

Faktor penyebab tidak langsung gizi buruk mencakup pola asuh anak, ketahanan pangan keluarga dan pelayanan kesehatan dasar dan kesehatan lingkungan yang tidak memadai. Ketiga faktor tersebut dipengaruhi oleh tingkat pendidikan, akses pangan, akses informasi dan pelayanan kesehatan. Semakin tinggi tingkat pendidikan maka semakin baik pula tingkat ketahanan pangan keluarga, semakin baik pola pengasuhan anak dan semakin banyak keluarga yang memanfaatkan pelayanan kesehatan.<sup>12</sup>

Pola pengasuhan anak berhubungan dengan sikap dan perilaku ibu atau pengasuh lainnya dalam mengasuh anak, sedangkan pelayanan kesehatan adalah akses keterjangkauan anak dan keluarga terhadap upaya pencegahan penyakit dan pemeliharaan kesehatan.<sup>13</sup> Pelayanan kesehatan yang susah diakses dan biaya yang tidak terjangkau merupakan hambatan dalam memperoleh pelayanan kesehatan yang baik. Apalagi masa balita lebih rentan terkena penyakit sehingga perlu pemeriksaan kesehatan berkala agar dapat dideteksi penyakitnya secara dini.

Ketahanan pangan keluarga berkaitan dengan ketersediaan pangan dan pola konsumsi keluarga. Ketersediaan pangan dipengaruhi daya beli keluarga terhadap pangan dan kemiskinan menjadi faktor pembatas utama dalam mengakses pangan.<sup>14</sup> Kemiskinan menunjuk pada ketidakmampuan keluarga memenuhi kebutuhan hidup dasar, bisa disebabkan daya beli keluarga yang rendah atau negara yang tidak mampu menyediakan pangan yang mudah diakses bagi warganya. Kasus gizi buruk yang terjadi di daerah terisolir seringkali disebabkan oleh kelangkaan ketersediaan pangan sehingga keluarga sulit mengakses pangan.

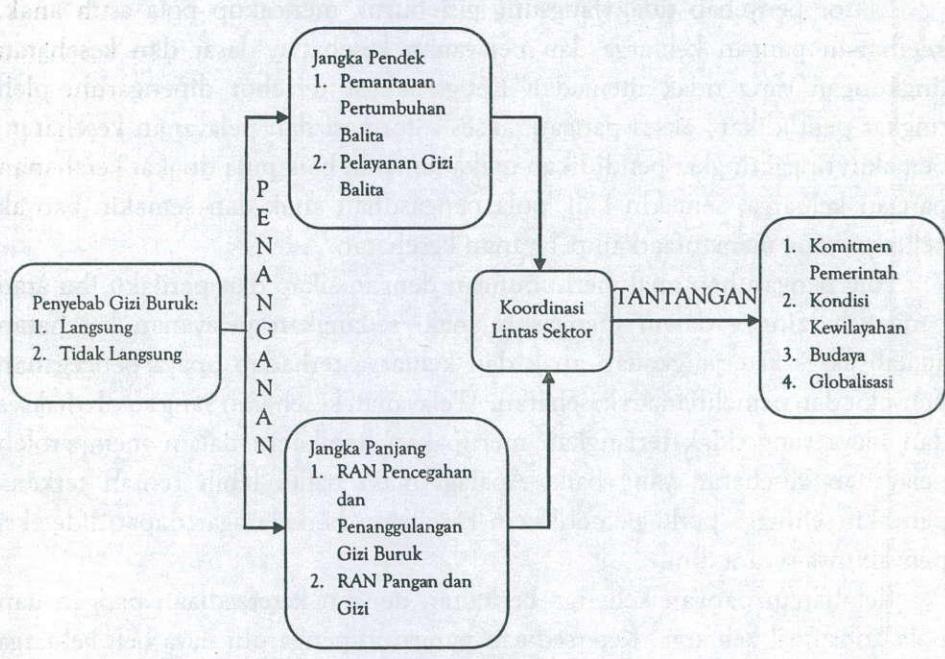
---

12 Wiku, Adisasmoro, *Sistem Kesehatan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Perkasa, 2007:281.

13 *Ibid.*, 282

14 "Indonesia Tahan Pangan dan Gizi 2015", [http://datastudi.files.wordpress.com/2010/06/tahan-pangan-dan-gizi-2015\\_datastudi.pdf](http://datastudi.files.wordpress.com/2010/06/tahan-pangan-dan-gizi-2015_datastudi.pdf), diakses 20 September 2011.

Berbagai faktor penyebab gizi buruk baik langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan kondisi ekonomi, sosial dan politik negara. Ketidakstabilan kondisi ekonomi, sosial dan politik akan menyebabkan rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat, yang salah satunya tercermin pada meningkatnya kasus gizi buruk pada anak.<sup>15</sup> Oleh karena itu, upaya penanganan gizi buruk memerlukan kebijakan yang multisektor karena masalah gizi buruk berdimensi luas. Penanganan gizi buruk dapat dirumuskan ke dalam gambar 2 berikut.



Gambar 2. Kerangka Pikir

<sup>15</sup> Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi 2006-2010, Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2005.

## BAB 3

### KEBIJAKAN PENANGANAN GIZI BURUK

Keberhasilan pembangunan suatu negara dipengaruhi ketersediaan SDM yang berkualitas. Indikator untuk menentukan tinggi rendahnya kualitas SDM antara lain dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Indeks Kemiskinan Manusia (IKM). Laporan Pembangunan Manusia (*Human Development Report*) 2010, IPM Indonesia berada pada peringkat 108 dari 169 negara dengan nilai 0.600, jauh tertinggal dari negara ASEAN lainnya seperti Singapura (0.846), Brunei Darussalam (0.805), Malaysia (0.744), Thailand (0.654) dan Filipina (0.638).<sup>16</sup> Sementara IKM Indonesia tahun yang sama juga berada di posisi 108 dari 169 negara dengan nilai 0.095.<sup>17</sup> Rendahnya IPM Indonesia bila dibandingkan negara ASEAN lain menuntut pemerintah bersama masyarakat melakukan upaya untuk mengejar ketertinggalannya. Menurut UNDP tiga faktor penentu IPM, yaitu tingkat pendidikan, kesehatan dan ekonomi yang ketiganya berkaitan erat dengan status gizi masyarakat.<sup>18</sup>

Mengingat begitu pentingnya peran gizi, pemerintah perlu memberikan perhatian lebih terutama terkait maraknya kasus gizi buruk. Kebijakan penanganan gizi buruk tidak dapat secara sektoral saja, tetapi harus komprehensif dan terintegrasi. Pengalaman negara berkembang yang berhasil menangani masalah gizi buruk menunjukkan perlunya strategi kebijakan jangka pendek dan jangka panjang.

Masalah gizi sebenarnya sudah mendapat perhatian pemerintah sejak jaman kemerdekaan. Saat itu pemerintah membentuk Panitia Perbaikan Makanan Rakyat (PPMR) tepatnya tahun 1954. PPMR dibentuk dengan tujuan untuk menanggulangi kelaparan, terutama di Jawa Tengah. Dalam

16 [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_EN\\_Table1\\_re-print..pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Table1_re-print..pdf), diakses 20 September 2011. "The Human Development Index 2010", 2011.

17 [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_EN\\_Table5\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Table5_reprint.pdf), diakses 20 September 2011. "Multidimensional Poverty Index 2010, 2011,".

18 Wiku, Adisasmitho, *Sistem Kesehatan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Perkasa: 2007:272.

perkembangannya PPMR berkembang menjadi *Applied Nutrition Program* (ANP) tahun 1963 yang mendapat kucuran dana dari UNICEF, WHO dan FAO. Masalah gizi utama yang sering ditemukan adalah KKP, kekurangan vitamin A, anemia gizi dan gondok endemik yang menyerang bayi, balita, ibu hamil dan ibu menyusui.

ANP kemudian disempurnakan menjadi Usaha Perbaikan Gizi Keluarga (UPGK). UPGK bertujuan mendorong perubahan sikap dan perilaku keluarga ke arah perbaikan gizi sehingga tercapai keluarga sadar gizi. Kegiatannya antara lain: pertama, peningkatan tingkat gizi terutama pada kelompok rawan melalui pemanfaatan ASI secara tepat, menanamkan sadar gizi pada setiap anggota keluarga; kedua, memberikan perlindungan khusus terhadap kemungkinan terjadinya gangguan gizi tertentu seperti kekurangan vitamin A, anemia gizi, penyakit gondok dengan pemberian vitamin A setiap 6 bulan pada balita, suntikan iodium untuk mencegah penyakit gondok dan memberikan tablet besi kepada ibu hamil; ketiga, melakukan pengamatan dini terhadap penyakit gangguan gizi melalui penimbangan anak secara berkala dan dilakukan pencatatan di buku KMS.<sup>19</sup>

UPGK dilaksanakan pada 1970 sampai 1990-an. Dalam perkembangannya, kebijakan penanganan gizi buruk lebih diarahkan pada pemantauan pertumbuhan dan pelayanan gizi. Kegiatan pemantauan pertumbuhan terutama ditujukan pada balita yang naik berat badannya dan balita bawah garis merah.<sup>20</sup> Caranya dengan melakukan penimbangan secara berkala pada balita tersebut kemudian dilakukan pencatatan di buku KMS.

Pelayanan gizi bertujuan untuk menyembuhkan dan memulihkan balita dari gizi buruk dan mencegah timbulnya gizi buruk di masyarakat. Untuk pencegahan dilakukan dengan pemberian suplemen gizi pada balita berupa kapsul vitamin A, tablet Fe. Vitamin A diberikan bayi berusia 6 sampai 11 bulan dan balita berusia 12-59 bulan dengan dosis yang lebih tinggi setiap 6 bulan sekali. Sedangkan tablet Fe diberikan pada ibu hamil karena semasa dalam kandungan terjadi proses pertumbuhan janin. Kekurangan zat gizi pada masa kehamilan akan menyebabkan bayi lahir dengan berat badan rendah bahkan bisa menyebabkan bayi lahir mati.

19 Pedoman KIEUPGK, Jakarta: Dep. Kes RI, 2003.

20 Petunjuk Teknis Standar Pelayanan Minimal Penyelenggaraan Perbaikan Gizi Masyarakat. Jakarta: Depkes RI, 2005.

Upaya pencegahan yang lain dilakukan dengan promosi pentingnya pemberian ASI eksklusif. ASI mengandung taurin, laktosa dan asam lemak ikatan panjang yang diperlukan untuk pertumbuhan otak bayi. Di samping itu di dalam ASI terkandung karoteid dan selenium yang berperan dalam sistem pertahanan tubuh terhadap penyakit dan mengandung mineral dan enzim untuk pencegahan penyakit dan antibodi yang lebih efektif dibandingkan dengan susu formula.<sup>21</sup>

ASI eksklusif diberikan kepada bayi sejak lahir sampai usia 6 bulan. Setelah bayi berusia 6 bulan bayi diberikan MP ASI. Mengingat pentingnya ASI, pemerintah terus menggalakkan program pemberian ASI eksklusif, salah satunya dengan mengeluarkan Keputusan Menteri Kesehatan RI 450/MENKES/SK/IV 2004 tentang pemberian ASI secara eksklusif bagi bayi di Indonesia. Sesuai dengan keputusan tersebut ASI diberikan kepada bayi sejak lahir sampai usia 6 bulan dan dianjurkan sampai anak berusia 2 tahun dengan pemberian makanan tambahan yang sesuai. Selain itu tenaga kesehatan yang bekerja di sarana kesehatan dianjurkan untuk menginformasikan kepada semua ibu melahirkan agar memberikan ASI eksklusif dengan mengacu pada 10 langkah keberhasilan menyusui.<sup>22</sup>

Pemberian makanan pendamping (MP) ASI terutama pada bayi di bawah garis merah dari keluarga miskin juga termasuk dalam program pelayanan gizi. Persatuan Ahli Gizi Indonesia mengungkapkan pentingnya pemberian MP ASI, yaitu untuk melengkapi zat-zat gizi yang kurang terdapat dalam ASI, mengembangkan kemampuan bayi untuk menerima bermacam-macam makanan, mengembangkan kemampuan bayi untuk mengunyah dan menelan dan melakukan adaptasi terhadap makanan<sup>23</sup> yang berupa bubur sebanyak 100 gram/hari yang diberikan 3 kali penyajian selama 90 hari. Sedangkan balita berusia 12 sampai 24 bulan akan mendapat MP ASI berupa biskuit sebanyak 120 gram/hari selama 90 hari.

Pelayanan pada balita penderita gizi buruk dilakukan dengan memberikan perawatan dan pengobatan gratis di rumah sakit maupun Puskesmas. Program ini ditujukan untuk balita gizi buruk dari keluarga miskin. Pelayanan yang diberikan mencakup pemeriksaan klinis, pengukuran antropometri

21 Banyak Sekali Manfaat ASI Bagi Bayi Dan Ibu, 2011, [http://www.bppsdmk.depkes.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=170:banyak-sekali-manfaat-asi-bagi-bayi-dan-ibu&catid=38:berita&Itemid=82](http://www.bppsdmk.depkes.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=170:banyak-sekali-manfaat-asi-bagi-bayi-dan-ibu&catid=38:berita&Itemid=82), diakses 21 Oktober 2011.

22 Mei Nani, Sitaresmi, "Isu Kebijakan Tentang Pemberian ASI Secara Eksklusif", <http://kebijakanke-sehatanindonesia.net/?q=node/2>, diakses 21 Oktober 2011.

23 Soekidjo, Notoatmodjo, *Kesehatan Masyarakat: Ilmu dan Seni*, Jakarta: Rineka Cipta, 2007,

menggunakan parameter berat badan dan tinggi badan, pemberian larutan elektrolit, multi-micronutrient dan makanan dalam bentuk dan jumlah sesuai kebutuhan mengikuti fase stabilisasi, transisi dan rehabilitasi. Selain itu setiap minggu dilakukan penimbangan untuk memantau peningkatan berat badan.<sup>24</sup>

Pemerintah terus melakukan upaya penanganan gizi buruk pada balita. Dalam jangka panjang, disusun rencana aksi nasional untuk menurunkan prevalensi balita kekurangan gizi yang dikenal dengan Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi (RAN PG) 2001-2005. Rencana aksi ini akan menjadi panduan dan arahan bagi penentu kebijakan di tingkat pusat maupun daerah. Adapun kebijakan yang masuk dalam rencana aksi tersebut adalah ketahanan pangan di tingkat rumah tangga, pengembangan agribisnis, pola pengasuhan, desentralisasi dan pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan. Untuk melaksanakan kebijakan, diperlukan strategi sebagai acuan penanganan dan pencegahan gizi buruk, yaitu pemberdayaan keluarga, pemantapan kelembagaan pangan dan gizi, pemantapan SKPG, advokasi dan mobilisasi sosial, penerapan sanksi terhadap pelanggaran peraturan perundangan tentang pangan dan gizi termasuk fortifikasi pangan dan peraturan tentang iklan label pangan serta peningkatan mutu dan cakupan pelayanan gizi.<sup>25</sup>

Menginjak tahun 2005, sejumlah media massa kembali mengungkapkan sejumlah kasus gizi buruk. Sebanyak 1,67 juta anak atau 8% dari 20,87 juta anak usia 0-4 tahun menderita busung lapar.<sup>26</sup> Kasus ini tersebar di beberapa daerah di Indonesia. Pemerintah telah berkomitmen untuk memperbaiki status gizi masyarakat melalui penurunan prevalensi balita kekurangan gizi. Keseriusan pemerintah ditunjukkan dengan kembali memberlakukan Surat Menteri Kesehatan Nomor: 1209 tanggal 19 Oktober 1998 yang menginstruksikan agar memperlakukan kasus kurang gizi berat sebagai Kejadian Luar Biasa (KLB) sehingga setiap kasus baru harus dilaporkan dalam 1x24 jam dan harus segera ditangani. Hasilnya kasus gizi buruk yang menyerang anak-anak balita di kabupaten Timor Tengah Utara, NTT masuk dalam kategori kejadian luar biasa (KLB) tahun 2007.

24 Petunjuk Teknis Standar Pelayanan Minimal Penyelenggaraan Perbaikan Gizi Masyarakat, Jakarta: Depkes RI, 2005.

25 Rencana Aksi Pangan dan Gizi Nasional 2001-2005, Jakarta: Pemerintah RI dan World Health Organization, 2000.

26 Laporan Pencapaian Milenium Indonesia 2007, Jakarta: Bappenas, 2007:22.

Pemerintah kemudian mencanangkan Rencana Aksi Nasional (RAN) Pencegahan dan Penanggulangan Gizi Buruk tahun 2005-2009. Kegiatan yang dilakukan adalah revitalisasi posyandu dan puskesmas.<sup>27</sup> Posyandu merupakan garda depan dalam memantau pertumbuhan balita, mengenali dan menanggulangi gangguan pertumbuhan balita akibat gizi buruk secara dini. Posyandu mempunyai lima program prioritas, yaitu Keluarga Berencana (KB), Kesehatan Ibu dan Anak (KIA), gizi, imunisasi dan penanggulangan diare. Oleh karena itu posyandu perlu dihidupkan kembali dengan meningkatkan kualitas kader posyandu terutama pengetahuan tentang gizi, penyediaan sarana dan biaya operasional serta penyediaan modal usaha kader melalui Usaha Kecil Menengah dan mendorong partisipasi swasta. Melalui posyandu, masyarakat mendapatkan penyuluhan tentang makanan yang bergizi dengan memaksimalkan bahan pangan yang ada di sekitarnya. Masyarakat dapat berpartisipasi dalam kegiatan ini dengan menjadi kader posyandu.

Puskesmas juga memegang peran yang tidak kalah penting dari posyandu. Puskesmas merupakan penyelenggara kesehatan masyarakat yang bisa mencapai daerah terpencil. Oleh karena itu peran puskesmas perlu ditingkatkan terutama dalam pengelolaan kegiatan gizi. Kegiatan revitalisasi puskesmas meliputi pelatihan manajemen program gizi di puskesmas bagi pimpinan dan petugas puskesmas dan jaringannya, penyediaan biaya operasional puskesmas untuk pembinaan, pelacakan kasus gizi buruk, kerjasama lintas sektor tingkat kecamatan, pemenuhan sarana antropometri dan KIE bagi puskesmas, dan pelatihan tata laksana gizi buruk bagi petugas kesehatan.<sup>28</sup> Dengan revitalisasi puskesmas, berbagai langkah antisipatif dapat dilakukan dalam menghadapi ancaman gizi buruk.

Kualitas pelayanan kesehatan termasuk tata laksana gizi buruk juga ditingkatkan dalam rangka penanggulangan gizi buruk pada balita. Demikian juga pemberdayaan keluarga. Pemberdayaan disini meliputi pemberdayaan bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan dan ketahanan pangan. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan pengetahuan keluarga akan kesehatan dan gizi serta meningkatkan daya beli keluarga. Pemberdayaan ekonomi dilakukan dengan pemberian modal usaha kecil bagi keluarga miskin sehingga pendapatan keluarga bertambah. Keluarga mampu membeli makanan kebutuhan dasar yang bergizi terutama bagi anak-anaknya dan menyekolahkan anak. Di bidang

---

27 Wiku, Adisasmitho, *Sistem Kesehatan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Perkasa, 2007:300.

28 *Ibid.*

kesehatan, pemerintah menyediakan percontohan sarana air minum dan sanitasi yang sehat dan mudah diakses oleh masyarakat.

Untuk mendukung RAN Pencegahan dan Penanggulangan Gizi Buruk, Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG) perlu direvitalisasi dengan tujuan meningkatkan peran dan fungsinya dalam memantau pengelolaan program pangan dan gizi di kabupaten/kota. Dalam pelaksanaannya, pemanfaatan informasi dalam pengelolaan program masih belum optimal. Demikian juga dengan petugas pelaksana, perlu ditingkatkan ketrampilan dan pengetahuan tentang pengumpulan, pengolahan dan penyajian data.

Bersamaan dengan dicanangkannya RAN Pencegahan dan Penanggulangan Gizi Buruk, kebijakan RAN PG terus dilanjutkan dengan penyempurnaan kegiatan setiap lima tahun. Untuk tahun 2006-2010, kegiatan RAN PG meliputi peningkatan kesadaran keluarga (kadarzi) melalui penyuluhan dan pemantauan tumbuh kembang balita di masyarakat, pencegahan penyakit yang berhubungan gizi, promosi pola hidup sehat serta perbaikan ketahanan pangan.<sup>29</sup>

Tahun 2007 pemerintah mencanangkan Gerakan Penanganan Diare dan Gizi Buruk kemudian disusul dengan Gerakan Kedaulatan Pangan yang dicanangkan April 2008. Program pemerintah harus mendapat dukungan penuh dari masyarakat. Selama ini kasus gizi buruk terjadi karena kurangnya pengetahuan keluarga tentang gizi sehingga tidak memberikan asupan gizi yang memadai pada anak. Ditambah lagi, ketahanan pangan keluarga rendah sehingga memberikan makanan seadanya. Yang terjadi kemudian anak kekurangan gizi.

Selanjutnya 2011, RAN PG terus disempurnakan. Kebijakan 2011-2015 mencakup lima pilar pembangunan pangan dan gizi, yaitu perbaikan gizi masyarakat yang difokuskan pada gizi ibu hamil dan balita, aksesibilitas pangan, mutu dan keamanan pangan, perilaku hidup bersih dan sehat serta kelembagaan pangan dan gizi.<sup>30</sup> Akses pangan yang beragam terutama pada daerah rawan pangan perlu ditingkatkan. Setiap daerah mempunyai kemampuan yang berbeda dalam mengakses pangan. Rendahnya akses dan konsumsi pangan masyarakat salah satunya disebabkan oleh terbatasnya distribusi pangan. Ketersediaan pangan yang memadai di pusat belum memadai apabila tidak didistribusikan ke daerah yang rawan pangan dan miskin. Karena itu pemerintah baik pusat

29 Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi 2006-2010, Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2005.

30 "Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi 2011-2015", <http://www.bappenas.go.id/node/165/2981/rencana-aksi-nasional-pangan-dan-gizi-2011-2015/>, diakses 26 September 2011.

maupun daerah harus berupaya mengatur pemerataan distribusi pangan agar menjangkau sampai ke daerah terisolir dengan harga yang terjangkau. Kebijakan stabilisasi harga pangan pokok perlu dilakukan untuk menjamin rumah tangga memiliki akses terhadap pangan yang tersedia sehingga meningkatkan daya beli masyarakat.

Peningkatan pengawasan mutu dan keamanan pangan dilakukan melalui peningkatan pengawasan keamanan pangan yang difokuskan pada makanan jajanan yang memenuhi syarat dan produk industri rumah tangga tersertifikasi. Sementara peningkatan perilaku hidup bersih dan sehat melalui pemberdayaan masyarakat dan peran pemimpin formal dan non formal terutama dalam perubahan budaya konsumsi pangan yang difokuskan pada penganekaragaman konsumsi pangan berbasis sumber daya lokal, perilaku hidup bersih dan sehat serta merevitalisasi posyandu.<sup>31</sup> Dukungan media diperlukan untuk mempromosikan pola hidup bersih dan sehat kepada masyarakat sehingga tercipta suatu kebiasaan hidup bersih dan sehat di tiap-tiap keluarga. Penyuluhan gizi dan kesehatan secara berkala tak kalah penting untuk memberikan pengetahuan kepada keluarga akan pentingnya gizi bagi keluarga terutama anak.

Penguatan kelembagaan pangan dan gizi melalui penguatan kelembagaan pangan dan gizi di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota yang mempunyai kewenangan merumuskan kebijakan dan program bidang pangan dan gizi termasuk sumber daya serta penelitian dan pengembangan.<sup>32</sup>

## I. Koordinasi Lintas Sektor dalam Penanganan Gizi Buruk

Masalah gizi buruk bersifat kompleks. Artinya banyak faktor yang bisa menjadi penyebab timbulnya gizi buruk. Karena itu untuk penanganannya diperlukan koordinasi lintas sektor. Program-program penanganan gizi buruk menggunakan pendekatan yang komprehensif meliputi penyembuhan dan pemulihan anak yang sudah mengalami gizi buruk serta pencegahan anak dari gizi buruk melalui peningkatan gizi dan menjaga kesehatan anak.

