

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk 237.641.326 jiwa dimana 50,34% laki-laki dan 49,66% wanita (www.bps.go.id, 2010). Berdasarkan jumlah tersebut, angka pengangguran di Indonesia masih tinggi sedangkan kebutuhan hidup juga semakin meningkat. Hal tersebut memaksa masyarakat untuk mencari alternatif lain dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, salah satunya adalah menjadi tenaga kerja di negara lain atau biasa disebut Tenaga Kerja Indonesia (ekbis.sindonews, 2015).

TKI masih merupakan opsi yang menarik bagi kalangan masyarakat yang berpendidikan menengah kebawah. Hal ini dikarenakan pekerjaan tersebut tidak membutuhkan banyak kemampuan karena menurut data BNP2TKI pada tahun 2013 mayoritas TKI bekerja sebagai pembantu rumah tangga, buruh pabrik, dan ABK (Anak Buah Kapal) dengan gaji yang lebih besar dibanding di Indonesia (www.tribunnews.com, 2011). Terdapat perbedaan yang signifikan jika menjadi TKI di luar negeri, yakni adalah tingkat kesejahteraan di luar negeri yang lebih tinggi dibandingkan di dalam negeri sehingga ketika mereka kembali ke Indonesia dapat memenuhi kebutuhan sehari-hari dengan layak.

Meskipun sama-sama bekerja sebagai pembantu rumah tangga atau buruh, namun bekerja sebagai tenaga kerja di luar negeri lebih memberikan *prestige*

(bisnis.liputan6.com, 2013). Selain faktor ekonomi, alasan lain mengapa seseorang memilih menjadi tenaga kerja di luar negeri adalah karena dorongan orang tua serta kerabat dekat dan ada juga yang bertujuan untuk mencari pengalaman kerja (www.buruhmigran.or.id, 2015). Indonesia merupakan salah satu negara yang mengirim tenaga kerja ke luar negeri terbesar di Asia (www.Indonesia.iom.int, n.d.), hal ini terjadi karena dengan menempatkan tenaga kerja ke luar negeri maka pemerintah juga dapat mengurangi angka pengangguran di dalam negeri. Pahlawan devisa merupakan ungkapan yang melekat pada tenaga Indonesia yang bekerja di luar negeri. Ungkapan tersebut benar adanya karena menurut data pada tahun 2015, TKI di luar negeri berhasil menyumbang devisa sebanyak US\$ 10,5 miliar (www.kemendag.go.id, 2015).

Dengan tingginya angka TKI di luar negeri sebagai konsekuensinya, kewajiban pemerintah untuk melindungi warga negaranya yang berada di luar negeri juga bertambah besar. Pada kenyataannya, banyak kasus TKI yang berada di luar negeri terjerat kasus kriminal maupun menjadi korban pelanggaran hak asasi manusia (www.halotki.bnp2tki.go.id, n.d.). Kasus yang menimpa TKI meliputi masalah dokumen yang tidak sah hingga akhirnya tidak sedikit TKI yang dideportasi, masalah perlindungan TKI oleh majikannya seperti gaji tidak dibayarkan dan bahkan kekerasan yang dilakukan oleh majikannya, dan masih banyak lagi kasus-kasus yang menimpa TKI di luar negeri.

Indonesia merupakan negara pengirim TKI terbesar untuk Taiwan, yaitu sebanyak sebanyak 40,26% TKI formal maupun informal di Taiwan pada tahun 2016 (statd.mol.gov.tw, 2016). Selama ini kasus-kasus TKI yang banyak diangkat oleh media mayoritas yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga seperti kekerasan oleh majikan atau TKI yang melakukan kejahatan. Padahal masalah yang menimpa TKI ABK Perikanan ini juga layak untuk dibahas, namun mayoritas kasusnya tidak terangkat ke media sehingga masyarakat luas banyak yang tidak mengetahui.

Dalam penelitian ini, peneliti akan membahas TKI di Taiwan yang bekerja sebagai ABK. Kasus yang menimpa TKI sebagai ABK di Taiwan mayoritas adalah kekerasan yang dilakukan majikannya, gaji yang tidak dibayarkan, dan jam kerja yang tidak sesuai dengan Perjanjian Kerja Laut (www2.kdei-taipei.org, n.d.). TKI di Taiwan sebagai ABK diantaranya bekerja di kapal perikanan, kapal tanker, kapal kargo, dan *tugboat*. Meskipun TKI dikirim untuk bekerja di kapal perikanan milik Taiwan, belum tentu mereka akan dipekerjakan pada wilayah perairan domestik di Taiwan, banyak juga yang wilayah kerjanya mencakup laut internasional namun kapal tersebut masih berbendera Taiwan (www.okezone.com, 2013). Menurut bapak Khariri BA.¹ di kawasan Asia, Taiwan masih memiliki daya tarik yang tinggi bagi TKI ABK dibandingkan dengan negara-negara lain seperti Jepang dan Korea Selatan, hal tersebut dikarenakan standar untuk bekerja sebagai ABK di Taiwan tidak setinggi jika dibandingkan dengan Jepang dan Korea Selatan namun gajinyapun tetap menjanjikan.

