

BAB I

PENDAHULUAN

1.6. Latar belakang

Indonesia adalah salah satu negara yang berada di kawasan ASEAN yang berbatasan langsung dengan berbagai negara. Mengingat letaknya yang sangat strategis yakni disebelah barat, berbatasan dengan Samudera Hindia, sebelah selatan berbatasan dengan Australia, di sebelah utara berbatasan dengan Malaysia, Phillipina, Singapura, dan Laut China Selatan, serta Timur berbatasan dengan Papua New Guinea. Strategisnya Indonesia membawa banyak keuntungan dan kerugian terutama di daerah perbatasan. Weber (2010:44) mengatakan bahwa di Indonesia memasuki peringkat ke-2 sebagai negara yang paling banyak terjadi penyelundupan manusia. Indonesia dicap sebagai negara pengirim, penampung dan sekaligus memproduksi aksi kejahatan ini. Berkaitan dengan hal tersebut, penyelundupan manusia di Indonesia mayoritas terjadi pada perempuan dan anak-anak, dan membawa kasus tersebut semakin melambung tinggi.

Menurut data perlindungan Kementerian Luar Negeri Indonesia, selama kuartel pertama tahun 2014-2015 telah terjadi peningkatan penyelundupan manusia hingga 73% atau sebanyak 109 kasus, dibandingkan periode yang sama tahun lalu. Kasus penyelundupan manusia di Indonesia pada periode 2010 mencapai 1647 orang, menurut catatan *International Organization for Migration* (2011). Jumlah ini bisa terus meningkat bila tidak

ditanggulangi oleh semua pemangku kepentingan. Dikatakan lebih lanjut, penyelundupan manusia saat ini dikategorikan sebagai tindakan kejahatan manusia. Karena itu, tidak akan pernah diberantas kecuali semua pihak memiliki komitmen serta mengambil peran aktif dalam upaya pemberantasannya.

Penyelundupan manusia telah menjadi isu yang sangat krusial untuk ditangani dan dibicarakan lebih serius. Dapat dikatakan bahwa Indonesia adalah negara yang menjadi sumber orang-orang yang menjadi korban penyelundupan manusia sehingga menempatkan Indonesia termasuk dalam 10 negara terbesar tempat terjadinya penyelundupan dan perdagangan manusia. Sebagian besar kasus ini dilakukan dengan modus pencarian tenaga kerja untuk dipekerjakan sebagai pembantu rumah tangga, pekerja seks komersial atau bentuk eksploitasi lainnya. Selain itu terdapat pula keinginan dari para pencari kerja tersebut yang mungkin tidak memiliki pengetahuan dan informasi yang cukup terhadap jasa penyalur pekerjaan yang resmi dan mana yang *underground* atau terselubung. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam menindaklanjuti praktek-praktek ilegal ini. Pada tahun 2007, Undang-Undang Nomor 21 diterbitkan pemerintah Indonesia untuk mengatur mengenai pemberantasan tindak pidana perdagangan orang. Hal ini merupakan salah satu langkah yang positif untuk dijadikan landasan untuk menindak setiap pelanggaran hukum yang terjadi terkait dengan kejahatan perdagangan manusia di Indonesia.

Dalam undang-undang tersebut terdapat pasal-pasal yang mengatur tentang definisi tindak pidana kejahatan transnasional ini. Ketentuan hukuman serta kerjasama dengan negara lain karena kejahatan tipe ini kita ketahui beroperasi lintas batas negara yang diatur dalam pasal 59 ayat 1 (UU. No. 21 Th. 2007). Pemerintah Indonesia menyadari bahwa upaya memberantas tindak kejahatan perdagangan manusia tidak bisa dilakukan sendiri melainkan harus bekerjasama dengan negara lain yang menjadi tujuan perdagangan manusia yang berasal dari Indonesia. Karena terjadi lebih dari satu negara atau melintasi negara, maka harus melalui kerjasama antarnegara supaya bisa masuk dalam lembaga hukum negara yang menjadi tempat berlangsungnya kejahatan ini.

Seperti terdapat dalam ketentuan perundangan-undangan di atas yang memberikan kewajiban untuk melaksanakan kerjasama pemberantasan perdagangan manusia dengan negara lain baik itu secara bilateral, regional, maupun multilateral. Mengenai kejahatan transnasional khususnya tentang penyelundupan manusia yang terjadi, dapat dilihat dan diperhatikan bahwa akar mula kasusnya adalah dari jumlah TKI yang bekerja di luar negeri (Winarno 2014, 77).

