*Disunting oleh*
**Nurul Azizah Zayzda, Agus Haryanto, dan Arief Bakhtiar Darmawan**

# Tindak Pidana Transnasional Terorganisasi di Asia Tenggara

# Tindak Pidana Transnasional Terorganisasi di Asia Tenggara

Aktivitas *Transnational Organized Crime* (TOC) telah lama dirasakan oleh berbagai negara sebagai gangguan keamanan khusus. Karakteristik aktivitasnya yang melampaui batas-batas negara, menjadikannya sulit ditangani tanpa melibatkan kerjasama internasional. Namun demikian, tidak mudah mengidentifikasi apa dan siapa mereka yang terlibat dalam aktivitas tersebut karena pengorganisasiannya bersifat rahasia. Buku ini, berusaha mengidentifikasi aktivitas TOC di berbagai bidang dan memahaminya dari perspektif ilmu hubungan internasional. Sebuah upaya yang patut mendapatkan apresiasi. Dengan menempatkan TOC sebagai "aktor" dalam hubungan internasional, maka studi hubungan internasional tidak lagi hanya fokus pada negara. Kajian ini telah membuka ruang lingkup yang lebih luas dari ilmu HI yang harus dipahami secara komprehensif.

Siti Daulah Khoiriati
*Dosen Senior Departemen Ilmu Hubungan Internasional FISIP UGM*

Walaupun masalah Tindak Pidana Transnasional Terorganisasi bukanlah hal yang baru, dan bahwa masalah transnasional telah diakui sebagai bagian dari kajian Hubungan Internasional, koleksi kajian Hubungan Internasional mengenai fenomena ini secara khusus masih relatif sedikit. Begitupun dalam perkuliahan di program-program Hubungan Internasional, isu ini cenderung diselipkan dalam mata kuliah lainnya. Buku ini bisa menjadi referensi untuk penstudi HI yang ingin mempelajarinya di bangku perkuliahan atau menjadi referensi untuk kajian TPTT. Ke depannya, TPTT bisa menjadi mata kuliah mandiri dengan fokus tidak saja pada keamanan tradisional namun juga aspek keamanan manusia dan untuk menumbuhkan pendekatan-pendekatan penyelesaian yang inovatif.

Sri Wijayanti
*Ketua Soedirman Center for Global Studies*
*Universitas Jenderal Soedirman*

# Tindak Pidana Transnasional Terorganisasi di Asia Tenggara

*Disunting oleh*

Nurul Azizah Zayzda, Agus Haryanto,

dan Arief Bakhtiar Darmawan

**Diterbitkan oleh:**
**Soedirman Center for Global Studies**
**Bekerjasama dengan Oceania Press**

**Tindak Pidana Transnasional Terorganisasi**

**di Asia Tenggara**

OCEANIA PRESS© 2020

ISBN : 978-602-0728-33-9
viii+160 hlm; 14 x 20,5cm

Penyunting : Nurul Azizah Zayzda, Agus Haryanto, dan Arief Bakhtiar Darmawan

Penyunting Bahasa: Faisal Ihsan

Desain Sampul : Ratih Ailsara

Layout : S. Arimba

Cetakan Pertama: 2020

Diterbitkan oleh
**Soedirman Center for Global Studies**
Jurusan Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Jenderal Soedirman
bekerjasama
**Oceania Press**
Jln. Imogiri Barat Km 5,5, Pandeyan, Bangunharjo, Sewon, Bantul, DIY.
Email: oceaniapress@gmail.com
Tlp. 081232972949

*Tindak Pidana Transnasional Terorganisasi di Asia Tenggara* / ZAYZDA, Nurul Azizah, dkk –Yogyakarta: Oceania Press, 2020

All rights reserved
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagain atau seluruh isi buku tanpa seizin dari penerbit

# *Kata Pengantar*

Buku *Tindak Pidana Transnasional Terorganisasi di Asia Tenggara* berupaya untuk memberikan gambaran umum mengenai isu-isu transnasional bagi pembaca umum dan penstudi Hubungan Internasional pada khususnya. Dengan menyoroti karakter sistem non-negara, serta persinggungan isu ini dengan isu lainnya seperti hak asasi manusia, serta isu perdamaian, buku ini mempelajari interaksi antara sistem transnasional dengan sistem negara-bangsa yang ada. Tulisan ini kami inisiasi untuk pengembangan mata kuliah *Transnational Organized Crime* di Jurusan Hubungan Internasional Universitas Jenderal Soedirman, dengan mengundang peserta kelas untuk turut berkontribusi, yaitu Nadya, Banyu Frank Grobbee, dan Pilari Agamenati Krisnasaputri.