¹ Bapak Khariri merupakan staff bagian pelayanan dan penempatan khusus pelaut BP3TKI JATENG

Bekerja di kapal perikanan memiliki perbedaan dengan pekerjaan di kapal-kapal lain, seperti jam kerja yang tidak tentu karena faktor cuaca dan lokasi penangkapan ikan yang berbeda-beda. Hal ini memicu terjadinya pelanggaran perjanjian kerja kapal tentang jam kerja. Dalam beberapa kasus ada juga yang hingga tewas karena disiksa oleh majikan, sakit saat di kapal, dan ketika mencoba kabur dari kapal tersebut. Seperti yang dilansir pada media Kompas, seorang ABK perikanan milik Taiwan tewas akibat penganiayaan yang dilakukan di atas kapal (www.kompas.com, 2016). Lalu pada bulan Mei tahun 2015 silam juga didapati lima orang TKI sebagai ABK perikanan milik Taiwan tewas akibat kekurangan nutrisi pada saat perjalanan ke Senegal (www.metrotvnews.com, 2015).

Kasus-kasus yang muncul bukan hanya dari faktor majikan kapal saja, pada kenyataannya faktor dalam negeri juga ikut andil dalam munculnya kasus-kasus tersebut. Seperti banyak agensi-agensi penyalur tenaga kerja ilegal yang merekrut TKI sebagai ABK perikanan yang asal-asalan, kurangnya bekal kemampuan yang dimiliki tenaga kerja sebagai ABK perikanan seperti *basic safety training* dan buku pelaut yang tidak asli (www.righimarine.com, 2016).

Indonesia tidak memiliki hubungan diplomatik dengan Taiwan, hal ini dikarenakan Indonesia menganut *One China Policy* yang artinya Indonesia hanya mengakui satu Tiongkok dan tidak bisa melakukan hubungan diplomatik dengan Taiwan, Hongkong, dan Macau, namun Indonesia masih bisa melakukan kerjasama non politik dengan negara-negara tersebut. Banyaknya TKI dan tingginya kegiatan

perekonomian dengan Taiwan, Pemerintah Indonesia akhirnya menjalin kerjasama dengan Pemerintah Taiwan untuk mengakomodir hal tersebut dengan mendirikan Kantor Dagang dan Ekonomi Indonesia (KDEI) di Taipei. Salah satu bentuk kerjasama Indonesia-Taiwan adalah dalam bidang ekonomi dan investasi, khususnya tentang perlindungan tenaga kerja dengan Taiwan semakin meningkat.

Mulusnya kerjasama antara kedua negara tersebut tidak serta merta memuluskan masalah-masalah yang dihadapi TKI khususnya yang bekerja sebagai ABK. Dari tahun 2011-2014 terdapat 8.765 TKI yang ditempatkan pada sektor perikanan dan dari hasil lawatan kepala BNP2TKI ke Taiwan ternyata beliau mendapati marak kasus pelanggaran hak-hak sebagai pekerja yang terjadi pada TKI ABK disana (www.kdei-taipei.org, n.d.). Berdasarkan hasil lawatan tersebut didapati bahwa mayoritas TKI ABK yang bekerja di Taiwan tidak tercatat oleh KDEI maupun Kementerian Tenaga Kerja Taiwan karena mayoritas dari mereka langsung ditempatkan pada perusahaan yang mempekerjakan. Hal tersebut memunculkan desakan dari banyak pihak untuk Pemerintah Indonesia agar melakukan evaluasi terhadap perlindungan TKI di Taiwan.

Akhirnya melalui surat edaran Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) No 1 Tahun 2015 melakukan moratorium atau penutupan sementara untuk penempatan TKI di bidang ABK perikanan pada pertengahan tahun 2015. Moratorium tersebut hanya berlangsung selama enam bulan dan pada akhir tahun 2015 penempatan TKI sebagai ABK perikanan milik Taiwan

telah dibuka kembali setelah dilakukanya evaluasi dan perbaikan tentang perlindungan TKI sebagai ABK (www.viva.co.id, 2015).

Dengan dibuka kembali penempatan TKI di Taiwan, tidak menutup kemungkinan terulang kembali kasus-kasus terhadap TKI di Taiwan. Setelah moratorium dibuka, pada tahun 2015 akhir hingga tahun 2016 TKI ABK yang ditempatkan di Taiwan sebanyak 6.860 orang (statdb.mol.gov.tw, 2016). Meskipun telah dilakukan moratorium, namun ternyata kasus-kasus yang menimpa TKI ABK masih terulang kembali (www.tribunnews.com, 2016). Dalam regulasi yang sudah ada, masih banyak kekurangan dalam perlindungan TKI sebagai ABK. Seperti pada Undang-Undang No.39 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI saja tidak ada regulasi yang secara khusus mengatur tentang TKI sebagai ABK. Secara internasional, Indonesia telah meratifikasi *International Labour Organization* (ILO) tentang perlindungan tenaga kerja. Pada tahun 2006 ILO menyelenggarakan konvensi yakni *Maritime Labour Convention* (MLC) yang khusus mengatur tenaga kerja yang bekerja di kapal.

Regulasi merupakan salah satu faktor mengapa banyak TKI sebagai ABK hanya mengantongi dokumen-dokumen palsu dan kurangnya kapabilitas tenaga kerja dalam melakukan tugas di kapal, akibatnya banyak ABK yang diperlakukan tidak baik pada saat berada di kapal. Pada tatanan dunia saat ini, hak asasi manusia merupakan isu yang sangat diangkat dimana banyak negara berlomba-lomba untuk

menjunjung tinggi hak asasi manusia. Namun yang terjadi pada TKI sebagai ABK perikanan Taiwan banyak yang menjadi korban dari pelanggaran hak asasi manusia.