Kompleksitas faktor penyebab gizi buruk menuntut arah perbaikan di seluruh sektor terkait. Selain faktor kesehatan, pendidikan dan ekonomi juga ikut berperan dalam mencegah terjadinya gizi buruk. Pendidikan ibu akan mempengaruhi pola pengasuhan anak. Semakin tinggi pendidikan dan pengetahuan ibu tentang gizi maka semakin baik pula tingkat gizi yang

---

31 Ibid.

32 Ibid.

dikonsumsi anak. Demikian juga sebaliknya. Pendidikan sering dikaitkan dengan faktor ekonomi. Berbicara masalah ekonomi tidak lepas dari masalah kemiskinan. Masalah gizi mempunyai hubungan timbal balik dengan kemiskinan. Kemiskinan dapat menyebabkan gizi buruk. Sebaliknya gizi buruk berpotensi sebagai penyebab kemiskinan karena rendahnya pendidikan dan produktivitas. Oleh karena itu, program perbaikan gizi dan ketahanan pangan perlu diintegrasikan ke dalam program pengentasan kemiskinan. Demikian juga dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi harus dilaksanakan secara berkesinambungan.

## BAB 4

### TANTANGAN PENANGANAN GIZI BURUK

Berbagai kebijakan penanganan gizi buruk telah dilakukan pemerintah. Namun setiap tahun masih terus terungkap kasus gizi buruk di beberapa wilayah. Implementasi kebijakan penanganan gizi buruk terkendala masih rendahnya komitmen pemerintah baik pusat dan daerah akan pentingnya penanganan gizi buruk sehingga pelaksanaan kebijakan di beberapa daerah masih kurang maksimal. Lembaga ketahanan pangan nasional juga belum berfungsi secara efektif. Ketersediaan tenaga di bidang gizi masih menjadi kendala dalam penanganan gizi buruk, karena penyediaan tenaga di bidang gizi memerlukan investasi yang cukup lama menyangkut pendidikan, sistem kepegawaian dan profesi.

Kondisi kewilayahan yang beranekaragam akan mengakibatkan kecukupan gizi antara daerah yang satu dengan yang lain berbeda.<sup>33</sup> Dampak selanjutnya timbul disparitas status gizi antarwilayah, antara perkotaan dan pedesaan serta akses terhadap fasilitas kesehatan yang berkualitas bagi masyarakat miskin di daerah terisolir. Menurut data Riset Kesehatan Daerah tahun 1997, disparitas antarprovinsi dalam prevalensi balita kekurangan gizi pada balita berkisar dari 10,9% (DIY) sampai 33,6% (NTT).<sup>34</sup>

Faktor budaya juga menjadi tantangan penanganan gizi buruk. Pola kebiasaan makan dipengaruhi oleh budaya yang berlaku masyarakat. Ada jenis-jenis makanan yang tidak boleh dikonsumsi oleh masyarakat tertentu atau hanya boleh dikonsumsi pada hari-hari tertentu. Selain itu masih sering ditemui pantangan mengkonsumsi jenis makanan tertentu bagi ibu hamil dan menyusui. Hal ini dapat mempengaruhi pola makan dan konsumsi gizi anak.

Era globalisasi turut mempengaruhi pola pemberian ASI kepada bayi. Di perkotaan, terjadi peningkatan jumlah wanita bekerja di luar rumah seiring

33 *Laporan Pencapaian Milenium Indonesia 2007*, Ja-karta: Bappenas, 2007.

34 *Ibid.*

berkembangnya globalisasi. Keadaan itu sering menjadi kendala bagi ibu untuk memberikan ASI eksklusif kepada bayinya. Beberapa ibu kemudian memilih memberikan susu formula sebagai pengganti ASI. Gencarnya promosi susu dan makanan pengganti ASI oleh produsen susu ikut mempengaruhi pemikiran ibu mengganti ASI dengan susu formula. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh Hellen Kellen Internasional pada 2002, diketahui bahwa rata-rata bayi Indonesia hanya mendapatkan ASI eksklusif selama 1,7 bulan.<sup>35</sup>

35 Dwi Sunar, Prasetyono, *Buku Pintar ASI Eksklusif*, Jogjakarta: DIVA Press, 2009:25.

## **BAB 5**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **I. Kesimpulan**

Gizi buruk merupakan ancaman bagi kemajuan bangsa. Mengingat pentingnya gizi, pemerintah berupaya menangani gizi buruk. Target MDGs 2015 adalah menurunnya prevalensi gizi buruk balita di Indonesia sampai 3,6%. Kebijakan penanganan gizi buruk dibagi menjadi kebijakan jangka pendek dan jangka panjang. Kebijakan jangka pendek mencakup pemantauan pertumbuhan balita dan pelayanan gizi balita. Pemantauan pertumbuhan terutama ditujukan pada balita yang naik berat badannya dan balita bawah garis merah melalui penimbangan secara berkala. Sedangkan pelayanan gizi dilakukan dengan pemberian kapsul vitamin A setiap 6 bulan sekali kepada balita dan tablet Fe pada ibu hamil, promosi pentingnya pemberian ASI eksklusif dan MP ASI setelah bayi berusia 6 bulan sampai 2 tahun. Untuk penanganan balita penderita gizi buruk dilakukan dengan memberikan perawatan dan pengobatan gratis di rumah sakit maupun Puskesmas.

Kebijakan penanganan gizi buruk jangka panjang dilakukan dengan pelaksanaan RAN Pangan dan Gizi yang disempurnakan setiap lima tahun sekali. Tahun 2001-2005, kebijakan yang dilakukan meliputi ketahanan pangan di tingkat rumah tangga, pengembangan agribisnis, pola pengasuhan, desentralisasi dan pertumbuhan ekonomi serta pengentasan kemiskinan. Untuk 2006-2010, kebijakan RAN Pangan dan Gizi dikembangkan menjadi peningkatan kesadaran kadar z, pencegahan penyakit yang berhubungan gizi, promosi pola hidup sehat serta perbaikan ketahanan pangan. RAN Pangan dan Gizi 2011-2015 mencakup perbaikan gizi masyarakat yang difokuskan pada gizi ibu hamil dan balita, aksesibilitas pangan, mutu dan keamanan pangan, perilaku hidup bersih dan sehat serta kelembagaan pangan dan gizi.

Pemerintah juga meluncurkan program RAN Pencegahan dan Penanggulangan Gizi Buruk. Kegiatan yang dilakukan adalah revitalisasi posyandu dan puskesmas, peningkatan kualitas pelayanan kesehatan termasuk tata laksana gizi buruk, pemberdayaan keluarga yang meliputi pemberdayaan bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan dan ketahanan pangan serta revitalisasi SKPG dengan tujuan meningkatkan peran dan fungsinya dalam memantau pengelolaan program pangan dan gizi di kabupaten/kota.

Keseluruhan upaya penanganan gizi buruk harus dilakukan dengan koordinasi lintas sektor mengingat gizi buruk merupakan masalah multisektoral. Namun, dalam pelaksanaannya, masih ditemui beberapa tantangan. Rendahnya komitmen pemerintah akan pentingnya penanganan gizi buruk, lembaga ketahanan pangan nasional belum berfungsi maksimal, ketersediaan tenaga di bidang gizi masih terbatas dan kondisi kewilayahan yang beranekaragam merupakan tantangan dalam penanganan gizi buruk. Selain itu, faktor budaya dan globalisasi juga menjadi tantangan penanganan gizi buruk. Budaya akan mempengaruhi pola kebiasaan makan, sedangkan globalisasi berpengaruh pada pola pemberian ASI kepada bayi.

## **II. Saran**

1. Pemerintah perlu memperkuat program perbaikan gizi berbasis masyarakat. Peranan masyarakat terutama dilaksanakan di posyandu. Kader posyandu dan tenaga gizi di puskesmas perlu ditambah dan diadakan pelatihan berkesinambungan agar dapat memberikan pelayanan yang terbaik. Keseriusan pemerintah tidak ada artinya bila tidak dibarengi dengan peran serta masyarakat. Masyarakat dan pemerintah harus mempunyai komitmen tinggi dalam menangani gizi buruk.
2. Mengintegrasikan program perbaikan gizi dan ketahanan pangan ke dalam program penanggulangan kemiskinan.
3. Pemerintah pusat perlu mempercepat penyusunan Rencana Aksi Daerah Percepatan Pencapaian Tujuan MDGs untuk meminimalisir disparitas antardaerah.
4. DPR melalui Panja MDGs perlu memaksimalkan fungsinya dalam mendukung upaya pencapaian MDGs terutama di daerah yang prevalensi balita gizi buruk tinggi.

## BIBLIOGRAFI

- Adisasmoro, Wiku, 2007, *Sistem Kesehatan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Perkasa.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2010, *Laporan Pencapaian Milenium Indonesia 2010*, Jakarta: Bappenas.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2007, *Laporan Pencapaian Milenium Indonesia 2007*, Jakarta: Bappenas.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2005, *Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi 2006-2010*. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Banyak Sekali Manfaat ASI Bagi Bayi Dan Ibu, 2011, [http://www.bppsdmk.depkes.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=170:banyak-sekali-manfaat-asi-bagi-bayi-dan-ibu&catid=38:berita&Itemid=82](http://www.bppsdmk.depkes.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=170:banyak-sekali-manfaat-asi-bagi-bayi-dan-ibu&catid=38:berita&Itemid=82), diakses 21 Oktober 2011.
- Dep. Kes RI. 2003. *Pedoman KIE-UPGK*. Jakarta: Dep. Kes RI.
- Depkes RI. 2005. *Petunjuk Teknis Standar Pelayanan Minimal Penyelenggaraan Perbaikan Gizi Masyarakat*. Jakarta: Depkes RI.
- Gizi Buruk: 1 Juta Balita Indonesia Kekurangan Gizi, <http://wartapedia.com/kesehatan/medis/2498-gizi-buruk-1-juta-balita-indonesia-kekurangan-gizi.html>, diakses 21 September 2011.
- Indonesia Tahan Pangan dan Gizi 2015, [http://datastudi.files.wordpress.com/2010/06/ta-han-pangan-dan-gizi-2015\\_datastudi.pdf](http://datastudi.files.wordpress.com/2010/06/ta-han-pangan-dan-gizi-2015_datastudi.pdf), diakses 20 September 2011.
- Millenium Development Goals, 2000, <http://www.un.org/millenniumgoals/>, diakses 20 September 2011.
- Multidimensional Poverty Index 2010, [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_EN\\_Table5\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Table5_reprint.pdf), diakses 20 September 2011.

Notoatmodjo, Soekidjo, 2007, *Kesehatan Masyarakat: Ilmu dan Seni*, Jakarta: Rineka Cipta.

Pemerintah RI dan World Health Organization. 2000. *Rencana Aksi Pangan dan Gizi Nasional 2001-2005*, Jakarta: Pemerintah RI dan World Health Organization.

Prasetyono, Dwi Sunar, 2009, *Buku Pintar ASI Eksklusif*, Jogjakarta: DIVA Press.

Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi 2011-2015, <http://www.bappenas.go.id/no-de/165/2981/rencana-aksi-nasional-pangan-dan-gizi-2011-2015/>, diakses 26 September 2011.

Supariasa, I Dewa Nyoman dkk., 2001, *Penilaian Status Gizi*, Jakarta: EGC.

Sitaresmi, Mei Nani, 2011, Isu Kebijakan Tentang Pemberian ASI Secara Eksklusif, <http://kebijakankesehatanindonesia.net/?q=node/2>, diakses 21 Oktober 2011.

The Human Development Index 2010, [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_EN\\_Table1\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Table1_reprint.pdf), diakses 20 September 2011.



## **BAGIAN KELIMA**

### **IPU DAN REGIONALISME ASIA**

*Oleh: Drs. Humphrey Wangke, M.Si.\**

---

\* Penulis adalah peneliti Masalah-masalah Hubungan Internasional pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPRRI.

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **I. Latar Belakang**

Tidak ada satu negara pun di dunia yang mampu berdiri sendiri untuk memenuhi kepentingan nasionalnya. Dalam waktu yang sama, tingkat kerapuhan yaitu tingkat sensitifitas terhadap perkembangan internasional semakin tinggi sejalan dengan semakin terbukanya sistem internasional di bidang komunikasi dan teknologi, arus manusia dan kapital. Di satu sisi, hal ini membuka peluang bagi suatu negara untuk melakukan kerjasama untuk mencapai kepentingan mereka. Keterkaitan kepentingan dan aktor dengan perkembangan situasi global mendorong banyak negara untuk mencari solusi penyelesaian melalui pendekatan regional. Namun di sisi lain, berkembangnya globalisasi yang ditandai dengan kemajuan di bidang komunikasi dan teknologi, arus manusia dan modal membawa masalah tersendiri yang membutuhkan penyelesaian segera.

Politik global dan tatanan dunia baru yang terjadi saat ini memperlihatkan kecenderungan semakin meningkatnya regionalisme, sehingga secara perlahan mulai mengambil alih peran PBB. Kecenderungan semacam ini dapat dilihat dari semakin berperannya organisasi regional dalam menyelesaikan masalah yang terjadi di kawasannya. Tingginya intensitas masalah politik, ekonomi ataupun sosial yang muncul di kawasan, menuntut peran organisasi regional semakin meningkat. Di Asia Tenggara, peran ASEAN dalam menyelesaikan berbagai masalah di kawasannya terus meningkat. Demikian pula di Eropa, peran Uni Eropa terus menguat sejalan dengan semakin kompleksnya permasalahan internasional dewasa ini. Di Timur Tengah, Liga Arab menunjukkan eksistensinya ketika menyatakan ketidaksetujuannya atas intervensi negara-negara asing atas konflik yang terjadi di Libya.

Perkembangan tersebut telah menghadapkan IPU pada kerjasama kawasan yang semakin menguat sebagai upaya negara-negara di kawasan menghadapi berbagai tantangan dan ancaman masalah-masalah transnasional maupun domestik seperti seperti kemiskinan, krisis pangan, krisis keuangan, pemanasan global, konflik bersenjata, terorisme, maupun pemanasan global. Regionalisme kini telah menjadi pendorong kuat negara-negara yang hidup berdekatan untuk bekerjasama mengatasi berbagai masalah besar yang terjadi di lingkungan geografis mereka. Negara-negara kawasan cenderung berinteraksi di tingkat dunia melalui kelompok regional mereka. Kerjasama demikian akan semakin mendorong tercapainya ketertiban dunia. Sebagai organisasi parlemen dunia, IPU berpeluang untuk terlibat dalam perkembangan kerjasama regional sedemikian itu.

Seperti di kawasan Asia yang penuh dengan jaringan kemitraan dan toleransi, Asia yang damai dan sejahtera, serta Asia yang menjadi poros pertumbuhan ekonomi dunia, IPU dapat meningkatkan status universalismenya dengan menggalang kerjasama dengan organisasi regional keparlemenan di Asia seperti *Asia Pasific Parliamentary Forum*, *Asean Inter Parliamentary Association*, *Asian Parliamentary Assembly*, *Forum of Asia Pacific Parliamentarians for Education*, *Parliamentary Union of OIC Countries* dan sebagainya. Bentuk kerjasama ini bisa dalam tukar menukar informasi tentang kegiatan yang sedang atau akan dilakukan oleh organisasi keparlemenan di maksud. Dengan demikian, baik IPU maupun organisasi keparlemenan regional dapat saling mengetahui kegiatan dan isu-isu yang sedang dan akan dibahas. Kerjasama seperti ini sangat penting sebab IPU tidak mungkin dapat menyelesaikan semua permasalahan yang dihadapi negara-negara di Asia.

## **II. Permasalahan**

Tulisan berikut ini akan menganalisis secara ringkas peluang kerjasama IPU dengan parlemen regional di Asia dalam kerangka peningkatan peran IPU untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi oleh bangsa dan rakyat di Asia. Intensitas keterlibatan IPU dalam penyelesaian masalah-masalah regional dapat diletakkan dalam konteks semakin kuatnya kerjasama antar-pemerintah dan antar-parlemen di kawasan Asia. Seperti yang dilakukan oleh Parlemen Indonesia, sebagai anggota APA melakukan langkah terobosan dengan mengunjungi Jalur Gaza guna mendukung sepenuhnya kemerdekaan bangsa Palestina, dan menyampaikan pandangan dan solusi bagi terciptanya perdamaian yang abadi. Melalui sidang APA pula, Parlemen Indonesia juga

berhasil mengusulkan dibentuknya komisi ad hoc tentang perlindungan pekerja migran. Kerjasama yang bersifat sinergis juga dapat dilakukan IPU melalui bidang legislasi sebab resolusi-resolusi yang dihasilkan pada sidang-sidang IPU akan selalu diimplementasikan oleh parlemen-parlemen di dunia melalui pembuatan peraturan perundangan-undangan. Karena itu IPU harus mampu merespon secara tepat perkembangan regionalisme di Asia agar posisinya tidak tergantikan oleh organisasi-organisasi sejenis di tingkat kawasan.

### III. Tujuan Penulisan

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Bagaimana perkembangan regionalisme parlemen di Asia?
2. Bagaimana posisi IPU dalam perubahan yang terjadi di Asia?
3. Bagaimana IPU menggalang kerjasama dengan perkembangan organisasi parlemen di Asia?

### III. Kerangka Pemikiran

Regionalisme dianggap penting karena *region* atau wilayah merupakan wadah yang paling tepat dan paling mungkin untuk menerima perubahan dan mengintensifkan resistensi dari tekanan kompetisi kapitalisme global.<sup>1</sup> Region dipahami sebagai daerah atau tempat berlangsungnya regionalisme. Region dapat berupa wilayah yang memiliki batas geografis maupun konstruksi sosial yang ditentukan oleh anggotanya. Di dalam ketidaksetaraan kekuatan (*unequal power*), regionalisme dapat menciptakan logika yang tidak mendukung pasar kapitalis. Oleh karena itu, regionalisme digunakan untuk menciptakan kesetaraan kekuasaan. Regionalisme juga dapat menjadi sarana untuk memahami kondisi sosial-ekonomi yang dapat mengubah karakter, ruang lingkup, dan arena kompetisi kekuasaan. Dalam konteks ini, keberadaan sebuah lembaga regional dapat memainkan peran sebagai penghasil solusi.

Namun sebaliknya, sebuah lembaga dapat menjadi sebuah kesatuan yang dapat mempengaruhi perilaku negara melalui penciptaan lingkungan yang rasional bagi negara yang terlibat dalam kerjasama regional tersebut. Bagi negara yang cenderung berada dalam posisi lemah dalam organisasi regional, fungsi regionalisme adalah sebagai lembaga pembentuk peraturan dan prosedur. Selain itu, lembaga tersebut juga membuka kesempatan atau peluang yang

1 Untuk lengkapnya lihat, Helen Nesadurai, "Globalisation and Economic Regionalism: A Survey and Critique of the Literature", CSGR Working Paper, No. 108/02, November 2002, University of Warwick: 15-17.

sama dalam berpendapat, membuka peluang membentuk koalisi yang lebih kuat, dan membuka wadah politis untuk membangun koalisi baru. Sedangkan bagi negara yang relatif kuat, regionalisme biasanya berfungsi sebagai tempat untuk menjalankan strategi, tempat untuk mewadahi hegemoni, atau tempat untuk melegitimasi kekuatan.<sup>2</sup>

Di masa kini, kerjasama regional telah berkembang menjadi pelengkap yang kuat bagi upaya negara-negara anggota dalam menghadapi berbagai tantangan dan ancaman ekternal. Regionalisme menjadi pendorong bagi negara-negara yang hidup berdekatan untuk bekerjasama mengatasi berbagai masalah besar yang terjadi di lingkungan geografis mereka. Masalah yang datang bisa dari dalam maupun dari luar. Dalam kondisi persaingan antar-negara yang semakin ketat seperti saat ini, negara-negara cenderung berinteraksi di tingkat dunia melalui kelompok regional.<sup>3</sup> Uni Eropa dan ASEAN merupakan contoh dua organisasi kerjasama regional yang paling berhasil di dunia. ASEAN bahkan telah berfungsi sebagai pendorong utama globalisasi di kawasan Asia Tenggara dan Asia Timur melalui berbagai kerangka kerjasama antar-kawasan yang dijalinnya seperti ASEAN+3 (dengan melibatkan China, Jepang, Korea Selatan), East Asian Summit (termasuk didalamnya Australia, India, Selandia Baru, Rusia dan Amerika Serikat disamping negara anggota ASEAN-UE dan Asia-Europe Meeting (ASEM), serta Forum for East Asia-Latin America Cooperation (FEALAC).

Karena faktor globalisasi, regionalisme saat ini dibedakan antara regionalisme baru dengan regionalisme lama.<sup>4</sup> Perbedaan paling mendasar di antara keduanya adalah regionalisme lama pengaturannya dilakukan secara formal, sementara regionalisme baru pengaturannya dilakukan secara informal. Perbedaan lainnya, regionalisme baru merupakan hasil dari proses gerakan yang bersifat *bottom-up*, sedangkan regionalisme lama berasal dari proses yang bersifat *top down*. Kendati demikian, baik regionalisme lama maupun yang baru tetap mempunyai hubungan. Kedua proses ini dapat dikatakan sebagai dua sisi dalam satu mata uang, keduanya tetap berjalan beriringan meskipun terdapat perbedaan-perbedaan.

2 Lihat, Senator L.A. Heber (Uruguay), "Multilateralism in the Midst of the Rising Tide of Bilateral and Regional Trade Pacts," makalah yang dipresentasikan pada Session of the Parliamentary Conference on the WTO, Geneva, 21-22 Maret 2011.

3 Shaun Breslin, et al, "Regions in Comparative Perspective", dalam Shaun Breslin (ed.), *New Regionalism in the Global Politics Economy*, Routledge, New York, 2002: 16-18.

4 Untuk lengkapnya lihat, Samuel S. Kim, "Regionalization and Regionalism in East Asia." *Journal of East Asian Studies*, Vol. 4, No. 1, 2004, hal. 39-68. Lihat juga, "Regionalization and regionalism in East Asia", dalam <http://www.highbeam.com/doc/1G1-114326978.html>, diakses 5 September 2011.

Di dalam prakteknya, regionalisme bentuk lama banyak digunakan dalam pengaturan tentang kerjasama perdagangan di kawasan sejak tahun 1990-an. Regionalisme di bidang ekonomi seringkali menjadi lebih kompleks karena berkembang menjadi sebuah proses integrasi ekonomi sebab sebuah negara menjadi anggota di lebih dari satu kerjasama regional. Sedangkan regionalisme baru lebih terbuka dibandingkan regionalisme bentuk lama yang lebih protektif. Secara ekonomi, regionalisme baru ini lebih terbuka karena proses integrasi yang terjadi didalamnya mencakup pembebasan hambatan tarif maupun yang non-tarif, serta pengaturan-pengaturan lainnya yang membuat regionalisme bentuk baru ini sangat kompetitif dan terintegrasi. Penguatan kerjasama ekonomi yang demikian ini tidak jarang memberikan dampak batas-batas antara masalah domestik dengan internasional menjadi tidak jelas.

Bersamaan dengan berkembangnya regionalisme di tahun 1990-an, gelombang kesadaran Asia muncul yang ditandai dengan keberanian membendung dominasi negara-negara maju, khususnya Amerika. Kesadaran Asia makin menunjukkan realisasinya dengan munculnya kelas menengah baru yang memiliki kapasitas dan lebih bermutu. Walaupun negara-negara di Asia seperti Jepang, Cina, Korea, Thailand, Malaysia, Singapura, Filipina dan Indonesia, memiliki tingkat pembangunan berbeda, namun tantangan dunia yang makin terbuka membuat kesadaran Asia menjadi mengemuka. Kelas menengah baru yang makin sadar akan *good corporate governance* selalu menuntut kesadaran *good public governance*. Dengan sikap pandang yang makin bermutu, proses pembentukan Asianisasi Asia dan regionalisme di Asia, semakin mengental.

