

## **BAB I.**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Alasan Pemilihan Judul**

Migrasi penduduk bukanlah hal yang baru dalam realita dunia saat ini, terutama perpindahan penduduk dari negara satu ke negara lain. Migrasi sudah terjadi sejak berabad-abad yang lalu, beriringan dengan ekspedisi bangsa barat menemukan dunia baru. Migrasi masih berlangsung sampai sekarang, walaupun cara-cara dan prosedur yang digunakan telah jauh berbeda dari masa lalu. Saat ini perpindahan penduduk dari negara satu ke negara lain (imigrasi) diatur dalam suatu kaidah hukum yang disebut hukum keimigrasian. Negara satu dengan negara yang lain tentu saja mempunyai aturan yang berbeda. Orang-orang yang berkeinginan untuk memasuki negara lain harus memenuhi syarat-syarat dalam hukum imigrasi negara tujuan. Aturan hukum tersebut juga berisi sanksi-sanksi bagi mereka yang melanggar ketentuan didalamnya.

Beriringan dengan berjalannya waktu dan juga semakin pesatnya teknologi, perpindahan penduduk dari negara satu ke negara lain pun terus berlangsung. Jika melihat lebih dalam penyebab terus meningkatnya minat masyarakat mencari nafkah di negeri orang, maka yang didapat adalah tuntutan ekonomi. Para imigran tersebut berpendapat dengan bekerja di negara lain, taraf hidupnya dan juga keluarganya akan meningkat.

Motif ini jugalah yang memicu munculnya fenomena imigran gelap. Ketidakmampuan para migran dalam hal finansial berdampak juga pada kemampuannya untuk memenuhi berbagai persyaratan keimigrasian yang dibutuhkan jika seseorang ingin tinggal, berkunjung, apalagi untuk mencari nafkah disana. Kemudian calon migran tersebut dapat dengan mudah menerima tawaran pihak-pihak tak bertanggung jawab untuk bekerja di luar negeri tanpa biaya mahal.

Dalam kasus seperti ini, dimana migrasi sudah digunakan oleh orang-orang tertentu mengambil keuntungan dari keadaan yang dialami calon migran, migrasi dapat berubah menjadi salah satu jalur perbudakan dalam bentuk baru, seperti perdagangan manusia.

Menurut Sita Bali dalam artikelnya "*Migration and Refugees*", bahwa migrasi:<sup>1</sup>

*"The migration can be either involuntary or voluntary depending on the underlying motivation of the migrant. Involuntary migration takes place as a consequence of natural disaster, war, civil war, ethnic, religious or political persecution, situation where people are forced to flee their homes and countries. Involuntary migration, however, can also be coerced as with slavery, when people are compelled by forced to leave their homes and are taken abroad for the purpose of exploitation. Although now illegal slavery remains a world-wide and flourishing business, million of people, especially women and children operate as slaves within their own societies, but there is also a huge traffic in slaves across state boundaries"*.

Dari penjelasan tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa selain migrasi secara sukarela, ada juga karena keterpaksaan. Migrasi karena suatu keterpaksaan biasanya disebabkan oleh bencana alam, perang, perang saudara, pertikaian karena etnis,

<sup>1</sup> Sita Bali dalam artikel *Migration and Refugees* yang terdapat dalam buku "*Issues in World Politics*", Brian White, Richard Little, Michael Smith (eds), Macmillan Press Ltd London, 1997

## B. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini dimaksudkan untuk:

1. Memberikan gambaran tentang *human trafficking* terutama perempuan Indonesia ke Malaysia.
2. Memberikan gambaran tentang upaya yang dilakukan pemerintah dan masyarakat Indonesia untuk mengatasi perdagangan perempuan tersebut.

## C. Latar Belakang Masalah

Perbudakan bukan merupakan hal baru di dunia ini. Bahkan negara-negara yang kini dianggap besar, pada awalnya banyak berhutang pada penduduk negara miskin yang dibawa secara paksa untuk bekerja di perkebunan atau pabrik. Sejarah mencatat berbagai peperangan yang disebabkan oleh isu perbudakan, seperti yang terjadi antara Amerika Utara dan Amerika Selatan.

