

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Fenomena perdagangan orang di Indonesia bukanlah hal yang baru, munculnya permasalahan perdagangan orang disebabkan oleh banyak hal, salah satu penyebabnya adalah berkaitan dengan tingginya arus Pekerja Migran Indonesia (PMI) yang pergi ke luar negeri. Masyarakat Indonesia, khususnya di beberapa daerah dengan lapangan pekerjaan yang terbatas, memiliki budaya migrasi yang tinggi. Di Pulau Flores, Nusa Tenggara Timur (NTT) misalnya, karakter dari orang-orang Indonesia bagian Timur seringkali menginginkan perubahan akan nasib dengan cara mencari pekerjaan ke luar negeri (Toruan & Daryono, 2019, p. 46).

Tingginya minat PMI untuk bekerja di luar negeri kemudian memunculkan banyaknya pembentukan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS). Menurut Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 38 tahun 2006, PPTKIS merupakan suatu badan hukum yang menyelenggarakan pelayanan penempatan PMI di luar negeri yang telah memperoleh izin tertulis dari Pemerintah. Keberadaan PPTKIS ini sebenarnya membantu pemenuhan *demand* PMI yang tinggi, namun dalam praktiknya PPTKIS justru rentan menjadi pelaku perdagangan orang, hal ini khususnya terjadi pada tahap rekrutmen yang tidak mereka lakukan secara legal sesuai dengan ketentuan yang ada (Li, 2015).

Banyaknya laporan pelanggaran yang dilakukan oleh PPTKIS kemudian mendapatkan perhatian dari pemerintah Indonesia. Pada tahun 2015 Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia mencabut izin 26 PPTKIS dari total 518 PPTKIS yang beroperasi, berlanjut di tahun 2017 kementerian tersebut kembali mencabut izin operasional 45 perusahaan PPTKIS, beberapa faktor yang menyebabkan dicabutnya izin operasional tersebut adalah; melakukan pengiriman PMI tidak sesuai prosedur; tidak memenuhi syarat perpanjangan izin; mengundurkan diri; dan terlibat Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) (Hardum, 2017).

Upaya pencabutan izin PPTKIS tersebut dilakukan untuk mencegah terus meluasnya kasus pengiriman PMI yang berujung pada aktivitas perdagangan orang. Namun sayangnya, dalam pembekuan PPTKIS ini tidak disertai dengan ditangkapnya para calo atau Petugas Lapangan (PL), karena sebenarnya PL inilah pelaku yang paling dekat dengan korban. Disamping itu upaya untuk menangkap PL juga dihadapkan oleh beberapa permasalahan, diantaranya adalah putusya jaringan antar pelaku dan banyak PL yang bernaung di bawah berbagai PPTKIS dengan nama yang berbeda, maka jika PPTKIS sebelumnya telah dicabut perizinannya maka PL yang belum tertangkap ini dapat mengirimkan korban pada PPTKIS yang lainnya (Li, 2015).

Menurut Undang-Undang (UU) Nomor 21 tahun 2007 tentang TPPO, perdagangan orang diartikan sebagai sebuah tindakan pengangkutan, perekrutan, pengiriman, penampungan, penerimaan atau pemindahan seseorang dengan ancaman dan penggunaan kekerasan, penculikan, penipuan, penyekapan,

pemalsuan, penyalahgunaan posisi rentan atau kekuasaan dan penjeratan hutang atau memberi bayaran atau manfaat. Sehingga si pemegang kendali memperoleh persetujuan dari orang yang dikendalikan, baik yang dilakukan di negara asal maupun negara lain, untuk di eksploitasi atau yang mengakibatkan orang tereksplorasi.

Singkatnya, suatu tindakan dapat dikatakan sebagai perdagangan orang apabila memenuhi tiga unsur berikut: aksi, cara dan tujuan. Aksi yang dilakukan adalah perekrutan atau pemindahan, cara yang dilakukan adalah dengan cara paksa, ancaman atau penipuan, dan tujuan yang hendak dicapai adalah untuk tujuan eksploitasi fisik, seksual, perbudakan, kerja paksa, ataupun pengambilan organ tubuh. Apabila proses pemberangkatan PMI mengenai tiga unsur di atas, maka kegiatan tersebut sudah dapat dikatakan sebagai tindakan perdagangan orang.