Jadi dengan maraknya pelanggaran HAM terhadap TKI sebagai ABK dan masih kurangnya koordinasi regulasi antara Instansi yang ada namun Pemerintah Indonesia hingga tahun 2016 tetap menempatkan TKI sebagai ABK perikanan milik Taiwan. Berdasarkan hal tersebut maka terdapat anomali dimana Pemerintah Indonesia tetap menempatkan TKI ABK Perikanan Taiwan hingga tahun 2016 meski masih marak masalah yang menimpa TKI ABK Perikanan Taiwan.

1.2 Rumusan Masalah

Mengapa Indonesia tetap menempatkan TKI sebagai ABK perikanan ke Taiwan hingga tahun 2016, meski masih marak masalah yang menimpa TKI ABK Perikanan Taiwan?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui masalah yang terjadi pada TKI ABK Perikanan Taiwan, mengetahui respon Pemerintah Indonesia dalam menanggapi masalah yang menimpa TKI ABK Perikanan Taiwan, serta untuk mengetahui alasan Pemerintah Indonesia tetap menempatkan TKI ABK Perikanan Taiwan.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pemerintah dalam mengambil kebijakan berkaitan dengan kasus eksploitasi TKI sebagai ABK perikanan milik Taiwan, serta memberikan pengetahuan bagi masyarakat agar lebih memahami tentang resiko jika ingin menjadi TKI sebagai ABK dan memahami apa saja yang dibutuhkan oleh masyarakat agar kasus-kasus serupa dapat diminimalisir.

1.4.2 Bagi Akademik

Secara akademis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan bahan kajian akademisi Hubungan Internasional maupun program studi atau jurusan lainnya, serta para aktivis untuk kedepannya khususnya pada konsentrasi kejahatan transnasional, dengan lebih spesifik pada eksploitasi TKI sebagai ABK perikanan Taiwan.

1.5 Kerangka Pemikiran

1.5.1 Konsep Pelanggaran HAM

Dalam perkembangan kehidupan bernegara di dunia saat ini, Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan isu yang sensitif dimana setiap negara berlomba-lomba menjunjung tinggi HAM bagi warga negaranya dan warga dunia. Konsep HAM pertama kali muncul pada abad ke-12 dengan dikeluarkannya piagam Magna Charta. Piagam tersebut merupakan cikal bakal munculnya konsep HAM universal yang berlaku seperti saat ini.

Piagam Magna Charta berisi tentang hak-hak yang harus dihormati oleh para bangsawan Inggris seperti menghormati hak kebebasan, kemerdekaan, dan perlindungan hukum (www.bl.uk, 2015). Perang dunia yang terjadi juga ikut andil dalam perkembangan pembentukan HAM masa kini, setelah perang dunia ke-II berakhir PBB mengeluarkan *The Universal Declaration of Human Rights* (DUHAM) pada tahun 1948 yang berisikan tentang hak-hak yang dimiliki manusia sejak masih dalam kandungan, seperti hak untuk hidup, hak mengeluarkan pendapat, dan lain-lain (www.un.org, n.d.).

Menurut John Locke, hak asasi manusia adalah hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan Yang Maha Pencipta sebagai hak yang kodrati. Oleh karenanya, tidak ada kekuasaan apapun di dunia yang dapat mencabutnya. Hak ini sifatnya sangat mendasar (fundamental) bagi hidup dan kehidupan manusia dan merupakan hak kodrati yang tidak bisa terlepas dari dan dalam kehidupan manusia (Masyhur Effendi, 1994: 3).

Sedangkan kaum positivisme memandang HAM sebagai hak yang didapatkan melalui sumber yang jelas seperti peraturan perundang-undangan atau konstitusi yang dibuat oleh negara (Todung Mulya, 1993: 18). Maka secara umum HAM dapat diartikan sebagai seperangkat hak yang melekat pada manusia yang didapat secara kodrati yakni sejak di dalam kandungan maupun secara hukum seperti perundangan yang dibuat oleh negara. Adapun hak-hak yang melekat pada manusia menurut DUHAM diantaranya adalah:

1. Hak atas kesetaraan	16. Hak untuk menikah dan berkeluarga
2. Bebas dari diskriminasi	17. Hak untuk memiliki harta benda
3. Hak untuk hidup, bebas, keamanan pribadi	18. Kebebasan beragama dan berkepercayaan
4. Bebas dari perbudakan	19. Kebebasan berpendapat dan berinformasi
5. Bebas dari penyiksaan dan perlakuan yang tidak manusiawi	20. Hak untuk berkumpul dan berasosiasi secara damai
6. Hak untuk diakui sebagai manusia di depan hukum	21. Hak untuk ikut serta dalam pemilu yang bebas
7. Hak untuk setara di depan hukum	22. Hak atas jaminan sosial
8. Hak untuk pemulihan oleh pengadilan yang berkompeten	23. Hak untuk bekerja yang diinginkan dan bergabung dengan persatuan buruh
9. Bebas dari penangkapan tanpa alasan serta pengusiran	24. Hak untuk beristirahat dan bersantai
10. Hak untuk didengarkan publik secara adil	25. Hak atas standar hidup yang layak
11. Hak untuk dianggap tidak bersalah sampai ada keputusan bersalah	26. Hak atas pendidikan
12. Bebas dari intervensi masalah pribadi, keluarga, rumah tangga, dan korespondensi	27. Hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan budaya dan masyarakat
13. Hak untuk bergerak bebas di dalam negeri maupun di luar negeri	28. Hak atas tata sosial yang menjamin HAM
14. Hak untuk mendapat perlindungan di negara lain dari penganiayaan	29. Tugas-tugas masyarakat yang penting untuk kebebasan dan perkembangan penuh
15. Hak memperoleh kebangsaan dan kebebasan untuk menggantinya	30. Bebas dari intervensi negara dan pribadi

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Pasal 1 Ayat 6 Tahun 1999, pelanggaran HAM adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara

melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi dan atau mencabut Hak Asasi Manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh Undang-Undang, dan tidak mendapatkan atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku. Pelanggaran HAM dapat dilakukan oleh individu, kelompok, maupun pemerintah.