Sudah beratus-ratus tahun perang antara Amerika Utara dan Amerika Selatan berakhir. Segala bentuk perbudakan seharusnya sudah terhapuskan dari muka bumi ini. Namun, kenyataan berkata lain, perbudakan seperti yang pernah terjadi di masa lalu telah menemukan bentuk baru yang lebih kontemporer (*contemporary forms of slavery*). Kegiatan yang termasuk dalam perbudakan bentuk baru ini adalah perdagangan anak, prostitusi anak, pornografi anak, eksploitasi pekerja anak, mutilasi seksual pada anak perempuan, pelibatan anak dalam konflik bersenjata, perhambaan, perdagangan manusia, perdagangan organ tubuh manusia, eksploitasi untuk rekreasi, dan sejumlah kegiatan dibawah rezim apartheid dan penindasan

manusia khususnya perempuan. Selain itu harus ada koordiansi antara pemerintah Indonesia dan LSM-LSM itu sehingga upaya-upaya yang dilakukan dapat maksimal.

#### **D. Pokok Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang masalah yang dipaparkan diatas, maka penulis mengajukan permasalahan sebagai berikut:

“Bagaimana upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat Indonesia menangani perdagangan perempuan ke Malaysia?”

#### **E. Kerangka Dasar Pemikiran**

Dalam menganalisa suatu permasalahan yang terjadi, kita membutuhkan kerangka berpikir untuk mempermudah kita memahami fenomena yang ada. Untuk menjelaskan upaya-upaya yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun masyarakat Indonesia untuk mengatasi trafiking terutama perempuan, penulis menggunakan konsep berpikir sebagai berikut:

##### **1. State**

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik. Negara juga merupakan organisasi pokok dari kekuasaan politik yang berperan sebagai alat dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Menurut

4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Keempat tujuan negara tersebut dilaksanakan dengan berdasarkan kepada “Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradap, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan untuk mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Selain mempunyai tujuan, negara juga memiliki fungsi-fungsi minimum yang mutlak dimiliki sebuah negara, yaitu:<sup>12</sup>

1. Melaksanakan penertiban (law and order): untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, maka negara harus melaksanakan penertiban. Dapat dikatakan negara sebagai “stabilisator”.
2. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya.
3. Pertahanan; hal ini diperlukan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar.
4. Menegakkan keadilan; hal ini dilaksanakan melalui badan-badan pengadilan.

Indonesia sebagai sebuah negara tidak lepas dari permasalahan yang membutuhkan penyelesaian. Berkaitan dengan masalah perdagangan perempuan Indonesia ke negara tetangga kita yaitu Malaysia, Indonesia harus melakukan serangkaian tindakan untuk melindungi warganya di negara lain untuk memenuhi

tersebut. Dalam penentuan sebuah kebijakan negara dalam hal ini pemerintah atas nama negara tidak bekerja sendiri. Warga masyarakat yang biasanya diwakili oleh LSM dapat mempengaruhi proses tersebut.

## 2. Society

Dalam sebuah negara ada orang-orang atau sekelompok besar orang yang diperintah oleh negara melalui tangan yang disebut pemerintah. Sekelompok besar orang ini disebut masyarakat. *Society means any group of people who collectively make up an independent community.*<sup>13</sup> Masyarakat adalah sekelompok orang yang secara kolektif membuat komunitas yang berdiri sendiri. Definisi yang lain, *society is an extended social group having distinctive cultural and economic organization.*<sup>14</sup> Masyarakat adalah kelompok sosial yang secara luas mempunyai organisasi budaya dan organisasi ekonomi yang khusus.

Dari kedua definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa society atau masyarakat adalah kelompok sosial yang berdiri sendiri dan memiliki aturan-aturan yang membedakannya dengan kelompok lainnya.