Adapun bentuk-bentuk perdagangan orang adalah sebagai berikut: migrasi dengan tekanan, penyeludupan orang, penjualan anak, prostitusi anak, prostitusi perempuan dewasa, eksploitasi seksual, asisten rumah tangga dan lain lain. Perdagangan orang banyak terjadi di wilayah-wilayah Indonesia seperti di Manado, Batam, Nunukan, Talaud, Kupang dan Medan, dimana kasus ini menjadi kejahatan terbesar kedua di dunia setelah narkoba (Toruan & Daryono, 2019, p. 2).

Kategori yang menjadi mayoritas korban perdagangan orang ialah perempuan dan anak, posisi mereka saat ini ada pada kondisi yang sangat berisiko, khususnya yang berkaitan dengan kesehatan baik fisik maupun mental spiritual. Perempuan dan anak juga sangat rentan terhadap tindakan kekerasan, kehamilan yang tak dikehendaki, ataupun infeksi penyakit seksual termasuk HIV/AIDS. Kondisi

perempuan dan anak yang seperti itu tentunya sangat mengkhawatirkan, karena akan mengancam kualitas ibu dan generasi penerus bangsa Indonesia (Wulang, Nawawi, & Nurlinah, 2013, p. 9)

Pada tahun 2016 *Global Report on Trafficking in Persons* yang diterbitkan oleh *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) menyebutkan bahwa presentase perempuan sebagai korban perdagangan orang adalah sekitar 51%, sedangkan anak 28%, dimana sepanjang tahun 2016 sampai dengan 2017 terdapat 873 kasus perdagangan orang yang dilaporkan. Menyikapi hal ini, berbagai lembaga pemerintahan di Indonesia melakukan upaya integrasi untuk mengatasi permasalahan ini, lembaga tersebut diantaranya adalah Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan Kementerian Luar Negeri dan anggota Komisi I DPR RI (KPPPA RI, 2017).

Lebih lanjut, berikut adalah data dari Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) terkait jumlah korban perdagangan orang yang menimpa anak-anak periode tahun 2016 – 2020:

**Tabel 1.1 Data Kasus Trafficking dan Eksploitasi pada Anak**

Rincian Data Kasus Pengaduan Anak Klaster <i>Trafficking</i> dan Eksploitasi					
Tahun	2016	2017	2018	2019	2020
Jumlah Kasus	340	347	329	244	88

Sumber: KPAI, 2020

Berdasarkan data pada Tabel 1.1, angka yang dimuat merupakan angka kasus yang dilaporkan, sedangkan satu kasus dapat memuat lebih dari satu korban. Sehingga jumlah korban sangat mungkin jauh lebih tinggi dari total kasus yang dilaporkan di atas, ditambah lagi masih banyak kasus perdagangan orang yang tidak dilaporkan.

Pada kasus perdagangan orang yang dikirim ke luar negeri, salah satu negara penerima terbesar korban perdagangan orang dari Indonesia adalah Malaysia. Sejalan dengan itu, Malaysia juga menjadi salah satu negara tujuan pengiriman PMI terbesar, beberapa alasan yang melatar belakangi banyaknya PMI yang pergi ke Malaysia diantaranya; letak geografis Indonesia dengan Malaysia berdekatan, bahkan di beberapa wilayah kedua negara ini hanya dibatasi dengan daratan sehingga memudahkan mobilitas perpindahan pekerja dari Indonesia ke Malaysia; kondisi sejarah dan budaya di Malaysia hampir sama dengan Indonesia, Malaysia memiliki Bahasa yang serumpun dengan Indonesia sehingga memudahkan masyarakat Indonesia untuk berkomunikasi dengan baik di Malaysia; terdapat kesenjangan kondisi ekonomi, jumlah tenaga kerja dan upah tenaga kerja di Indonesia dan Malaysia (Susiana, 2012, p. 12).

