

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

1.1.1 *Transnational Organized Crime (TOC) dan Trafficking in Persons (TIP)*

Dunia kontemporer yang terglobalisasi ini dapat dipandang sebagai pedang bermata dua. Di satu sisi, globalisasi melahirkan peluang, kemajuan teknologi, dan keuntungan dari saling ketergantungan negara-negara berupa pertukaran ilmu, budaya, produk dan jasa serta berbagai keuntungan lainnya. Namun di sisi lain globalisasi juga melahirkan peluang baru bagi kelompok kriminal untuk menjalankan kegiatan kriminal. Menurut *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*, *Transnational Organized Crime (TOC)* merupakan fenomena bisnis ilegal yang lintas budaya, sosial dan bahasa serta tidak memandang perbatasan ataupun hukum.¹ Pengertian mengenai TOC ini didukung dengan definisi yang disimpulkan oleh *US Department of Justice* yang mendefinisikan TOC sebagai kegiatan bisnis di luar ranah hukum yang dilakukan oleh sekelompok orang dan bertujuan untuk menghasilkan laba melalui berbagai cara seperti penggunaan metode ilegal seperti penyuapan, kekerasan dan penipuan.² Maka secara umum dapat disimpulkan bahwa kejahatan transnasional terorganisir merupakan jenis kejahatan yang melanggar hukum, lintas batasan, dilakukan secara terorganisir dan bertujuan untuk menghasilkan laba bagi kelompok yang melakukannya. Penekanan khusus

¹ UNODC, "Transnational Organized Crime: Let's Put Them out of Business," accessed June 26, 2024, <https://www.unodc.org/toc/en/crimes/organized-crime.html>.

² Yuriy A Voronin, "Measures to Control Transnational Organized Crime, Summary," 2000, <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/grants/184773.pdf>.

dibutuhkan pada bagian lintas batasan dari definisi TOC dikarenakan TOC merupakan kegiatan yang mempengaruhi banyak negara di saat yang bersamaan dan bukan merupakan isu domestik suatu negara.

Berangkat dari pemahaman dasar mengenai TOC ini, terdapat banyak jenis fenomena TOC seperti penyelundupan narkoba, perdagangan senjata ilegal bahkan terorisme. Namun satu jenis kejahatan TOC yang tidak dapat dipungkiri kehadirannya adalah kejahatan perdagangan manusia atau lebih dikenal dengan istilah Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) atau *Trafficking in Persons* (TIP). TIP merupakan salah satu jenis kejahatan transnasional yang dapat ditemukan di seluruh penjuru dunia termasuk di kawasan Asia Tenggara. Mengikuti definisi yang tertera pada Konvensi PBB *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and Protocols Thereto* (UNTOC) bagian *Annex 2* yakni *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons especially Women and Children supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (**Protokol Palermo**), *Trafficking in Persons* didefinisikan dalam Pasal 3 Ayat a sebagai:

“...shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or

*services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.*³”

Definisi ini memerhatikan tiga unsur yang dibutuhkan agar suatu tindakan disebut sebagai perdagangan manusia yaitu tindakan (*act*), cara (*means*), dan tujuan (*purpose*). Tindakan dipahami sebagai tindakan-tindakan nyata seperti perekrutan, penampungan, pemindahan, dan penyembunyian manusia dalam rangka kejahatan perdagangan manusia. Tindakan-tindakan ini hanya mungkin apabila cara yang bersifat memaksa digunakan demi mendapatkan restu dari korban. Beberapa contoh dari cara-cara ini adalah melalui pemaksaan kehendak, penculikan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau janji imbalan. Terakhir adalah ketika tujuan dari kegiatan ini adalah demi tujuan eksploitasi seperti perbudakan, pelayanan paksa, eksploitasi seksual dan pengambilan organ tubuh. Tiga unsur ini dibutuhkan agar suatu kejahatan diklasifikasikan menjadi perdagangan manusia.

Namun dalam kasus ketika korban TIP berupa anak-anak di bawah umur 18 tahun, maka Pasal 3 Ayat C Protokol Palermo menggarisbawahi bahwa cukup unsur tindakan penampungan atau penyelundupan anak demi tujuan eksploitasi sehingga kasus dikategorikan sebagai perdagangan manusia. Hal ini berlaku meskipun tidak terdapat unsur cara sebagaimana dijelaskan di Ayat A.⁴

³ UNODC, “United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto,” United Nations Treaty Collection § (2000), http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html%5Cnhttps://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg_no=xviii-12-a&chapter=18&lang=en#EndDec%5Cnhttps://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=e.

⁴ UNODC.

Selain memperhatikan definisi dari perdagangan manusia tersebut, dua hal lain juga perlu diperhatikan ketika membahas mengenai perdagangan manusia. Hal pertama adalah perdagangan manusia dapat terjadi secara lintas batasan internasional maupun secara domestik. perdagangan manusia yang bersifat lintas batasan internasional merupakan fenomena yang erat kaitannya dengan fenomena TOC dikarenakan melibatkan dan berdampak pada negara-negara lain. Ketika ini terjadi, maka pelaku-pelaku kejahatan perdagangan manusia bekerja sama dengan kelompok-kelompok di negara lain untuk memperdagangkan manusia sehingga memenuhi unsur “lintas batasan internasional.” Di sisi lain, perdagangan manusia dapat juga berupa “domestik” dikarenakan tindakannya dilakukan pada skala nasional. Yang dimaksud dengan skala nasional adalah perdagangan manusia yang terjadi dalam batasan negara Indonesia dalam bentuk lintas kota maupun lintas provinsi.⁵

Hal kedua yang patut diperhatikan terkait perdagangan manusia adalah bahwa perdagangan manusia secara substansial berbeda dengan fenomena penyelundupan manusia. Kegiatan penyelundupan manusia meskipun menyerupai perdagangan manusia dari segi terjadinya pemindahan manusia secara lintas batasan, cara yang digunakan serta tujuan dari kegiatan berbeda dari perdagangan manusia. Dalam penyelundupan manusia, tidak terdapat unsur pemaksaan atau penipuan dalam rangka mempengaruhi keputusan korban sehingga korban berpartisipasi dengan kesadaran penuh. Ini didukung dengan fakta bahwa tujuan penyelundupan orang sebatas memindahkan manusia secara lintas batasan tanpa

⁵ Siprianus Edi Hardum, *Perdagangan Manusia Berkedok Pengiriman TKI*, ed. Syaiful Arif, 1st ed. (Jogjakarta: Ar-Ruzz Media, 2017) P. 76.

mengeksploitasi manusia yang dipindahkan.⁶ Perbedaan ini patut diperhatikan agar perdagangan manusia dan Penyelundupan Manusia dapat dibedakan dengan jelas.