Hubungan antara negara dan masyarakat dianggap atau saling berlawanan. Masyarakat adalah pihak yang bereaksi apabila ada kebijakan yang dikeluarkan negara dianggap merugikan kepentingan rakyat. Inilah yang menjadi latar belakang

*Civil society* inilah yang sering melakukan kontrol terhadap proses pengambilan keputusan. *Civil society* mengusung berbagai isu dalam masyarakat dan memperjuangkannya sampai ada tindakan dari pemerintah sebagai respon dari tuntutan tersebut. Selain kebijakan yang merugikan rakyat, isu-isu yang diangkat biasanya berkaitan dengan masalah sosial, seperti kemiskinan, pendidikan, dan yang muncul akhir-akhir ini adalah isu perdagangan manusia khususnya perempuan dan anak-anak.

Menurut Keane,<sup>15</sup> *civil society was seen as the opposite of despotism, in which social group could exist and move, something which exemplified and would ensure softer, more tolerable conditions of existence. (Civil society lebih dilihat sebagai lawan dari kelaliman penguasa, suatu ruang dimana kelompok sosial dapat eksis dan bergerak, sesuatu yang memberi contoh dan akan meringankan, kondisi yang lebih toleran tentang keberadaannya). Civil society secara institusional diartikan sebagai pengelompokan masyarakat dari anggota-anggota masyarakat sebagai warga yang mandiri, yang dengan bebas dan egaliter bertindak aktif dalam wacana dan praksis mengenai segala hal yang berkaitan dengan masalah kemasyarakatan.*<sup>16</sup>

Dari definisi diatas diperoleh bahwa *civil society* merupakan kelompok yang lahir sebagai reaksi adanya penguasa yang semena-mena, “masyarakat sipil” juga muncul karena ketidakmampuan pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang meresahkan masyarakat, sehingga mereka mendesak pemerintah agar segera

---

<sup>15</sup> Pendapat J Keane yang terdapat dalam buku John A Hall, *Civil Society: Theory History Comparasion*, Polity Press, London, 1995.

<sup>16</sup> . . . . .

mengambil kebijakan guna mengeliminasi persoalan yang ada atau mengambil langkah nyata sendiri. Keberadaan *civil society* memberi peluang yang besar bagi masyarakat untuk melakukan perubahan. *Civil society* juga dapat diartikan sebagai masyarakat yang ingin masuk ke dalam kehidupan bernegara.

Dalam perkembangannya *civil society* atau masyarakat sipil ini lebih dikenal dengan istilah ORNOP (Organisasi Non Pemerintah) atau LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat). Dari namanya tercermin inti dari gerakan ini, yaitu mengontrol pemerintah dan juga penyalur aspirasi masyarakat diluar pemerintahan. Di Indonesia saat ini tumbuh pesat LSM-LSM dengan orientasi masing-masing. Ada yang peduli dengan isu-isu tentang penegakan hukum seperti KONTRAS dan IMPARSIAL, anak jalanan, pendidikan, perlindungan konsumen, sampai LSM yang khusus menaruh perhatian pada masalah perempuan. LSM-LSM itu perempuan berupaya untuk mengatasi perdagangan manusia terutama perempuan dan anak dengan berbagai tindakan nyata yang diberikan langsung kepada korban atau berusaha melalui tuntutan-tuntutan kepada pemerintah. Mereka berharap tindakan-tindakan tersebut dapat mengeliminasi korban perdagangan manusia yang kian tahun semakin meningkat.