Pada awalnya Malaysia memang mencari sumber daya pekerja asal Indonesia, hal ini karena pekerja asal Indonesia cenderung dapat menerima gaji yang rendah, bersedia mengerjakan berbagai macam pekerjaan kasar dan seringkali mudah dibujuk bahkan di tipu. Pekerja asal Indonesia seringkali mudah tertipu karena mereka tidak memiliki pengetahuan akan resiko dan bahaya bekerja di luar negeri, mereka hanya berkeinginan untuk bekerja dan mendapatkan uang. Pengaruhnya ada pada *education level* mereka yang minim, seringkali hanya tamatan Sekolah Dasar atau bahkan tidak bersekolah. Pengetahuan yang minim itu kemudian menjadikan mereka mudah tertipu dan terpedaya (Toruan & Daryono, 2019, p. 53).

Berikut adalah data penempatan PMI yang tersebar di seluruh negara, dengan Malaysia merupakan negara yang ada di posisi pertama (BNP2TKI, 2021, p. 20):

**Tabel 1.2 Penempatan PMI Berdasarkan Negara Periode 2016 s.d 2020**

No	Negara	2016	2017	2018	2019	2020
1	Malaysia	87.623	88.991	90.671	79.663	14.630
2	Taiwan	77.087	62.832	72.373	79.574	34.415
3	Hong Kong	14.434	69.182	73.917	70.840	53.206
4	Singapura	17.700	13.379	18.324	19.354	4.474
5	Saudi Arabia	13.538	6.471	5.894	7.018	1.793
6	Korea Selatan	5.912	3.728	6.905	6.193	749
7	Brunei Darussalam	8.152	6.623	5.707	5.639	1.202
8	Italy	851	1.010	1.204	1.349	641
9	Kuwait	1.515	1.162	1.172	782	74
10	Papua New Guinea	-	225	132	1.034	90

Sumber: BNP2TKI – Data Penempatan dan Perlindungan PMI tahun 2016, 2017, 2018, 2019, dan 2020

Berdasarkan Tabel 1.2 angka keberangkatan PMI untuk bekerja ke luar negeri terutama dengan tujuan Malaysia memang sangat tinggi. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor. Pada warga NTT misalnya, mereka memiliki desakan tingkat kemiskinan yang tinggi, rendahnya tingkat pendidikan, terbatasnya ketersediaan lapangan pekerjaan, kurangnya pemahaman masyarakat, banyaknya perekrut yang aktif menjaring korban, serta berbagai dorongan situasi ekonomi masyarakat lainnya yang telah mendorong mereka untuk melakukan apapun agar dapat mengakhiri keterbatasan yang mereka miliki (Wahyurudhanto, 2019, p. 73).

Karena keinginan tersebut maka banyak terjadi perekrutan ilegal yang dilakukan terhadap mayoritas warga NTT untuk dijadikan sebagai pekerja migran. Banyak diantara mereka yang hanya meupakan anak berusia belasan tahun, mereka dikirim secara ilegal tanpa harus memiliki Kartu Tanda Penduduk. Semua dokumen resmi lainnya seperti *passport* dan dokumen data diri yang diperlukan biasanya dipalsukan. Pemalsuan identitas ini dilakukan oleh PL dan juga sindikat yang

mengatur perjalanan korban dari lokasi direkrut sampai tiba di Malaysia (Wahyurudhanto, 2019, pp. 73-74).

Salah satu modus yang kerap kali digunakan PL untuk menjaring korbannya adalah dengan mendatangi keluarga korban dan memberikan uang sirih pinang atau uang ikatan dengan nominal rata-rata Rp. 2.000.000 sampai Rp.3.000.000 per kepala, mereka tidak memiliki pemahaman terkait resiko bekerja di luar negeri, selain itu dengan adanya uang sirih pinang juga membuat keluarga korban merasa tidak enak hati dan terbebani, akhirnya mereka membiarkan anggota keluarganya dibawa oleh para perekrut (Wahyurudhanto, 2019, p. 74). Sampai akhirnya mereka baru menyadari setelah mendapatkan pelaporan bahwa bekerja di luar negeri tidak seperti yang mereka bayangkan.