Dalam hal ini negara memiliki kedudukan tertinggi untuk melakukan penegakan dan penempatan hukum guna untuk melindungi warga negaranya dari pelanggaran HAM. Maka dari itu negara berkewajiban melindungi dan menjamin hak-hak warga negara baik di dalam negeri maupun diluar negeri. Namun menurut Peter R. Baehr dan Koo Vander (Hasbullah Barky, 1970: 63) berpendapat bahwa besar kemungkinan hak kolektif dimanipulasi dan digunakan oleh rezim tertentu untuk berkuasa yang seringkali berakibat pada pelanggaran hak asasi manusia individu dengan alasan bahwa untuk kepentingan yang lebih besar yaitu kolektif, sehingga pelanggaran terhadap hak asasi manusia individu seringkali terjadi karena hak kolektif rakyat atau masyarakat diabaikan sehingga hak individual hanya dapat terjamin jika hak kolektif juga ikut terjamin.

Jadi pelanggaran HAM merupakan segala tindakan yang dilakukan guna menghilangkan atau melanggar hak-hak yang melekat pada manusia. Pelanggaran HAM terhadap individu terjadi akibat hak-hak individu yang dikesampingkan untuk mencapai hak-hak kolektif. Dalam penelitian ini, konsep pelanggaran HAM digunakan untuk menjelaskan bagaimana Pemerintah Indonesia melihat masalah yang

menimpa TKI ABK Perikanan Taiwan sebagai alasan untuk mencapai hak-hak kolektif. Selanjutnya untuk menganalisis kebijakan pemerintah tetap menempatkan TKI ABK di Taiwan, peneliti akan menjelaskan menggunakan teori kebijakan publik.

1.5.2 Konsep Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri merupakan hal yang penting bagi keberlangsungan setiap negara di dunia. Hal tersebut dikarenakan dalam mengambil suatu kebijakan luar negeri, negara harus bertindak sesuai dengan kepentingan yang akan dituju baik berupa hubungan luar negeri, ekonomi, pertahanan, keamanan, dan lain-lan, serta dalam mengambil keputusan, negara harus mempertimbangkan dampak yang muncul dari kebijakan tersebut. Esensi dari kebijakan luar negeri sendiri merupakan sarana interaksi suatu negara dengan aktor internasional lain. Interaksi tersebut dapat berupa tindakan maupun tidak melakukan apa-apa.

K.J. Holsti mengartikan kebijakan luar negeri sebagai semua aktivitas negara terhadap lingkungan eksternalnya dalam upaya memperoleh keuntungan, serta hirau akan berbagai kondisi internal yang menopang formulasi aktivitas tersebut (Holsti dalam Perwita & Yani, 2005:49-50). Dalam politik luar negeri, kebijakan luar negeri adalah tindakan dalam bentuk komunikasi atau isyarat untuk mengubah atau mendukung perilaku negara (Robert Jervis, 1970:34).

Dalam perumusan kebijakan luar negeri terdapat berbagai aspek yang berfungsi sebagai bahan pertimbangan untuk mengambil keputusan, salah satunya adalah kebijakan domestik. Untuk mencapai tujuan negara, kebijakan luar negeri

digunakan sebagai cerminan dari kebijakan domestik sehingga kepentingan dalam negeri dapat tercapai. Hal tersebut sependapat dengan Hudson yang mengatakan bahwa kebijakan luar negeri suatu negara merupakan kepanjangan dari kebijakan politik domestiknya (Hudson, 2014:141). Selain itu Rose juga berpendapat bahwa kebijakan luar negeri merupakan suatu refleksi dari keadaan domestik negara yang bersangkutan (Rose, 1998).

Selain kebijakan domestik, masih terdapat berbagai pertimbangan untuk mengambil kebijakan luar negeri yang tepat. Faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri juga bisa datang dari lingkungan internasional. Contohnya adalah kondisi politik internasional, ekonomi, pertahanan dan keamanan merupakan faktor eksternal yang paling umum dalam perumusan kebijakan luar negeri.

Jadi dalam mengambil tindakan berupa kebijakan luar negeri, negara harus menghadapi aspek-aspek yang berpengaruh terhadap kebijakan tersebut. Faktor domestik dapat mencerminkan arah dari kebijakan tersebut, sedangkan faktor eksternal dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dampak apa yang akan dialami negara lain ataupun dalam negeri, maka dalam penelitian ini konsep kebijakan luar negeri digunakan untuk menjelaskan bagaimana kebijakan penempatan TKI ABK Perikanan Taiwan merupakan sebuah kebijakan luar negeri dengan melihat faktor domestik guna mempertimbangkan arah dari kebijakan tersebut, selain itu diperlukan juga faktor eksternal yakni Taiwan guna menjadi pertimbangan untuk kebijakan luar negeri sesuai tujuan negara.