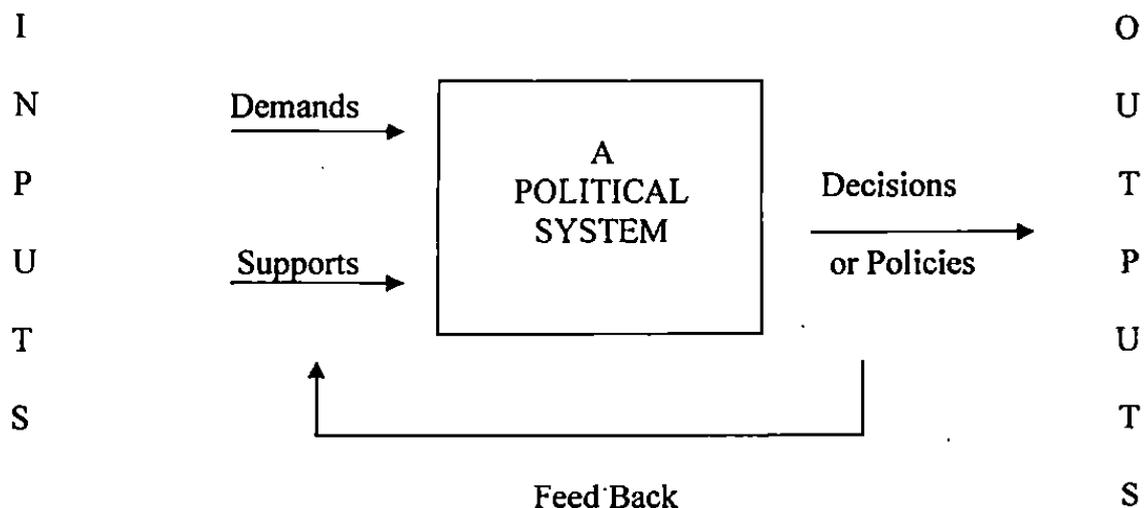
Hubungan *state-society* sering dianggap sebagai hubungan yang saling bertolak belakang. Ada yang memahaminya sebagai hubungan antara “penindas” dan “yang ditindas”. Hal ini mengacu definisi Max Weber bahwa negara adalah lembaga yang mempunyai monopoli untuk melakukan kekerasan fisik pada warganya, dimana

Ada faktor-faktor yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Menurut David Easton faktor-faktor yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan dapat digambarkan dalam skema sebagai berikut:

Gambar 1.1

*Decision Making Process*

ENVIRONMENT



ENVIRONMENT

Sumber: Haryanto, *Sistem Politik: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1982

Hubungan antara sistem dengan lingkungannya sangat erat. Sistem politik dipengaruhi oleh segala macam hal yang terjadi di sekelilingnya. Berbagai macam pengaruh yang berasal dari lingkungannya mengalir masuk ke dalam sistem politik. Pada gambar yang tertera di atas dinyatakan bahwa anak panah yang berasal dari lingkungan (baik lingkungan intrasocietal maupun lingkungan extrasocietal)

1. Lingkungan dalam: proses-proses yang terjadi antara lingkungan

dengan sistem politik. Hubungan timbal balik antara sistem politik dengan lingkungannya di dalam gambar digambarkan dengan anak panah. Pengaruh lingkungan, baik yang intrasocietal maupun yang extrasocietal mengalir masuk dalam sistem politik sebagai tuntutan-tuntutan (*demands*) maupun dukungan-dukungan (*supports*). Hasil daripada sistem politik disebut output, dan output ini mengalir ke masyarakat atau mungkin akan kembali lagi masuk mempengaruhi sistem politik sebagai input.<sup>17</sup>

Input yang berupa dukungan dan tuntutan datang dari masyarakat melalui berbagai cara. Ada yang melalui diskusi, demonstrasi, unjuk rasa, dan lain-lain. Dalam kasus lalu lintas perdagangan perempuan ini, pihak-pihak yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung memberi dukungan dan tuntutan pemerintah baik pemerintah Indonesia adalah para korban kejahatan transnasional ini, LSM, Ormas, dan juga lapisan masyarakat luas.