Berikut adalah data jumlah pengaduan PMI berdasarkan jenis masalah yang dilaporkan oleh korban pada periode tahun 2016-2020 (BNP2TKI, 2021, p. 21):

**Table 1.3 Pengaduan PMI Berdasarkan Jenis Masalah Periode 2016 s.d 2020**

No	Jenis Masalah	2016	2017	2018	2019	2020
1	Penipuan peluang kerja	40	39	19	89	41
2	Ilegal rekrut calon PMI	100	59	34	46	20
3	Perdagangan orang	121	71	26	54	88
4	Gaji tidak dibayar	472	390	183	660	296
5	Meninggal dunia di negara tujuan	247	210	183	74	65

Sumber: BNP2TKI – Data Penempatan dan Perlindungan PMI tahun 2016, 2017, 2018, 2019, dan 2020

Berdasarkan data pada Tabel 1.3, perdagangan orang merupakan salah satu permasalahan yang kerap dilaporkan oleh PMI. Kemudian data permasalahan lain yang kerap dilaporkan oleh PMI penulis anggap juga masih memiliki relevansi dengan permasalahan perdagangan orang, karena jenis-jenis permasalahan tersebut mengenai unsur dari adanya kejahatan perdagangan orang.

Menangani kasus kejahatan perdagangan orang tentunya harus dimulai dengan pemberlakuan aturan-aturan hukum yang ada di internal Indonesia, namun diperlukan juga sebuah usaha bersama antara Indonesia dengan Malaysia. Perlu adanya suatu integrasi antara kedua negara untuk menangani permasalahan perdagangan orang. Namun, antara Indonesia dengan Malaysia ternyata memiliki *legal clash* dalam menangani permasalahan perdagangan orang, sehingga penyelesaian permasalahan menghadapi berbagai kendala.

Bagi pemerintah Malaysia, korban perdagangan orang merupakan pelanggar administrasi kemigrasian, sehingga mereka dikategorikan sebagai Pendatang Asing Tanpa Izin (PATI) dan kerap menjadi sasaran penangkapan otoritas berwajib di Malaysia, selain itu beberapa penyelidikan juga menyatakan bahwa pelaku perdagangan orang di Malaysia selalu gagal dijerat karena tidak ada cukup bukti mengenai unsur pemaksaan dan eksploitasi yang ditemukan, selama ini hasil penyelidikan menunjukkan bahwa korban datang ke Malaysia secara sukarela, sehingga para korban tersebut justru terjerat hukum dan tidak mendapat perlindungan (Wahyurudhanto, 2019, pp. 79-80).

Aturan hukum terhadap PMI yang bersifat informal ternyata *absence* di Malaysia, sehingga Malaysia sendiri sulit menerima berbagai usulan Indonesia yang berhubungan dengan PMI. Hal ini juga sejalan bahwa Malaysia pun menentang konsep *legally binding* dan standar perlindungan buruh migran ilegal berdasarkan hak asasi manusia (HAM). Kedua negara juga belum mencapai kesepakatan diberbagai persoalan yang berkaitan dengan buruh migran, hal ini dikarenakan belum ada kesepakatan mengenai ketentuan buruh migran terutama di

sektor informal, oleh karenanya para pekerja tersebut menjadi rentan terhadap kasus perdagangan orang (Wahyurudhanto, 2019, pp. 79-80).

Sudah menjadi kewajiban bagi negara Indonesia untuk melindungi warga negaranya dimanapun mereka berada, sehingga perlindungan terhadap korban perdagangan orang di Malaysia juga merupakan hal yang harus diupayakan. Indonesia memang tidak bisa mencampuri urusan dalam negeri Malaysia terkait dengan prinsip *non-interference* yang dimiliki oleh *Association of South East Asia Nation* (ASEAN), namun Indonesia dapat terus menekan Malaysia karena disisi lain ASEAN memiliki komitmen untuk tetap menjaga stabilitas keamanan di kawasan melalui konvensi *ASEAN Political-Security Community* (APSC), dimana dalam APSC sendiri telah dirumuskan beberapa elemen kunci terkait penyelesaian perdagangan orang yang terjadi di kawasan Asia Tenggara (Blueprint APSC, 2016, pp. 19-20).