Masalah perdagangan manusia umumnya terjadi akibat kelompok masyarakat yang secara ekonomi dan sosial rentan diincar oleh oknum-oknum kriminal untuk dijadikan sebagai barang dagang. Menggunakan *modus operandi* yakni janji imbalan besar apabila bersedia untuk direkrut dan bekerja di negara asing, ditambah dengan taktik-taktik pemaksaan yang telah dijabarkan sebelumnya, korban-korban perdagangan manusia terjerumus ke dalam nasib yang malang. Mereka menyadari bahwa mereka dieksploitasi dan hak mereka telah dilecehkan ketika mereka telah sampai di tempat tujuan mereka. Kondisi bekerja yang mereka dapatkan dengan yang dijanjikan berbeda sehingga mereka baru menyadari bahwa diri mereka telah menjadi korban dari perdagangan manusia. Namun mengingat sifat dari perdagangan manusia yang rumit dan lintas batasan, tidak mudah bagi mereka untuk melarikan diri dari situasi ini.

1.1.2 Realitas Perdagangan Orang di Indonesia

Dikarenakan perdagangan manusia tergolong ke dalam Kejahatan Transnasional dan fakta bahwa korban dari perdagangan manusia secara umum adalah mereka yang secara ekonomi atau sosial rentan, maka kejahatan ini mempengaruhi lebih dari satu negara saja dan dapat ditemukan di seluruh penjuru dunia. Namun dalam penelitian ini, isu perdagangan manusia di Indonesia yang menjadi fokus. Secara garis besar, Indonesia sebagai negara tidak asing dengan fenomena perdagangan manusia. Mengingat angka kemiskinan di Indonesia yang masih tinggi, serta tingkat pendidikan yang masih rendah, Indonesia menjadi negara yang rentan terhadap

⁶ Hardum. P. 80-81

perdagangan manusia. Terkendala oleh kendala ekonomi dan sosial, banyak warga negara Indonesia yang mendambakan kerja di negara asing sebagai satu-satunya cara untuk memperbaiki kehidupan ekonomi dan sosialnya. Pemikiran demikian yang mendorong berbagai warga untuk beradu nasib di luar negeri. Beberapa dapat membuat nyata aspirasi mereka dengan bekerja di tanah asing, namun lainnya menjadi korban dari perdagangan orang dan dieksploitasi baik tenaga kerjanya maupun secara seksual.

Realitas perdagangan orang di Indonesia, Indonesia sendiri merupakan negara asal, transit, tujuan dari kejahatan transnasional perdagangan orang sebagaimana disimpulkan oleh Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) I Gusti Ayu Bintang Darmawati Puspayoga di Dialog Nasional Peringatan Hari Dunia Anti perdagangan orang. Beliau menjelaskan bahwa:

“Penyebab Indonesia menjadi negara asal karena merupakan negara dengan populasi penduduk yang padat. Secara kuantitatif, masih terdapat penduduk miskin dan sulit mencari pekerjaan.”⁷

Searah dengan penjelasan sebelumnya yang menyoroti kemiskinan sebagai faktor utama mengapa terdapat banyak korban perdagangan orang, Beliau menambahkan bahwa dari segi destinasi/negara tujuan korban-korban ini biasa diperdagangkan ke Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam, Taiwan, Jepang, dan beberapa negara Eropa serta negara Timur Tengah. Sedangkan di saat bersamaan Indonesia ternyata juga menjadi negara tujuan untuk perdagangan orang dari negara-negara di Asia. Fenomena perdagangan orang ini tidak semata-

⁷ Icha Rastika, “Indonesia Negara Asal Dan Tujuan Perdagangan Orang, Terutama Untuk Eksploitasi Seksual,” *Kompas*, July 30, 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/30/16564671/indonesia-negara-asal-dan-tujuan-perdagangan-orang-terutama-untuk>.

mata hanya untuk dieksploitasi sebagai buruh melainkan juga untuk dieksploitasi secara seksual. Demikian kenyataan yang dihadapi Indonesia terkait peran negara dalam fenomena perdagangan orang.

Meninjau tren perdagangan orang selama era Bapak Susilo Bambang Yudhoyono dan selama era Joko Widodo, diketahui bahwa keberadaan kejahatan perdagangan orang selalu hadir dan tidak dalam jumlah yang kecil. Pada tahun 2005-2008, korban kasus perdagangan orang di Indonesia berkisar sekitar 3.042 korban jiwa.⁸ Dari segi jumlah kasus yang terjadi pada periode ini, diasumsikan bahwa terjadi ratusan kasus dikarenakan jumlah korban yang mencapai ribuan jiwa. Dilansir dari BBC, asumsi ini didukung oleh data dari Organisasi Migrasi Internasional (IOM) yang melaporkan bahwa pada periode 2005-2010 terdapat sekitar 3.735 kasus perdagangan manusia.⁹ Angka ini menunjukkan bahwa pada era SBY kasus perdagangan orang marak terjadi dan merupakan suatu darurat dikarenakan angkanya yang mencapai ribuan jiwa.