Selanjutnya untuk menjelaskan dampak bagi negara maupun masyarakat, peneliti menggunakan teori kebijakan publik yang akan dibahas pada bagian selanjutnya.

1.5.3 Teori Kebijakan Publik

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan dapat diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya). Sedangkan menurut Carl Friedrich, kebijakan publik merupakan arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu (Friedrich dalam Budi Winarno, 2007: 17).

Kevin Smith dan Lerimer (2009: 4) menjelaskan bahwa kebijakan publik dapat berkarakter positif ataupun negatif. Kebijakan positif diartikan sebagai tindakan atau aksi yang diambil pemerintah terkait suatu isu, sedangkan negatif merujuk kepada keputusan pemerintah untuk tidak mengambil tindakan terhadap suatu isu. Dengan demikian, segala sesuatu yang dikerjakan maupun tidak dikerjakan oleh pemerintah dapat diinterpretasikan sebagai kebijakan publik. Secara umum kebijakan publik dapat diartikan sebagai tindakan pemerintah dengan melakukan tindakan atau

tidak melakukan tindakan apa-apa berdasarkan dari masalah-masalah yang dihadapi masyarakat luas.

Menurut Carl Friedrich (dalam Indahono, 2009: 18), kebijakan digunakan sebagai ranah yang amat berbaur kekuatan untuk saling mempengaruhi dan melakukan tekanan para pihak. Dalam hal ini, kebijakan publik digunakan untuk memenuhi kepentingan-kepentingan publik. Namun, di dalam kebijakan publik tersebut juga terdapat berbagai kepentingan dari aktor-aktor lain di dalamnya, sehingga dibutuhkan komitmen untuk mengungkap kepentingan publik berdasarkan pada nilai-nilai rasional dan netralitas karena menyangkut kepentingan masyarakat dan memiliki dampak yang luas bagi mereka.

Selanjutnya, kebijakan publik merupakan suatu hal yang dinamis seperti yang diutarakan oleh Adrian Kay (2006: 2) bahwa kebijakan publik dapat digambarkan sebagai suatu pilihan, maka pada dasarnya kebijakan publik tidak bersifat permanen melainkan harus selalu disesuaikan karena terdapat faktor pendorong baik di dalam organisasi publik terkait atau lingkungan luar.

Dalam buku Kebijakan Publik oleh Budi Winarno (2011: 30) dijelaskan bahwa kebijakan publik memiliki tiga alasan utama mengapa penting untuk dibahas, diantaranya adalah (1) alasan ilmiah yakni dipandang sebagai variabel terikat dan variabel bebas. Variabel terikat mengacu pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan, misalnya kebijakan yang dipengaruhi oleh distribusi kekuatan antara kelompok penekan dan lembaga

pemerintah. Sedangkan variabel bebas tertuju pada dampak kebijakan sistem politik dan lingkungan, (2) alasan profesional yakni penerapan pengetahuan ilmiah terhadap masalah-masalah sosial praktis, (3) alasan politik yakni studi kebijakan publik seharusnya diarahkan untuk memastikan apakah pemerintah mengambil kebijakan yang pantas untuk mencapai tujuan yang tepat.

Berdasarkan pendapat para ahli, maka dalam penelitian ini teori kebijakan publik digunakan sebagai dasar bahwa Kebijakan Penempatan TKI ABK Perikanan Taiwan merupakan suatu kebijakan publik yang bersifat dinamis. Selain itu kebijakan tersebut harus bisa mengakomodir kepentingan bersama yakni kepentingan masyarakat dan pihak-pihak terkait.

Proses pembuatan kebijakan publik melibatkan aktor pemerintah dan non pemerintah. Aktor pemerintah diantaranya adalah badan administrasi negara, lembaga eksekutif/presiden, lembaga yudikatif, dan lembaga legislatif. Sedangkan aktor non pemerintah meliputi kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara atau individu (Budi Winarno, 2007: 124). Aktor-aktor tersebut saling memberikan masukan-masukan terkait dengan isu yang diangkat dan selanjutnya dibahas dalam pembuatan kebijakan. Kebijakan publik diharapkan mampu mencakup aspek yang menjadi permasalahan di masyarakat seperti aspek sosial, budaya, dan ekonomi. Dalam perumusannya, Tarno (www.sumbaprov.go.id, 2013) menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi perumusan kebijakan publik.

Faktor tersebut yakni (1) faktor politik, dalam perumusan kebijakan terdapat berbagai kepentingan dari berbagai pihak yang bertujuan untuk memenuhi kepentingannya, sehingga dibutuhkan dukungan dari berbagai aktor kebijakan baik aktor pemerintah maupun non pemerintah. (2) faktor ekonomi, aktor ini perlu dipertimbangkan terutama bila kebijakan tersebut menggunakan dana yang cukup besar. Selain itu perlu juga dipertimbangkan apakah kebijakan yang diambil akan menguntungkan atau merugikan, karena akan berpengaruh dalam perekonomian negara maka yang terkena dampaknya adalah penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan masyarakat. (3) faktor administrasi, dalam mengeluarkan kebijakan, perlu ditinjau apakah kebijakan tersebut benar-benar bisa dan mampu diterapkan oleh lembaga pemerintah serta badan-badan lain yang terkait. Selain itu, untuk memastikan apakah kebijakan yang dibuat akan tumpang tindih dengan kebijakan lainnya.