Masih terdapat perbedaan pandangan antara perdagangan manusia dan penyelundupan manusia. Hal ini dapat dimengerti dengan adanya perbedaan signifikan antara perdagangan orang dan orang-orang penyelundupan. Memang, masalah bagi kedua kasus ini didasari oleh faktor yang serupa yakni, kemiskinan, kurangnya kesempatan mengembangkan perekonomian,

kerusuhan sipil, dan ketidakpastian politik. Namun untuk lebih jelasnya perdagangan manusia lebih didasari oleh perekonomian dan penyelundupan lebih didasari oleh konflik dan pergolakan politik dinegeri asal. Tujuannya pun sama yakni untuk mencari kehidupan dan tempat tinggal yang lebih baik (Graycar 2000, 245).

Berdasarkan Departemen Dalam Negeri Amerika Serikat, orang-orang penyelundupan juga disebut penyelundupan manusia dan pendatang ilegal didefinisikan sebagai percobaan masuk secara ilegal dari bantuan fasilitas seseorang atau orang-orang yang ada di seluruh perbatasan internasional melanggar hukum wilayah atau perbatasan ke negara tujuan melalui penipuan seperti penggunaan dokumen palsu dan jalur ilegal. Sering kali, penyelundupan manusia dilakukan untuk memperoleh materi dan mungkin manfaat yang lain walaupun tidak selalu penyelundupan manusia ada unsur kejahatan. Misalnya, kadang-kadang orang terlibat dalam penyelundupan manusia untuk menyatukan kembali keluarga mereka. Penyelundupan manusia umumnya mendapat persetujuan dari orang yang sedang diselundupkan dan mendapat keuntungan besar dengan membayar sejumlah uang kepada yang menyelundupkan (U.S. Department of State 2010).

Untuk mengatasi aksi dalam penyelundupan manusia, harus melibatkan banyak pihak, mulai dari penegak hukum dan kesadaran manusia itu sendiri. Pendekatan dalam penyelesaian penyelundupan ini tidak hanya dilakukan secara *G to G* melainkan harus adanya aktor lain dari pendekatan tersebut. Pemikiran dalam pendekatan tersebut bisa dilakukan secara

konstruktivis dimana konstruktivisme memandang individu dan memahami situasi yang individu tersebut lakukan. Jika realisme memandang kasus penyelundupan manusia dan menyalahkan negara, maka konstruktivisme lebih melihat dua sisi pemerintah negara yang sedang dilanda kasus penyelundupan manusia tersebut. Konstruktivis lebih mendetail dan merinci sebab penyebab permasalahan tersebut dan para individu juga berinteraksi dengan dunia sosial yang lainnya yang menyebabkan seseorang terperangkap dalam kasus tersebut. Dalam pembuatan kebijakan, konstruktivis melihat harus ada penyelesaian di semua lini aspek kasus penyelundupan, baik dari pemerintah suatu negara, maupun para NGO dan para agen (Hara 2011, 77).

Argumen menurut konstruktivisme dalam memandang dunia sosial adalah bahwa dunia sosial bukan merupakan sesuatu yang *given*, dimana hukum-hukumnya dapat ditemukan melalui penelitian ilmiah dan dijelaskan melalui teori ilmiah seperti yang dikemukakan oleh kaum *behavioralis* dan *positivism*. Melainkan, dunia sosial merupakan wilayah *inter-subjektif* dimana dunia sosial sangat berarti bagi masyarakat yang membuatnya dan hidup di dalamnya serta sekaligus yang memahaminya. Dunia sosial dibuat maupun dibentuk oleh masyarakat pada waktu dan tempat tertentu (Jackson dan Sorensen 1999, 307). Inilah yang menjadikan konstruktivisme lahir untuk menjawab beberapa pertanyaan menarik menyangkut politik internasional seperti persoalan dinamika perubahan internasional, sifat dasar praktik kelembagaan, peran lembaga non-negara dan masalah hak asasi manusia (Smit 2001, 195). Pemikiran kunci dari konstruktivisme merupakan dunia

sosial termasuk hubungan internasional merupakan suatu konstruksi pemikiran manusia (Jackson dan Sorensen 1999, 308).