Tim Editor dan penulis mengucapkan terima kasih kepada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, serta *Soedirman Center for Global Studies* Universitas Jenderal Soedirman atas dukungannya dalam penulisan dan penyelesaian buku ini. Secara khusus, kami mengucapkan terima kasih kepada Faishal Ihsan atas bantuannya dalam penyelesaian naskah ini. Tidak lupa kami ucapkan terima kasih kepada keluarga besar Jurusan Hubungan Internasional atas kepercayaannya, dan keluarga tim penulis untuk dukungan morilnya selama ini.

**Tim Editor**

# Daftar Isi

Kata Pengantar ‖ v

Daftar Isi ‖ iv

**BAB 1: Tindak Pidana Transnasional Terorganisasi: Pengantar**
(*Nurul Azizah Zayzda, Agus Haryanto, dan Arief Bakhtiar Darmawan)* ‖ 1

- Pendahuluan ‖ 2
- TPTT dalam Kajian Hubungan Internasional ‖ 6
- Struktur Buku ‖ 11
- *Mengapa Asia Tenggara?* ‖ 13
- Referensi ‖ 15

**BAB 2: Dari Transnasional ke Kejahatan Transnasional yang Terorganisir: Sejarah Ringkas**
*(Arief Bakhtiar Darmawan)* ‖ 17

- Pendahuluan ‖ 18
- Fase Pertama: Kontestasi Konsep Transnasional, Aktor Transnasional, dan Organisasi Transnasional ‖ 19
- Fase Kedua: Perluasan Konsep Kejahatan Transnasional ‖ 23
- Fase Ketiga: Kejahatan Transnasional yang Terorganisir sebagai Tantangan Global ‖ 27
- Penutup ‖ 31
- Referensi ‖ 32

**BAB 3: Kerja Sama Internasional dalam Penanganan dan Penanggulangan Kejahatan Transnasional**
(*Agus Haryanto)* ‖ 35

- Pendahuluan ‖ 36
- Munculnya Kerja Sama Internasional ‖ 37
- Fungsi Konvensi PBB dalam Kerja Sama Internasional ‖ 40
- Belajar dari Pengalaman Uni Eropa ‖ 41
- Ke Depan: Kerja Sama melalui Ekstradisi? ‖ 45
- Penutup ‖ 47
- Referensi ‖ 48

**BAB 4: Perdagangan Manusia di Asia Tenggara**
*(Nadya)* ‖ 49

- Pendahuluan ‖ 50
- Perdagangan Manusia ‖ 50
- Perdagangan Manusia di Asia Tenggara ‖ 55
- Penanganan Kejahatan Perdagangan Manusia di Asia Tenggara ‖ 60
- Penutup ‖ 63
- Referensi ‖ 64

**BAB 5: Perdagangan Narkoba Sebagai Kejahatan Transnasional yang Terorganisasi di Asia Tenggara**
(*Banyu Frank Grobbee)* ‖ 67

- Pendahuluan ‖ 68
- Memahami Perdagangan Narkoba dan Struktur Organisasinya ‖ 71
- Faktor Umum Pendorong Meluasnya Perdagangan Narkoba ‖ 75
- Era Kolonial dan Intersepsi Opium di Asia Tenggara ‖ 77
- Jaringan *Mainland Southeast Asia* dan Tiongkok ‖ 78
- Perdagangan Narkoba di *Insular Southeast Asia* ‖ 83

- Permasalahan Perbatasan, Keterbukaan Ekonomi, dan Perdagangan Narkoba Lintas-Batas di Asia Tenggara ‖ 85
- Perang Narkoba dan Kegagalannya di Asia Tenggara ‖ 87
- Penutup ‖ 90
- Referensi ‖ 91

**BAB 6: Pembalakan Liar di Asia Tenggara: Isu dan Inisiatif Kawasan**
*(Arief Bakhtiar Darmawan)* ‖ 95

- Pendahuluan ‖ 96
- Definisi Pembalakan Liar ‖ 97
- Pengaruh, Pendorong, dan Penyebab Pembalakan Liar ‖ 100
- Industri Hutan dan Pembalakan Liar di Asia Tenggara ‖ 102
- Inisiatif Penanganan Pembalakan Liar ‖ 111
- Penutup ‖ 116
- Referensi ‖ 118