## F. Hipotesis

Setelah melihat permasalahan diatas, upaya yang diambil Indonesia untuk mengatasi perdagangan manusia khususnya perempuan ke Malaysia adalah sebagai berikut:

### 1. Pemerintah Indonesia:

#### a. Ratifikasi CEDAW.

#### b. Pengesahan UU KDRT No. 23 tahun 2004.

---

<sup>17</sup> Usmanto, *Sistem Politik Suatu Pemerintahan*, Liberty Yogyakarta, 1982

- c. Pengesahan UU PPTKILN No.39 tahun 2004.
  - d. Kerjasama dengan Malaysia.
  - e. Peningkatan kualitas hidup masyarakat.
  - f. Peningkatan Kinerja Aparat yang Terkait.
2. Masyarakat (LSM):
- a. Pendataan korban *trafficking*.
  - b. Sosialisasi pengetahuan tentang perdagangan perempuan.
  - c. Advokasi terhadap korban trafiking.
  - d. Desakan kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan anti-trafiking.
  - e. Pembentukan jaringan kerja antara pihak-pihak yang terkait.

### **G. Metode Pengumpulan Data**

Metode yang digunakan dalam penulisan karya ilmiah ini adalah metode deduktif, dimana suatu hipotesa diambil berdasarkan kerangka teori yang dipakai, kemudian akan dibuktikan menggunakan data empiris. Pengumpulan data dalam penelitian ini akan dilakukan dengan studi pustaka, sehingga data yang diperoleh adalah data sekunder dan bersumber dari literatur-literatur, makalah-makalah ilmiah, media massa, dan sumber-sumber lain yang dianggap relevan dan akurat untuk membantu jalannya penelitian ini.

Metode wawancara dipergunakan untuk mendapatkan data primer. Narasumber yang berkenan memberi informasi adalah Mas Imam dari KPI (Koalisi Perempuan Indonesia) untuk Keadilan dan Demokrasi. Wawancara dilakukan pada tanggal 23 Juni

2005 di markas KPI, jalan Nagan Tengah no.26 Yogyakarta dan pada hari Selasa 02 Agustus 2005 di markas LBH-APIK, gang Kapas, Badran.

#### **H. Jangkauan Penelitian**

Di dalam penelitian ini penulis memberikan batasan atau jangkauan penelitian terhadap masalah upaya-upaya Indonesia dalam mengatasi trafiking ke Malaysia, dalam kurun waktu antara tahun 1999-2005. Penulis mengambil jangkauan waktu tahun 1999 karena tahun tersebut merupakan awal masa jabatan DPR-RI pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid yang diteruskan oleh Megawati Soekarno Putri, yaitu masa bakti 1999-2004. Sedangkan tahun 2005 dipilih karena merupakan tahun skripsi ini dibuat. Penulis juga akan memasukkan fenomena-fenomena yang terjadi dalam jangka waktu tersebut untuk memperoleh penjelasan yang komprehensif yang dapat memberi kemudahan dalam penyusunan penelitian ini.

Bidang kajian skripsi ini adalah pemerintah Indonesia dalam upayanya menangani trafiking perempuan dan juga LSM, yaitu Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi (KPI) dan LBH Aliansi Perempuan Indonesia untuk

## **I. Sistematika Penulisan**

Adapun sistem penulisan karya ilmiah ini terdiri dari lima bab, dengan berbagai subtopik sebagai berikut:

**BAB I.** Merupakan pendahuluan dari karya ilmiah ini. Membahas alasan pemilihan judul, tujuan penelitian, latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka dasar pemikiran, hipotesa, jangkauan penelitian, metode pengumpulan data, dan sistematika penulisan.

**BAB II.** Dalam bab ini penulis membahas masalah trafiking. Materi yang dibicarakan antara lain, definisi trafiking dan segala yang berhubungan dengannya, faktor-faktor pendorong perdagangan perempuan di Indonesia, negara-negara tujuan perdagangan perempuan asal Indonesia, jumlah korban perdagangan perempuan Indonesia di Malaysia, dll.

**BAB III.** Membahas upaya-upaya yang dilakukan pemerintah dalam mengatasi perdagangan perempuan Indonesia ke Malaysia. Selain membahas perundang-undangan yang dikeluarkan, juga membahas upaya pemerintah lainnya seperti bekerjasama dengan negara Malaysia dan peningkatan kualitas hidup masyarakat.

**BAB IV.** Membahas upaya-upaya yang dilakukan oleh masyarakat dalam hal ini diwakili oleh LSM perempuan dalam mengatasi isu perdagangan