Mengenai konsep dalam penyelundupan manusia, kasus ini bukan lagi yang berkenaan mengenai pertempuran, peperangan atau bersifat militer, melainkan berkenaan dalam pribadi manusia. Kasus penyelundupan manusia adalah kasus yang kurang dicermati namun berefek besar bagi korban atau individu (Graycar 2000, 239). Hal inilah yang menjadi *concern* bagi peneliti zaman sesudah era *Cold War*. Untuk kasus penyelundupan manusia di era sekarang dianggap penting dan disebut sebagai isu-isu keamanan non-tradisional.

Keamanan non-tradisional dalam era globalisasi memiliki makna yang luas dan sifatnya non-militer, dalam arti pemikiran yang dikaitkan dengan konsep keamanan terhadap individu, yang lebih dikenal dengan konsep *human security*. Konsep ini didasarkan pada dua komponen kebebasan negatif, yakni bebas rasa takut (*freedom from fear*) dan bebas dari kekurangan (*freedom from want*), yang merupakan bagian dari hak yang diakui oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dengan demikian, *human security* mencakup berbagai dimensi keamanan, seperti keamanan ekonomi, keamanan pangan, keamanan kesehatan, keamanan lingkungan, keamanan personal, keamanan masyarakat, dan keamanan politik (Shelly 2010, 67).

Bagi pemerintah Indonesia, terjadi sebuah dilema batasan antara isu kemanusiaan, keamanan, dan kedaulatan, batasan ini menjadi kabur dan sulit untuk dibedakan. Terjadinya distorsi ini mengakibatkan dilema bagi

pemerintah Indonesia untuk mengambil sikap. Apakah pengambilan keputusan harus ditekankan pada aspek kemanusiaan, keamanan, atau kedaulatan. Penekanan salah satu di antara ketiga aspek tersebut sama-sama memiliki keuntungan dan kerugiannya masing-masing. Mengacu pada hukum nasional Indonesia, maka penekanan pada aspek kejahatan dan kedaulatan harus tekankan. Namun penekanan pada aspek keamanan berpotensi menimbulkan distorsi dalam rangka pembenaran tindakan penyelundupan manusia. Hal ini didasari sifat hukum nasional yang bersifat sub-ordinatif (Williams, *Combating Transnational Crime* 2001, 99), dan sudah menjadi kewajiban bagi pemerintah Indonesia untuk menjalankannya secara murni. Di sisi lain bahwa sifat resolusi PBB tahun 1951 menjadi landasan hukum internasional isu ini hanya bersifat koordinatif. Berkaca pada kekuatan ekonomi, militer, dan posisi strategis Indonesia dalam konstelasi global, maka hukum internasional sendiri hanya mampu memberikan sedikit tekanan pada pemerintah Indonesia.

Penyelundupan manusia layak untuk diteliti karena berpengaruh untuk negara, kelompok dan individu. Untuk negara, tidak ada yang pasti akan penyelundupan manusia dari sisi pelakunya. Apabila korban terus bertambah, harus ada jaminan untuk memberikan perlindungan kepada korban dari negara pengirim dan negara penerima. Dari sisi individu, jelas yang paling tertekan adalah korban dari penyelundupan tersebut. Karena tidak ada yang menaungi individu tersebut untuk bekerja di negara tujuan. Mereka hanya mengikuti langkah yang tidak jelas baik dari pemerhati maupun orang lain.

1.7. Rumusan Masalah

Bagaimana efektivitas kebijakan pemerintah Indonesia dalam menghadapi penyelundupan manusia ke Malaysia tahun 2010-2014?

1.8. Tujuan Penelitian

Merujuk pada rumusan masalah diatas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

Untuk melihat efektivitas kebijakan pemerintah Indonesia dalam menghadapi penyelundupan dan perdagangan manusia ke Malaysia pada tahun 2010-2014.

1.9. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini meliputi:

1. Manfaat praktis, sebagai referensi dan bagi ilmu bagi peneliti yang mempelajari studi Hubungan Internasional terkait dalam melihat dinamika hubungan pemerintah Indonesia dengan Malaysia dalam bidang perlindungan manusia terlebih perlindungan kepada warga negara Indonesia yang hendak mencari pekerjaan di Malaysia.
2. Manfaat teoritis, dari aspek keilmuan penelitian ini diharapkan menjadi bahan untuk pengembangan berbagai akademik yang berguna bagi pemahaman, penalaran penelitian khususnya dalam bidang ilmu Hubungan Internasional utamanya dalam kajian isu *people smuggling*.