Selanjutnya (4) faktor sosial, budaya, dan agama, dalam faktor ini menjelaskan apakah kebijakan yang dikeluarkan akan menimbulkan benturan sosial atau tidak dan pemerintah dapat mempertimbangkan pembuatan kebijakan yang akan berdampak pada aspek sosial, budaya, dan agama. (5) faktor pertahanan dan keamanan, dalam perumusan kebijakan, pemerintah juga perlu mempertimbangkan aspek keamanan dan stabilitas nasional. Apakah kebijakan yang dikeluarkan berakibat positif atau negatif bagi keamanan dan stabilitas nasional.

Pemerintah sebagai pusat dari sistem pemerintahan memiliki peranan utama dalam mengeluarkan kebijakan publik. Dalam mengkaji kebijakan publik, dibutuhkan analisis kebijakan untuk mempermudah pengkajian. Menurut William N. Dunn (dalam Riant Nugroho, 2007: 8) analisis kebijakan merupakan aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan dan dalam proses kebijakan.

Analisis kebijakan dibutuhkan guna menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan, analisis kebijakan meneliti sebab, akibat, dan kinerja kebijakan dan program publik (William Dunn, 1999: 1). Hal selanjutnya, dapat dikatakan bahwa analisis kebijakan merupakan kegiatan yang bertujuan untuk membantu merumuskan kebijakan publik dengan menjelaskan isu apa yang patut untuk diangkat, faktor apa saja yang berpengaruh, menyediakan alternatif, mengetahui konsekuensi, serta meningkatkan kualitas kebijakan.

Dalam melakukan analisis kebijakan publik terdapat pendekatan-pendekatan yang digunakan untuk memfokuskan isu yang diangkat berdasarkan sudut pandang yang diprioritaskan dalam mengkaji kebijakan publik. Budi Winarno (2011: 47-66) dalam bukunya menyebutkan pendekatan-pendekatan menurut beberapa ahli diantaranya adalah Pendekatan Kelompok, Pendekatan Proses Fungsional, Pendekatan Kelembagaan (Institusionalisme), Pendekatan Peran serta Warganegara, Pendekatan Psikologis, Pendekatan Proses, Pendekatan Substantif, pendekatan *Logical-Positivis*, Pendekatan Ekonometrik (Pilihan Publik), Pendekatan

Fenomenologik (*Postpositivist*), Pendekatan Partisipatori, Pendekatan Normatif, Pendekatan Ideologik, dan Pendekatan Sejarah.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan ekonometrik atau pilihan publik dalam analisis kebijakan. Pada pendekatan ekonometrik, atau yang sering disebut dengan pendekatan pilihan publik (*the publik choice approach*) disebutkan bahwa sifat alami manusia sebagai makhluk yang rasional (Winarno, 2007: 62). Pendekatan ini mengintegrasikan mengenai riset dan metode keuangan publik. Proses penyusunan kebijakan publik akan berimplikasi pada anggaran negara, sehingga harus dirumuskan setepat mungkin untuk menghindari kerugian negara.

Terdapat aspek yang menonjol dalam pendekatan pilihan publik, yakni aspek mengenai *homo economicus* dan aspek kolektif. *Homo economicus* yang diartikan sebagai manusia hanya mementingkan kepentingan pribadi dan cenderung memaksimalkan keuntungan, sedangkan aspek kolektif merupakan kebijakan yang diambil merupakan cerminan dari masyarakat luas. Maka dapat dianalogikan bahwa negara melakukan kebijakan yang paling efektif dengan memaksimalkan keuntungan dan mencakup kesejahteraan masyarakatnya.

Jadi teori kebijakan publik dalam penelitian ini digunakan untuk menganalisis Kebijakan Penempatan TKI ABK Perikanan Taiwan dengan melihat bahwa kebijakan tersebut merupakan hal yang dinamis serta semaksimal mungkin dapat mengakomodir kepentingan bersama. Selain itu melalui analisis kebijakan akan menjelaskan dampak ekonomi apa yang akan didapatkan dari Kebijakan Penempatan

TKI ABK Perikanan Taiwan. Sebagai pertimbangan tambahan, faktor yang diutarakan Tarno digunakan sebagai analisis dampak politik, sosial, serta pertahanan dan keamanan. Selanjutnya, untuk menganalisa kebijakan tersebut secara rasional untuk pilihan yang tepat bagi Pemerintah Indonesia, peneliti menggunakan teori pilihan rasional yang akan dijelaskan sebagai berikut.

1.5.4 Teori Pilihan Rasional

Teori pilihan rasional berasal dari realis klasik yang menganggap sifat dasar manusia yang jahat, penuh ketakutan, dan ketidakpercayaan terhadap manusia lain. Kondisi inilah yang mendorong munculnya konsep *self-help* karena tidak dapat mengharapkan bantuan dari individu lain. Jika setiap individu bertindak atas keinginannya tanpa mengindahkan norma dan moral, maka akan terjadi gesekan kepentingan dan berujung pada ketidakpastian.

Asumsi lain berasal dari asumsi neorealis, yaitu struktur internasional adalah anarki, dimana tidak adanya satu kekuatan dominan yang dapat mengatur negara-negara dalam sistem internasional. Melalui ketiadaan kekuatan yang dominan berarti tidak ada jaminan bahwa terciptanya kepatuhan diantara negara-negara. Dengan kondisi seperti ini, negara akan menjadi aktor yang dominan, dimana negara akan menjadi aktor yang rasional dalam hubungannya dengan negara lain dan mencapai kepentingan-kepentingan nasionalnya semaksimal mungkin.