**BAB 7: Terorisme di Asia Tenggara**
*(Pilari Agamenati Krisnasaputri)* ‖ 121

- Pendahuluan ‖ 122
- Keterkaitan Terorisme dengan Tindak Kejahatan Transnasional Terorganisasi ‖ 122
- Definisi Terorisme ‖ 123
- Peristiwa 9/11 sebagai Pemicu Perang Melawan Terorisme ‖ 125
- Kelompok serta Kasus Terorisme di Asia Tenggara ‖ 126
- Kerja Sama dan Penanganan Terorisme di Asia Tenggara ‖ 134
- Penutup ‖ 135
- Referensi ‖ 136

**BAB 8: Kejahatan Keuangan Transnasional: *Money Laundering* di Asia Tenggara**
*(Nurul Azizah Zayzda)* ‖ 139

- Pembiayaan Kejahatan Kriminal Transnasional ‖ 140
- *Money Laundering* ‖ 141
- *Tax Evasion* ‖ 144
- Rezim *Anti-Money Laundering* ‖ 145
- Konteks Asia Tenggara ‖ 147
- Referensi ‖ 150

**BAB 9: Refleksi Atas Tindak Pidana Transnasional Terorganisasi di Asia Tenggara: Penutup**
*(Nurul Azizah Zayzda)* ‖ 155

- Fokus: Kejahatan Transnasional di Asia Tenggara ‖ 156
- Kendala Penanganan Kejahatan Transnasional Terorganisasi ‖ 158

# BAB 1

# Tindak Pidana Transnasional Terorganisasi: Pengantar

*Nurul Azizah Zayzda, Agus Haryanto, dan Arief Bakhtiar Darmawan*

## Pendahuluan

*Transnational organized crime* atau tindak pidana transnasional terorganisasi (TPTT) pada umumnya merujuk kepada pidana perdagangan narkoba, perdagangan senjata ilegal, pencucian uang, perdagangan orang, perdagangan barang-barang curian atau bajakan, serta barang-barang lain yang tidak boleh diperdagangkan seperti hewan langka yang dilindungi dan benda budaya. Masing-masing tindak pidana di atas memiliki karakter yang berbeda-beda; faktor yang menyebabkan, modus, dan aktor-aktor yang terlibat. Bahkan tiap kartel memiliki cirinya sendiri yang tidak bisa digeneralisasikan (Shelley, 1995: 464). Persamaan di antara contoh-contoh di atas yang membentuk konsep TPTT khususnya karakter transnasionalnya adalah lokasi atau pelaku yang melintasi batas negara. Ini bisa berarti TPTT memiliki unsur jaringan kelompok dari berbagai negara. Beberapa karakter umum suatu organisasi kriminal dapat dikatakan organisasi kriminal dijelaskan Shelley (1995: 464) memiliki tiga karakter yakni basisnya berada di satu negara, melakukan tindak pidana di satu atau beberapa negara dan melakukan aktivitas ilegal dengan risiko ditangkap rendah.

Karakter transnasional dari TPTT seringkali pula dimaknai sebagai kejahatan yang dilakukan oleh *the outsiders*- orang asing atau kelompok yang berasal dari luar negara yang menghadapi masalah TPTT terkait. Edwards dan Gill (2002) menyebut cara berpikir ini sebagai ‘narasi resmi’ mengenai TPTT, yakni narasi yang dikembangkan oleh negara saat membangun strategi menangani TPTT. Dengan menyoroti perkembangan kebijakan negara dalam menangani TPTT, seringkali diperlihatkan bahwa TPTT merupakan entitas eksternal yang mengancam kedaulatan negara serta politik dan ekonominya. Di samping itu, dilihat dari sisi bisnisnya, TPTT dalam narasi ini dibedakan dari bisnis legal. Berbagai narasi kritis memberikan pemahaman yang berbeda mengenai hal ini. Salah satu kontribusi narasi kritis adalah pemahaman bahwa tidak semua bisnis legal bebas dari tindak pidana. Mereka dapat terlibat dalam pencucian uang, mendiversifikasi bisnisnya dengan aktivitas perdagangan gelap, atau melakukan penggelapan pajak (Edwards dan Gill, 2002: 260).

Banyak pula pelaku bisnis yang diuntungkan dengan adanya TPTT, seperti misalnya produsen senjata atau bisnis berlian (McMullin, 2009: 76). Kontribusi lain dari pandangan kritis adalah pemahaman bahwa TPTT bukan hanya entitas eksternal yang menyerang ke dalam, namun keberadaan mereka sendiri merupakan hasil dari kompleksitas manusia dan kebutuhan material (Bobic, 2014: 250).