Pada era Jokowi, angka TPPO masih cukup besar meski mengalami sedikit penurunan dibandingkan dengan era SBY. Pada tahun 2019-2022, jumlah kasus TPPO mencapai 1.545 kasus dengan korban sebanyak 1.732 korban.¹⁰ Tahun berikutnya yaitu tahun 2023, pihak Kepolisian mencatat bahwa dari awal tahun hingga bulan September 2023, 856 kasus TPPO

⁸ Abu Hanifah, "Perdagangan Perempuan Dan Anak: Kajian Faktor Penyebab Dan Alternatif Pencegahannya," *Jurnal Penelitian Dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial*, 2008, <https://ejournal.kemsos.go.id/index.php/SosioKonsepsia/article/view/693/304>.

⁹ Rohmatin Bonasir BBC, "Perdagangan Orang Masih Marak," *BBC*, December 15, 2010, https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2010/12/101215_humantrafficking.

¹⁰ Eko Schoolmedia, "Selama Tahun 2019 Hingga 2022 Terdapat 1.545 Kasus TPPO Dengan 1.732 Korban - News Schoolmedia," 2023, <https://news.schoolmedia.id/regional/Selama-Tahun-2019-hingga-2022-Terdapat-1545-Kasus-TPPO-Dengan-1732-korban-2380>.

tercatat sedang ditangani oleh kepolisian.¹¹ Pada tahun 2024, jumlah kasus TPPO yang diketahui belum tersedia namun jumlah korban TPPO sudah berkisar sekitar 698 jiwa berdasarkan laporan Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemenko PMK).¹² Tabel 1.1.2 mewakili angka-angka yang telah diberikan.

Jumlah kasus dan korban TPPO periode 2019-2024	Jumlah kasus TPPO	Jumlah korban TPPO
2019-2022	1.545 kasus	1.732 jiwa
2023	856 kasus	3.366 jiwa
2024	N/A	698 jiwa

Tabel 1.1.2: Jumlah kasus dan korban TPPO periode 2019-2024

Merujuk pada Tabel 1.1.2, terlihat bahwa dari jumlah kasus TPPO pada tahun 2023 lebih sedikit dibandingkan jumlah kasus TPPO yang tercatat antara tahun 2019-2022. Namun dari segi jumlah korban yang tercatat, tampak bahwa jumlah korban TPPO tahun 2023 hampir 2 kali lipat dari periode 2019-2022. Namun pada tahun 2024, belum ada informasi mengenai jumlah kasus TPPO yang tercatat, namun jumlah korban tercatat pada 698 jiwa. Meskipun belum terdapat data yang menjelaskan jumlah kasus TPPO pada tahun 2024, tabel ini memberi kesimpulan yang menarik mengenai TPPO di Indonesia. Meskipun jumlah kasus yang tercatat

¹¹ POLRI, “Ratusan Kasus TPPO Ditindak Sejak Awal Tahun,” 2024, https://pusiknas.polri.go.id/detail_artikel/ratusan_kasus_tppo_ditindak_sejak_awal_tahun.

¹² Tria Sutrisna and Dani Prabowo, “Pemerintah Rehabilitasi 728 Korban TPPO Pada 2024, Mayoritas Diperdagangkan Di Malaysia,” Kompas.com, 2024, <https://nasional.kompas.com/read/2024/07/15/16362931/pemerintah-rehabilitasi-728-korban-tppo-pada-2024-mayoritas-diperdagangkan>.

mengalami penurunan pasca tahun 2022, jumlah korban mengalami peningkatan pesat pada tahun 2023 dan berpotensi meningkat juga di tahun 2024. Oleh karena ini, dapat disimpulkan bahwa fenomena TPPO masih relevan pada era Joko Widodo (terutama tahun 2019-2024) dikarenakan jumlah korban yang mencapai TPPO. Atas dasar ini Indonesia diwajibkan untuk menanggulangi TPPO dalam rangka menjaga rakyatnya

Menanggapi tren tersebut, Indonesia mengupayakan penanganan dan penanggulangan TPPO melalui berbagai cara. Pertama Indonesia memiliki **Undang-Undang Republik Indonesia No. 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang** yang mendefinisikan TPPO melalui Pasal 1 sebagai:

“Perdagangan Orang adalah tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam negara maupun antar negara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplorasi.¹³”

¹³ Indonesia, “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2007” (2007): 2, <https://doi.org/10.1080/00102208008946937>.

Definisi hukum dari TPPO ini berfungsi sebagai dasar dari upaya penanganan TPPO oleh Indonesia. Kemudian pada tahun 2023 Indonesia telah membentuk satuan tugas Tindak Pidana Perdagangan Orang yang secara khusus menangani kasus TPPO.¹⁴ Satgas yang terdiri dari aparat penegak hukum ini dianggap produktif karena berhasil menetapkan tersangka korban TPPO hingga lebih dari 600 jiwa dengan penyelamatan korban mencapai hampir 2000 jiwa.¹⁵ Di saat yang bersamaan, Indonesia dikabarkan berupaya untuk menangani akar masalah dari TPPO yakni kemiskinan melalui program-program sosial. Pemberdayaan rakyat secara ekonomi ini dituju agar potensi warga negara Indonesia untuk terjerumus ke dalam perdagangan manusia berkurang. Rakyat yang terpenuhi kebutuhannya dan memiliki kesempatan kerja secara teoritis tidak akan tertarik untuk mencoba bekerja di luar negeri melalui saluran-saluran ilegal.

Terkait kinerja Indonesia dalam menangani TPPO, Menurut laporan “Trafficking in Persons Report” tahun 2024 yang diterbitkan oleh *US Department of State*, Indonesia dikategorikan ke dalam kategori *Tier 2* yakni Indonesia dinilai belum memenuhi standar minimum penghapusan TIP namun sedang mengupayakannya secara maksimal sebagaimana dilihat dari upaya-upaya seperti repatriasi (pemulangan) tenaga kerja Indonesia (TKI) yang menjadi korban TIP, meningkatkan pendanaan untuk perlindungan korban dan saksi mata, serta memberi bantuan sosial. Namun upaya-upaya ini dinilai belum cukup dikarenakan berbagai tantangan yang masih dialami Indonesia dalam rangka menanggulangi TIP. Tantangan-

¹⁴ MABES POLRI, “Kapolri Resmi Bentuk Satgas Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO),” 2023, <https://mediahub.polri.go.id/image/detail/10220-kapolri-resmi-bentuk-satgas-tindak-pidana-perdagangan-orang-tpo>.