Dalam pandangan Morgenthau, kemampuan minimum negara-bangsa adalah melindungi identitas fisik, politik dan kulturalnya dari gangguan bangsa-bangsa lain.

Dari tujuan-tujuan umum ini para pemimpin suatu negara bisa menurunkan kebijaksanaan-kebijaksanaan spesifik terhadap negara lain, baik yang bersifat kerjasama maupun konflik (www.haryoprasodjo.com, 2015). Rasionalitas merupakan pilihan yang diambil menurut kalkulasi untung rugi, sehingga negara dapat mengambil keputusan yang paling menguntungkan.

Bagi kaum rasionalis, tindakan individu dalam mengambil keputusan selalu mempertimbangkan untung dan ruginya. Suatu tindakan dianggap rasional apabila dapat memaksimalkan keuntungan dan menekan kerugian sebesar mungkin. Menurut Barkin, apapun keputusan yang akan dipilih, sepenuhnya kembali pada agen untuk patuh terhadap norma. Berarti tidak memberi ruang yang cukup untuk agen manusia itu sendiri. *“One must allow for them to act in unpredicted ways, in ways that are different from how another individual might act. One must, in other words, grant them agency”* (Barkin, 2009).

Dalam perspektif neorealis yang mementingkan kepentingan nasional di atas segalanya, terdapat persamaan kepentingan anatar individu dalam suatu negara membuat kepentingan yang ada lebih bersifat nasionalis, dimana nilai-nilai kenegaraan dijunjung tinggi dan itu menyebabkan adanya sifat rasional apabila mengedepankan kepentingan negara. Seorang individu yang rasional memerlukan stimulus yang disebut *reason* dalam menghasilkan tindakan dan keputusan yang sesuai dengan norma, sedangkan dalam hubungan internasional, kepentingan nasional

merupakan *reason* dari segala keputusan dan tindakan negara (Davidson dalam Elster, 1989: 2-5).

Menurut Graham T. Allison (1999: 36) terdapat model aktor rasional yang memandang politik luar negeri sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional. Proses analisis dalam pembuatan politik luar negeri harus memusatkan perhatian pada penelaahan kepentingan nasional dan tujuan suatu bangsa, alternatif-alternatif haluan kebijaksanaan yang bisa diambil oleh pembuat keputusan, dan perhitungan untung rugi atas masing-masing alternatif tersebut. Pembuat keputusan diasumsikan sebagai pihak yang rasional dengan hasil keputusan yang rasional.

Dalam pengambilan keputusan atau kebijakan maka pada konteks Kebijakan Penempatan TKI ABK Perikanan Taiwan, pilihan rasional digunakan sebagai analisis pertimbangan untung-rugi berdasarkan hasil analisis menggunakan teori dan konsep yang telah digunakan yakni faktor domestik dan faktor eksternal, serta dampak ekonomi, politik, sosial, pertahanan dan keamanan. Berdasarkan hal tersebut maka teori pilihan rasional dapat mempertimbangkan aspek-aspek yang menguntungkan maupun merugikan negara sehingga Pemerintah Indonesia memiliki *reason* dalam mengambil keputusan yang dianggap paling menguntungkan.

1.6 Hipotesis

Berdasarkan latar belakang masalah dan kerangka pemikiran, maka hipotesis awal dalam penelitian ini adalah Pemerintah Indonesia tetap menempatkan TKI sebagai ABK perikanan Taiwan hingga tahun 2016 meskipun marak terjadi pelanggaran hak asasi manusia karena adanya pertimbangan rasional berdasarkan kondisi internal dan eksternal.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Definisi Konseptual

1.7.1.1 Tenaga Kerja Indonesia

Tenaga kerja Indonesia adalah seorang warga negara Indonesia yang bekerja di luar negeri dan bersifat sementara. Sedangkan menurut Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 1, secara yuridis Tenaga Kerja Indonesia yang selanjutnya disebut dengan TKI adalah setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah.

Tenaga Kerja Indonesia dibagi menjadi dua sektor, yakni sektor formal dan sektor informal. Sektor formal merupakan tenaga kerja yang bekerja di perusahaan atau kantor, sedangkan tenaga kerja sektor informal merupakan tenaga kerja yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga (PRT).

1.7.1.2 Pelanggaran HAM

Hak Asasi Manusia (HAM) sendiri dapat diartikan sebagai hak yang didapatkan suatu individu untuk diperlakukan sebagai manusia. Hak tersebut melekat pada individu yang didapatkan semenjak di dalam kandungan hingga akhir hayatnya. Hak tersebut juga bersifat universal tidak memandang suku, ras, dan agama. Jadi pelanggaran HAM merupakan usaha untuk melukai dan mengilangkan kodrat individu sebagai manusia dengan melakukan berbagai cara, seperti perlakuan, kekerasan, dan pelecehan baik fisik maupun moril, bahkan menghilangkan nyawa seseorang.

Menurut Undang-Undang No 39 Tahun 1999, pelanggaran hak asasi manusia adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh Undang-Undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.

1.7.1.3 Eksploitasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, eksploitasi diartikan sebagai pengusaha; pendayagunaan; pemanfaatan untuk keuntungan diri sendiri. Eksploitasi dalam hal ini berkonotasi negatif dimana dapat diartikan sebagai suatu tindakan memanfaatkan sesuatu secara berlebih atau sewenang-wenang terhadap

subjek tertentu. Eksploitasi biasanya dilakukan atas dasar ekonomi, namun dalam konteks lain eksploitasi juga bisa didasari hal-hal lain seperti kepentingan dan kekuasaan.