Pada akhirnya, pendefinisian tindak pidana transnasional terorganisir dalam kerangka hubungan internasional telah dituangkan dalam *Convention against Transnational Organized Crime of 2000* atau yang dikenal sebagai Konvensi Palermo. Dalam Pasal 3 Ayat 2 Konvensi ini, yang dimaksud dengan pidana transnasional adalah yang memenuhi kriteria berikut:

1. Dilakukan di lebih dari satu negara
2. Dilakukan di satu negara, tapi bagian dari persiapan, perencanaan, kepemimpinan atau kontrolnya berada di negara lain
3. Dilakukan di satu negara tapi melibatkan kelompok pidana terorganisasi yang terlibat dalam aktivitas kriminal di lebih dari 1 negara
4. Dilakukan di satu negara tapi berdampak ke negara lain.

Dari definisi di atas, dapat dipahami bahwa negara perlu melihat kemungkinan yang luas mengenai siapa pelaku TPTT, meliputi aktor-aktor lokal dan internasional.

Adanya tindak pidana yang beroperasi di ruang transnasional ini dapat dijelaskan sebagai konsekuensi dari globalisasi ekonomi. Shelley (1995: 465) mengemukakan bagaimana TPTT pada dasarnya hadir dalam ruang yang sama dengan aktivitas ekonomi legal. Tiga hal yang menjadi fondasi berkembangnya tindak pidana transnasional adalah hal yang sama yang mendorong meningkatnya perdagangan internasional dan kerja sama ekonomi, yakni: ledakan kemajuan teknologi, *economic boom* pasca Perang Dunia, dan situasi geopolitik. Bagaimana ketiganya menjadi fondasi? Kemajuan teknologi didorong oleh kebutuhan untuk memudahkan aktivitas ekonomi seperti perdagangan dengan melalui transportasi dan

komunikasi. Bersamaan dengan *economic boom*, muncul aktor-aktor ekonomi baru dikarenakan terbukanya banyak kesempatan-kesempatan baru. Oleh karenanya pemanfaatan kemajuan teknologi transportasi dan komunikasi ini tidak hanya dimanfaatkan oleh pelaku ekonomi legal, namun juga ilegal. Bisa dikatakan bahwa dalam setiap lajur aktivitas transnasional yang legal, berkembanglah aktivitas transnasional yang ilegal.

Situasi geopolitik dijelaskan Shelley (1995: 466) merujuk kepada jatuhnya Uni Soviet dan perkembangan di dalam Uni Eropa yang menyebabkan batas negara berubah dan di banyak tempat, pengawasannya lemah. Menurutnya juga, konsep kebebasan bergerak bagi warga negara anggota Uni Eropa juga telah dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok kriminal. Ditambah lagi, pasca periode Perang Dingin, mulai merebak konflik-konflik etnis yang terjadi di dalam negara. Ini mendorong aktivitas perdagangan senjata ilegal, penyelundupan manusia dan perdagangan orang. Berakhirnya Perang Dingin khususnya memicu perkembangan aktor-aktor TPTT di negara-negara berkonflik. Kelompok bersenjata yang tadinya mendapat pendanaan dari negara-negara superpower harus mencari sumber uang baru. Embargo persenjataan sementara itu memunculkan perdagangan senjata ilegal (McMullin, 2009: 80).

Satu faktor lagi yang tidak bisa dipisahkan adalah masalah kemiskinan dan kurang kuatnya lembaga, dalam hal ini, negara. Bagaimana kelompok-kelompok kriminal ini mendapatkan anggotanya? Bagaimana mereka menentukan perempuan dan anak-anak yang diselundupkan? Berbagai contoh kasus menunjukkan bahwa sasaran utama adalah kelompok masyarakat dengan masalah kemiskinan dan kurang mendapat perhatian dari negara, berupa layanan publik dan kebijakan kesejahteraan (Bobic, 2014). Di sini cara yang digunakan tidak hanya sukarela, yakni merekrut personel dengan bujukan uang, namun juga paksaan atau penipuan seperti yang terjadi dalam kasus-kasus perdagangan orang. Pembahasan khusus mengenai beberapa topik TPTT dalam buku ini akan memberikan gambaran lebih jauh.