Gagasan umum di balik pembentukan konvensi APSC adalah untuk menciptakan suatu instrumen regional yang khusus dan mengikat secara hukum dalam menangani perdagangan orang, standarisasi konsepsi perdagangan orang, meningkatkan pencegahan, perlindungan, penegakan hukum, mengintensifkan koordinasi dan kerja sama antar negara di regional maupun internasional untuk pemberantasan perdagangan orang (Solim, 2019, p. 4). Malaysia telah meratifikasi konvensi ini sejak mulai berlaku pada 8 Maret 2017. Dengan dilakukannya ratifikasi akan konvensi ini sebenarnya menjadi penanda bagi solidaritas teguh Malaysia dengan negara ASEAN lainnya dan komitmennya terhadap kewajiban internasionalnya dalam penanganan kasus perdagangan orang (ASEAN - Malaysia

National Secretariat, 2017). Namun sejak konvensi ini diratifikasi belum terlihat adanya perkembangan atas penanganan kasus perdagangan orang.

Melihat situasi di atas dengan identifikasi masalah yang ada yaitu, fenomena perdagangan orang yang mayoritas disebabkan oleh tingginya pemberangkatan PMI secara ilegal oleh PPTKIS yang tidak bertanggung jawab, dengan negara penerimanya adalah Malaysia, dan adanya *legal clash* antara kedua negara yang membuat penanganan permasalahan menjadi sulit, maka selain melakukan penanganan secara internal, Indonesia juga perlu melakukan diplomasi terhadap Malaysia. Diplomasi dilakukan sebagai upaya untuk melakukan perlindungan terhadap warga negaranya dan juga untuk tetap menjaga citra baik Indonesia dalam menghadapi permasalahan yang menyangkut dengan negara lain. Diplomasi ini utamanya didasarkan pada kerangka APSC yang telah memiliki elemen-elemen tersendiri yang sudah cukup baik untuk dapat diterapkan sebagai solusi.

Oleh karenanya, berdasarkan desakan permasalahan yang telah dipaparkan di atas maka topik penelitian ini penulis anggap akan menjadi signifikan untuk dilakukan upaya penelitian lebih lanjut. Penelitian ini akan menggunakan periodisasi tahun 2016 sampai dengan 2020, semua data yang dibutuhkan dalam penelitian ini baik yang berupa data kasus, data korban, maupun data penanganan yang sudah dilakukan akan penulis buat berdasarkan pada periode tersebut, hal ini dimaksudkan agar data yang disajikan merupakan data yang baru atau *ter-update* sehingga solusi yang akan diberikan pun nantinya menjadi tepat sasaran dengan kondisi permasalahan yang ada pada saat ini.

## 1.2 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah diterangkan pada latar belakang diatas, maka penulis membatasi pembahasan dengan pertanyaan penelitian, yaitu: Bagaimana diplomasi Indonesia terhadap Malaysia dalam menangani kejahatan perdagangan orang melalui Kerangka *ASEAN Political-Security Community* (APSC) periode 2016-2020?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berhubungan dengan pertanyaan penelitian yang penulis sampaikan di atas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini yaitu untuk mengetahui dan menjelaskan bagaimana diplomasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia terhadap Malaysia dalam menangani kasus perdagangan orang melalui kerangka APSC dan juga untuk merumuskan konsep yang tepat dalam rangka penanganan kejahatan di Indonesia khususnya bagi korban perdagangan orang yang ada di Malaysia.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Melanjutkan dari apa yang telah menjadi tujuan dari penelitian ini, hasil penelitian ini nantinya diharapkan akan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, yang mana manfaat ini nantinya akan dapat dirasakan baik oleh penulis secara pribadi, pengembangan keilmuan program studi hubungan internasional, maupun masyarakat pada umumnya. Untuk itu manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