¹⁵ B2PMI, “Satgas TPPO Kian Produktif Tangkap Ratusan Sindikat,” b2pmi.go.id, 2023, <https://bp2mi.go.id/berita-detail/satgas-tpo-kian-produktif-tangkap-ratusan-sindikat>.

tantangan ini di antaranya berupa terhambatnya proses penanganan kasus akibat korupsi oleh pihak berwenang, kurangnya koordinasi antar lembaga sehingga proses penyelidikan, penindakan, pengumpulan data relevan terganggu dan upaya pengumpulan data terkait TIP yang lemah dan tidak terpusat sehingga masing-masing lembaga berwenang memiliki data angka yang saling berkompetisi.¹⁶ Terlepas dari penilaian kinerja Indonesia menanggapi TPPO ini, Indonesia menunjukkan bahwa secara nasional sudah terdapat upaya internal untuk menanggulangi fenomena ini. Namun upaya-upaya ini terhambat oleh tantangan-tantangan internal sehingga hasil yang didapatkan belum optimal.

Pemaparan singkat sebelumnya mengenai realitas perdagangan orang di Indonesia menunjukkan bahwa masalah TPPO di Indonesia merupakan masalah yang sangat relevan mengingat kondisi sosio-ekonomi rakyat Indonesia. Dengan demikian, negara Indonesia senantiasa mengupayakan penanggulangan TPPO sebagai wujud dedikasinya untuk melindungi keamanan serta HAM dari rakyat dan bangsa. Namun upaya ini, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, membutuhkan peningkatan serta penggiatan substansial apabila ingin berhasil.

Namun sebagaimana telah didefinisikan sebelumnya, perdagangan orang merupakan jenis kejahatan yang mempengaruhi lebih dari satu negara (lintas batasan). Dikarenakan kompleksitas ini, kejahatan TIP tidak dapat ditangani oleh satu negara tunggal. Indonesia sendiri tidak memiliki kapasitas untuk menanggulangi TIP sendirian mengingat keterbatasan sumber daya dan infrastruktur. Tantangan-tantangan internal lainnya juga menghambat upaya

¹⁶ US Department of State, “2024 Trafficking in Persons Report: Indonesia,” 2024, <https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/indonesia/>.

Indonesia untuk menanggulangi TIP secara efektif sehingga ide Indonesia bisa mengatasi TIP sendirian adalah mustahil.

Di saat yang bersamaan, merupakan fakta bahwa kejahatan ini, selain menempatkan secara ilegal warga negara Indonesia (WNI) di negara asing, melibatkan oknum yang berada ataupun berasal dari negara asing. Hal ini mempersulit upaya penanganan dikarenakan Indonesia tidak memiliki kedaulatan di wilayah selain wilayah teritorial Indonesia. Tanpa kedaulatan tersebut, Indonesia tidak memiliki hak untuk menangkap oknum-oknum atau langsung menyelamatkan korban TIP yang berada di luar wilayah Indonesia sehingga penanggulangan perdagangan orang tidak efektif. Apabila Indonesia bertindak di luar wilayah perbatasannya, hal tersebut akan menimbulkan insiden diplomatik yang mengundang kritik dan kecaman dari dunia internasional. Kritik serta kecaman tersebut akan merugikan kepentingan dan reputasi Indonesia sehingga bertindak gegabah seperti yang digambarkan sebelumnya bukan cara terbaik untuk menanggulangi perdagangan orang.

Agar Indonesia dapat menanggulangi perdagangan manusia dengan efektif tanpa dikecam dan diberatkan oleh dunia internasional, Indonesia harus bersikap adil dengan negara-negara asing (dengan mengakui kedaulatan negara lain) sehingga bertindak semena-mena di wilayah negara asing tidak dianjurkan. Cara terbaik untuk menanggulangi perdagangan manusia ketika sudah melibatkan negara lain adalah dengan cara mengadakan kerja sama antarnegara dengan negara yang relevan. Kehadiran kerja sama ini memungkinkan agar penanggulangan TPPO Indonesia dapat dilakukan sekalipun oknum-oknum sedang berada di luar perbatasan Indonesia. Kerja sama antara Indonesia negara mitra memungkinkan terjadinya kolaborasi mendalam yang berpotensi menghasilkan ekstradisi oknum yang terlibat dalam kejahatan tersebut maupun penyelamatan dan pemulangan warga negara ke Indonesia.

1.1.3 Negara Mitra: Malaysia

Dari segi negara mitra yang bekerja sama dengan Indonesia dalam menanggulangi masalah perdagangan manusia, Malaysia patut dipertimbangkan sebagai negara yang memiliki kepentingan untuk bekerja sama dengan Indonesia. Dibandingkan dengan Indonesia, Malaysia memiliki realitas TPPO yang sedikit berbeda. Menurut situs resmi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Malaysia (SUHAKAM), Malaysia menjadi negara transit serta destinasi favorit untuk pekerja migran atas pertimbangan ekonomi. Namun hal ini juga membuka peluang bagi mereka untuk menjadi korban perdagangan manusia.¹⁷ Jumlah kasus perdagangan manusia yang ditangani oleh Malaysia cukup signifikan dengan penerimaan pekerja migran dari mancanegara termasuk Indonesia. Oleh sebab itu, Malaysia membentuk Council for Anti-Trafficking in Persons and Anti-Smuggling of Migrants (MAPO) sebagai dewan yang memfasilitasi kerja sama antara berbagai lembaga relevan dalam menangani kasus perdagangan manusia. Di samping itu, Malaysia juga sudah membentuk perangkat hukum yang relevan dengan isu TIP yang dikenal dengan **Anti Trafficking in Persons and Anti-Smuggling of Migrants Act 2007 (ATIPSOM)**. Definisi TPPO menurut hukum nasional Malaysia ini tercantum di Pasal 2 yaitu:

“Trafficking in persons” means all actions involved in acquiring or maintaining the labor or services of a person through coercion, and includes the act of recruiting,

¹⁷ SUHAKAM, “SUHAKAM: Human Trafficking,” accessed September 12, 2024, <https://suhakam.org.my/portfolio/human-trafficking/>.