## BAB 2

### REGIONALISME DI ASIA: PROSES DAN TANTANGAN

Regionalisme sejak tahun 1990 telah berubah secara drastis dibandingkan dengan bentuk kerjasama regional pada era Perang Dingin, yaitu dari bentuk kerjasama regional yang didorong oleh kepentingan keamanan negara-negara se kawasan menjadi kerjasama regional yang lebih dinamis dan bersifat multidimensional dengan melibatkan aspek ekonomi, politik, sosial dan budaya. Perubahan ini merupakan hasil dari proses global yang melibatkan kepentingan negara-negara di dunia terutama di kawasan bersangkutan. Pelaku atau aktor yang terlibat didalamnya juga bukan lagi monopoli pemerintah tetapi telah berkembang dengan melibatkan aktor-aktor non pemerintah. Karenanya regionalisme bisa berarti proses konstruksi kerjasama antar-negara se kawasan yang dapat dilakukan oleh aktor-aktor yang berbeda sesuai dengan kepentingannya sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasionalnya atau kawasannya.

Globalisasi bukan hanya telah membuat dunia semakin mengecil, tetapi juga membuat masalah semakin kompleks. Sebab, didalam perkembangannya globalisasi telah membawa perubahan besar dimana secara perlahan negara-negara telah mulai menyerahkan sebagian kedaulatannya untuk kepentingan global dan regional. Bahkan sampai ke tingkat provinsi dan kabupaten/kota ataupun ke lembaga-lembaga non pemerintah jika masalah yang dihadapi bersifat transnasional seperti perdagangan orang, narkotika, pembalakan liar, dan kegiatan ilegal lainnya. Organisasi internasional maupun regional kini juga bukan lagi satu-satunya aktor dalam konteks politik internasional, tetapi telah melibatkan korporasi transnasional dan LSM internasional yang melakukan kegiatan lintas batas. Dengan kondisi seperti ini, semua negara bangsa berada dalam tekanan untuk menemukan mekanisme politik yang inovatif untuk mengatasi baik tantangan lama maupun baru yang mengancam kapasitas mereka dalam melakukan pengaturan-pengaturan.

Kerjasama regional antara negara dengan korporasi multinasional sangat dimungkinkan dengan adanya lembaga-lembaga maupun nilai-nilai dan norma-norma umum, sebagai sebuah pendekatan untuk mengatasi masalah-masalah yang terkait dengan lingkungan global, khususnya proses globalisasi ancaman keamanan dan saling ketergantungan. Baik regionalisme maupun regionalisasi telah banyak digunakan bila orang berbicara tentang kerjasama kawasan di Asia Tenggara maupun Asia Timur. Bahkan seringkali digunakan secara terbalik tanpa ada konsep yang menjelaskan tentang hal itu. Karena itu di dalam tulisan ini, masing-masing memiliki definisi yang berbeda sesuai dengan perkembangannya. Regionalisme merupakan konsep yang bersifat normatif yang mengacu pada pertukaran nilai-nilai, norma-norma, identitas dan aspirasi. Sebaliknya regionalisasi mengacu pada proses integrasi yang dilakukan oleh aktor-aktor non pemerintah, terutama oleh kekuatan pasar. Dalam hal ini regionalisasi dapat dikatakan yang melahirkan regionalisme karena regionalisme merupakan bentuk kerjasama pembangunan yang dilakukan pemerintah setelah melalui dialog atau persetujuan. Karena itu regionalisme dapat dibedakan dari regionalisasi dalam hal pelaku kerjasama, regionalisme dilakukan oleh pemerintah sedangkan regionalisasi oleh swasta.<sup>5</sup>

Baik regionalisme maupun regionalisasi telah berkembang dengan cepat di kawasan Asia yang memiliki beragama suku, budaya, bahasan, agama, sistem politik, pembangunan ekonomi sosial sampai ke topografi. Di Asia Tenggara, salah satu kawasan yang paling beragam di dunia, sampai tahun 1990, proses regionalisasi terjadi karena dorongan pasar bebas yang secara etnik banyak dimonopoli oleh perusahaan yang berasal dari Jepang dan Cina. Proses percepatan pembangunan ekonomi di kawasan Asia dimulai oleh Jepang setelah Perang Dunia II, dan kemudian memasuki dekade tahun 1960-an meluas ke Korea Selatan, Hongkong, Taiwan, dan Singapura dan pada dekade tahun 1980-an diikuti oleh Thailand, Indonesia, Malaysia, Filipina, Vietnam dan Cina.

Dalam upaya untuk memajukan kerjasama regional lebih lanjut serta pembangunan ekonomi sosial nasional di kawasan Asia, tugas penting pemerintah yang harus dilakukan adalah mempertahankan stabilitas dan ketertiban, sebab dalam tataran politik dan keamanan, kawasan Asia masih tergolong rawan. Stabilitas dan ketertiban terbentuk terutama karena kepentingan, ambisi dan persaingan diantara beberapa Asia dan karena intervensi negara-negara besar

5 Untuk mengetahui lebih jauh tentang perbedaan tentang keduanya, lihat, A. Hurrell, 'Regionalism in Theoretical Perspective', dalam Louise Fawcett and Andrew Hurrell (eds.) *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, New York, 1995: 4.

seperti Amerika Serikat dan Rusia. Menurut Bank Pembangunan Asia (ADB), ada empat tantangan besar yang kini dihadapi Asia dalam proses regionalisme, yaitu:<sup>6</sup>

1. memperkuat pencapaian yang sudah tercapai selama ini sebab krisis keuangan tahun 1998 mengajarkan bahwa struktur perekonomian negara-negara di Asia mudah hancur ketika terjadi krisis keuangan.
2. memperluas keterlibatan negara-negara, sebab integrasi ekonomi di asia masih didominasi oleh negara-negara Asia Timur
3. memperluas cakupan integrasi bukan hanya perdagangan barang tetapi juga jasa, dan tenaga kerja.
4. Asia, khususnya Asia Timur, telah berhasil membangun regionalisme terbuka, karna itu penting bagi Asia untuk meningkatkan kerjasama di sektor-sektor yang mendukung untuk itu.

Menurut Bank Pembangunan Asia, untuk mengatasi keempat tantangan tersebut tidak cukup hanya mengandalkan pada kekuatan pasar atau tindakan nasional saja tetapi perlu kerjasama antar-negara secara efektif. Saat di kawasan Asia telah terbentuk beberapa kerjasama regional yang didasarkan atas kesamaan geografis seperti Kerjasama Sungai Mekong, Kerjasama Regional Negara-negara Asia Selatan (*South Asian Association for Regional Cooperation/ SAARC*), Forum Pasifik Selatan (*Pacific Islands Forum/PIF*), dan ASEAN. Selanjutnya ada juga kerjasama antar-kawasan seperti *East Asia Summit (EAS)*, *ASEAN Plus Three (ASEAN+3)*, dan *Network of Asian River Basin Organization (NARBO)*. Di samping itu ada juga organisasi besar yang mencakup Asia secara keseluruhan yaitu Komisi Sosial Ekonomi untuk Asia dan Pasifik dan Bank Pembangunan Asia. Terakhir, ada juga bentuk kerjasama antar-kawasan seperti Pertemuan Asia Eropa, dan Kerjasama Ekonomi Asia-Pacific (APEC). Keberadaan lembaga-lembaga regional seperti itu, diyakini turut membantu mengembalikan stabilitas di tingkat global maupun regional sebab meskipun secara geografis terbatas akan tetapi kegiatan yang dilakukannya mencakup ruang lingkup yang luas.<sup>7</sup>

6 Asian Development Bank, *Institutions for regional integration: toward an Asian economic community*, Mandaluyong City, Philippines, 2010: 3-4.

7 Lihat, Jusuf Wanandi, "East Asian Regionalism and Global Governance", dalam Jusuf Wanandi and Tadashi Yamamoto (eds.), *East Asian Regionalism and Global Governance: East Asia at a Crossroads*; Japan Center for International Exchange, Tokyo, 2008: 28.

Diantara organisasi regional tersebut, peran ASEAN sebagai motor integrasi di tingkat regional maupun global terbukti telah mengundang perhatian dari kalangan akademisi maupun praktisi. Keberhasilan ASEAN untuk sepakat membentuk masyarakat ASEAN pada tahun 2015 (Bali Concord II) serta keberhasilan ASEAN untuk terus menggalang dialog yang konstruktif dengan Jepang, Cina, India, Australia, Selandia Baru, AS dan Uni Eropa, telah menjadikan ASEAN sebagai organisasi regional yang paling berhasil dibandingkan dengan organisasi regional lainnya seperti Liga Arab, African Union atau bahkan South American Union. ASEAN sangat cerdas dalam memainkan perannya di kawasan Asia sebagai jembatan yang menghubungkannya dengan kawasan lainnya seperti Asia Timur dan Pasifik serta Eropa dan AS. Bukan hanya saling pengertian antar-kawasan, tetapi ASEAN telah berhasil membangun fondasi yang kokoh dalam kerjasama bidang ekonomi, sosial dan keamanan dalam lembaga-lembaga seperti ASEAN Free Trade Area (AFTA), Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), East Asian Economic Caucus (EAEC), ASEAN Regional Forum (ARF) atau ASEAN plus 3. Keberhasilan meng-ASEAN-kan struktur politik kawasan Asia dan global dengan sendirinya berarti keberhasilan pula dalam menawarkan prinsip-prinsip tentang non-intervensi, konsensus, menghormati kedaulatan, dan kesukarelaan.

Sejumlah faktor telah turut mempengaruhi terbentuknya regionalisme baru yang telah semakin meningkat perannya dalam sistem internasional sejak tahun 1980-an, yaitu sebuah kerja sama regional yang tidak lagi diwarnai oleh persaingan ideologi seperti yang terjadi pada saat perang dingin. Pelembagaan kerjasama regional menjadi bagian dari pola-pola umum desentralisasi sistem internasional serta menjadi salah satu cara dalam merespon tekanan ekonomi yang sangat kompetitif karena globalisasi. Perkembangan proses regionalisme dan integrasi Asia merupakan hasil dari proses interaksi yang terjadi di kawasan itu. Dimulai dari kerjasama kawasan dibidang ekonomi dengan tujuan untuk memudahkan koordinasi kegiatan untuk mempercepat kemajuan ekonomi. Tetapi, di dalam perkembangannya, regionalisme di Asia terbentuk karena adanya keinginan dan kesamaan pandangan untuk menjadi suatu masyarakat Asia. Adanya keinginan dan kesamaan pandangan ini tidak terlepas dari faktor budaya dan adanya ancaman dari luar kawasan.<sup>8</sup> Negara-negara di kawasan Asia Tenggara termasuk yang sangat sensitif terhadap ancaman keamanan yang

---

<sup>8</sup> Untuk lengkapnya lihat, Andrew Hurrell, 'Regionalism in Theoretical Perspective', in Louise Fawcett and A. Hurrell (eds.) *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order* (New York: Oxford University Press, 1995): 4.

datang dari luar karena pengaruh proses dekolonisasi, tantangan yang dihadapi dalam proses pembentukan bangsa dan pembangunan ekonomi. Karena itu, elit politik yang ada di kawasan Asia Tenggara selalu berusaha mempertahankan kemerdekaan dan kedaulatan.

## BAB 3

### IPU DI TENGAH KAWASAN YANG BERUBAH

Saat ini merupakan masa yang penuh dengan momentum dan peluang. Pada saat arsitektur ekonomi global sedang berubah, dan tatanan geopolitik berubah sangat cepat, Asia menjadi semakin relevan dan semakin mengemuka peranannya. Asia kini telah menjadi bagian dari solusi krisis perekonomian global. Asia telah menjadi bagian dari solusi untuk berbagai masalah yang kompleks dan saling terkait secara lokal, nasional, regional, dan global.

Sejalan dengan meningkatnya peran global Asia, parlemen nasional suatu negara mulai melibatkan diri dalam kegiatan yang berskala regional dengan membentuk dan menjadi anggota organisasi parlemen yang bersifat transnasional. Regionalisasi parlemen ini berkembang luas seiring dengan berkembangnya kerjasama antar-kawasan. Berkembangnya ASEAN Inter-Parlementary Association (AIPA) tidak dapat dipisahkan dari kemajuan yang berhasil diraih negara-negara ASEAN, atau Parlemen Eropa dengan Uni Eropa. Karena itu, keberadaan parlemen regional seperti AIPA ataupun Parlemen Eropa seringkali dianggap sebagai bagian dari skema kerjasama regional. Organisasi parlemen regional tersebut juga mempunyai hubungan dengan proses pengambilan keputusan di tingkat nasional ataupun internasional. Meskipun organisasi parlemen bersifat formal dan proses pengambilan keputusannya bersifat elitis, tetapi agenda kerjanya mencerminkan pendekatan baru terhadap regionalisme. Regionalisme parlemen bukan hanya semata-mata berarti kerjasama antar-parlemen atau diplomasi parlementer tetapi juga bertujuan untuk memperkuat elemen lainnya seperti melibatkan masyarakat sipil, aktor bukan negara, multidimensional dan komprehensif.

Parlemen Asia melalui berbagai pertemuan regional telah siap menghadapi tantangan, dan siap menjadi kekuatan dalam kerja sama dan kemajuan di wilayah Asia. Pertemuan-pertemuan parlemen regional ini telah menjadi landasan kerja sama parlemen di kawasan untuk membangun demokrasi, menciptakan

kemakmuran, dan mengurangi kemiskinan. Parlemen di kawasan Asia secara perlahan telah menciptakan *sustainable regionalism*, sebab bukan hanya mampu mengatasi persoalan dan tantangan masa kini, tetapi juga mengatasi tantangan bagi generasi mendatang.

Berbagai organisasi parlemen internasional di kawasan Asia telah berkembang pesat karena menjadi wahana bagi para wakil rakyat untuk saling bertukar pikiran dan informasi mengenai masalah-masalah yang berkembang di kawasannya. Organisasi-organisasi parlemen mulai dari yang bersifat kawasan seperti ASEAN Inter-Parliamentary Assembly (AIPA), Asian Parliamentary for Peace Forum (APPF), dan Asian Parliamentary Assembly (APA), sampai dengan organisasi yang bersifat individual seperti *Parliamentarians Global Action* (PGA), *Global Parliamentarians Action Against Corruption* (GOPAC) maupun organisasi keparlemenan yang bersifat sektoral seperti *Parliamentary Union of Islamic Countries* (PUIC), dan *Forum of Asia Pacific Parliamentarians for Education* (FASPPED) telah memberi warna terhadap kegiatan-kegiatan parlemen negara-negara anggotanya. Sebab masalah yang dibahas bukan hanya terkait langsung dengan kepentingan nasional masing-masing negara, tetapi juga sedapat mungkin mendorong negara anggota mengimplementasikan keputusan yang diambil dalam bentuk perundang-undangan. Seperti ketika Indonesia menjadi Presiden FASPPED tahun 2009-2010, hal pertama yang dilakukan adalah menjalin kerja sama dengan negara-negara anggota untuk meningkatkan mutu serta memperbaiki sistem pendidikan di Indonesia.

Pembentukan lembaga-lembaga parlemen di kawasan Asia mungkin merupakan cerminan dari pergeseran peran dalam menciptakan perdamaian dan stabilitas di kawasan dari pemerintah ke parlemen. Keterlibatan parlemen dalam proses regionalisme di Asia memperlihatkan bahwa para pemimpin di kawasan itu telah memutuskan untuk memasukkan dimensi politik dalam proses regionalisme di kawasannya yang selama ini didominasi oleh kerjasama ekonomi. Keterlibatan parlemen dalam proses regionalisme di Asia bukan hanya akan mempercepat integrasi politik dan ekonomi tetapi juga akan membantu mewujudkan perdamaian, keamanan dan stabilitas di kawasan. Sebab ditengah-tengah terjadinya pergeseran kekuatan dari negara-negara demokrasi maju ke negara-negara industri baru, pengaruh kepemimpinan AS juga semakin berkurang.<sup>9</sup> Sehingga peran parlemen merupakan salah satu pilihan untuk mempercepat proses demokratisasi Asia. Regionalisme di Asia

---

<sup>9</sup> Hitoshi Tanaka, "The Crisis of Global Governance and the Rise of East Asia," dalam *Japan Center for International Exchange*, Vol. 3, No. 4, September 2008: 2.

pada akhirnya bukan hanya bernuansa politik, ekonomi dan sosial tetapi juga budaya meskipun proses integrasi Asia bukanlah sesuatu yang mudah untuk dilakukan mengingat banyaknya perbedaan diantara negara-negara yang berada di kawasan.

Efisiensi nampaknya telah menjadi semangat baru bagi anggota parlemen yang berada di satu kawasan untuk memajukan negaranya melalui kerjasama dengan negara-negara di sekitarnya. Pendekatan semacam ini lebih mudah dilakukan karena jumlah negara anggotanya yang lebih terbatas dan bentuk-bentuk kerjasama yang dilakukan bisa disesuaikan dengan kondisi politik, ekonomi, sosial dan budaya setempat sehingga akan lebih mudah dalam implemtasinya. Dalam kerangka seperti ini pula, negara-negara IPU yang berada di kawasan Asia Pasifik telah mengadakan pertemuan di Jakarta pada bulan Maret 2011. Sidang Pokja tersebut diadakan dalam rangka membahas *Draft Strategic Plan for IPU* tahun 2011-2015. Konsep tersebut sangat penting bagi parlemen negara-negara di kawasan Asia Pasifik dalam menggalang kerjasama di masa depan, sebab sebagai anggota parlemen tentunya tidak hanya mengandalkan pemerintah untuk mencari solusi damai atas berbagai permasalahan yang sedang dihadapi, tetapi bersama-sama pemerintah, harus dapat mengatasi permasalahan tersebut.

Tentu saja, peran yang dilakukan oleh parlemen tersebut bukan saja untuk mencari solusi atas berbagai permasalahan yang sedang dihadapi, tetapi lebih dari itu adalah untuk mempererat hubungan dan saling pengertian diantara sesama anggota parlemen di kawasan. Dengan demikian, parlemen negara-negara ditingkat kawasan dapat saling bertukar informasi mengenai kegiatan dan isu-isu yang sedang dan akan dibahas. Kerjasama seperti ini sangat penting dalam upaya mendorong menyelesaikan permasalahan yang dihadapi negara-negara anggotanya.

## **BAB 4**

### **KERJA SAMA IPU DENGAN ORGANISASI PARLEMEN DI ASIA**

Dalam hubungan internasional, jika di tingkat eksekutif kita mengenal PBB sebagai organisasi dunia yang mengurus kepentingan pemerintah negara-negara anggotanya, maka untuk tingkat legislatif kita mengenal adanya IPU atau Persatuan Parlemen Sedunia. IPU merupakan forum pertemuan parlemen sedunia yang melibatkan lebih dari 100 negara di seluruh dunia. Organisasi parlemen sedunia ini mengadakan pertemuan dua kali dalam setahun di negara-negara anggotanya secara bergantian. Pada bulan Oktober tahun 2000 Indonesia mendapat kesempatan untuk menjadi tuan rumah pertemuan ini. Dari pertemuan-pertemuan yang dilakukan, produk yang dihasilkan IPU adalah resolusi yang secara substansial menyangkut masalah politik, ekonomi, sosial dan budaya. Jika dihitung sejak berdirinya, maka telah banyak resolusi yang dihasilkan dari berbagai pertemuan IPU. Kendati resolusi yang dihasilkan tidak bersifat mengikat, tetapi pertemuan IPU itu tetap penting untuk dicermati. Sebab pada prinsipnya, pertemuan IPU merupakan wahana yang paling tepat bagi para anggota parlemen untuk berdialog dan saling tukar menukar informasi mengenai kebijakan atau kondisi obyektif negara bersangkutan.

Pertemuan IPU dalam beberapa hal telah memberikan nuansa politiknya terutama bila itu dikaitkan dengan kepentingan nasional suatu negara. Namun, bersamaan dengan berjalanannya waktu, IPU telah dihadapkan pada bentuk-bentuk kerjasama antar-parlemen di kawasan yang sudah sangat maju. Berbagai organisasi dan bentuk pertemuan telah dilakukan oleh parlemen di tingkat regional untuk meningkatkan kerjasama dan saling pengertian agar daya tawar kawasan semakin meningkat. Masalahnya sekarang, bagaimana IPU harus menyelaraskan kegiatannya agar eksistensinya tidak terlampaui oleh semakin

pesatnya perkembangan regionalisme parlemen? Pertanyaan ini sangat penting sebab jika tidak berhati-hati, kondisi IPU akan sama dengan PBB yang peran internasionalnya kini telah dilampaui oleh organisasi-organisasi regional.<sup>10</sup>

Dalam era saling ketergantungan seperti saat ini, kepentingan nasional tidak hanya semakin terkait, namun juga mengharuskan kita semakin mengembangkan kerja sama dan kemitraan. Keberadaan sebuah organisasi internasional lebih merupakan jawaban atas kebutuhan nyata yang muncul dari tata pergaulan internasional tersebut. Hubungan-hubungan yang pada awalnya dimulai dari interaksi antara orang per orang kemudian berkembang menjadi hubungan antar bangsa yang menjadi karakteristik dari kemajuan peradaban, kemajuan dari sarana-sarana informasi dan komunikasi yang kemudian diikuti dengan keinginan-keinginan untuk melakukan kegiatan-kegiatan. Pada akhirnya semua bentuk hubungan itu memerlukan pengaturan-pengaturan melalui cara-cara kelembagaan.

Dalam konteks seperti itu, IPU dapat mempertahankan relevansi dan koherensi dengan lebih intensif menggalang kerjasama dengan parlemen-parlemen yang tumbuh dan berkembang di kawasan. IPU harus dapat meningkatkan koherensi dalam kerjasama antar-parlemen di kawasan dengan menggalang kerjasama melalui peningkatan dialog. Atau IPU menginisiasi kerjasama antar-parlemen regional. Tujuannya adalah agar IPU bukan hanya mendiskusikan isu-isu internasional tetapi juga memahami masalah-masalah yang dihadapi anggota parlemen di tingkat regional bahkan nasional. Sebab, selain pemerintah, parlemen seharusnya juga ikut bertanggung jawab dalam menanggulangi masalah-masalah keamanan, ekonomi, sosial dan politik yang ada di kawasan. Kerjasama antar-parlemen di antara negara-negara baik secara internasional maupun per kawasan di Asia Pasifik misalnya, dapat dilakukan secara informal melalui lobi-lobi. Kondisi seperti ini dapat dilakukan agar ide-ide dapat dikomunikasikan dalam suasana yang lebih cair, penuh persahabatan, saling pengertian dan komunikatif.

Secara formal, IPU dapat berperan melalui pembicaraan persahabatan dengan negara-negara yang sangat kritis terhadap penanggulangan masalah yang tidak tuntas. Melalui mediasi yang bersifat persuasif seperti itu, IPU dapat membantu negara-negara di kawasan mencari solusi yang paling mungkin dilakukan. Dengan demikian, IPU dapat melengkapi keputusan yang diambil oleh organisasi parlemen di kawasan yang telah berkembang mengikuti pola-pola yang dilalui oleh organisasi-organisasi antar-pemerintah (IGO) seperti

---

10 "PBB Jangan Dimarjinalisasikan", *Kompas*, 14 September 2011: 8.

menjadi organisasi yang terbuka, melibatkan aktor-aktor bukan negara, serta integrasi yang mendalam. Sebaliknya, sebagai bagian dari regionalisme baru di kawasan, organisasi parlemen dapat memberikan pandangan terkait dengan berbagai masalah kontemporer dewasa ini, sehingga IPU mampu menghasilkan resolusi yang memperlihatkan kepedulian para anggota parlemen dunia terhadap berbagai masalah yang dihadapi dunia saat ini. Resolusi itu memang tidak secara langsung mampu menyelesaikan masalahnya, akan tetapi dari resolusi itu akan terlihat sikap dan pandangan anggota IPU dalam merespon masalah-masalah kontemporer di kawasan.