1.10. Metodologi Penelitian

Judul dari penelitian ini adalah *Efektivitas Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam Menghadapi Penyelundupan Manusia ke Malaysia tahun 2010-2014*, maka jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah deskriptif analisis. Penelitian dengan deskriptif analisis (Ikbar 2012, 3) bertujuan untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta, sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki. Penulis akan berusaha memahami dan mendeskripsikan data yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah dan kebijakan luar negeri Malaysia terkait perlindungan hak-hak korban *people smuggling* warga Indonesia. Penelitian ini juga melaporkan keadaan penyelundupan manusia di tahun 2010-2014 dan tidak memiliki kekuatan untuk mengontrol hal-hal yang sementara terjadi dan hanya mengukur apa yang ada. Sehingga penelitian deskriptif analisis menggambarkan atau memaparkan suatu kondisi sesungguhnya.

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Metode penelitian kualitatif (Moleong 2004, 56) adalah penelitian yang bermaksud memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, dan tindakan secara holistik (utuh) dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah. Ada beberapa manfaat melakukan penelitian dengan metode kualitatif dalam penelitian yaitu:

- a. Memahami isu-isu rinci tentang situasi dan kenyataan yang di hadapi suatu negara.
- b. Untuk menelaah suatu latar belakang misalnya tentang motivasi, peranan, sikap, dan persepsi.
- c. Dimanfaatkan oleh peneliti yang ingin meneliti sesuatu dari segi proses yang bermaksud meneliti sesuatu secara mendalam.

Model penelitian yang digunakan oleh penulis adalah *library research* yaitu dengan cara mengumpulkan data-data dengan menelaah sejumlah literatur yang berhubungan dengan masalah yang di teliti baik berasal dari buku, majalah ilmiah, sejarah, jurnal, dokumen, surat kabar, artikel, dsb yang erat hubungannya dengan masalah yang di teliti yakni mengenai efektifitas kebijakan pemerintah Indonesia dalam menghadapi penyelundupan manusia ke Malaysia tahun 2010-2014 ditinjau dari perspektif konstruktivisme, menunjang penelitian yang dilakukan oleh penulis yang dapat dijadikan sumber rujukan untuk menyusun suatu laporan ilmiah.

Penulisan dalam penelitian ini mencakup batas waktu penelitian yaitu dari tahun 2010 sampai tahun 2014. Segala sumber referensi yang digunakan dalam penyusunan penelitian ini akan memperhatikan segala kejadian yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah Indonesia dalam penyelesaian penyelundupan manusia. Sumber bacaan lain mengenai *people smuggling* di tahun sebelum 2017 digunakan untuk melengkapi pembahasan.

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah telaah pustaka (*library research*) yaitu dengan cara pengumpulan data dengan

menelaah sejumlah literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti baik berasal dari buku, jurnal, dokumen, majalah ilmiah, surat kabar, artikel dan sebagainya yang menunjang penelitian yang dilakukan oleh penulis sebagai berikut:

- a. Dokumen resmi, dari pemerintah Republik Indonesia dan Kemenlu, PTIK dan INTERPOL Indonesia, BNP2TKI dan BNPP (Pengamanan Perbatasan).
- b. Majalah, jurnal penelitian dan surat kabar, baik dari dalam negeri maupun internasional mengenai kebijakan luar negeri Indonesia dan Malaysia terkait perlindungan korban *people smuggling*.
- c. Situs website dan media pemerintah, penelitian ini menggunakan website yang menyajikan berita (BBC, detik, Kompas, Kemlu) dan juga website dari organisasi internasional lainnya.

Selain itu, peneliti juga mendapatkan data dari lembaga atau kantor resmi terkait, seperti: Kementerian Luar Negeri Indonesia, Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, Set-NCB Interpol Mabes Polri, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Kedutaan Besar Malaysia. Perpustakaan yang di kunjungi peneliti adalah sebagai berikut: Perpustakaan Universitas Kristen Indonesia, Perpustakaan Universitas Indonesia, Perpustakaan Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian Indonesia.