*conveying, transferring, harboring, providing, or receiving a person for the purposes of this Act;*¹⁸

Definisi TPPO tersebut serupa dengan definisi TPPO di hukum nasional Indonesia yaitu setiap tindakan mendapatkan jasa tenaga kerja atau pelayanan yang mengandalkan pemaksaan melalui berbagai bentuk (unsur cara) dan bertujuan untuk eksploitasi (unsur tujuan). Menggunakan hukum ini sebagai dasar serta memanfaatkan infrastruktur yang dimiliki, Malaysia berupaya untuk menangani isu perdagangan manusia dalam wilayah perbatasannya. Penanganan ini juga didukung oleh **National Action Plan on Anti Trafficking in Persons (NAPTIP)** yakni rencana aksi nasional Malaysia yang melibatkan seluruh instansi relevan dalam menanggulangi TIP.¹⁹ Kehadiran rencana aksi nasional ini memungkinkan adanya distribusi wewenang dan ranah lingkup jelas di antara para pemangku kepentingan di Malaysia sehingga perlawanan TIP yang terkoordinir dapat dilaksanakan.

Kinerja Malaysia dalam menanggapi TIP ini kemudian dikaji di dalam laporan “Trafficking in Persons Report: Malaysia” tahun 2024 yang diterbitkan US State Department. Menurut laporan ini, Malaysia menduduki *Tier 2* yang sama dengan Indonesia. Malaysia dinilai belum memenuhi standar minimum penghapusan TIP namun sedang mengupayakannya dengan upaya yang signifikan. Meski Malaysia telah meningkatkan jumlah investigasi kasus TIP,

¹⁸ Government of Malaysia, “Anti Trafficking in Persons and Anti-Smuggling of Migrants Act 2007,” Pub. L. No. 670 (2007): 10, <https://toolsfortransformation.net/wp-content/uploads/2017/03/Malaysian-Law-Anti-Trafficking-in-Person-Smuggling-of-Migrants-ATIPSOM-2.pdf>.

¹⁹ Government of Malaysia, “National Action Plan on Anti-Trafficking in Persons (2021-2025)” (2021), http://mapo.bernama.com/pdf/NAPTIP_2021-2025.pdf.

meningkatkan kesadaran publik mengenai ancaman TIP serta menjatuhkan pidana terhadap pihak pedagang Manusia, mereka dinilai masih kurang dalam mengidentifikasi secara formal korban TIP dan memiliki kecenderungan untuk tidak mendalami kasus-kasus yang berada di sektor minyak kelapa sawit dan sektor sarung tangan sekali pakai.²⁰ Selain itu sama halnya dengan Indonesia, upaya Malaysia dalam menangani TIP mengalami tantangan dikarenakan tingkat korupsi yang tinggi serta koordinasi antar lembaga yang lemah. Tantangan-tantangan ini menuai kritik terhadap penetapan Malaysia sebagai negara *Tier 2* dikarenakan hasil observasi di lapangan oleh aktivis independen tidak menunjukkan adanya perubahan signifikan dalam upaya penanganan TIP oleh Malaysia. Menurut aktivis hak migran Andy Hall, Malaysia pantas diturunkan statusnya menjadi *Tier 3* di laporan “US Department of State Trafficking in Persons Report 2024” menimbang ketidakmampuan sistemis untuk melawan TIP, memberi restitusi terhadap korban maupun menindak oknum pelaku.²¹ Terlepas dari status yang Malaysia pantas mendapatkan terkait penanganan TIP, tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat upaya nyata dari Malaysia untuk melawan perdagangan orang. Yang menjadi pekerjaan rumah bagi Malaysia adalah menanggapi tantangan-tantangan penanggulangan TIP.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya yang membahas profil Malaysia terkait kejahatan perdagangan orang, dapat dipastikan kepentingan dibalik ketersediaan Malaysia dalam bekerja sama dengan Indonesia dalam menanggulangi perdagangan orang. Malaysia menyadari penuh bahwa dirinya merupakan negara yang sempurna untuk dijadikan negara transit dan destinasi

²⁰ US Department of State, “2024 Trafficking in Persons Report: Malaysia,” 2024, <https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/malaysia/>.

²¹ Focus Malaysia, “Migrant Rights Activist: Malaysia Doesn’t Deserve Tier 2 Upgrade in 2024 US Human Trafficking Report,” *Focusmalaysia.My*, 2024, <https://focusmalaysia.my/migrant-workers-activist-malaysia-doesnt-deserve-tier-2-upgrade-in-2024-us-human-trafficking-report/>.

perdagangan orang. Hal ini dikarenakan Malaysia secara geografis berada di sebelah Selat Malaka sehingga sangat mudah untuk mengirim korban-korban TIP ke Malaysia untuk ditampung sementara sebelum mereka melanjutkan perjalanannya ke negara-negara lain baik di kawasan Asia Tenggara maupun di luar. Kaitan ini dengan perdagangan manusia Indonesia cukup sederhana apabila dijabarkan: warga negara Indonesia yang terjerumus ke dalam perdagangan orang di antara negara-negara tujuan lainnya dapat ditemukan di Malaysia. Para korban mungkin tidak segera menyadari bahwa diri mereka telah menjadi korban TIP dikarenakan ditempatkan di negara dimana bahasa dan budaya mirip dengan Tanah Air. Namun mereka akan segera menyadari bahwa meskipun ditempatkan di Malaysia, diri mereka tetap dieksploitasi dengan hebat untuk berbagai tujuan. Malaysia yang beraspirasi melawan kejahatan perdagangan orang melihat bahwa jumlah korban TIP yang berasal dari Indonesia cukup besar mengingat Indonesia dan Malaysia bertetangga. Oleh karena ini, Malaysia menjalin kerja sama dengan Indonesia dengan kepentingan tertentu yaitu mengurangi angka korban perdagangan orang dan menindak para pelakunya. Kepentingan pertama dapat dicapai dengan menyelamatkan dan mengirim pulang korban TIP dari Indonesia ke Tanah Air, sedangkan kepentingan kedua dapat dicapai dengan kolaborasi aparat penegak hukum dalam mengidentifikasi dan menangkap para pelaku sebelum dijatuhkan pidana. Pertimbangan demikian yang melatarbelakangi ketersediaan Malaysia untuk bekerja sama dengan Indonesia terkait ini.