Keseimbangan-keseimbangan seperti itulah yang harus menjadi kekuatan IPU di masa depan dalam menggalang kerjasama dengan organisasi parlemen kawasan. Dihindarinya perumusan resolusi yang bersifat menyudutkan suatu negara atau kelompok negara akan memberi keyakinan terhadap kedudukan IPU sebagai lembaga parlemen internasional yang berupaya menetralisir suatu masalah internasional. Dalam posisi seperti itu, mungkin ada baiknya jika untuk masa-masa mendatang IPU juga melibatkan LSM dan kelompok kepentingan lainnya, seperti yang dilakukan oleh organisasi parlemen regional, agar dapat mendorong negara-negara di dunia mengimplementasikan resolusi yang dikeluarkannya. Pendekatan seperti ini sekaligus juga menjadi bagian dari upaya sosialisasi keputusan-keputusan IPU.

Meskipun resolusi yang dikeluarkan IPU tidak bersifat mengikat, akan tetapi tetap mempunyai nuansa politik. Karena itu banyak negara yang selalu berusaha mencegah apabila IPU hendak mengeluarkan resolusi yang berkaitan dengan kepentingan negaranya. Atau dengan kata lain, meskipun resolusi itu bersifat tidak mengikat akan tetapi banyak negara yang berusaha menghindar apabila IPU secara spesifik membahas masalah domestik negaranya. Oleh karena itu, resolusi yang dihasilkan IPU lebih bersifat umum: intinya lebih banyak mengajak, mengimbau atau mendorong negara atau kawasan tertentu untuk bersikap responsif terhadap berbagai persoalan dunia. IPU menghindari sikap yang terkesan menghukum salah satu pihak meskipun baik negara berkembang maupun negara maju tidak terlepas dari penilaian IPU.

Melihat kondisi yang demikian, kedepan, untuk menjaga hubungan dengan organisasi parlemen kawasan, fokus IPU akan lebih menyoroti masalah-masalah internasional yang tidak secara langsung mempengaruhi pola hubungan antar-negara di dunia. Karena itu, didalam sidang-sidangnya yang berlangsung dua kali dalam setahun, masalah-masalah sosial, ekonomi, politik dan budaya tidak terlepas dari perdebatan yang dilakukannya. Hal itu bukan

semata-mata untuk memperlihatkan perhatian IPU atas masalah yang terjadi tetapi juga sedapat mungkin memberikan alternatif pemikiran mengenai langkah-langkah penyelesaian yang mungkin bisa dilakukan. Sebab harus diakui bahwa IPU bukanlah organisasi parlemen dunia yang mempunyai kekuatan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah nasional. Didalam prakteknya IPU akan lebih banyak mengeluarkan resolusi yang bersifat imbauan, ajakan ataupun desakan dengan maksud agar negara-negara yang sedang dilanda krisis bisa secepatnya menyelesaikan masalah yang dihadapi.

## **BAB 5**

### **KESIMPULAN**

Sejalan dengan pesatnya pertumbuhan ekonomi, negara-negara di kawasan Asia sudah semakin independen dalam menyuarakan kepentingannya. Negara-negara di kawasan ini telah menciptakan berbagai bentuk organisasi kerja sama kawasan yang tujuannya adalah mempertahankan kemajuan ekonomi yang telah diraihnya. Berkembangnya organisasi kerjasama antar-pemerintah itu, secara perlahan juga diikuti dengan pembentukan organisasi parlemen di kawasan. Regionalisme parlemen ini berpotensi mengurangi keterlibatan IPU dalam menyelesaikan masalah di kawasan. Oleh karena itu, untuk mempertahankan eksistensinya, maka IPU harus meningkatkan kerjasamanya dengan organisasi parlemen di kawasan. Tanpa itu peran IPU sebagai parlemen dunia akan diambil alih oleh parlemen kawasan, suatu hal yang kini mulai dirasakan oleh PBB.

## BIBLIOGRAFI

- Acharya, Amitav. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (London: Routledge, 2001).
- Asian Development Bank, Institutions for regional integration: toward an Asian economic community, Mandaluyong City, Philippines, 2010.
- Breslin, Shaun *et al*, "Regions in Comparative Perspective", dalam Shaun Breslin (ed.), *New Regionalism in the Global Politics Economy*, Routledge, New York, 2002.
- Heber, LA. *Multilateralisme in the Midst of the Rising Tide of Bilateral and Regional Trade Pacts*, makalah yang dipresentasikan pada Session of the Parliamentary Conference on the WTO, Geneva, 21-22 Maret 2011.
- Hurrell, Andrew. "Regionalism in Theoretical Perspective", in Louise Fawcett and A. Hurrell (eds.) *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order* (New York: Oxford University Press, 1995).
- Kim, Samuel S. "Regionalization and Regionalism in East Asia." *Journal of East Asian Studies* Vol. 4, No. 1, 2004, hal. 39-68.
- Nesadurai, Helen. "Globalisation and Economic Regionalism: A Survey and Critique of the Literature", CSGR Working Paper, No. 108/02, November 2002, University of Warwick.
- "PBB Jangan Dimarjinalisakan", *Kompas*, 14 September 2011.
- "Regionalization and regionalism in East Asia", dalam <http://www.highbeam.com/doc/1G1-114326978.html>, diakses 5 September 2011.
- Tanaka, Hitoshi. The Crisis of Global Governance and the Rise of East Asia, dalam Japan Center for International Exchange, Vol. 3, No. 4, September 2008.

Wanandi, Wanandi. "East Asian Regionalism and Global Governance", dalam Jusuf Wanandi and Tadashi Yamamoto (eds.), *East Asian Regionalism and Global Governance: East Asia at a Crossroads*; Japan Center for International Exchange, Tokyo, 2008.

## BAGIAN KEENAM

# KONFLIK REGIONAL, AGENDA MASA DEPAN IPU, DAN PERAN INDONESIA

Oleh: Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, MA.\*

---

\* Penulis adalah Peneliti Utama IV/e/ di Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPRRI dengan kepakaran Masalah-masalah Hubungan Internasional.

## BAB 1

# PENDAHULUAN

Situasi di kawasan Asia Tenggara, Asia Timur dan Asia Pasifik, dewasa ini menjadi memanas akibat eskalasi ketegangan yang kembali muncul di Laut Cina Selatan. Hal ini bukan yang pertama kali terjadi, namun perkembangan kali ini mencapai titik nadir karena melibatkan negara-negara luar *non-claimants* dalam penyelesaiannya. Masalahnya, keterlibatan negara luar bukannya saja dapat bernilai konstruktif bagi upaya pencarian solusi damai jangka panjang atau permanen, namun juga dapat menambah runyam situasi, yang akan mengganggu stabilitas kawasan yang terpelihara selama ini. Karena itu, penting diketahui, apakah pemicu eskalasi ketegangan kali ini, dan bagaimana itu muncul dan berkembang? Lalu, apakah langkah alternatif yang dapat dilakukan untuk meredam konflik, khususnya oleh parlemen, di tingkat nasional, kawasan, dan global?

### I. Masalah Laut Cina Selatan

Dalam perspektif geografi umum, kawasan Laut Cina Selatan adalah laut tepi bagian dari Samudera Pasifik, yang mencakup bagian perairan dari wilayah Singapura sampai ke Selat Taiwan, yang luasnya mencapai sekitar 3.500.000 km<sup>2</sup>.<sup>1</sup> Kawasan ini sebagai badan laut terbesar setelah kelima samudera yang ada di dunia. Kawasan Laut Cina Selatan membentuk sebuah kepulauan yang terdiri dari ratusan pulau-pulau kecil dan pulau-pulau karang (atol). Oleh pihak Cina, kawasan laut ini biasa disebut sebagai Laut Selatan. Sedangkan beberapa negara, terutama Filipina, yang keberatan dengan penggunaan nama "Laut Cina Selatan," untuk menghindarinya dari klaim dan rencana penguasaan

<sup>1</sup> "Laut Cina Selatan," Wikipedia, [http://id.wikipedia.org/wiki/Laut\\_Cina\\_Selatan](http://id.wikipedia.org/wiki/Laut_Cina_Selatan), diakses pada 12 Juli 2011.

sepihak RRC, negara besar yang agresif mengklaimnya, mengatakan sebagai Laut Luzón, keberatan dengan nama “Laut Cina Selatan.”<sup>2</sup>

Adapun wilayah dan negara yang berbatasan langsung dengan laut ini adalah RRC, Makau, Hong Kong, Taiwan, Filipina, Malaysia, Brunei Darussalam, Indonesia, Singapura, Muangthai, Kampuchea dan Viet Nam. Berdasarkan perspektif yang digunakan Biro Hidrografi Internasional (*International Hydrographic Bureau*), Laut Cina Selatan adalah kawasan perairan yang terbentang di arah barat daya ke timur laut, dengan batas di selatan adalah 3° Lintang Selatan melintasi kawasan Pulau Sumatra bagian Selatan dan Pulau Kalimantan di Selat Karimata. Batas sebelah Utaranya adalah Selat Taiwan, yang meliputi bagian ujung utara Pulau Formosa (Taiwan) sampai ke kawasan pesisir Fujian di daratan RRC. Data menunjukkan, tercatat lebih dari 200 pulau kecil dan karang, yang sebagian besar berdominasi di wilayah Kepulauan Spratly.<sup>3</sup> Kepulauan ini diketahui membentang seluas 810 hingga 900 km persegi, yang berdasarkan catatan mencakup 175 fitur insuler, yang bagian terbesarnya menjadi Kepulauan Taiping (Itu Aba), dengan panjang mencapai 1,3 km dan memiliki ketinggian 3,8 m.<sup>4</sup>

Kawasan Laut Cina Selatan meliputi rute pelayaran yang penting yang kaya ikan dan memiliki simpanan minyak bumi dan gas alam yang melimpah. Selain RRC dan Viet Nam, Filipina, Malaysia, Brunei dan Taiwan juga mengaku berhak atas kepemilikan dan kedaulatan di kawasan yang sama tersebut. Diketahui, selama ini Viet Nam, RRC, Filipina, Taiwan, Brunei Darussalam dan Malaysia mengklaim memiliki kedaulatan atas gugus Kepulauan Spratly, sedangkan RRC dan Viet Nam berkonflik memperebutkan gugus Kepulauan Paracel. Beberapa negara anggota ASEAN bersama-sama dengan RRC saling saling melancarkan klaim dan mempersengketakan wilayah Laut Cina Selatan, terutama Kepulauan Spratly dan Kepulauan Paracel yang kaya kandungan migasnya. Karena identifikasi yang lebih dominan dengan RRC, maka RRC menjadi negara pengklaim utama wilayah Laut Cina Selatan.

Di luar semua itu, perkembangan pembangunan ekonomi RRC yang hebat dalam beberapa dasawarsa belakangan sejak reformasi ekonomi pasca-

2 Lihat pula “Filipina akan Ajukan Sengketa Laut Cina Selatan ke Mahkamah PBB,” 11 Juli 2011, <http://www.voanews.com/indonesian/news/Filipina-akan-Ajukan-Sengketa-Laut-Cina-Selatan-ke-PBB-1325355420.html>, diakses 12 Juli 2011.

3 “Laut Cina Selatan,” Wikipedia, [http://id.wikipedia.org/wiki/Laut\\_Cina\\_Selatan](http://id.wikipedia.org/wiki/Laut_Cina_Selatan), diakses pada 12 Juli 2011, *loc. cit.*

4 *Ibid.*

1978 diluncurkan pemimpin RRC Deng Xiao-ping, yang membuat RRC melejit pesat sebagai negara adidaya di kawasan, menggeser peran AS yang kian surut pasca-Perang Dingin, telah mendorong penguasa baru RRC dewasa ini melancarkan klaim sepihak kepemilikan atau kedaulatan atas kawasan perairan yang strategis itu. Potensi kekayaan alam, terutama minyak bumi dan gas alam, yang dibutuhkan RRC untuk terus menggerakkan mesin pertumbuhannya yang bergerak cepat mendorong pertumbuhan ekonomi yang tinggi secara kontinu sejak 1978, telah mendorong negara tersebut mengerahkan segenap kekuatan militernya untuk mendukung klaim unilateralnya yang agresif. Dengan kata lain, upaya mengamankan kebijakan *energy security*-nya di masa depan, telah membuat, pemerintah RRC perlu memperlihatkan sikap agresifnya melalui manuver-manuver kekuatan angkatan bersenjatanya, yang diperlengkapi kapal-kapal perang yang lebih baru (modern), dalam jumlah besar, sambil menebar ancaman tegas. Sementara, negara-negara pengklaim lainnya bersikap reaktif menanggapi, melalui perang klaim, rencana pengerahan kekuatan angkatan bersenjata, *show of force* dan manuver-manuver kapal-kapal perang di laut, serta upaya menggelar latihan militer bersama negara adidaya AS, mengundang keterlibatan organisasi internasional (PBB) dan regional (ASEAN), maupun menggunakan jalur lunak dengan mendorong upaya diplomasi internasional, untuk tidak kehilangan hak atas kedaulatan atas wilayah yang sama.<sup>5</sup>

## II. Kepentingan *Claimants* dan *Non-Claimants*

Dengan upaya *show of force* melalui pengerahan kapal-kapal perang canggihnya, disertai manuver-manuver provokatif, yang semakin sering dilakukan di perairan yang disengketakan, RRC tampaknya ingin menekan semua negara pengklaim kedaulatan lainnya untuk segera menerima tawaran berunding Beijing untuk membicarakan masalah persengketaan ini secara bilateral atas arahannya. Mereka tidak dikehendaki untuk membuka forum negosiasi tandingan dengan membawa negara luar bukan pengklaim, ataupun organisasi di kawasan dan internasional, seperti ASEAN dan PBB. Dengan kondisi yang diciptakannya ini, dengan kesiapan dukungan kapasitas militer yang tinggi, RRC berusaha mengambil keuntungan melalui apa yang disebut sebagai “diplomasi kapal meriam” (*gun boat diplomacy*). Itulah sebabnya,

<sup>5</sup> “Laut Cina Selatan Penting Bagi ASEAN,” 30 Mei 2011, Hukum Online.com, <http://hukumonline.com/berita/baca/lt4de3a765c4e3c/laut-cina-selatan-penting-bagi-asean>, diakses pada 12 Juli 2011.

kehadiran angkatan perang RRC sebagai pemantau medan sering terlihat di kawasan perairan Laut Cina Selatan dekat Vietnam.<sup>6</sup>

Namun, Viet Nam sebagai negara pengklaim yang juga musuh bebuyutan RRC merespons manuver kapal-kapal perang RRC dengan keputusan pada 7 Juni 2011 menggelar latihan angkatan bersenjatanya 40 kilometer dari Provinsi Quang Nam, di sekitar Pulau Hon Ong, wilayah Viet Nam tengah, dengan menggunakan peluru-peluru tajam.<sup>7</sup> Pemerintah negara kecil Viet Nam memiliki percaya diri yang tinggi untuk menghadapi solusi militeristik RRC, karena memperoleh dukungan moral dari penduduknya di dalam negeri. Mobilisasi dan penggerahan kapal-kapal perang Viet Nam dilakukan dalam latihan itu, di samping penembakan senjata non-misil.<sup>8</sup>

AS, negara di luar kawasan dan adidaya dunia yang pasca-Perang Dingin telah menarik diri dari kehadiran dominan di kawasan, telah menyatakan kekhawatirannya atas ambisi RRC dan manuver yang agresif angkatan lautnya. AS diperkirakan tidak kuatir atas perang terbuka yang dapat dilancarkan RRC, namun terhadap kemungkinan pihak-pihak yang terlibat dalam ketegangan tidak mau mengalah, sehingga amat rawan terprovokasi bertindak di luar kendali. Walaupun AS dikatakan sama sekali tidak menginginkan perang terbuka berlangsung di Laut Cina Selatan, namun dalam merespons perkembangan terakhir, pemerintah negara itu telah mendorong digelarnya latihan militer dengan Filipina dan Viet Nam, yang sengit menantang provokasi angkatan laut RRC. Sebagai negara di luar kawasan, AS tentu saja mempunyai kepentingan langsung dengan upaya menjaga hak-hak navigasinya serta penerapan aturan hukum yang terkait, dalam rangka melindungi kepentingan ekonomi dan politik nasionalnya di kawasan. Menlu Hillary Clinton telah mengisyaratkan dukungannya kepada kedua negara tersebut, dan menegaskan kembali komitmennya kepada Filipina, jika diperlukan.<sup>9</sup> Senat AS telah mengutuk agresifitas militer RRC di Laut Cina Selatan.

6 "Kapal pemantau Cina terlihat di perairan Laut Cina Selatan dekat Vietnam," BBCOnline,[http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2011/06/110610\\_vietnamplan.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2011/06/110610_vietnamplan.shtml), diakses 12 Juli 2011.

7 "Kapal pemantau Cina terlihat di perairan Laut Cina Selatan dekat Vietnam," BBC Online, [http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2011/06/110610\\_vietnamplan.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2011/06/110610_vietnamplan.shtml), diakses 12 Juli 2011.

8 Kawilarang, Renne R.A, "Laut Cina Selatan Picu Konflik China-Vietnam," VIVANews.com, 10 Juni 011, <http://dunia.vivanews.com/news/read/225832-china-vietnam-bersitegang-di-wilayah-sengketa>, diakses 12 Juli 2011.

9 "AS pro Manila terkait Laut Cina Selatan," 24 Juni 2011, *Vive News.com*, diakses pada 12 Juli 2011.

Bendera RRC telah dikibarkan di konstruksi yang telah dibangun di Kepulauan Spratly, yang telah diklaim sebagai wilayah Filipina. Untuk mendukung klaim kedaulatannya atas Laut Cina Selatan, pemerintah Filipina telah mengerahkan kapal angkatan laut andalannya, *Humabon Rajah*, ke wilayah perairan yang disengketakan. Sebagai bagian dari upaya memperkuat klaimnya, pemerintahan Noynoy sejak 1 Juni 2011 tidak lagi menyebut perairan di sebelah barat negerinya itu sebagai Laut Cina Selatan, tetapi Laut Filipina Barat.<sup>10</sup> Selain berencana membawa sengketa ini ke PBB,<sup>11</sup> AL Filipina juga telah merespons tawaran dan menyiapkan latihan militer bersama dengan AL AS. Pada tahun 1951, AS dan Filipina telah menandatangani perjanjian pertahanan. Menghadapi intervensi AS lebih jauh, petinggi militer RRC telah mengcam latihan militer dan meminta AS untuk keluar dari kawasan dan tidak campur tangan dalam sengketa saling klaim kedaulatan itu.

### III. Agenda Asia Pacific Group

Di luar penolakan RRC atas solusi multilateral, ASEAN sebagai organisasi regional di kawasan mengambil langkah menyelesaikan sengketa. Selain menyangkut perseteruan saling klaim di antara anggotanya. ASEAN memiliki kepentingan langsung untuk memelihara suasana kondusif di kawasan bagi *roadmap* terbentuknya masyarakat politik dan keamanan di kawasan dalam beberapa tahun ke depan (2015). Senior Officials Meeting ASEAN telah digelar di Surabaya dan menyepakati sengketa di Laut Cina Selatan diselesaikan secara damai. Negara yang hadir mendorong dirampungkannya penyusunan implementasi "Declaration of the Conduct" (DOC) ke arah "Code of Conduct" (COC).<sup>12</sup> Percepatan pembuatan DOC menjadi COC telah dibahas pula dalam pertemuan ASEAN Regional Forum/ARF di kota yang sama. Seperti dilaporkan, peserta pertemuan mencapai kesepahaman awal yang positif untuk mencari solusi konflik. Beberapa negara mengungkapkan secara eksplisit, konflik tidak bisa diselesaikan sendiri-sendiri, tetapi harus dibicarakan dan diselesaikan bersama.<sup>13</sup>

10 "Sengketa Laut Cina Selatan, Filipina Umumkan Nama Baru, Vietnam Susun Strategi Perang," Batam Pos Online, <http://www.batampos.co.id/index.php/2011/06/15/sengketa-laut-cinaselatan-filipina-umumkan-nama-baru-vietnam-susun-strategi-perang/>, diakses 12 Juli 2011.

11 "Filipina akan Ajukan Sengketa Laut Cina Selatan ke Mahkamah PBB," 11 Juli 2011, <http://www.voainews.com/indonesian/news/Filipina-akan-Ajukan-Sengketa-Laut-Cina-Selatan-ke-PBB-125354228.html>, diakses 12 Juli 2011.

12 "Laut Cina Selatan Penting Bagi ASEAN," 30 Mei 2011, Hukum Online.com, <http://hukumonline.com/berita/baca/lt4de3a765c4e3c/laut-cina-selatan-penting-bagi-asean>, diakses pada 12 Juli 2011.

13 *Ibid.*

Trust atau kesalingpahaman disadari merupakan modal utama untuk menyusun langkah-langkah menciptakan perdamaian di kawasan yang dipersengketakan. Indonesia sebagai Ketua ASEAN tahun ini mempunyai kepentingan dan tanggung jawab dalam melihara keamanan dan perdamaian di kawasan, meskipun bukan bagian dari negara yang mengklaim dan berkonflik. Karenanya, RI harus berupaya COC Laut Cina Selatan harus segera terbentuk. Upaya ini tidak mudah, karena di antara negara anggota ASEAN yang berkonflik masih terdapat perbedaan pendapat. RI berpendapat mereka yang terlibat klaim menyelesaikan konflik sesuai dengan Deklarasi yang telah disepakati tahun 2002, serta Konvensi PBB yang mengatur yurisdiksi dan batas maritim internasional (UNCLOS) tahun 1982.

Karena itu, menghadapi keterbatasan ASEAN, ASIA-Pacific Group dalam IPU perlu juga mengambil inisiatif diplomasi untuk mencari solusi atas klaim yang tumpang-tindih di Laut Cina Selatan. Penyelesaian klaim secara tuntas tidak mudah, namun paling tidak diplomasi preventif untuk mengurangi ketegangan di kawasan dapat dilancarkan ASIA Pasific Group dalam IPU. Penyelesaian konflik secara komprehensif dan permanen akan makan waktu, tetapi diplomasi preventif dapat dilakukan setiap saat, dan akan bermanfaat untuk menciptakan detente secara langsung antara pihak-pihak yang bertikai. Indonesia, sebagai salah satu Group Nasional Anggota Asia-Pacific Group dalam IPU dapat menjadi motor penggerak inisiatif dan aktifitas diplomasi ini dengan memanfaatkan kepemimpinannya dalam ASEAN yang tengah dijabatnya.

## BAB 2

# ESKALASI KETEGANGAN DI SEMENANJUNG KOREA

Kemelut baru di Semenanjung Korea telah dimulai. Korea Selatan dan Korea Utara saling tuding siapa terlebih dahulu menembakkan senjata ke wilayahnya masing-masing. Keadaan di kedua negara ini semakin tegang. Sementara Korea Utara mengatakan Korea Selatan yang memulai inisiatif untuk menembak terlebih dahulu. Korea Utara membala dengan serangan setelah memberikan beberapa peringatan.

Adalah jelas pada Rabu sore, 24 Nopember 2010, Korea Utara menembakkan sekitar 200 peluru artileri ke Pulau Yeonpyeong di wilayah Korea Selatan.<sup>14</sup> Ini adalah serangan terburuk sejak kedua negara bertetangga ini melakukan gencatan senjata yang mengakhiri Perang Korea pada 1953. Serangan ini terjadi seiring kedatangan utusan AS ke kawasan itu menyusul sikap Korea Utara yang melanjutkan pengayaan uranium. AS khawatir Korut akan membuat bom atom.

Sekitar 70 rumah terbakar di Pulau Yeonpyeong akibat dibombardir Korut. Sementara, para warga diungsikan ke dalam bunker atau keluar pulau dengan perahu nelayan. Sebagai reaksi atas penembakan itu, pemerintah Korea Selatan telah memperingatkan Korea Utara dan akan melakukan pembalasan besar-besaran jika negeri itu mengambil langkah lebih agresif. Serangan ini diketahui sebagai serangan terhebat sejak Perang Korea berakhir pada tahun 1953.