1.7.2 Definisi Operasional

1.7.2.1 Tenaga Kerja Indonesia

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) adalah TKI yang bekerja pada sektor formal, yaitu sebagai Anak Buah Kapal (ABK) dari kapal perikanan Taiwan. Secara jelas indikator TKI yakni warga negara Indonesia yang bekerja di luar negeri, bekerja di sektor formal sebagai ABK perikanan, ditempatkan pada kapal perikanan Taiwan, bekerja melalui prosedur penempatan tenaga kerja, dan memiliki Perjanjian Kerja Laut (PKL) dengan pihak pengguna.

1.7.2.2 Pelanggaran HAM

Definisi operasional pelanggaran HAM dalam penelitian ini adalah TKI sebagai ABK penangkap ikan milik Taiwan yang diperlakukan tidak manusiawi. Selain itu pelanggaran HAM juga dapat terjadi akibat kelalaian pemerintah. Secara jelas indikator pelanggaran HAM yakni kekerasan fisik maupun moral pada saat bekerja, jaminan kesehatan yang tidak jelas oleh perusahaan, jaminan kecelakaan kerja yang buruk, penelantaran pekerja yang disebabkan oleh perusahaan, kematian yang disebabkan oleh perusahaan, menghilangkan lapangan pekerjaan, serta negara mengambil kebijakan yang berakibat maraknya kemiskinan serta berdampak pada

pelanggaran HAM yang lebih berakibat lebih luas baik secara langsung atau tidak langsung.

1.7.2.3 Eksploitasi

Dalam penelitian ini eksploitasi yang dimaksud adalah memanfaatkan TKI ABK perikanan Taiwan secara berlebihan yang dilakukan oleh agensi atau majikan kapal demi keuntungannya sendiri. Secara jelas indikator eksploitasi yakni gaji yang tidak dibayarkan atau tidak sesuai perjanjian oleh pemilik kapal, pungutan yang dilakukan oleh agensi penyalur, jam kerja yang terlalu banyak dan tidak sesuai perjanjian, jam istirahat yang diberikan tidak sesuai perjanjian.

1.7.3 Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah tipe penelitian eksplanatif. Penelitian eksplanatif merupakan penelitian penjelasan yang menyoroti hubungan kausal antara variabel-variabel penelitian dan menguji hipotesis yang telah dirumuskan sebelumnya. (Sangarimbun dan Efendi, 1995:4). Terdapat dua variabel yang digunakan dalam penelitian ini, variabel pertama adalah terjadinya pelanggaran HAM pada TKI sebagai ABK di Taiwan, selanjutnya variabel kedua adalah Pemerintah Indonesia tetap menempatkan TKI sebagai ABK ke Taiwan.

1.7.4 Jangkauan Penelitian

Pada penelitian ini, jangkauan penelitian yang akan diambil adalah pada periode tahun 2013 sampai 2016. Peneliti menggunakan periode tersebut karena ketersediaan data yang diperlukan dalam penelitian ini.

1.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Terdapat dua teknik pengumpulan data dalam penelitian ini, yakni (1) Data primer, yaitu diambil melalui wawancara atau diskusi dengan pihak-pihak terkait atau para ahli guna memenuhi data yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Pengumpulan sumber data primer diambil dari wawancara dengan instansi pemerintah seperti Badan Penempatan dan Perlindungan Tenaga kerja Indonesia, Kementerian Ketenagakerjaan, dan non-pemerintah seperti Serikat Buruh Migran Indonesia dan *Indonesian Fisherman Association* (INFISA). (2) Data Sekunder, yaitu diambil melalui kajian pustaka seperti buku, literatur, jurnal ilmiah, artikel, dokumen, berita serta sumber-sumber lain yang berhubungan dalam penelitian ini.

1.7.6 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan teknik kualitatif. Teknik analisis kualitatif adalah dengan cara mengumpulkan data-data dari teknik pengumpulan data dan menyusun data tersebut secara sistematis. Lalu dilakukan pemilahan, pemusatan, dan penyederhanaan data yang dibutuhkan untuk mendukung penelitian ini, dan melakukan analisis menggunakan teori yang telah dipilih.

1.7.7 Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan

Bab ini merupakan bab pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, hipotesis, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II Penempatan dan Perlindungan TKI ABK Perikanan Taiwan: Antara Harapan dan Kenyataan

Bab ini menjelaskan tentang harapan Pemerintah Indonesia dengan memabarkan regulasi sebagai *output* dari kebijakan publik. Selanjutnya peneliti menjelaskan kenyataan yang terjadi dengan memabarkan masalah-masalah yang dihadapi TKI ABK Perikanan maupun masalah regulasi.

Bab III Analisis Anomali Kebijakan Pernempatan TKI ABK Perikanan Taiwan

Bab ini merupakan analisis mengapa Pemerintah Indonesia tetap menempatkan TKI sebagai ABK penangkap ikan milik Taiwan meskipun masih marak kasus pelanggaran hak asasi manusia dengan menggunakan pisau analisis yakni teori kebijakan publik dan teori pilihan rasional.

Bab IV Penutup

Bab ini peneliti akan menarik kesimpulan dari analisis serta hipotesis, dan memaparkan alasan Indonesia tetap menempatkan TKI ABK Perikanan Taiwan. Selain itu, peneliti juga akan memberikan tanggapan dan saran terhadap kasus yang di angkat.