1.1.4 Kerja sama bilateral Indonesia-Malaysia terkait penanggulangan Perdagangan Orang pada era Pra Joko Widodo

Menimbang maksud penelitian ini yang hendak mengkaji kerja sama bilateral Indonesia dengan Malaysia pada era Joko Widodo (Jokowi), maka ada baiknya untuk mengetahui terlebih dahulu bagaimana bentuk kerja sama ini pada era sebelumnya. Era sebelum Era Jokowi adalah era Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang berlangsung dari tahun 2004-2014. Dalam rentang waktu tersebut, Indonesia dan Malaysia sudah memiliki beberapa jenis kerja sama yang relevan dengan penanggulangan kejahatan perdagangan orang. Kerja sama pertama yang perlu diketahui adalah kerja sama *Mutual Legal Assistance* (MLA) yang melibatkan kedua negara tersebut. Perjanjian *Mutual Legal Assistance Treaty on Criminal Matters* yang diterbitkan tahun 2004 melibatkan beberapa negara di kawasan Asia Tenggara termasuk Indonesia dan Malaysia dengan tujuan agar negara-negara yang terlibat dapat menyediakan bantuan timbal balik dalam proses penegakkan hukum. Meskipun pada kenyataannya perjanjian ini lebih bersifat regional dikarenakan melibatkan berbagai negara ASEAN (Singapura, Filipina, Laos, dst.), perjanjian ini tetap penting bagi kerja sama bilateral Indonesia dan Malaysia karena memungkinkan bantuan hukum timbal balik seperti pengamanan bukti, pemeriksaan lokasi, penyerahan salinan dokumen resmi relevan, dan berbagai jenis bantuan lainnya.²² Bahwa Indonesia dan Malaysia ikut serta dalam perjanjian ini menampilkan bagaimana dari segi kerja sama dalam penegakkan hukum keduanya memiliki komitmen. Hal

²² ASEAN, "Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters" (2004), <https://asean.org/our-communities/asean-political-security-community/rules-based-people-oriented-people-centred/treaty-on-mutual-legal-assistance-in-criminal-matters/>.

ini penting untuk dimiliki ketika berhadapan dengan kejahatan perdagangan manusia yang mempengaruhi kedua belah negara.

Kedua, kerja sama Indonesia dan Malaysia yang menyentuh mengenai penanggulangan TIP ini dapat ditemukan di forum *General Border Committee Malaysia-Indonesia* (GBC). Forum GBC yang dibentuk pada tahun 1971 merupakan forum bilateral Indonesia-Malaysia yang khusus membahas mengenai isu-isu di bidang pertahanan dan militer. Pada tahun 2006, sidang GBC ke-35 menetapkan bahwa kerja sama kepolisian antara Indonesia dan Malaysia akan dibentuk dalam rangka menanggapi kejahatan lintas batas yang marak pada tahun 2006. Perwakilan dari Republik Indonesia yaitu Menteri Pertahanan pada masa itu Juwono Sudarsono menurut laporan berita mengatakan bahwa polisi sebagai “penjuru penegak hukum” harus dikedepankan dikarenakan masalah kriminal di sepanjang perbatasan.²³ Di saat yang bersamaan, Menteri Pertahanan Malaysia pada masa itu Dato Sri Mohammad Bin Tun Haji Abdul Razak menurut laporan berita membenarkan langkah ini sebagai “hal wajar” demi mengoptimalkan keamanan bersama di sepanjang perbatasan.²⁴ Namun baik Indonesia maupun Malaysia menyepakati bahwa kelanjutan pembahasan terkait kerja sama kepolisian ini akan digelar di tahun berikutnya (2007) yang akan melibatkan pertemuan perdana antara kepolisian kedua negara.

Berdasarkan hasil sidang GBC Malindo ke-35 sebelumnya, tahun 2007 Indonesia dan Malaysia membentuk kerja sama *Joint Police Cooperation Committee* (JPCC) antara

²³ Zaki Amrullah, “Malaysia-Indonesia Sepakati Kerjasama Keamanan Lintas Batas,” dw.com, 2006, <https://www.dw.com/id/malaysia-indonesia-sepakati-kerjasama-keamanan-lintas-batas/a-2956679>.

²⁴ Antaranews, “RI-Malaysia Bentuk Komite Kerjasama Kepolisian,” antaranews.com, 2006, <https://www.antaranews.com/berita/48827/ri-malaysia-bentuk-komite-kerjasama-kepolisian>.

Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) dengan *Polis Diraja Malaysia* (PDRM). Kerja sama ini melibatkan berbagai kegiatan seperti kunjungan berkala, pertukaran informasi dan patroli bersama.²⁵ Hubungan kerja sama ini tetap berlanjut di tahun-tahun berikutnya hingga saat ini sehingga tampak jelas bahwa Indonesia dan Malaysia sudah berupaya menjalin kerja sama dalam rangka memberantas perdagangan manusia.