### I. Implikasi Konflik Korea

Meningkatnya ketegangan di Semenanjung Korea akibat penembakan rudal-rudal Korea Utara ke wilayah Korea Selatan telah menyebabkan nilai tukar Rupiah di pasar uang spot antarbank Jakarta pada 24 Nopember 2010 sore melemah terhadap dollar AS, karena tekanan aksi *profit taking* (ambil untung).

<sup>14</sup> Lihat, "Perbandingan Kekuatan Militer Korea Selatan Versus Korea Utara," Global Future Institute, [http://www.theglobal-review.com/content\\_detail.php?lang=id&id=345&type=8](http://www.theglobal-review.com/content_detail.php?lang=id&id=345&type=8).

Rupiah ditransaksikan pada 8.962/8.972 per dollar AS, atau turun tipis empat poin dibanding posisi penutupan sebelumnya, 8.972. Namun, menurut Dirut Finance Corpindo Nusa, Edwin Sinaga mengatakan, posisi rupiah saat ini masih cukup bagus, karena masih di bawah level 9.000 per dollar AS.<sup>15</sup>

Konflik di Semenanjung Korea telah menimbulkan sentimen negatif, tidak hanya di bursa regional, saham-saham di Bursa Efek Indonesia (BEI) pada perdagangan 25 Nopember 2010, juga melemah. Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) BEI ditutup turun tajam 59,513 poin (1,61 persen) ke posisi 3.642,50, sementara indeks kelompok 45 saham unggulan (LQ45) juga turun 14,226 poin (2,10 persen) ke posisi 661.836. Pelemahan tajam indeks disumbang oleh 190 saham yang turun, sementara yang menguat hanya 53 saham, dan 60 saham lainnya harganya tidak bergerak.<sup>16</sup>

Analis Eko Capital, Cece Ridwan, telah mendukung penilaian bahwa latihan perang Amerika yang akan dilakukan pada 27 Nopember 2010 telah menambah situasi panas di Semenanjung Korea.<sup>17</sup> Situasi kawasan kian memanas dengan latihan perang bersama Amerika-Korea Selatan sehingga bursa kawasan Asia bergerak melemah, termasuk di Indonesia. Nilai Rupiah yang sempat tertekan ke posisi di abwah 9.000 per dolar AS, semakin memperburuk isu yang berkembang di bursa saham. Menurut data Bank Indonesia (BI), Rupiah pada 26 Nopember 2010 melemah ke 8.966 dari posisi Kamis, 25 Nopember 2010, pada 8.958 per dolar AS.<sup>18</sup> Dalam perdagangan di hari terakhir minggu terakhir bulan Nopember 2010, volume transaksi mencapai 9,522 miliar saham, senilai Rp5,932 triliun, yang dihasilkan dari 139.484 kali transaksi. Sedangkan perkembangan bursa regional mengungkapkan, indeks Hang Seng di bursa Hong Kong turun 177,43 poin (0,77 persen) menjadi 23.877,25, indeks Nikkei 225 di bursa Tokyo turun 40,20 poin (0,40 persen) ke posisi 10.039,56, sedangkan indeks Straits Times di bursa Singapura naik tipis 0,14 poin (0,00 persen) menjadi 3.159,37.<sup>19</sup>

Lebih jauh lagi, konflik yang terjadi di Semenanjung Korea antara Korea Selatan dan Korea Utara dikhawatirkan akan mengganggu ekspor Indonesia ke Korea Selatan. Alasannya, seperti dikatakan Kepala Badan Pusat Statistik

15 Lihat, "Konflik Korea Tekan Rupiah," *Kompas*, 25 November 2010.

16 "Sentimen Konflik Korea Tekan Indeks BEI," *Antara News*, 26 November 2010.

17 "Menkeu: Dampak Konflik Korea hanya Sementara," *Tribunnews.com*, 24 November 2010; Andina Meryani. "Konflik Korea Bisa Pengaruhi Ekspor RI," 26 November 2010, *Okezone*, <http://economy.oke-zone.com/read/2010/11/26/320/397397/konflik-korea-bisa-pengaruhi-ekspor-ri>.

18 "Konflik Korea Tekan Rupiah," *Kompas*, 25 November 2010, loc.cit.

19 Lihat juga, "Sentimen Konflik Korea Tekan Indeks BEI," *Antara News*, 26 November 2010, loc.cit.

(BPS), Rusman Heriawan, saat ini Korea Selatan merupakan salah satu negara tujuan ekspor terpenting Indonesia.<sup>20</sup> Negara tersebut merupakan peringkat kedua setelah Amerika Serikat yang menjadi tujuan ekspor Indonesia, dengan catatan neraca perdagangannya surplus. Sehingga logis, dikhawatirkan, jika konflik di Semenanjung Korea terus memanas dan meluas, akan mengganggu ekspor Indonesia ke Korea Selatan serta investasi Korea Selatan di Indonesia. Diinformasikan, perdagangan bilateral dengan Korea Selatan itu yang paling menguntungkan dari sisi neraca perdagangannya dengan Indonesia, dengan status sebagai negara yang nomor dua surplus perdagangannya dengan Indonesia setelah Amerika Serikat. Kalau perang ini berkelanjutan, dalam jangka panjang, ekonomi Korea Selatan akan terganggu. Ekspor Indonesia ke Korsel dan investasi mereka juga akan terganggu. Di dalam negeri Amerika Serikat, pasar saham akhirnya harus mengalami pelemahan akibat investor melakukan aksi jual setelah meningkatnya ketegangan di Semenanjung Korea, dan juga sebagai kekuatiran atas meningkatnya utang di zona Euro.

## II. Peta Kekuatan Militer

Korea Utara memiliki tentara aktif sebesar 1.106.000 orang.<sup>21</sup> Tentara cadangan sekitar 4.700.000 orang. Lalu bagaimana dengan kekuatan riil angkatan daratnya? Korea Utara memiliki 3.500 tank. Senjata lain sekitar 3.060, artileri sejumlah 17.900 dan helikopter sampai sejauh ini tidak ada catatan yang cukup akurat berapa persisnya. Namun diperkirakan berkisar antara 500 sampai 800 buah. Angkatan Laut, Korea Utara memiliki kapal selam 63, frigat 3, dan kapal Amphibi sejumlah 261. Angkatan Udara Korea Utara pun ternyata cukup luar biasa, dan wajar jika Amerika cukup cemas dibuatnya. Korea Utara memiliki pesawat pembom sekitar 80 buah. Jet tempur 440, pesawat transportasi 215, dengan Helikopter sebanyak 302.

Untuk tentara aktif, Korea Selatan punya tentara aktif sebesar 687.000 orang, jadi lebih sedikit dibanding Korea Utara.<sup>22</sup> Tentara cadangan Korea Selatan sebesar 4.500.000 orang. Angkatan Daratnya, Korea Selatan punya 2.330 tank, senjata lain sejumlah 4520, artileri sebesar 10.774, dan helikopter 418. Kekuatan angkatan lautnya, Korea Selatan punya kapal selam 12, jauh lebih kecil dibanding Korea Utara, Frigat 9, lebih besar dari Korea Utara, dan kapal

20 Andina Meryani. "Konflik Korea Bisa Pengaruhi Ekspor RI," 26 November 2010, *Okezone*, [21 Lihat, "Perbandingan Kekuatan Militer Korea Selatan Versus Korea Utara," Global FutureInstitute, \[http://www.theglobalreview.com/content\\\_detail.php?lang=id&id=345&type=8\]\(http://www.theglobalreview.com/content\_detail.php?lang=id&id=345&type=8\).](http://econo-my.okezone.com/read/2010/11/26/320/397397/konflik-korea-bisa-pengaruhi-ekspor-ri, loc.cit.</a></p></div><div data-bbox=)

22 *Ibid.*

Amphibi 48. Ini sebenarnya cukup mengejutkan, karena Korea Selatan jauh ketinggalan dibanding Korea Utara yang berhaluan komunis itu. Bagaimana dengan angkatan udara? Korea Selatan jumlah jet tempurnya cukup berimbang dengan Korea Utara yaitu 468. Pesawat transportasi sejumlah 33; yang ini Korea sangat ketinggalan jauh dibanding Korea Utara. Begitu juga helikopter, Korea Selatan hanya punya 159. Penduduk Korea Selatan berjumlah 46,5 juta, Sedangkan Korea Utara berjumlah 22,7 juta.

### III. Sikap Pemerintah Indonesia

Melalui Menlu Marty Natalegawa, dalam siaran pers yang dikeluarkan pada 24 Nopember 2010, sikap RI diungkapkan dengan menyatakan, "Tentunya kita mengutuk setiap tindakan kekerasan tanpa dasar yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang tercantum dalam Piagam PBB."<sup>23</sup> Juga dijelaskan bahwa Pemerintah Indonesia terus memantau konflik di Semenanjung Korea antara Korea Utara dan Korea Selatan. Diharapkan oleh pemerintah, konflik yang terjadi antara kedua negara tetangga itu bisa diselesaikan dengan damai.

Indonesia, menurut penjelasan lebih lanjut Menlu Natalegawa, telah mengulangi kembali desakan kepada kedua pihak untuk melakukan upaya maksimal untuk menahan diri dan mencegah terjadinya peningkatan ketegangan.<sup>24</sup> Indonesia terus mengikuti dari dekat perkembangan yang terjadi di Semenanjung Korea dan dengan keprihatinan yang mendalam. Sebelumnya, Pemerintah Indonesia telah menyampaikan keprihatinannya atas konflik Korea Selatan-Korea Utara yang sampai saat ini sudah menelan 2 korban tewas. Di luar korban tewas akibat serangan bombardir misil (rudal) Korea Utara itu, sementara ada 20 korban luka termasuk 3 warga sipil.

Pemerintah Indonesia menyampaikan keprihatinan yang sangat mendalam atas terjadinya saling tembak antara Korea Utara dan Korea Selatan di Pulau Yeonpyeong, yang telah mengakibatkan jatuhnya korban di kalangan sipil, di luar prajurit marinir Korea Selatan penjaga pulau tersebut yang juga tewas.<sup>25</sup> Lebih jelas lagi, Pemerintah Indonesia telah mendesak kedua negara yang bertikai untuk segera menghentikan permusuhan, melakukan upaya maksimal untuk menahan diri dan menghindari terjadinya peningkatan ketegangan. Pemerintah telah menggarisbawahi pentingnya dimulai kembali Perundingan Enam Pihak (*Six Party Talks*) untuk membahas seluruh aspek yang terkait dengan

23 "Konflik Korea Tekan Rupiah," *Kompas*, 25 November 2010.

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*

perdamaian dan stabilitas di Semenanjung Korea.

Pemerintah RI mengusulkan diaktifkan lagi perundingan 6 negara (*Six Party Talk*) untuk mencari resolusi konflik secara tuntas antara Korea Utara-Korea Selatan yang telah berlangsung kembali sejak 24 Nopember 2010.<sup>26</sup> Usulan ini disampaikan oleh Menteri Pertahanan RI, Purnomo Yusgiantoro kepada Dubes Amerika Serikat (AS) untuk Indonesia, Scot Marciel, dalam pertemuan di Kedubes AS di Jakarta, mengingat forum tersebut telah lama vakum. Forum itu beranggotakan AS, Rusia, Korea Utara, Korea Selatan, China dan Jepang.

Melalui Asia-Pasifik Grup, seperti halnya terhadap isu laut cina Selatan. Indonesia dapat melakukan inisiatif diplomasi untuk segera mengurangi ketegangan di semenanjung Korea, selain melalui jalan diplomatik secara unilateral, yakni Kemenlu, pemerintah Indonesia dapat menggunakan wahana ASEAN, dan sekaligus Asia-Pacifik Grup, Untuk menciptakan peredaan ketegangan (detente) di sana. Memanfaatkan peran figur personal, seperti mantan Presiden Megawati Sukarnoputeri yang disegani Pyongyang, juga dapat melalui nilai tambah bagi upaya diplomasi multilateral, bilateral, dan unilateral.

---

26 Ibid.

## **BAB 3**

### **TRANSISI DEMOKRATIS**

### **DI TIMUR TENGAH**

Dunia pada awal tahun 2011 ini ditandai dengan rangkaian gelombang demonstrasi besar-besaran di jazirah Arab, Timur-Tengah, dan kawasan Magribi (Afrika Utara). Aksi-aksi unjuk rasa yang bermula di Tunisia merupakan ekspresi ketidakpuasan atas keberlangsungan pemerintahan otoriterisme yang telah berlangsung selama beberapa dasawarsa, yang dalam beberapa bulan belakangan, telah memberi dampak yang sangat buruk atas kondisi mayoritas rakyatnya yang hidup dalam cengkeraman kemiskinan, tingginya pengangguran, angka inflasi serta harga-harga bahan pangan. Dari Tunisia, yang kondisinya sudah ~~menantang~~ untuk berlangsungnya sebuah pergantian rejim, aksi-aksi unjuk rasa massal menuntut mundurnya penguasa otoriter menjalar ke Mesir, Yaman, Bahrain, dan Libya. Di Mesir, ekspresi tuntutan kehendak rakyat secara langsung, seperti halnya di Tunisia, pada akhirnya berhasil menumbangkan Presiden Husni Mubarak, melalui gelombang kekerasan antara kekuatan oposisi dan pengunjuk rasa melawan rejim yang berupaya mempertahankan diri dengan bantuan milisi sipil dan militer pendukungnya.

#### **I. Perubahan Rejim di Tunisia**

Rangkaian aksi unjuk rasa besar-besaran di Tunisia pada akhirnya berhasil memaksa Presiden Zine al-Abidine Ben Ali melarikan diri ke Arab Saudi. Ben Ali dan keluarganya melarikan diri ke Arab Saudi tanggal 14 Januari 2011 setelah revolusi rakyat mengakhiri kekuasaannya selama 23 tahun di negara Afrika Utara itu. Perdana Menteri Mohammed Ghannouchi mengatakan mengambil alih kekuasaan sementara dari Presiden Zine al-Abidine Ben Ali. Pengumuman pengunduran diri Presiden Ben Ali disampaikan oleh Ghannouchi lewat saluran TV negara.

Proses unjuk rasa massal dan mundurnya Presiden Ben Ali bermula pada 17 Desember 2010, ketika demonstran Mohammed Bouazizi membakar diri sebagai protes atas kurangnya lapangan kerja, yang kemudian pada 24 Desember 2010, pengunjuk rasa lain, Mohamed Ammari, ditembak mati di Tunisia Tengah.<sup>27</sup> Selanjutnya, pada 28 Desember 2010 unjuk rasa menyebar ke ibukota Tunisia, Tunis. Pada awal 2011, yaitu 2 Januari, *hackers* menyerang situs pemerintah Tunisia, diikuti dengan tewasnya Mohammed Bouazizi pada 5 Januari 2011 dan penahanan atas para *blogger*, pegiat internet, dan aktifis pada 7 Januari 2011. Dalam tempo beberapa hari sesudahnya, pada 8-10 Januari 2011, belasan orang dilaporkan tewas dalam penggrebekan pengunjuk rasa, dan dilakukan penutupan atas sekolah dan universitas pada 11 Januari. Sehari setelah itu, pada 12 Januari 2011, Presiden Ben Ali memecat Menteri Dalam Negeri. Namun, pada 13 Januari 2011, terjadi perkembangan balik, ketika Presiden Zine al-Abidine Ben Ali berjanji akan mundur 2014 dan tidak akan ikut serta dalam pemilu lagi.

Karena keadaan memburuk, pada 14 Januari 2011, keadaan darurat diberlakukan. Juga, karena Presiden Ben Ali untuk sementara waktu tidak mampu melaksanakan tugas-tugasnya, diputuskan bahwa Perdana Menteri untuk sementara waktu melaksanakan tugas-tugas beliau. PM Ghannouchi, 69, pernah menjabat Menteri Keuangan sebelum menjadi Perdana Menteri pada tahun 1999. Pengunduran diri Presiden Ben Ali diumumkan tidak lama setelah pernyataan keadaan darurat dan pembubaran kabinet serta parlemen. Juga diumumkan, pemilihan parlemen akan diselenggarakan dalam waktu enam bulan mendatang. Ben Ali, 74, merupakan presiden kedua Tunisia sejak merdeka dari Prancis tahun 1956. Dia mulai menjadi presiden sejak tahun 1987 dan dalam pemilihan 2009 kembali berkuasa dengan merebut sekitar 90% suara. Namun kredibilitasnya ambruk sejak unjuk rasa yang berlangsung selama beberapa pekan untuk menentang kenaikan harga pangan, korupsi, dan pengangguran.

Demonstrasi besar-besaran pasca-Ben Ali berlangsung pada 25 Februari 2011, dengan kerumunan massa yang diperkirakan berjumlah lebih dari 100.000 orang.<sup>28</sup> Dalam peristiwa ini, Polisi menghalau demonstran yang berkumpul di Ibukota Tunisia, yang menuntut mundur pejabat sementara Perdana Menteri Mohammed Ghannouchi, yang menjalankan pemerintahan sementara Tunisia pasca-jatuhnya Presiden Ben Ali. Polisi menembakkan gas

27 "Presiden Tunisia mengundurkan diri," 14 Januari 2011.

28 "Demonstrasi besar terjadi di Tunisia," 26 Februari 2011.

air mata dan tembakan peringatan agar para demonstran pergi dari depan kantor kementerian dalam negeri. Saksi mata mengatakan sejumlah demonstran terluka ketika polisi mengeluarkan tembakan peringatan.

Ghannouchi, merupakan sekutu dekat mantan presiden, Ben Ali. Dia telah bekerja sama dengan Ben Ali sejak 1999. Demonstrasi yang terjadi pada Jumat lalu merupakan yang terbesar setelah Ben Ali mundur. Pemerintah sementara yang dipimpin Ghannouchi telah berjanji untuk menggelar pemilu pada pertengahan Juli 2011 ini. Dalam pernyataannya, pemerintah telah memutuskan pemilu akan dilakukan pada pertengahan Juli 2011, setelah melakukan konsultasi dengan sejumlah partai politik. Pengumuman itu juga menyebutkan pemerintah telah mengambil alih aset keuangan dan rumah mewah milik 110 pendukung Ben Ali, setelah sebelumnya juga menyita kekayaan milik 46 orang anggota jajaran pemerintahannya. Selain itu, permintaan penangkapan terhadap Ben Ali danistrinya Leila Trabelsi telah dilakukan. Ghannouchi telah melakukan sejumlah perubahan dan mengganti beberapa anggota kabinet yang kontroversial sejak Ben Ali melarikan diri.<sup>29</sup> Langkah pemerintah sementara itu, belum memuaskan para demonstran, karena masih adanya figur yang mewakili rezim Ben Ali menempati kursi kabinet sementara. Mereka telah menduduki lapangan yang terletak dengan kantor perdana menteri, dengan membangun tenda dan menuliskan dinding bangunan pemerintah dengan grafiti. Mereka mengatakan pemerintah sementara tidak representatif dan tidak menjalankan tugas mereka dengan cepat dan tidak cukup transparan. Gejolak yang terjadi di Tunisia ketika mendesak Ben Ali mundur, telah menjadi inspirasi bagi masyarakat di sejumlah negara Timur Tengah, seperti Mesir, dan sekarang terjadi di Libya.

## II. Perubahan Rejim di Mesir

Situasi di Mesir terutama di ibukota Kairo mengalami guncangan pada 8 Maret 2011. Ribuan pemuda dan mahasiswa turun ke jalan-jalan menuntut revolusi agar presiden mereka Husni Mubarak segera mengundurkan diri. Kasus ini terjadi setalah penggulingan rezim di Tunisia beberapa waktu sebelumnya. Ribuan demonstran bentrok dengan polisi, akibatnya 3 orang tewas dari pihak mahasiswa dan petugas.<sup>30</sup>

---

29 Ibid.

30 Dyan Kostermans. "Peran Internet dalam Revolusi di Mesir," DPA, DW, 14 Februari 2011.

Revolusi di Mesir merupakan akumulasi kekecewaan publik yang selama puluhan tahun dikekang oleh rezim Husni Mubarak. Akumulasi kekecewaan ini paralel dengan krisis politik di Tunisia, sehingga rakyat Mesir menemukan momentum yang tepat untuk segera menggulingkan rezim Mubarak pasca-kejatuhan Ben Ali di Tunisia.<sup>31</sup> Menurut pengamat politik Timur Tengah, Muhammad Jafar, ada 3 faktor dalam negeri yang membuat kemarahan publik Mesir memuncak.<sup>32</sup> Pertama, sistem sosial ekonomi yang tidak mencerminkan keadilan. Terjadi kesenjangan yang menganga antara kelompok elit dengan mayoritas rakyat yang miskin. Kedua, pengekangan terhadap kelompok kelas menengah terdidik yang secara intelektual sudah menyerap informasi global tentang pentingnya demokratisasi. Selama beberapa dasawarsa setelah terbunuhnya Presiden Anwar Sadat, pemimpin Mesir sebelum Mubarak, akses sosial ekonomi dan informasi mereka dibatasi oleh rezim Mubarak. Ketiga, kaum agamawan yang selama ini dikooptasi oleh kekuasaan, bangkit memperlihatkan pengaruh mereka. Merajalelanya korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa di satu pihak, dan meluasnya pengangguran, kemiskinan, dan kesenjangan soial di kalangan rakyat di lain pihak, membuat situasi kian memburuk dan sulit diperbaiki. Rejim Mubarak sendiri selama ini tidak mau berkaca dan memperbaiki diri, sehingga menyulitkan mereka sukar menghentikan pergolakan dalam negeri yang muncul kemudian.<sup>33</sup>

Husni Mubarak sudah menjadi Presiden Mesir sejak tahun 1981, mengantikan Sadat. Mubarak adalah lulusan Akademi Militer Mesir pada 1949 dan pada tahun 1950 ia bergabung dengan Akademi Angkatan Udara dan kembali meraih gelar *Bachelor's Degree* untuk pengetahuan penerbangan. Tahun 1964, ia diangkat sebagai Kepala Delegasi Militer Mesir untuk USSR. Di saat yang sama, ia menjadi Komandan Pangkalan Udara Barat Kairo. Pada tahun 1968, Mubarak menduduki posisi sebagai Direktur Akademi Angkatan Udara dan pada tahun 1969 ia menjabat Kepala Staf Angkatan Udara dan Komandan Angkatan Udara. Karir politik Mubarak semakin kokoh setelah menjadi Wakil Menteri Perang pada 1972. Pada tahun 1975, Mubarak menjadi Wakil Presiden Republik Arab Mesir. Pada 1979, ia menjabat Wakil-Presiden Partai Demokratik Nasional (NDP). Pada tahun yang sama, Mesir menjadi negara Arab pertama yang bersedia berdamai dengan Israel.

---

31 Ibid.

32 AL Hadi, Yayan Sopyani. "Inilah Pemicu Revolusi Mesir," *Rakyat Merdeka*, 31 Januari 2011.

33 Luberto, Lutfi. "Tuntutan Revolusi di Mesir," *RRI*, 27 Januari 2011.

Mubarak mengambil alih pemerintahan Mesir setelah kelompok Islamis menembak mati Anwar Sadat, pada parade militer pada 6 Oktober 1981. Sejak itu, Mubarak langsung menjabat sebagai Presiden Republik Arab Mesir, dan menduduki kursi kepresidenan hingga saat ini. Mubarak menikahi Suzanne dan memperoleh dua anak, yaitu Alaa dan Gamal. Gamal, yang sebelum kerusuhan terjadi, telah disebut-sebut sebagai calon penerus tahta Mubarak. Rencana pengangkatan "putera mahkota" ini banyak ditolak publik. Di bawah kepemimpinan otoriterisme Mubarak, kasus-kasus pelanggaran HAM terjadi, ribuan orang telah ditahan tanpa proses pengadilan. Pergolakan politik melalui berbagai aksi demonstrasi telah menyebabkan lebih dari 300 orang tewas.<sup>34</sup>

### III. Perang Sipil di Libya

Dari Tunisia dan Mesir, aksi-aksi unjuk rasa massal yang telah berhasil menumbangkan penguasa otoriter mereka masing-masing berkembang ke Libya, yang dalam beberapa dasawarsa juga dikuasai oleh pemerintahan otoriter Khadafi.<sup>35</sup> Ratusan demonstran bentrok dengan polisi di kota Benghazi, Libya bagian timur. Demonstrasi anti-pemerintah dipicu oleh penangkapan pengacara para keluarga korban pembantaian di penjara pada 1996. Menurut stasiun berita *Al Jazeera*, Rabu 16 Februari 2011, ratusan demonstran berkumpul sejak Rabu pagi di depan markas polisi sambil meneriakkan slogan-slogan anti pemerintahan. Berdasarkan laporan dari Idris Al-Mesmari, seorang penulis novel Libya, yang turut serta dalam demonstrasi, polisi menembakkan gas air mata, meriam air, dan peluru karet ke arah demonstran. Mesmari juga mengatakan puluhan polisi berpakaian preman turun ke jalan berjibaku dengan para demonstran dengan menggunakan pentungan dan air panas. Tindakan ini dibalas dengan lemparan batu oleh massa demonstran. Beberapa jam kemudian, Mesmari ditahan oleh polisi.