### 1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk sumber informasi serta pengetahuan kepada makasiswa, akademisi maupun penulis lainnya dalam kajian ilmu hubungan internasional terkait permasalahan perdagangan orang dan diplomasi yang dilakukan oleh Indonesia dalam penanganan permasalahan tersebut.
2. Untuk menjadi bahan cerminan dan juga evaluasi bagi para pembuat kebijakan dan penegaknya agar lebih terbuka dalam melihat dan menangani permasalahan perdagangan orang sehingga dapat memberikan hasil yang lebih baik.

### 1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis dalam penelitian ini adalah:

1. Memberikan kemajuan terhadap upaya penanganan kejahatan perdagangan orang baik di Indonesia khususnya maupun negara-negara Asia Tenggara pada umumnya.
2. Memberikan pengetahuan, pemahaman dan kewaspadaan kepada masyarakat luas mengenai aktivitas perdagangan orang yang dapat mengenai siapapun juga.
3. Memberikan rekomendasi strategis bagi pelaksanaan penanganan kejahatan perdagangan orang di Indonesia khususnya maupun negara-negara Asia Tenggara pada umumnya.

## 1.5 Sistematika Penulisan

Skripsi ini disusun secara sistematis sesuai dengan kaidah penelitian yang ada dengan menjelaskan kerangka dan metodologi yang digunakan untuk menjawab pertanyaan dari penelitian yang diajukan. Berikut merupakan sistematika penulisan tersebut:

### **BAB I LATAR BELAKANG**

Bab ini akan membahas mengenai latar belakang masalah yang di dalamnya berisi ulasan singkat mengenai fenomena perdagangan orang sampai dengan gambaran upaya yang dilakukan oleh Indonesia dalam menangani permasalahan tersebut. Dalam bab ini juga akan disampaikan tujuan dan manfaat penelitian baik secara teoritis maupun praktis serta sistematika penulisan agar para pembaca dapat memahami secara singkat pembahasan yang ada dalam setiap bab dalam penelitian.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini akan dilakukan *review* atau peninjauan terhadap hasil penelitian yang relevan sebagai sebuah referensi pembandingan yang nanti akan membedakan penelitian ini dengan penelitian relevan yang sudah ada sebelumnya. Lebih lanjut landasan teori dan konsep juga merupakan hal pokok yang dibahas dalam bab ini yang berguna sebagai pisau analisis dari penelitian, akan ditampilkan pula kerangka pemikiran sebagai gambaran alur pemikiran penulis terhadap penelitian ini secara sistematis.

### **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

Pada bab ini akan diuraikan tentang cara penelitian yang penulis gunakan, sudut pandang penulis dalam meneliti, pendekatan penelitian yang penulis ambil, jenis penelitian, unit analisis, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan juga teknik keabsahan data yang semuanya saling terhubung satu sama lain sehingga dapat menjadi sebuah metoda penelitian yang padu sehingga dapat menjawab permasalahan penelitian yang penulis ajukan.

### **BAB IV PEMBAHASAN**

Pada bab ini akan disajikan hasil penelitian dari permasalahan yang telah dianalisa dan diuraikan secara mendetail yang juga telah dibantu oleh rincian bab-bab sebelumnya terkait diplomasi Indonesia terhadap Malaysia dalam menangani permasalahan perdagangan orang melalui kerangka APSC.

### **BAB V KESIMPULAN**

Bab ini memuat kesimpulan hasil penelitian dan jawaban dari pertanyaan penelitian yang dibantu oleh pembahasan yang ada pada bab-bab sebelumnya. Selain itu bab ini juga memuat saran-saran baik sebagai rekomendasi kepada masyarakat, akademisi maupun pimpinan negara ini dalam merumuskan kebijakan terkait dengan kejahatan perdagangan orang di Indonesia khususnya dan Asia Tenggara pada umumnya.