Ketiga, kerja sama Indonesia-Malaysia dalam menanggulangi perdagangan manusia sebenarnya sudah ada sebelum zaman SBY yaitu pada tahun 1974. Saat itu Indonesia dan Malaysia menandatangani perjanjian ekstradisi yang langsung diberlakukan tahun itu. Melalui perjanjian ini, Individu yang sedang dituntut oleh pejabat berwenang dari negara peminta tetapi sedang berada di negara mitra dapat diserahkan sesuai dengan perjanjian yang berlaku.²⁶ Mengaitkan ini dengan isu perdagangan manusia, maka Indonesia dan Malaysia juga memiliki saluran kerja sama selain kerja sama kepolisian yang memungkinkan agar pelaku perdagangan manusia dapat diserahkan ke negara peminta untuk menjalani pemeriksaan dan hukuman. Hal ini berdasarkan lampiran dari Pasal 2 dari perjanjian dimana terdapat daftar mengenai kejahatan-kejahatan yang dapat diekstradisi. Di antara kejahatan-kejahatan tersebut yang terkait langsung dengan perdagangan manusia adalah: Perdagangan Budak dan Kejahatan-kejahatan yang dilakukan terhadap wanita dan gadis.

Demikian beberapa bentuk kerja sama bilateral Indonesia dan Malaysia dalam menanggulangi perdagangan manusia. Beberapa kerja sama tersebut tampak memberi peluang besar bagi Indonesia dan Malaysia untuk menanggulangi perdagangan manusia. Namun

²⁵ Aditya Rizky Dwirivanda, “Kebijakan Indonesia Terhadap Korban Kejahatan Perdagangan Orang Di Malaysia (2012-2017),” *Journal of Interantional Relations* 6, no. 3 (2020): 375–82.

²⁶ Government of Indonesia and Government of Malaysia, “MYS-1974-0027.Pdf,” 1974.

mengingat bahwa pasti terdapat tantangan dalam kerja sama ini dan fakta bahwa kejahatan perdagangan manusia bertambah semakin rumit dengan kehadiran teknologi yang sangat canggih, maka kerja sama ini perlu dilanjutkan dan ditingkatkan agar upaya penanggulangan dapat berjalan dengan optimal.

1.1.5 Urgensi kerja sama bilateral Indonesia-Malaysia pada era Joko Widodo

Kini timbul pertanyaan mengenai mengapa kerja sama bilateral Indonesia dengan Malaysia dalam menanggulangi perdagangan manusia di Indonesia selama era Joko Widodo harus dipahami dengan seksama. Hal ini dikarenakan Indonesia saat ini sedang dalam masa transisi yang besar. Era kepresidenan Joko Widodo akan berakhir dan digantikan dengan rezim kepresidenan baru di bawah Prabowo Subianto. Meskipun ini bersifat domestik, transisi ini berpotensi mengubah dinamika kerja sama bilateral yang sudah ada pertimbangan dan preferensi dari rezim baru. Menanggapi kejahatan perdagangan manusia yang semakin rumit dan tidak dapat disepelekan, rezim mendatang harus menciptakan perubahan-perubahan pada dinamika kerja sama yang mencerminkan peningkatan kualitas hubungan bilateral dan kualitas penanganan perdagangan orang. Peningkatan kualitas hubungan dengan Malaysia harus bertujuan untuk mengoptimalkan upaya penanggulangan perdagangan orang di Indonesia. Dalam rangka mencapai visi ini, rezim baru harus meninjau kembali bentuk kerja sama bilateral Indonesia dengan Malaysia dan yang ada saat ini dan mengidentifikasi baik keunggulan maupun kelemahan dari kerja sama kontemporer ini. Ilmu yang didapatkan kemudian harus diubah menjadi perubahan kebijakan dan tindakan nyata serupa agar kualitas kerja sama bilateral Indonesia dan upaya penanggulangan TPPO meningkat. Penelitian ini beraspirasi untuk membantu menyediakan ilmu dengan cara menyajikan pemaparan mengenai

keunggulan serta kelemahan dari kerja sama bilateral Indonesia dengan Malaysia dan pada era Joko Widodo. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi terhadap peningkatan kerja sama trilateral yang kemudian meningkatkan kualitas dan efektivitas dari upaya penanggulangan perdagangan manusia di Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

Penelitian ini melihat upaya penanggulangan masalah TPPO di Indonesia yang lebih efektif membutuhkan kerja sama bilateral antara Indonesia dengan Malaysia sehingga peneliti berargumen bahwa penguatan kerja sama bilateral antara Indonesia dengan Malaysia pada era Jokowi akan meningkatkan kualitas upaya penanggulangan TPPO. Menimbang ini, penelitian ini bermaksud mencari tahu bentuk kerja sama bilateral Indonesia dengan Malaysia dalam menanggapi TPPO pada era Jokowi, serta mengetahui tantangan-tantangan dalam dinamika kerja sama bilateral yang menghambat upaya penanggulangan TPPO di Indonesia.

Mempertimbangkan rumusan masalah yang telah dijabarkan sebelumnya, maka penelitian ini akan berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan riset berikut:

- 1. Apa bentuk kerja sama bilateral antara Indonesia dengan Malaysia dalam menanggulangi kejahatan perdagangan manusia pada era Joko Widodo?**
- 2. Tantangan-tantangan apa yang menghambat kerja sama bilateral antara Indonesia dengan Malaysia dalam menanggulangi kejahatan perdagangan manusia?**

1.3 Tujuan Penelitian

Bagian ini akan menjelaskan mengenai apa tujuan dan kegunaan dari penelitian yang dilakukan ini. Penelitian ini dilaksanakan dengan mempertimbangkan dua tujuan. Pertama, pelaksanaan penelitian bertujuan untuk **memahami bentuk kerja sama bilateral antara Indonesia dengan Malaysia dalam menanggulangi kejahatan perdagangan manusia pada era Joko Widodo**. Pemahaman mengenai ini menjawab pertanyaan riset pertama dan menjadi prasyarat untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan berikutnya.

Kedua, tujuan dari penelitian ini adalah untuk **memahami tantangan-tantangan yang menghambat kerja sama bilateral efektif antara Indonesia dengan Malaysia dalam menanggulangi perdagangan manusia pada era Joko Widodo**. Mengetahui tantangan-tantangan dalam kerja sama yang menghambat upaya penanggulangan TPPO penting agar tantangan-tantangan tersebut dapat diatasi demi mencapai kerja sama bilateral yang maksimal dan efektif. Dengan demikian pertanyaan riset kedua terjawab.