*Al Jazeera* melaporkan demonstrasi dimulai oleh beberapa orang anggota korban pembantaian di penjara Abu Slim 23 Juni 1996 lalu. Kala itu, 14 tahanan dibunuh oleh sipir penjara setelah sebelumnya protes terhadap keadaan penjara yang tidak manusiawi.<sup>36</sup> Beberapa dikubur di pekarangan penjara dan lainnya dikubur secara massal di ibukota Libya, Tripoli. Para anggota keluarga merasa

34 AL Hadi, "Husni Mubarak, Pemimpin Militer yang Digoyang Kekuatan Sipil," 31 Januari 2011.

35 Lihat, Renne R.A. Kawilarang, dan Denny Armandhan, "Giliran Pemimpin Libya Digoyang Demonstrasi," 16 Februari 2011.

36 Lihat pula, Kawilarang, Renne R.A dan Denny Armandhan, "Demonstrasi Anti Ghadafi, Belasan Tewas," 18 Februari 2011.

marah terhadap penahanan Fathi Terbil, pengacara HAM sekaligus juru bicara keluarga korban, oleh kepolisian Libya, tanpa alasan yang jelas. Kabar dari Libya melaporkan Terbil telah dibebaskan. Demonstrasi para anggota keluarga korban ini lalu diikuti oleh ratusan orang lainnya yang tidak puas pada pemerintahan pemimpin Libya Moammar Khadhafi.<sup>37</sup> Mereka juga menuntut Perdana Menteri Libya Baghdadi al-Mahmoudi untuk turun. Namun, rezim Khadhafi tidak mendengarkan tuntutan rakyat dan terus mengancam rakyat Libya dengan tembakan peluru. Inilah alasan demonstran menunjukkan solidaritas dengan seluruh rakyat Libya dan keluarga para martir sampai yang bersalah dihukum, mulai dari Moammar dan keluarganya, sebagaimana dikatakan Mohammed Maree, seorang *blogger* yang turut serta dalam demonstrasi tersebut.

Bentrokan antara demonstran anti pemerintah dengan aparat keamanan pecah di dua kota utama di Libya pada 17-18 Februari 2011. Belasan orang dilaporkan tewas diterjang peluru tajam aparat keamanan maupun tim penembak jitu.<sup>38</sup> Demonstrasi yang dinamakan "Hari Kemarahan" diikuti oleh ribuan orang yang berkumpul berkat sebuah pengumuman di grup *Facebook* yang bernama sama. Grup *Facebook* yang beranggotakan hingga 9.500 orang itu dilaporkan turun ke jalan-jalan di kota Benghazi dan Beyida, kota kedua dan ketiga terbesar di Libya. Massa dihadang oleh aparat keamanan yang telah bersiaga dengan persenjataan penuh. Pemerintah Libya terkenal mengekang media massa, sehingga tidak ada koresponden media asing yang berada di lokasi, sehingga laporan peristiwa maupun korban tewas didasarkan pada laporan LSM maupun laporan kelompok oposisi. Jumlah korban berbeda-beda tiap media, namun dipastikan angka yang tewas mencapai belasan.

Berdasarkan laporan dari situs oposisi dan anti pemimpin Libya Moammar Khadafi, dilansir dari kantor berita *Associated Press* (AP), terdapat 19 orang yang tewas di kota Benghazi dan Beyida. Mereka dilaporkan tewas akibat ditembak oleh *sniper* dari kesatuan keamanan dalam negeri. AP juga mengutip laporan dari *Amnesty Internasional* (AI) yang melaporkan jumlah yang berbeda. AI menyatakan terdapat 12 demonstran yang tewas pada bentrokan selama dua hari tersebut. AI mengatakan bahwa aparat menggunakan peluru tajam dalam menghadapi para demonstran. Menurut organisasi *Human Right Watch*, dilansir dari stasiun berita *CBS News*, bentrokan juga terjadi di ibukota Libya, Tripoli. Sebanyak 14 orang dilaporkan ditahan oleh aparat keamanan. Mengutip dari laman oposisi, *Al-Youm*, *CBS* melaporkan sedikitnya 20 orang tewas dalam

---

37 Ibid.

38 Ibid.

bentrokan di beberapa kota di Libya. Menurut situs tersebut, peluru tajam dan *sniper* adalah penyebab utama kematian demonstran.

Mohammed Ali Abdellah, wakil pemimpin Front Keselamatan Libya, mengatakan bahwa rumah sakit di Beyida mengeluhkan kurangnya pasokan obat-obatan untuk merawat korban luka pada bentrokan yang jumlahnya cukup banyak. Pemerintah, ujar Ali, menolak untuk memberikan pasokan obat tambahan. Sementara itu, stasiun berita CNN melaporkan massa pro-pemerintahan Khadafi menguasai Tripoli sejak Kamis malam. Pada siaran langsung yang ditayangkan televisi yang dikuasai pemerintah, ditayangkan situasi Jumat pagi, massa pro-Khadafi berpawai mengelu-elukan namanya. Demonstrasi anti pemerintahan Khadafi, yang mereka nilai otoriter, dimulai sejak 16 Februari 2011. Massa juga menuntut dibebaskannya ribuan tahanan politik dan penyelidikan menyeluruh pembantaian di penjara Abu Slim Juni 1996 lalu. Namun, pada kenyataannya, seluruh tuntutan dan aksi negatif para pengunjuk rasa direspon secara represif oleh Khadafi. Tidak ada kompromi ataupun kesepakatan yang dibuat untuk memenuhi keinginan para pengunjuk rasa.

#### IV. Efek Domino di Kawasan

Memburuknya kondisi di Mesir telah menimbulkan spekulasi bahwa efek domino pasca-Mesir akan segera menyebar ke sejumlah negara lainnya di Timur Tengah dan Afrika. Bahkan, sejumlah aktivis melalui Twitter, seperti dilaporkan jurnalis Martin Chulov melalui *account*-nya, pada 31 Januari 2011, telah merancang sejumlah tanggal terjadinya revolusi susulan di Yemen pada 3 Pebruari, Suriah pada 5 Pebruari, Aljazair pada 12 Pebruari, dan Bahrain pada 15 Pebruari 2011.<sup>39</sup> Gejolak politik ini juga dilaporkan menyebar di kawasan Asia Tengah, seperti Kazakhstan, yang pemimpinnya dikenal otoriter dan korup. Mengenai hal ini juga pernah diungkap dalam bocoran WikiLeaks beberapa waktu lalu. Presiden Nazarbayev secara sepihak pada 31 Januari 2011 telah menolak dilakukannya referendum mengenai pengakhiran masa tugasnya sebagai orang nomor satu di Kazakhstan. Diperkirakan sebagai upaya mencegah berlangsungnya efek domino di Suriah, pemerintah Suriah berupaya merebut simpati dari para pegawai negeri setempat dengan memberikan kemudahan pinjaman bank, memberikan laptop, dan menaikkan dua kali lipat subsidi bahan bakar.

39 "Efek Domino Revolusi di Mesir, Aktivis Perbincangkan Jadwal Revolusi Susulan," *Pikiran Rakyat*, 1 Pebruari 2011.

Sementara itu, media cetak internasional memberikan perhatian pula pada pengaruh internet dalam demonstrasi yang terjadi di Mesir dan aksi protes di Aljazair. Seperti diungkapkan harian utama Inggris, *The Times*, kejadian di Mesir mengajarkan kepada kita bahwa perubahan berasal dari dalam, dan hampir tidak ada alasan lebih kuat dibanding transparansi. Jalur informasi bebas, baik melalui pers independen, seperti WikiLeaks, internet ataupun jaringan telpon seluler telah tampil sebagai katalisator eksplosif. Informasi itu sendiri merupakan kekuatan dan akan mewujudkan sasarnya. Jalur informasi bebas, karenanya, sebaiknya disambut sepenuh hati, tidak hanya untuk mengubah aturan main bagi para diktator, melainkan juga bagi dunia Barat. Warisan perang dingin, yang telah membentuk rejim-rejim marionet, yang menjamin stabilitas tanpa memperhatikan korupsi dan brutalitas, sudah mendekati akhir. Ini artinya, dunia Barat pun harus terbiasa dengan kehidupan yang transparan.

Harian Polandia, *Gazeta Wyborcza*, mengomentari kejadian di Mesir dan kemenangan gerakan aksi protes di Mesir dengan mengatakan bahwa Mesir ibarat Eropa Timur pada tahun 1989. Momentum ini mengingatkan waktu-waktu paling indah ketika berlangsung perubahan demokratis tahun 1989, ketika diktatur komunis harus tunduk kepada gerakan kebebasan. Kegembiraan besar dimiliki semua yang teringat pada pemilu di Polandia Juni 1989 saat runtuhnya tembok Berlin dan revolusi beludru di Cekoslowakia. Momentum dramatis ini juga mengingatkan ketika Yeltzin naik ke panser dan menyerukan untuk mempertahankan kebebasan dari kudeta Stalin, maupun revolusi Oranye di Ukraina. Namun, harian Polandia itu juga mengingatkan kejadian tragis yang terjadi setelah itu. Konflik etnis dan sosial berdarah, perpecahan dan krisis di dalam kubu pemenang, persaingan antara elit baru. Sehingga, jalan menuju kebebasan dan demokrasi bukanlah jalan yang mudah, apalagi santai.

Mengenai protes yang terjadi di Aljazair, harian Prancis, *Liberation*, memberikan komentar bahwa berbeda dengan pemerintahan di Tunisia dan Mesir yang tampaknya percaya akan popularitas yang semu, pemerintah Aljazair sejak bertahun-tahun tahu bahwa mereka tidak disukai dan tidak sah. Untuk menghadapi ribuan demonstran, pemerintah Aljazair telah memobilisasi 30 ribu polisi. Demikian takutnya mereka akan penularan musim semi di kawasan Arab. Jendral-jendral berusaha mengantisipasi hal itu dan meredam gejolak yang mulai muncul sedini mungkin. Namun, dalam kenyataannya, warga Aljazair tidak dapat dikelabui. Mereka berdemonstrasi menentang sistem yang menekan mereka dan menentang eksistensi Presiden Bouteflika. Remaja dan kaum muda yang tidak memiliki harapan, selain menjadi pengangguran atau

mengalami pengasingan, di Aljazair jumlahnya jauh lebih besar dan kondisinya jauh lebih buruk dibanding di negara-negara lainnya.

Efek domino ini menimbulkan pertanyaan, apakah ini merupakan Gelombang Keempat dari demokratisasi di dunia, lepas dari kasus Gelombang Ketiga yang dikemukakan Huntington (1995), yang tidak menjamin terjadinya secara mulus konsolidasi demokratis? Tudingan atas adanya peran atau intervensi Barat di balik maraknya penggunaan teknologi canggih seperti *internet, email, facebook*, manuver kapal-kapal asing di Timur Tengah, tekanan diplomatik atas Khadafi, dukungan atas kelompok oposisi dan munculnya usulan larangan zona terbang dan pengiriman senjata, bermunculan, seiring dengan dugaan atas keterlibatan kelompok garis keras dari dalam dan luar negeri. *Pacted transition* atau *transplacement* (Linz, O'Donnell et al, 1986) yang ditandai dengan tampilnya militer sebagai kelompok yang menguasai keadaan, dapat mengulang kegagalan transisi demokratis Gelombang Ketiga.

## BAB 4

### PERAN PARLEMEN INDONESIA

Dalam hubungannya dengan perkembangan situasi di kawasan Laut Cina Selatan, permasalahannya telah berkembang dengan dinamika yang cepat belakangan ini ke arah eskalasi ketegangan yang kontinu. Dengan langkanya upaya diplomasi antar-negara di kawasan, dikuatirkan eskalasi mudah sewaktu-waktu pecah menjadi konflik terbuka. Untuk itu, baik negara-negara yang mengklaim dan tengah bertikai atas penguasaan teritori dan perairan, maupun negara-negara yang berkepentingan secara tidak langsung atas kondisi keamanan di wilayah itu, harus dapat menahan diri untuk tidak meningkatkan sikap permusuhan dan mengambil langkah unilateral yang keliru, sehingga dapat memprovokasi pecahnya konflik terbuka. Semua negara yang berkepentingan di kawasan harus mendorong terciptanya kondisi keamanan yang kondusif di Laut Cina Selatan dengan mendorong dilakukannya *preventive diplomacy* untuk mengurangi ketegangan dan mencari solusi atas masalah yang berkembang. Upaya *détente* dapat dilakukan dengan moratorium klaim untuk sementara waktu sebelum dapat diwujudkan pembicaraan secara damai untuk mencari solusi permanen atas masalah yang dihadapi. Untuk mengurangi komplikasi masalah dan mencegah suasana tidak semakin berkembang ke arah anarkis, diplomasi multilateral oleh negara-negara di kawasan harus segera dilakukan, sekaligus untuk mencegah intervensi berlebihan negara-negara di luar kawasan.

Asia Pacifik Grup (APG) dalam hal ini harus segera turun tangan dengan menjalankan *parliamentary diplomacy*-nya, dengan mengambil inisiatif menengahi anggotanya yang terlibat klaim tumpang-tindih dan upaya menggelar *show of force* dan upaya saling ancam. Melalui pertemuan di Jakarta pertengahan 2011, APG diharapkan minimal dapat mengajak negara anggotanya menahan diri dan menghentikan berbagai aksi unjuk kekuatan, termasuk yang dilakukan melalui latihan militer, manuver-manuver kapal-kapal perang dan pengerahan

angkatan bersenjata mereka ke wilayah sekitar konflik. Pertemuan di DPRRI diharapkan minimal dapat membuat negara anggota APA yang terlibat konflik untuk menahan diri, tidak meungkapkan klaim-klaim baru yang provokatif, namun justru dapat membangun rasa saling percaya (*confidence building measure*), yang dapat selanjutnya mendorong berbagai pihak yang berkepentingan menggelar perundingan damai (*peaceful negotiation*).

Titik api (*flash point*) lain yang harus menjadi perhatian dari peserta pertemuan APG di Jakarta (DPRRI) adalah Semenanjung Korea. Upaya dari pihak manapun ~ yang berkonflik dan tengah berada di angin atau diuntungkan oleh situasi yang berkembang ~ untuk meningkatkan daya penggantar (*deterrance*)-nya harus dihentikan, agar tidak semakin memanaskan situasi dan eskalasi ketegangan yang ada. *Pre-emptive strike* dari pihak manapun harus dicegah, karena dari apa yang terjadi di lapangan selama ini telah memperlihatkan mungkin terjadi kekeliruan akibat informasi dan kemampuan teknologi yang terbatas. APG dalam hal ini harus dapat mengambil inisiatif untuk melakukan *preventive diplomacy* dengan menyusun dan memikirkan langkah pasca-pertemuan Jakarta, misalnya, dengan mendatangi masing-masing pemerintah negara yang berkonflik, ataupun mengundang mereka untuk hadir dalam berbagai forum politik dan keamanan, serta forum perdamaian dan persahabatan APA. Negara pimpinan APG dapat mengambil inisiatif mengelola *parliamentary diplomacy*-nya dengan efektif melalui pertemuan di Jakarta.

Pertemuan Jakarta juga dapat melanjutkan pembicaraan-pembicaraan mengenai perkembangan aktual di di Timur-Tengah, sambil terus mengritisi sikap Israel yang semakin kontra-produktif dengan upaya mewujudkan perdamaian di Timur-Tengah. Dalam merespons perkembangan terakhir tentang masa depan Palestina, APG perlu menyatakan sikapnya yang mendukung pernyataan Presiden AS Barack Obama yang menyerukan Israel agar mengakui sebuah negara Palestina sebelum Perang tahun 1967 atau sebelum adanya invasi dan pendudukan Israel atas teritori Palestina. Sikap pemerintah Israel yang menolak pernyataan Presiden Obama harus ditentang seluruh negara APG, karena menolak realitas sejarah yang sebenarnya tentang hak-hak rakyat dan bangsa Palestina.

Sementara itu, untuk menyikapi perkembangan situasi politik domestik yang tidak menguntungkan, yang berkembang di negara anggotanya, khususnya para anggota APG asal Timur-Tengah, APG diharapkan dapat mendorong berkembangnya situasi ke arah yang kondusif bagi rakyat dan pemerintah yang ada, dengan membantu proses transisi demokratis (*democratic transition*) agar

dapat berjalan dengan baik dan aman. Dengan demikian, tuntutan demokratisasi di beberapa negara anggota APG tidak berkembang ke arah kekacauan (*chaotic*) dan instabilitas berkepanjangan, yang pada akhirnya mengganggu prospek aktifitas APG dalam jangka panjang.

Dengan demikian, terkait dengan upaya mengurangi eskalasi ketegangan di berbagai kawasan, negara-negara anggota APG harus secara sungguh-sungguh memperbaiki dan memperkuat kerjasama mereka, sehingga dalam pertemuan di Seoul dapat segera menghasilkan sebuah semangat baru untuk saling mendukung di forum-forum IPU.

## BAB 5

### AGENDA MASA DEPAN IPU

Dalam visinya ke depan, misalnya untuk tahun 2012-2017, IPU telah menyusun 3 langkah strategis yang patut dicermati. Terkait *Strategic Direction 1*, parlemen Indonesia (DPRRI) patut memikirkan upaya-upaya menciptakan stabilitas politik permanen (*durable political stability*) di negara-negara demokrasi baru (*emerging democracies*). Selanjutnya, terkait *Strategic Direction 2*, untuk dapat berkontribusi bagi perdamaian dunia dan pencegahan konflik, DPRRI harus memikirkan upaya-upaya mendorong transisi demokratis di negara-negara anggota APG yang kemudian dilanjutkan dengan konsolidasi demokratis. Sedangkan terkait *Strategic Direction 3*, DPRRI patut memikirkan pula upaya-upaya melindungi *human security* dengan meningkatkan penciptaan kesejahteraan sosial secara lebih baik di negara-negara anggota dengan terus memperjuangkan penciptaan sistem dunia yang lebih representatif.

Harus disadari, misi *better parliaments, stronger democracies* membutuhkan prasyarat transisi demokratis dan konsolidasi demokratis tuntas. Banyak negara di era globalisasi pasca-Gelombang Ketiga Demokratisasi justru mengalami stagnasi politik. Atau, jika ada *regime change*, kemudian terjadi perkembangan *chaotic* di dalam negeri yang berkepanjangan. Sehingga, transisi tidak berakhir dengan konsolidasi demokratis. Banyak negara masuk dalam *grey area*, dengan masa depan yang tidak pasti.

Untuk program 2012-2017, penguatan demokrasi melalui parlemen dapat dilakukan dengan peningkatan *law enforcement, good governance*, dan perbaikan sistem hukum dan pemilu, agar dapat menghasilkan struktur parlemen yang lebih representatif dan aspiratif dengan kepentingan masyarakat konstituennya. Kemudian juga, patut dikemukakan bahwa fungsi representasi parlemen bukan sebuah fungsi yang berdiri sendiri (terpisah), namun terkait dengan fungsi dan tugasnya dalam menyusun *budget* negara dan mengawasi seluruh pelaksanaan program-program dan kebijakan-kebijakannya, di luar fungsi dan

tugas rutinnya mengawal dan melindungi (kepentingan) masyarakat. Sehingga, upaya penguatan demokrasi melalui parlemen, dalam menggunakan toolsnya, perlu mempertimbangkan fungsi dan tugas parlemen dalam menyusun anggaran dan mengawasi berbagai kebijakan yang dijalankan pemerintah, yang menggunakan anggaran negara tersebut.

Untuk wilayah kerja *Representative Parliament*, upaya mendorong parlemen untuk menjadi lebih representatif, harus menyentuh sistem politik, terutama sistem pemilu dengan (*election* atau *parliamentary*) threshold yang tidak mengenyampingkan eksistensi perwakilan suara minoritas. Dapat terselenggaranya mekanisme pemilu yang *fair* dan terbuka (*free and fair election*), sebagai konsekuensinya, menjadi prasyarat mutlak untuk dapat terciptanya parlemen-parlemen anggota IPU yang representatif dengan keanekaragaman sosial penduduknya. Sementara itu, untuk wilayah kerja *Parliament and Citizens*, salah satu cara yang efektif bagi parlemen anggota IPU untuk mengembangkan hubungan dekat dengan konstituen mereka adalah mempunyai kantor penghubung dengan konstituen di tingkat pusat dan daerah pemilihan mereka.

Dalam hubungannya dengan memajukan *gender equality*, pengarusutamaan *gender* harus sudah menjadi paradigma politik di masyarakat atau dalam politik nasional, yang harus tercermin dalam berbagai UU dan peraturan pelaksanaannya, terutama UU Parpol dan pemilu. Langkah *affirmative action* harus terus didukung secara nasional dan tidak dikontradiksikan dengan nilai-nilai agama dan primordial lainnya. Sesudah itu, terkait dengan upaya memperbaiki peraturan-peraturan yang diskriminatif, dan upaya melindungi kaum perempuan dari kekerasan, secara nasional, parlemen negara anggota IPU telah ada yang memiliki UU anti-kekerasan domestik. Namun, kehadiran peraturan daerah yang kontraproduktif rawan terhadap kritik para aktifis *gender* dan HAM. Untuk meningkatkan akses dan partisipasi perempuan di parlemen, apalagi jika ingin dapat mencapai sasaran 25 persen pada tahun 2017, bagaimanapun, *affirmative action* harus diperluas sambil terus meningkatkan kapasitas dan kapabilitas politisi perempuan di berbagai bidang, khususnya dalam politik.

Dalam hal ini, terkait dengan perlindungan hak anak, selain perlunya membuat lebih banyak ketentuan hukum yang melindungi anak, juga perlu membuka akses dan kesadaran politik mereka sejak dini ke parlemen, seperti membuka gedung parlemen dan rapat-rapatnya kepada anak dan memberi mereka kesempatan untuk berdialog dan berdiskusi dengan anggota parlemen;

mendorong parlemen membuat kebijakan nasional yang dapat mendorong pembuatan Tempat Penitipan Anak (TPA) di kantor-kantor dan tempat-tempat kerja. Sedangkan terkait upaya menolong parlemen merespons masalah ibu hamil dan balita, serta kesehatan anak, dapat didorong pembentukan *working committee* (Panitia Kerja), dengan kegiatan yang aktif dan berkesinambungan. Begitu pula, terkait upaya mendorong parlemen lebih aktif dalam merespons masalah HIV/AIDS, perlu didorong pembentukan *working committee* (Panitia Kerja) untuk itu, ataupun meningkatkan kerja Panitia Kerja terkait, terutama Panja MDGs.

Terkait upaya menolong parlemen agar dapat mengefektifkan penggunaan bantuan pembangunan secara lebih baik, kehadiran *working committee* yang bekerja cermat, ketat dan kontiniu sangat membantu pengawasan program-program yang ada agar akuntabilitasnya pelaksanaannya oleh pemerintah dapat ditingkatkan. Parlemen juga harus memiliki kemampuan untuk mengidentifikasi dan menyeleksi wilayah-wilayah dan pihak-pihak yang layak dibantu, agar semua bantuan pembangunan terbebas dari kepentingan komersial dan intervensi (asing).

Selanjutnya, mengingat perkembangan cuaca dan iklim dunia yang semakin buruk, IPU harus mendorong parlemen nasional untuk membentuk dan (jika sudah ada) mengaktifkan kerja *working committee* untuk meng-handle masalah pemanasan dan perubahan iklim global, agar hasil atau dampak kehadiran atau kerja mereka mulai dapat dilihat dalam beberapa tahun ke muka sebelum kerusakan lingkungan hidup dan perkembangan iklim dunia menjadi semakin buruk.

Terkait dengan peran parlemen dalam mendorong rekonsiliasi politik pasca-konflik, IPU harus dapat meningkatkan peran dan kapasitas parlemen dalam melakukan kontrol demokratisnya atas reformasi sektor keamanan secara komprehensif dan konsisten. Sedangkan dalam kaitannya dengan *parliamentary diplomacy*, IPU harus dapat mendorong parlemen nasional negara anggotanya (APG) untuk meletakkan basis bagi keterlibatan yang lebih intens dan efektif dalam perundingan-perundingan bilateral dan multilateral untuk mencari resolusi konflik secara damai yang produktif.

## BAB 6

### KESIMPULAN

Situasi dunia pasca-Perang Dingin memperlihatkan konflik-konflik regional baru yang bermunculan. Ketegangan baru di kawasan telah muncul akibat upaya perebutan kontrol atas sumber daya alam, yang jumlahnya semakin terbatas, selain juga pengaruh (hegemoni) bagi negara-negara besar yang dalam periode sebelumnya menguasai kawasan. Keterbatasan lembaga multilateral pemerintahan PBB untuk mencari solusi atau mengatasi berbagai konflik yang muncul pasca-Perang Dingin, telah memberi konsekuensi perlunya kembali ditegaskan upaya organisasi-organisasi regional seperti ASEAN berkontribusi bagi pengurangan ketegangan, pencegahan konflik baru dan upaya perwujudan perdamaian alternatif, di luar yang dapat dilakukan PBB.

Di luar itu, organisasi multilateral antar-parlemen sejagad (IPU -*Inter-Parliamentary Union*), melalui Grup Asia-Pasifik (APG -*Asia Pacific Group*)-nya dapat memainkan peran yang seimbang dengan PBB untuk membantu mencari penyelesaian konflik-konflik regional yang ada. Eksistensi lebih banyak anggota organisasi tersebut, yang jumlah totalnya melebihi seluruh anggota PBB, akan sangat mendukung tercapainya solusi yang maksimal. Sementara diketahui, agenda 2012-2017 yang telah disusun IPU sangat mendukung peran lembaga parlemen dunia ini dalam mengatasi konflik-konflik di kancah dunia, baik yang terjadi di dalam sebuah negara, maupun antara dua negara atau lebih. Dengan demikian, IPU tidak harus menghabiskan seluruh waktunya hanya untuk menyiapkan dan menjalankan agenda transisi demokratis, demokratisasi, penguatan (kapasitas kelembagaan) demokrasi, konsolidasi demokratis, penguatan peran perempuan, pengarusutamaan jender, pelaksanaan pemilu yang terbuka dan jujur, terutama untuk negara-negara yang tengah mengalami transisi demokratis seperti di Timur-Tengah yang merupakan anggota APG-IPU, namun juga konflik-konflik regional, termasuk yang muncul akibat pelaksanaan proyek global demokratisasi.

Indonesia sendiri sebagai sebuah negara yang besar dan strategis secara geografis dan geopolitik di kawasan dituntut peran yang lebih besar, terutama terkait kedudukannya dewasa ini sebagai Ketua ASEAN. Namun, perubahan yang signifikan dalam peran dan kinerja Indonesia di masa depan sebagai anggota organisasi internasional PBB dan IPU sejak lama, dapat diukur dari kekuatan berbagai elemen nasionalnya dalam mendukung. Dalam hal ini, strategi penggunaan *soft power* yang sangat bertumpu pada kemampuan politik diplomasi tidak akan berdaya atau bekerja jika tidak didukung oleh kinerja kekuatan ekonomi nasional yang baik dan kuat posisinya di mata dunia. Dengan kata lain, mengandalkan kemampuan diplomat perorangan saja tidak cukup, jika kinerja sumber daya manusia Indonesia secara menyeluruh rendah atau buruk, tidak hanya mereka yang berada di garis depan diplomasi, seperti para diplomat Kemlu dan anggota DPRR dari komisi luar negeri (Komisi I) dan Badan Kerja Sama Antar-Parlemen (BKSAP).

## BIBLIOGRAFI

AL Hadi, Yayan Sopyani. "Inilah Pemicu Revolusi Mesir," *Rakyat Merdeka*, 31 Januari 2011.

\_\_\_\_\_. "Husni Mubarak, Pemimpin Militer yang Digoyang Kekuatan Sipil," 31 Januari 2011

"AS pro Manila terkait Laut Cina Selatan," 24 Juni 2011, *Vive News.com*, diakses pada 12 Juli 2011.

"Demonstrasi besar terjadi di Tunisia," 26 Februari 2011.

"Efek Domino Revolusi di Mesir, Aktivis Perbincangkan Jadwal Revolusi Susulan," *Pikiran Rakyat*, 1 Februari 2011.

"Filipina akan Ajukan Sengketa Laut Cina Selatan ke Mahkamah PBB," 11 Juli 2011, <http://www.voanews.com/indonesian/news/Filipina-akan-Ajukan-Sengketa-Laut-Cina-Selatan-ke-PBB-125354228.html>, diakses 12 Juli 2011.

'IPU Strategic Agenda 2012-2017," Inter-Parliamentary Union, <http://www.ipu.org/english/home.htm>, diakses pada 27 Juli 2011.

Jackson, Robert dan Georg Sorensen. *Pengantar Studi Hubungan Internasional*, terjemahan dari *Introduction to International Relations*, New York: Oxford University Press Inc., 1999 oleh Dadan Suryadipura dan diedit oleh Kamdani. Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2009.

"Kapal pemantau Cina terlihat di perairan Laut Cina Selatan dekat Vietnam," BBCOnline,[http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2011/06/110610\\_vietnamplan.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2011/06/110610_vietnamplan.shtml), diakses 12 Juli 2011.

Kawilarang, Renne R.A, "Laut Cina Selatan Picu Konflik China-Vietnam," *Vivanews.com*, 10Juni011,<http://dunia.vivanews.com/news/read/225832-china-vietnam-bersitegang-di-wilayah-sengketa>, diakses 12 Juli 2011.

Kawilarang, Renne R.A dan Denny Armandhan, "Demonstrasi Anti Ghadafi, Belasan Tewas," 18 Pebruari 2011.

\_\_\_\_\_. "Giliran Pemimpin Libya Digoyang Demonstrasi," 16 Pebruari 2011.

"Konflik Korea Tekan Rupiah," *Kompas*, 25 November 2010.

Kostermans, Dyan. "Peran Internet dalam Revolusi di Mesir," *DPA, DW*, 14 Pebruari 2011.

"Laut Cina Selatan Penting Bagi ASEAN," 30 Mei 2011, Hukum Online. com, <http://hukumonline.com/berita/baca/lt4de3a765c4e3c/laut-cina-selatan-penting-bagi-asean>, diakses pada 12 Juli 2011.

"Laut Cina Selatan," Wikipedia, [http://id.wikipedia.org/wiki/Laut\\_Cina\\_Selatan](http://id.wikipedia.org/wiki/Laut_Cina_Selatan), diakses pada 12 Juli 2011.

Linz, Juan J. and Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: the Johns Hopkins University Press, 1996.

Luberto, Lutfi. "Tuntutan Revolusi di Mesir," *RRI*, 27 Januari 2011.

"Menkeu: Dampak Konflik Korea hanya Sementara," *Tribunnews.com*, 24 November 2010.

Meryani, Andina. "Konflik Korea Bisa Pengaruhi Ekspor RI," 26 November 2010, Okezone, <http://economy.okezone.com/read/2010/11/26/320/397397/konflik-korea-bisa-pengaruhi-ekspor-ri>.

Nainggolan, Poltak Partogi. *Kinerja DPRRI dalam Inter-Parliamentary Union*. Jakarta: P3I, DPR, 2000.

O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead. (eds). *Transitions from Authoritarian Rules: Prospects for Democracy*, Volume 4. Baltimore and London: the Johns Hopkins University Press, 1986.

\_\_\_\_\_. *Transitions from Authoritarian Rules: Comparative Perspectives*, Volume 5. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986.

'Perang Korea,' Wikipedia, [http://id.wikipedia.org/wiki/Perang\\_Korea](http://id.wikipedia.org/wiki/Perang_Korea), diakses pada 30 Nopember 2010.

- "Perbandingan Kekuatan Militer Korea Selatan Versus Korea Utara," Global Future Institute,[http://www.theglobalreview.com/content\\_detail.php?lang=id&id=345&type=8](http://www.theglobalreview.com/content_detail.php?lang=id&id=345&type=8).
- "Presiden Tunisia mengundurkan diri," 14 Januari 2011.
- "Sentimen Konflik Korea Tekan Indeks BEI," *Antara News*, 26 November 2010.
- "Sengketa Laut Cina Selatan, Filipina Umumkan Nama Baru, Vietnam Susun Strategi Perang," *Batam Pos Online*, <http://www.batampos.co.id/index.php/2011/06/15/sengketa-laut-cina-selatan-filipina-umumkan-nama-baru-vietnam-susun-strategi-perang/>, diakses 12 Juli 2011.
- S, Nuraeini, Deasy Silvia, dan Arfin Sudirman. *Regionalisme dalam Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2010.
- Steab, Jill and Llyod Pettiford. *International Relations: Perspectives and Themes*. England: Pearson Education Ltd, 2001.
- Tim BKSAP DPR-RI. *Diplomasi DPR: Dari Senayan ke Kancah Global*. Jakarta: DPR, 2009.
- Tim Peneliti Hubungan Internasional P3I. *Respons IPU terhadap Masalah-masalah Global Pasca-Perang Dingin*. Jakarta: DPR, 2000.
- Wight, Martin. *International Theory: The Three Traditions*. Edited by Gabrielle Wight and Brian Porter. Kent, 1991.

## **BUKU KETUJUH**

### **KEPENTINGAN NASIONAL AMERIKA SERIKAT DI *INTER-PARLIAMENTARY UNION***

**Oleh: Lisbet, S.IP., M.Si.\***

---

\* Calon peneliti di Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPRRI Jakarta. Penulis dapat dihubungi melalui lisbet.sihombing@dpr.go.id.

## BAB 1

# PENDAHULUAN

### I. Latar Belakang

*Inter-Parliamentary Union (IPU)* merupakan organisasi internasional yang mewakili sisi parlemen dari negara-negara yang berdaulat. Dua tokoh pencetus berdirinya IPU adalah William Randal Cremer (Inggris) dan Frederic Pasy (Perancis). Keduanya memiliki ide untuk menyatukan anggota-anggota parlemen dari seluruh negara. Ide ini disambut baik oleh negara-negara lainnya karena dinilai sangat relevan dan tidak terelakkan pada tahun 1870 dan 1880-an.<sup>1</sup>

Meskipun ide pendirian IPU disambut baik, namun pembentukannya masih membutuhkan proses yang panjang. IPU pun akhirnya terbentuk pada tahun 1889. IPU adalah forum pertama permanen dari negosiasi politik yang terdiri dari banyak negara. Tujuan didirikannya IPU adalah untuk menjalin komunikasi antar parlemen dan mengkaji masalah-masalah internasional terutama yang menyangkut anggotanya. Selain itu, IPU juga merupakan *focal point* dalam usaha kerjasama dan perdamaian di tingkat parlemen.<sup>2</sup>

Adapun anggota-anggota IPU pada waktu didirikan ada sembilan negara yakni Inggris, Perancis, Amerika Serikat (AS), Italia, Belgia, Spanyol, Denmark, Hungaria, dan Liberia. Hal ini dikarenakan masih banyak terdapat negara yang berada dibawah jeratan kolonialisme. Jumlah ini semakin bertambah pada tahun 1945.<sup>3</sup> Dengan semakin banyaknya negara-negara baru yang meraih kemerdekaannya maka jumlah anggota IPU pun semakin bertambah.

Sejak IPU berdiri, AS selalu mengikuti setiap sidang yang ada di IPU dan terlibat dalam setiap program-program IPU. Akan tetapi pada tahun 1994, Kongres AS mengirimkan delegasi resminya yang terakhir sebagai tanda bahwa

1 “Historical Focus”, <http://www.ipu.org/strct-e/1889.htm> diakses pada tanggal 21 Oktober 2011.

2 “Nature, Purpose and Composition”, <http://www.ipu.org> diakses pada tanggal 1 Oktober 2011.

3 “Menengok Sidang IPU di Afrika Selatan”, <http://newindonesian.irib.ir> diakses pada tanggal 1 Oktober 2011.

AS sudah ingin keluar dari IPU.<sup>4</sup> Mulai tahun 1994 hingga tahun 1997, Kongres AS tidak pernah lagi mengikuti sidang-sidang yang ada di IPU maupun turut aktif dalam program-program IPU.

Menyikapi hal tersebut, IPU memandang perlu untuk membahasnya. Akhirnya, keinginan AS untuk keluar dari IPU baru dibahas pada pertemuan Executive Committee IPU ke-22 tahun 1997.<sup>5</sup> Pada pertemuan ini dihasilkanlah sebuah pernyataan yang telah dikirimkan kepada pemimpin Kongres AS. Pernyataan ini berisi sambutan baik atas dukungan AS terhadap peranan dan misi IPU selama ini serta memberitahukan mengenai ketidakhadiran AS dalam sidang-sidang IPU.<sup>6</sup>

Pernyataan dari komite ini disambut baik oleh AS. Setelah mendapatkan pernyataan tersebut dan menyatakan keinginannya untuk keluar dari IPU namun AS masih tetap mengikuti sidang-sidang IPU. Bahkan sampai akhirnya AS resmi menyatakan keluar dari IPU yakni pada tanggal 1 Oktober 1999<sup>7</sup> pun, AS masih mengikuti sidang-sidang yang ada di IPU meskipun tidak lagi memberikan kontribusi. Kendati demikian, keinginan AS keluar dari IPU sudah bulat karena AS menganggap keberadaan IPU tidak dapat memenuhi kepentingan nasionalnya.

Selain menjadi anggota IPU, AS juga mengikuti organisasi internasional lainnya untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Salah satu contoh adalah keanggotaan AS di Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan di UNESCO. Di PBB, AS memiliki kekuatan besar karena memiliki hak veto Dewan Keamanan PBB. Sementara di UNESCO, AS pun merupakan negara paling berpengaruh. Hal ini disebabkan AS merupakan negara pemberi bantuan terbesar yakni sebanyak 22 persen atau sebesar 80 juta dollar AS per tahun<sup>8</sup>. Kekuatan ini digunakan untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Akan tetapi, masih terdapat kepentingan nasional AS yang tidak dapat terakomodir pada organisasi-organisasi internasional tersebut.

Contoh kepentingan nasional AS yang tidak dapat terakomodir adalah pada waktu Palestina meminta persetujuan menjadi anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan UNESCO. Pada tanggal 23 September 2011,

4 "Statement on Recent Developments at the Annual Inter-Parliamentary Union Meeting". [http://democrats.Foreign-affairs.house.gov/press\\_display.asp?id=609](http://democrats.Foreign-affairs.house.gov/press_display.asp?id=609) diakses pada tanggal 1 Oktober 2011.

5 "Results 98<sup>th</sup> Conference and related meetings of The Inter-Parliamentary Union", <http://www.ipu.org/conf-e/98.pdf> diakses pada tanggal 1 Oktober 2011.

6 Ibid.

7 "Statement on Recent Developments". op.cit.

8 "UNESCO Terima Palestina", *Suara Pembaruan*, 1 November 2011: 15.

Presiden Palestina Mahmoud Abbas secara resmi mengajukan proposal kepada Sekretaris Jenderal Ban Ki-moon agar Palestina dapat diakui menjadi anggota PBB. Keinginan Palestina untuk mendapat pengakuan sebagai negara berdaulat, mendapat dukungan dari 120 negara anggota PBB.<sup>9</sup>

Selain menjadi anggota PBB, Palestina juga berkeinginan untuk menjadi anggota badan PBB, yakni *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)*. Sebanyak 107 suara mendukung Palestina menjadi anggota penuh sedangkan 14 suara menolak. UNESCO sendiri berpendapat bahwa penetapan Palestina sebagai anggota penuh di UNESCO merupakan keputusan yang benar. Sementara, Palestina pun percaya bahwa dengan menjadi anggota dari UNESCO maka akan semakin membuka peluang untuk menjadi anggota PBB.<sup>10</sup>

Meski mendapat dukungan dari banyak negara tapi Palestina mendapat hambatan dari AS dan sekutunya. AS tidak mendukung keanggotaan Palestina baik di PBB maupun di UNESCO terkait dengan dukungannya terhadap Israel. Sampai saat ini, perundingan damai antara Palestina  dan Israel masih belum berhasil.

1. Bagaimana peranan IPU dalam konstelasi politik internasional?
2. Apa yang menjadi kepentingan AS di IPU?

### III. Tujuan Penulisan

Penulisan ini bertujuan untuk memberikan gambaran komprehensif kepada anggota DPR RI mengenai peran IPU dalam hubungan internasional serta kepentingan nasional AS di IPU.

### IV. Kerangka Teori

Tulisan ini menggunakan teori organisasi internasional dan kepentingan nasional. Pada umumnya, organisasi internasional dibentuk dari suatu perjanjian dengan tiap negara atau lebih.<sup>13</sup> Tujuan organisasi internasional adalah sebagai wadah menjalin hubungan antar negara agar kepentingan nasional dari anggotanya masing-masing dapat terjamin.<sup>14</sup>

Adapun organisasi internasional terdiri dari dua jenis, yakni<sup>15</sup> Pertama, publik. Pihak dari organisasi internasional ini adalah pemerintah negara-negara anggota. Ciri-cirinya antara lain dibentuk dengan suatu perjanjian internasional, mempunyai badan-badan dan karena mempunyai persetujuan internasional maka pembentukannya berada dibawah hukum internasional. Sedangkan jenis yang kedua adalah privat. Pihak dari organisasi internasionalnya adalah non pemerintah yang melibatkan badan-badan atau lembaga-lembaga swasta di berbagai negara. Cirinya adalah dipengaruhi oleh hukum nasional.

IPU merupakan jenis organisasi internasional yang bersifat privat. Alasannya adalah IPU terbentuk bukan berdasarkan perjanjian internasional dan anggotanya pun adalah parlemen (non pemerintah) dari tiap-tiap negara walaupun memiliki keterikatan dengan pemerintah. Peranan parlemen adalah penting untuk membantu pemerintah dalam memperjuangkan kepentingan nasional negaranya masing-masing. Oleh karena itu, *Union of International Association* memasukkan IPU ke dalam *International Non-Governmental Organizations with Governmental-Related Membership*.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Sumaryono Suryokusumo, *Hukum Organisasi Internasional*. (Jakarta: Universitas Indonesia, 1990): 105.

<sup>14</sup> Anak Agung Banyu Perwita dan Yanyan Mochamad Yani, *Pengantar Hubungan Internasional*, (Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2001): 91.

<sup>15</sup> Sumaryono, *op. cit.*; 2-3.

<sup>16</sup> "Structural Characteristic", <http://www.uia.be/42-structural-characteristics> diakses pada tanggal 21 Oktober 2011.

Organisasi internasional memiliki tiga peranan,<sup>17</sup> yaitu, pertama, sebagai instrumen/alat. Maksudnya adalah organisasi internasional digunakan sebagai suatu alat oleh negara anggotanya untuk mencapai tujuan politik luar negerinya. Kedua, sebagai suatu arena. Organisasi internasional merupakan arena bagi para anggotanya untuk berkumpul, berdiskusi, berdebat, bekerjasama ataupun menyatakan ketidaksetujuannya terhadap suatu isu yang sedang dibahas. Ketiga, sebagai aktor independen. Artinya, organisasi internasional dapat bertindak secara mandiri.

Teori lain yang juga mendukung tulisan ini adalah teori kepentingan nasional (*national interest*). Kepentingan nasional merupakan dasar dalam menjelaskan perilaku luar negeri suatu negara. Lebih lanjut, kepentingan nasional sering kali digunakan sebagai penentu akhir bagi para pengambil keputusan dalam memutuskan kebijakan luar negerinya.<sup>18</sup>

## V. Metodologi Penulisan

### 1. Jenis dan Sifat Penulisan

Penulisan ini menggunakan metode kualitatif karena menjelaskan tentang IPU dan kepentingan nasional Amerika Serikat di IPU. Sedangkan sifat penulisan ini adalah deskriptif karena melukiskan atau menggambarkan secara jelas jawaban terhadap permasalahan di atas.

### 2. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui studi literatur untuk mendapatkan data sekunder. Data sekunder didapat melalui ~~penelitian dan bantuan sumber~~ dan bantuan sumber

~~dan bantuan sumber~~ dan bantuan sumber. ~~Penelitian dan bantuan sumber~~ dan bantuan sumber

17 Clive Archer, *International Organization Third Edition*. (London: Routledge, 2001): 65-87.

18 Anak Agung Banyu Perwita, *op. cit.*, 35.

## BAB 2

# STRUKTUR ORGANISASI DAN MEKANISME KERJA *INTER-PARLIAMENTARY UNION*

### I. Badan-badan di IPU

*Inter-Parliamentary Union* (IPU) dipimpin oleh seorang Presiden. Walau demikian, Sekretaris Jenderallah yang bertugas melaksanakan program-program yang terdapat dalam IPU. Adapun sekretariat IPU berada di Jenewa.<sup>19</sup>

IPU memiliki banyak sekali badan yang tugasnya disesuaikan dengan isu-isu internasional. Badan-badan itu antara lain *Group of Facilitators for Cyprus*, *Advisory Group on HIV/AIDS*, *Gender Parity Group*, *Advisory Group of the IPU*, *Co-ordinating Committee of the Meeting of Women MPs*, *Committee to Promote Respect for International Humanitarian Law*, *Committee on United Nations Affairs*, *Committee on Middle East Questions*, *Committee on the Human Rights of Parliamentarians*, *Standing Committee on Democracy and Human Rights*, *Standing Committee on Sustainable Development, Finance and Trade*, dan *Standing Committee on Peace and International Security*. Ketiga Standing Committee bertugas membuat laporan sidangnya masing-masing serta memberikan rekomendasi pada *Governing Council* untuk diadopsi.

Diluar samping itu, IPU juga memiliki *Executive Committee*. Komite ini terdiri dari 15 anggota IPU yang dipilih oleh Comité berdasarkan pertimbangan geopolitik dan dipimpin oleh Presiden. Grup geopolitik yang terdapat pada IPU antara lain grup Africa, Arab, Asia-Pacific, Eurasia, Amerika Latin, dan 12 plus. Komite ini bertugas untuk memberikan pertimbangan administratif bagi IPU dan mempersiapkan rekomendasi untuk *Governing Council*.

*Governing Council* merupakan organ terpenting dalam IPU. Badan inilah yang memilih Presiden IPU untuk periode tiga tahun dan Sekretaris Jenderal untuk masa periode empat tahun dan dapat dipilih kembali. Selain itu,

<sup>19</sup> Badan Kerja Sama Antar Parlemen DPR RI, *Sekilas Pendek Inter-Parliamentary Union: Organisasi Parlemen Difabel dan Uni Parlemen Negara Anggota Komitest Islam (Parliamentary Union of the OIC Member States)*, (Jakarta: BKSAP, 2009), 8.

*Governing Council* juga yang menentukan dan membimbing program-program yang ada di IPU serta memantau implementasi program tersebut berdasarkan aturan yang berlaku di IPU. Di samping sebagai penentu program, organ ini pula yang memutuskan semua permasalahan mengenai keanggotaan organisasi dan anggaran (*budget*). Adapun setiap perwakilan parlemen anggota IPU yang menjadi delegasi *council* terdiri dari tiga orang yang harus memiliki pandangan politik berbeda.