1.4 Kegunaan Penelitian

Terkait kegunaan dari penelitian ini dapat dibagi menjadi dua poin yaitu sebagai **bahan pertimbangan perencanaan pembuat kebijakan** dan sebagai **kontribusi ilmu mengenai perdagangan manusia**. Kedua poin ini akan dijelaskan sebagai berikut:

Berkaitan dengan poin pertama, Indonesia yang akan segera dipimpin oleh rezim Prabowo, harus tetap melanjutkan upaya menanggulangi TPPO. Salah satu caranya adalah dengan menggiatkan kerja sama bilateral antara Indonesia dengan Malaysia dalam membantu upaya

penanggulangan TPPO di lapangan. Penelitian ini memberikan pemaparan terkait keunggulan kerja sama bilateral kontemporer serta area-area yang membutuhkan peningkatan dan pembenahan. Pemaparan ini dapat dijadikan pertimbangan oleh pihak perumus kebijakan dalam rangka meningkatkan kerja sama bilateral dalam menanggulangi TPPO.

Dari segi poin kedua, penelitian ini membuat kontribusi terhadap dunia akademis dalam rangka menambah pengetahuan seputar penanganan kejahatan perdagangan orang melalui kerja sama antarnegara (kerja sama bilateral dalam konteks penelitian ini) dan dapat dijadikan sebagai acuan untuk studi lebih lanjut yang berpotensi menghasilkan penemuan serta inovasi dalam kerja sama antarnegara dalam menanggulangi perdagangan orang. Memfasilitasi penghasilan inovasi baru tersebutlah yang penting untuk dilakukan agar keselamatan dan HAM warga negara Indonesia dan dunia dapat ditegakkan.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian ini disusun dalam lima bagian sebagai berikut:

Bab I berfungsi sebagai Bab pengantar yang memperkenalkan topik penelitian kerja sama bilateral Indonesia-Malaysia dalam menanggulangi TPPO periode 2014-2024. Situasi TPPO Indonesia-Malaysia beserta urgensi penelitian dibahas dalam bab ini. Setelah latar belakang dan urgensi topik penelitian selesai dibahas, bab ini memaparkan rumusan masalah, tujuan serta manfaat dari penelitian.

Bab II berfungsi sebagai penyedia kerangka berpikir yang digunakan untuk menuntun analisis penelitian. Oleh karena ini, Bab II terdiri dari dua bagian yaitu bagian tinjauan pustaka

yang berisi penelitian-penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti terdahulu mengenai topik yang diangkat (atau sekiranya terkait erat dengan topik penelitian). Tinjauan pustaka yang dipaparkan membahas mengenai urgensi kerja sama internasional dalam penanggulangan TPPO, instrumen hukum yang relevan untuk penanggulangan TPPO, upaya kerja sama bilateral Indonesia-Malaysia yang diketahui ada dan tantangan-tantangan dalam kerja sama bilateral yang diketahui. Terkait teori dan konsep atau bagian kedua dari bab ini menjabarkan mengenai satu teori hubungan internasional (Liberalisme) beserta tujuh konsep relevan (HAM, Keamanan Insani, Migrasi Ireguler, Kejahatan Transnasional, Hukum Internasional Kerja sama Internasional dan Tantangan-tantangan dalam Kerja sama Internasional) yang ketika dikombinasi menjadi kerangka berpikir holistik yang dapat menjawab rumusan masalah secara teoritis.

Bab III berisi penjabaran mengenai metodologi penelitian. Terkait metodologi, penelitian ini mengandung 4 jenis pendekatan untuk masing-masing tahapan penelitian yaitu tahap pendekatan (kualitatif), tahap metode (deskriptif), tahap proses pengumpulan data (menggunakan wawancara, studi pustaka dan penelusuran daring) serta tahap analisis data (menggunakan analisis narasi). Penggunaan empat jenis pendekatan ini membentuk metodologi koheren yang memungkinkan pelaksanaan analisis dalam penelitian.

Bab IV memaparkan analisis mendalam dalam rangka menjawab rumusan masalah. Analisis data mentah dilaksanakan dengan menerapkan teori dan konsep yang diuraikan di Bab II dan dengan menggunakan metodologi yang diberikan di Bab III. Hasil akhir dari analisis berupa rumusan jawaban atas rumusan masalah yang didukung dengan bukti yang detil. Ini berupa kesimpulan bahwa dalam sepuluh tahun terakhir (2014-2024) kerja sama bilateral Indonesia dan Malaysia memiliki tiga bentuk khas yaitu bentuk kerja sama pencegahan TPPO, bentuk kerja sama penegakan hukum TPPO dan bentuk kerja sama perlindungan. Ketiga bentuk ini memuat berbagai

upaya dan insiatif konkrit antara Indonesia dan Malaysia. Selain itu terdapat berbagai tantangan yang menghambat kerja sama bilateral kedua negara di bentuk pencegahan, bentuk penegakan hukum dan bentuk perlindungan.

Bab V merupakan bagian penghujung dari penelitian yang berisi kesimpulan beserta saran dan rekomendasi. Bagian kesimpulan terdiri dari rangkuman kesimpulan-kesimpulanyang ditarik dari pembahasan di Bab IV (mengenai ketiga bentuk kerja sama bilateral dalam menanggulangi TPPO beserta tantangan-tantangannya). Kesimpulan-kesimpulan tersebut kemudian diikuti dengan pemberian saran dan rekomendasi yaitu agar studi lebih lanjut dilaksanakan dalam menemukan sektor-sektor yang dapat menjadi sarana baru kerja sama bilateral Indonesia-Malaysia dalam menanggulangi TPPO dan agar kedua negara menanggapi segera tantangan-tantangan yang dipaparkan dalam penelitian ini dan menelaah lebih lanjut dampak korupsi terhadap upaya bersama penanggulangan TPPO.