## II. Mekanisme Kerja

IPU mengadakan *assembly* dua kali tiap tahunnya. Hal ini dilakukan untuk memungkinkan terjadinya pertemuan multilateral antar anggota delegasi. Agenda dari tiap-tiap *assembly* biasanya mencerminkan berbagai permasalahan internasional yang sedang berlangsung. Di samping itu, *assembly* juga memberikan kesempatan untuk berdiskusi dalam penyelenggaraan acara-acara semi formal yang diikuti oleh anggota parlemen, para pakar dan jurnalis.

Mekanisme pembahasan masalah yang ada di IPU sebagai berikut: IPU memperoleh laporan dari pihak tertentu terhadap sebuah kasus, lalu dikombinasikan dengan keterangan dari pemerintah negara yang bersangkutan. Dari keterangan tersebut, sebuah komite IPU ditugaskan untuk mengkaji, baik berdasar hukum nasional negara yang bersangkutan maupun norma-norma internasional yang menyangkut masalah hak asasi manusia. Lalu komite tersebut membuat sebuah upaya penyelesaian ~ bisa merupakan sebuah rekomendasi ~ yang tentu saja tidak terlepas dari pertimbangan hukum parlemen dan politik praktis yang berkaitan dengan kehidupan parlemen.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> "Anggota Parlemen adalah Penjaga Hak Asasi Manusia", Wawancara Bina Bektiasi dari TEMPO Interaktif dengan Pierre Cornillon, Sekretaris Jenderal Inter-Parliamentary Union di Hotel Hilton, Jakarta pada hari Sabtu, 28 September 1996, [http://www.tempo.co.id/ang/har/1996/961001\\_1.htm](http://www.tempo.co.id/ang/har/1996/961001_1.htm), diakses pada tanggal 2 November 2011.

## BAB 3

# PERANAN IPU DALAM KONSTELASI POLITIK INTERNASIONAL

Parlemen sebagai suatu lembaga perwakilan rakyat harus berperan aktif di forum-forum internasional. Hal ini sesuai dengan peran parlemen dalam hubungan internasional yakni setiap parlemen diharapkan dapat bersikap aktif dalam membina hubungannya dengan parlemen negara lain. Sebagai contoh, Parlemen Indonesia (DPR RI) melalui Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP) berperan dalam membina hubungan DPR RI dengan negara lainnya. Disamping itu, DPR RI juga berperan dalam mengawasi pemerintah terhadap pengimplementasian dan keberlanjutan kerjasama dan perjanjian-perjanjian internasional.<sup>21</sup>

IPU merupakan suatu forum yang mampu menampung para wakil rakyat terpilih tanpa memandang perbedaan politik, budaya dan agama untuk bersama-sama menguraikan konflik-konflik yang melanda dunia, dan membawa aspirasi para pemilihnya ke meja perundingan multilateral. IPU memiliki misi, yakni memperjuangkan perdamaian dan kerjasama antar bangsa dan untuk kedudukan lembaga perwakilan yang kokoh. Dengan demikian, IPU berusaha untuk memperkuat akar demokrasi keparlemenan di seluruh dunia.<sup>22</sup>

Di tingkat regional, saat ini terdapat berbagai organisasi keparlemenan seperti ASEAN Inter-Parliamentary Assembly (AIPA) di wilayah ASEAN, Asian Parliamentary Assembly (APA) di wilayah Asia, Asia Pacific Parliamentarians Conference on Environment and Development (APPCED) di wilayah Asia Pasifik, dan masih banyak lainnya. Keberadaan mereka tidak terlepas dari kondisi sosial, ekonomi, politik dan budaya yang muncul di kawasan yang memerlukan

21 Hajiyyanto Y. Thohari. "Peran Parlemen Dalam Meningkatkan Kerjasama Negara-Negara OKI". <http://www.tabloiddiplomasi.org/previous-issue/135-april-2011/1090-peran-parlemen-dalam-meningkatkan-kerjasama-negara-negara-oki.html> diakses pada tanggal 21 Oktober 2011.

22 Selayang Pandang Inter-Parliamentary Union (Organisasi Parlemen Dunia) dan Uni Parlemen Negara Anggota Konferensi Islam (Parliamentary Union of the OIC Member States), (Jakarta: Badan Kerja Sama Antar Parlemen DPR RI, 2009): 1.

penyelesaian bukan hanya oleh pemerintah tetapi juga oleh parlemen. Organisasi parlemen regional ini pada umumnya berperan untuk membantu dan mendorong dalam mewujudkan kerjasama yang lebih erat diantara negara-negara di wilayahnya masing-masing. Meningkatnya peran parlemen di tingkat kawasan ini seharusnya diimbangi pula oleh parlemen internasional seperti IPU agar peranannya tidak tersingkir oleh organisasi parlemen regional tersebut.

Sementara di dalam tataran politik internasional, IPU memiliki peran signifikan dalam menjalin komunikasi antar parlemen serta mengkaji masalah-masalah internasional. Peranan tersebut telah diakui oleh PBB dan menerima penghargaan sebagai pengamat karena peranan parlemen dalam menciptakan kerjasama internasional yang lebih luas dan perdamaian dunia. Memang tidak ada jalan yang mudah untuk menjembatani jurang demokrasi dalam hubungan internasional. Oleh karena itu, baik IPU maupun PBB diharapkan dapat bersama-sama memegang komiten untuk mencapai perdamaian dunia.<sup>23</sup>

Selain mendapat pengakuan dari PBB, IPU juga mendapatkan pengakuan dari negara-negara berdaulat sebagai organisasi yang memiliki peranan penting. Buktinya, semakin banyak negara yang bergabung menjadi anggota IPU. Dengan banyaknya anggota maka peranan IPU pun semakin meningkat. Per tahun 2011, jumlah anggota IPU telah mencapai 157 negara.<sup>24</sup> Dengan anggota yang sedemikian banyak, masalah dari anggota parlemen suatu negara dapat didengar oleh parlemen dari negara lain. Apalagi peran parlemen dewasa ini menjadi semakin penting. Hal tersebut merupakan pengaruh yang besar bagi pemerintah negara-negara yang parlemennya menjadi anggota IPU.<sup>25</sup>

Kendati IPU memiliki peran signifikan dalam politik internasional, namun IPU juga memiliki kendala. Adapun kendala yang dihadapi IPU adalah hanya berfungsi sebagai forum pembahasan suatu isu sampai mencapai kesepakatan. Kesepakatan yang dihasilkan IPU dalam menyikapi permasalahan-permasalahan internasional adalah resolusi. Resolusi merupakan hasil kesepakatan bersama berdasarkan opini-opini yang tertuang dalam beragam variasi dukungan dari masing-masing anggota terhadap berbagai isu.<sup>26</sup> Sehingga, resolusi dari sebuah organisasi internasional sifatnya lebih kepada koordinasi dan rekomendasi.

23 "Bridging the democracy gap in international relations: a stronger role for parliaments. Second World Conference of Speakers of Parliament". <http://www.parliament.nz/enNZ/AboutParl/HowPWorks/Speaker/Speeches/b/9/6/b967-b41209014e37819d3dc62ea1e731.htm> diakses pada tanggal 1 Oktober 2011.

24 "Membership of The Inter-Parliamentary Union". <http://www.ipu.org/conf-e/124/Res-emrg.htm> diakses pada tanggal 21 September 2011.

25 "Anggota Parlemen adalah Penjaga Hak Asasi Manusia", *ibid*.

26 Malcolm N Shaw, *International Law Fifth Edition*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2003): 8.

Resolusi IPU juga bersifat rekomendasi (*recommendatory*) maupun seruan (*calling*) terhadap anggotanya. Hal ini dikarenakan seluruh anggotanya merupakan negara yang berdaulat. Jadi, IPU tidak memiliki kekuatan (*power*) yang mampu mengeluarkan kesepakatan bersama (*resolusi*) yang langsung mengikat secara hukum (*legally binding*).

Kendala IPU yang lain adalah IPU tidak dapat bertindak sebagai aktor independen. IPU telah mendapat pengaruh dari anggota-anggotanya dalam membuat resolusi. Penyebabnya adalah prosentase terbesar untuk anggaran IPU berasal dari kontribusi anggota. Anggota IPU terdiri dari para parlemen yang notebene bukan merupakan pemimpin negaranya (eksekutif). IPU hanya menjadi tempat bagi para anggota parlemen untuk berdiskusi tanpa mampu melakukan suatu aksi apapun sehingga kepentingan nasional anggotanya tidak dapat terakomodir.

## BAB 4

### KEPENTINGAN AMERIKA SERIKAT

Kekuatan Amerika Serikat (AS) di panggung dunia telah menciptakan ketidakseimbangan. Ketidakseimbangan yang dimaksud adalah AS dapat mempengaruhi banyak negara di dunia namun negara-negara yang dipengaruhi tersebut tidak memiliki kemampuan untuk mempengaruhi AS kembali.<sup>27</sup> Sebagai negara adidaya, AS memiliki pengaruh di organisasi-organisasi internasional terutama yang menyangkut kepentingan nasionalnya. AS menyadari betul bahwa pengaruh tersebut tidak dapat diberikan pada IGO (*International Government Organization*) saja melainkan juga kepada organisasi parlemen seperti IPU. IPU, sama seperti organisasi internasional pada umumnya, juga berperan sebagai forum internasional bagi parlemen negara anggotanya dalam mencapai kepentingan nasionalnya masing-masing.

Pada awalnya, AS menganggap bahwa IPU sangat berpengaruh bagi AS dalam mensosialisasikan kepentingan nasionalnya. Hal inilah yang menjadi alasan dasar AS masuk sebagai anggota IPU pada tahun 1889. Terlihat dari keaktifan AS dalam mengikuti sidang-sidang yang ada di IPU bahkan memberikan kontribusi dalam jumlah yang besar.<sup>28</sup>

Besarnya kontribusi ini, membuat AS menjadi penyumbang terbesar IPU dalam anggaran. Pada tahun 1999, AS memberikan kontribusi lima belas persen dari total 9.771. 000 swiss francs yakni sebesar 1.433.258 swiss francs. Tahun berikutnya, AS juga masih memberikan kontribusi sebesar lima belas persen dari 9.885.000 swiss francs yakni sebesar 1.433.301 swiss francs.<sup>29</sup> Hingga tahun 2001, AS pun masih memberikan kontribusi dengan jumlah prosentase yang sama dari total 9.900.000 yakni sebesar 1.433.259.

27 Francis Fukuyama, *America at The Crossroads*, (New Haven: Yale University Press, 2006) 155-156.

28 "Results 100<sup>th</sup>, 102<sup>nd</sup>, and 104th Conference and related meetings of The Inter-Parliamentary Union". <http://www.ipu.org>, diakses pada tanggal 1 Oktober 2011.

29 "Results 102<sup>nd</sup> Conference and related meetings of The Inter-Parliamentary Union", <http://www.ipu.org> diakses pada tanggal 1 Oktober 2011.

Sebagai negara penyumbang terbesar, AS tentu saja berharap kepentingan nasionalnya dapat terpenuhi. Namun, kenyataannya tidaklah demikian. Anggota-anggota IPU yang lain justru tidak sejalan dengan AS terutama dalam kebijakan-kebijakan luar negerinya tentang Palestina. Oleh karena itulah, sejak tahun 2001 hingga tahun 2003, AS tidak lagi membayar kontribusi. Pada tahun 2003, IPU pun akhirnya menangguhkan keanggotaan AS.

Salah satu negara yang kepentingan nasionalnya tidak terakomodir di IPU adalah Amerika Serikat. Hal ini dapat terlihat dari banyaknya kecaman dan kritik tajam dari anggota IPU lainnya tentang kebijakan luar negeri AS terhadap Palestina.<sup>30</sup> Sejak tahun 1977, perwakilan Palestina (*Palestinian National Council*) yang terdiri dari anggota Parlemen Palestina yang berada di pengasingan, senantiasa hadir dalam sidang-sidang IPU sebagai *observer*. Meskipun dalam Resolusi UNGA no. 43/177 tanggal 15 Desember 1988

<sup>30</sup> Lihatlah bukti bahwa Palestina merupakan sebuah negara.

adanya tindak kekerasan, rekognisi terhadap Israel, dan penerimaan terhadap perjanjian-perjanjian sebelumnya berikut dengan kewajibannya, termasuk peta jalannya (*roadmap*).

Keinginan AS untuk berperan penting tidak sesuai dengan tujuan IPU. Berdasarkan tujuan IPU, tidak ada dominasi dari anggotanya dalam pembuatan resolusi. Sidang IPU lebih demokratis, karena setiap anggota memiliki hak yang sama dalam memberikan pendapatnya sesuai dengan kepentingan nasionalnya masing-masing. Sidang IPU berbeda halnya dengan PBB, yakni tidak ada anggota yang memiliki hak istimewa seperti hak veto. Jadi, peranan AS di IPU tidaklah signifikan. Sampai saat ini, AS masih belum menjadi anggota IPU. AS hanya berstatus sebagai pengamat.

## BAB 5

### KESIMPULAN

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, Inter Parlementari Union (IPU) telah memegang peranan penting dalam konstelasi politik internasional. Akan tetapi, peranan penting IPU ternyata tidak dirasakan oleh Amerika Serikat (AS). Alasanya adalah IPU tidak dapat berperan sebagai alat karena tidak dapat mengakomodir kepentingan nasionalnya. Padahal kepentingan nasional merupakan dasar AS dalam menentukan kebijakan luar negerinya.

IPU pun hanya menjadi forum untuk membahas suatu isu sampai mencapai kesepakatan. Kesepakatan yang dihasilkan IPU dalam menyikapi permasalahan-permasalahan internasional adalah resolusi. Resolusi IPU tidak memiliki kekuatan hukum (*legally binding*). Resolusi IPU juga bersifat rekomendasi (*recommendatory*) maupun seruan (*calling*) terhadap anggotanya. Hal ini dikarenakan seluruh anggotanya merupakan negara yang berdaulat.

Sebelum ini, AS telah berperan aktif dalam program-program dan resolusi di IPU. Bahkan, AS merupakan kontributor terbesar dalam anggaran IPU. Oleh karena itu, adalah hal yang wajar apabila AS berharap pengaruh politiknya (*political leverage*) akan semakin meningkat. Namun, yang terjadi justru sebaliknya. Pengaruhnya politiknya menjadi tidak signifikan. Penyebabnya adalah anggota IPU terdiri dari para parlemen yang notebene bukan merupakan pemimpin negaranya (*eksekutif*). Hal inilah yang akhirnya membuat AS menyatakan dirinya keluar dari IPU.

## BIBLIOGRAFI

### Buku

“*Diplomasi DPR*”, (Jakarta: Badan Kerja Sama Antar Parlemen Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2009).

*Selayang Pandang Inter-Parliamentary Union (Organisasi Parlemen Dunia) dan Uni Parlemen Negara Anggota Konferensi Islam (Parliamentary Union of the OIC Member States)*, (Jakarta: Badan Kerja Sama Antar Parlemen DPR RI, 2009).

Fukuyama, Francis, *America at The Crossroads*, (New Haven: Yale University Press, 2006).

Shaw, Malcolm N, *International Law Fifth Edition*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

Archer, Clive, *International Organization Third Edition*. (London: Routledge, 2001).

Perwita, Anak Agung Banyu dan Yanyan Mochamad Yani, *Pengantar Hubungan Internasional*, (Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2001).

Suryokusumo, Sumaryono, *Hukum Organisasi Internasional*. (Jakarta: Universitas Indonesia, 1990).

### Koran

“AS Hentikan Dana UNESCO”, *Kompas*, 2 November 2011.

“UNESCO Bela Status Palestina”, *Media Indonesia*, 2 November 2011.

“UNESCO Terima Palestina”, *Suara Pembaruan*, 1 November 2011.

A Joice Tauris Santi, “Palestina Maju ke PBB”, *Kompas*, 25 September 2011.

## Website

“Anggota Parlemen adalah Penjaga Hak Asasi Manusia”, Wawancara Bina Bektiasi dari TEMPO Interaktif dengan Pierre Cornillon, Sekretaris Jenderal *Inter-Parliamentary Union* di Hotel Hilton, Jakarta pada hari Sabtu, 28 September 1996, [http://www.tempo.co.id/ang/har/1996/961001\\_1.htm](http://www.tempo.co.id/ang/har/1996/961001_1.htm) diakses pada tanggal 2 November 2011.

Hajriyanto Y. Thohari. “Peran Parlemen Dalam Meningkatkan Kerjasama Negara-Negara OKI”. <http://www.tabloiddiplomasi.org/previous-issue/135-april-2011/1090-peran-parle-en-dalam-meningkatkan-kerjasama-negara-negara-oki.html> diakses pada tanggal 21 Oktober 2011.

“Historical Focus”, <http://www.ipu.org/strct-e/1889.htm> diakses pada tanggal 21 Oktober 2011.

“Structural Characteristic”, <http://www.uia.be/42-structural-characteristics> diakses pada tanggal 21 Oktober 2011.

Serangan ke Jalur Gaza Lupakan Berharap Kepada Obama”. <http://www.birulangit.net/Kabar-Dunia/Kabar-Dunia/serangan-ke-jalur-gaza-lupakan-berharap-kepada-obama.html> diakses pada tanggal 21 Oktober 2011.

“Parlemen Asia Ingin AS Masuk IPU”, <http://matanews.com/2009/08/14/parlemen-asia-ingin-as-masuk-ipu/> diakses pada tanggal 15 oktober 2011.

“Bridging the democracy gap in international relations: a stronger role for parliaments. Second World Conference of Speakers of Parliament”. <http://www.parliament.nz/enNZ/AboutParl/HowPWorks/Speaker/Speeches/b/9/6/b967b41209014e37819d3dc62ea1e731.htm> diakses pada tanggal 1 Oktober 2011.

“DPR RI Dorong Kongres AS Wujudkan Kemerdekaan Palestina”. <http://www.Rakyatmerdekaonline.com/news.php?id=19909> diakses pada tanggal 1 Oktober 2011.

“Menengok Sidang IPU di Afrika Selatan”, <http://newindonesian.irib.ir> diakses pada tanggal 1 Oktober 2011.

“Nature, Purpose and Composition”, <http://www.ipu.org> diakses pada tanggal 1 Oktober 2011.

“Results 98<sup>th</sup> Conference and related meetings of The Inter-Parliamentary Union”, <http://www.ipu.org/conf-e/98.pdf> diakses pada tanggal 1 Oktober 2011.

“Results 100<sup>th</sup>, 102<sup>nd</sup>, and 104th Conference and related meetings of The Inter-Parliamentary Union”. <http://www.ipu.org> diakses pada tanggal 1 Oktober 2011.

“Results 102<sup>nd</sup> Conference and related meetings of The Inter-Parliamentary Union”,  
<http://www.ipu.org> diakses pada tanggal 1 Oktober 2011.

“Statement on Recent Developments at the Annual Inter-Parliamentary Union Meeting”.  
[http://democrats.foreignaffairs.house.gov/press\\_display.asp?id=609](http://democrats.foreignaffairs.house.gov/press_display.asp?id=609)  
diakses pada tanggal 1 Oktober 2011.

“Membership of The Inter-Parliamentary Union”. <http://www.ipu.org/confe/124/Res-emrg.htm> diakses pada tanggal 21 September 2011.

## KETERANGAN PARA PENULIS

**Dina Martiany, S.H., M.Si.** Peneliti yang aktif di bidang studi gender ini lahir di Bandar Lampung, 16 Maret 1982. Menamatkan pendidikan S-2 Program Kajian Studi Gender, Universitas Indonesia pada Januari 2007. Selama dua tahun (2008 dan 2009) menerapkan ilmu gendernya dengan bekerja sebagai Tenaga Ahli Komisi VIII DPR-RI (bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak). Sejak tahun 2010, bergabung dengan Bidang Kesejahteraan Sosial P3DI Setjen DPR-RI. Meskipun tertarik terhadap isu gender secara umum, namun penulis memiliki ketertarikan khusus pada isu gender dan politik-kebijakan/parlemen.

**Dinar Wahyuni, S.Sos. M.Si.** Adalah calon peneliti bidang kesejahteraan sosial di Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR-RI sejak Februari 2010. Menyelesaikan studi S1 dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, jurusan Ilmu Sosiatri Universitas Gadjah Mada tahun 2004. Kemudian, melanjutkan studi S2 pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik jurusan Sosiologi Kebijakan dan Kesejahteraan Sosial di Universitas Gadjah Mada, lulus tahun 2007.

**Humphrey Wangke, Drs., M.Si.** Adalah Peneliti Madya bidang Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi, P3DI, Sekretariat Jenderal DPRRI. Menyelesaikan studi S1 di Fisip Universitas Jember tahun 1987. Selanjutnya, menyelesaikan studi S2 di KWA Universitas Indonesia tahun 1998. Tahun 2009 melakukan penelitian tentang perdagangan orang dan penyelundupan orang di perbatasan Kalimantan Barat-Serawak serta tentang *people to people diplomacy* dalam kerangka Piagam ASEAN di Pulau Batam. Pada tahun yang sama penulis juga melakukan tugas pendampingan bagi delegasi DPRRI dalam *Executive Council Meeting Asian Parliamentary Assembly (APA)* di Jakarta tanggal 11-12 Agustus 2009 serta Sidang Pleno APA di Bandung tanggal 7-10 Desember 2009.

**Lisbet, S.I.P., M.Si.** Adalah calon peneliti bidang Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Pelayanan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Lahir di Jakarta, pada tanggal 31 Januari 1983. Masuk ke DPR sejak tanggal 8 Februari 2010. Menyelesaikan studi S1 di FISIP Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Jurusan Hubungan Internasional pada tahun 2005. Kemudian menyelesaikan studi S2 di Program Pasca-Sarjana FISIP Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Indonesia pada tahun 2008. Penulis dapat dihubungi pada alamat email: lisbet\_310183@yahoo.com/ lisbet.sihombing@dpr.go.id

**Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, MA.** Adalah Peneliti Utama/IV/e bidang Masalah-Masalah Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPRRI. Pada tahun 1986 menyelesaikan studi S-1 di Universitas Indonesia, Fakultas Ilmu Sosial (FIS), Jurusan Hubungan Internasional, Program Studi Perbandingan Politik. Pada tahun 1999 menyelesaikan studi pasca-sarjana (S-2) di Graduate School of Political Science and International Relations di the University of Birmingham, Inggris bidang Security Studies. Pada tahun 2011 menuntaskan program doktoral ilmu politik Universitaet Freiburg, Jerman dengan tesis *The Indonesian Military Response to Reform during Democratic Transition: A Comparative Analysis of Three Civilian Regimes 1998-2004*. Menulis buku antara lain *Reformasi Struktur Ekonomi RRC Era Deng Xiao-ping*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1995; Co-penulis dan editor buku *Panduan Parlemen Indonesia*, Jakarta, Yayasan API, 2001; dan *Batas Wilayah dan Situasi Perbatasan Indonesia: Ancaman terhadap Integritas Teritorial*, Jakarta: Tiga Putra Utama, 2004. Dapat dihubungi di pptogin@yahoo.com.

**Rahmi Yuningsih, SKH.** Lahir di Jakarta pada 22 Juli 1987. Menyelesaikan pendidikan sarjana di Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia, Departemen Administrasi dan Kebijakan Kesehatan pada tahun 2009. Bergabung di Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI pada bulan Februari 2010.

**Sita Hidriyah, S.Pd., M.Si.** Adalah calon peneliti bidang masalah-masalah hubungan internasional di Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR-RI sejak Februari 2010. Menyelesaikan kuliah

*Keterangan Para Penulis*

pendidikan Sarjana pada Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Jurusan Bahasa Inggris di Universitas Katolik Atmajaya, Jakarta, lulus pada tahun 2005. Melanjutkan pendidikan Magister pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Jurusan Hubungan Internasional di Universitas Indonesia, Jakarta, lulus tahun 2008.