TPTT menjadi urgen untuk dibicarakan karena dampak sosial, politik dan ekonominya. Dampak dari tindak pidana seperti perdagangan narkoba dirasakan oleh masyarakat dengan adanya perubahan perilaku, masalah kesehatan hingga masalah keluarga dan lingkungan akibat ketergantungan pada obat-obatan. Di samping itu pada masyarakat di mana perdagangan narkoba telah menjadi bagian dari perekonomian, pengaruh lebih mendalam dirasakan pada sistem sosial dan tatanan negara. Diantaranya adalah pola kekerasan dalam masyarakat, posisi polisi dan kekuatan hukum, serta legitimasi politik. Pada kriminal perdagangan senjata ilegal, dampak ini dirasakan terutama pada masyarakat di wilayah berkonflik. Perdagangan manusia jelas memberikan ancaman pada keamanan individu. Kedaulatan negara turut menjadi tema utama ancaman negara karena pelanggaran hukum domestik yang dilakukan pelaku. Dampak ekonomi sementara itu lebih sulit diukur walau banyak peneliti yang memberikan perkiraan (lihat Schneider, 2013; Unger dan den Hertog, 2012). Penghasilan yang didapatkan dari bisnis ilegal perlu disembunyikan dari aliran keuangan legal untuk melindungi operasi kriminal itu sendiri. Kerugian ekonomi terjadi karena seperti perdagangan narkoba dan senjata, sangat banyak dana yang disedot dalam pembelian, serta pengalihan dana publik untuk penanganannya, atau justru tindak kriminal itu sendiri yang mengalihkan dana pemasukan negara, seperti penghindaran pajak ilegal.

Buku ini memberikan pengantar mengenai Studi TPTT dalam kajian Hubungan Internasional. Di bidang ini, kasus-kasus TPTT biasa dibicarakan dalam kerangka keamanan internasional. Ini menjadi menarik karena topik keamanan internasional pada awalnya berkembang dalam ranah *struggle for power* antarnegara. Pada periode Perang Dunia dan Perang Dingin, adalah negara yang menjadi ancaman bagi keamanan global. Kasus-kasus TPTT kemudian memberikan tantangan yang berbeda. Di sini tidak dibicarakan mengenai ancaman keamanan dengan perkembangan persenjataan negara rival, atau ancaman keamanan yang diakibatkan hegemoni satu negara adidaya.

Bagaimana akademisi Hubungan Internasional mempelajari TPTT dalam tataran praktis ber signifikansi pada perumusan solusi atas masalah yang dihadapi kedepannya. Ketika ilmu hukum, kriminologi dan sosiologi memberikan pemahaman yang mendasar mengenai mengapa orang melakukan tindak pidana kriminal, dampak sosialnya, serta aspek hukumnya, disiplin Hubungan Internasional dapat merumuskan bentuk-bentuk penyelesaian multilateral dan transnasional. Penyelesaian multilateral dalam berarti melibatkan peran aktif negara dan transnasional dalam artian mempertimbangkan karakter sosial masyarakat dimana masalah pidana transnasional terjadi. Bagaimana karakter transnasional dari suatu tindak pidana? Tekanan seperti apa yang diberikannya pada negara? Respon seperti apa yang dapat diberikan negara tanpa menciptakan masalah transnasional lainnya? Menjawab pertanyaan serupa ini juga berarti penstudi Hubungan Internasional perlu mengambil pendekatan multidisiplin untuk mampu menjelaskan tindak pidana transnasional. Perkembangan studi transnasional dalam disiplin ini memang mendapat banyak bantuan dari bidang ilmu lainnya.

## TPTT dalam Kajian Hubungan Internasional

TPTT, atau tindak pidana yang melintasi batas negara, bukanlah sebuah fenomena yang baru. Namun pembahasannya dalam kajian akademis Hubungan Internasional baru berkembang pesat setelah berakhirnya periode Perang Dingin, ditandai dengan munculnya jurnal-jurnal akademik dengan tema ini (Edwards dan Gill, 2002: 246). Dalam periode ini, perdebatan dalam kajian Hubungan Internasional mendapatkan perspektif-perspektif baru yang memberi arti penting ancaman-ancaman non-tradisional. Konsep *human security* atau keamanan manusia mengemukakan urgensi penanganan TPTT; bahwa berbagai kriminal seperti perdagangan narkoba, perdagangan dan perbudakan manusia merupakan ancaman serius bagi keamanan individu dan karenanya harus ditangani oleh negara.

Aktor transnasional sendiri mendapat tempat dalam kajian Hubungan Internasional diawali dengan perhatian kepada perkembangan aktivitas korporasi-korporasi multinasional. Salah satu pembahasan pertama mengenai aktivitas transnasional ditulis oleh Nye dan Keohane (1971) dalam *Transnational Relations and World Politics: An Introduction* yang muncul dua tahun setelah tulisan Kaiser 'Transnational Politics' dalam *Anachronistic Sovereignty.* Nye dan Keohane (1971) memiliki peran penting dalam memberikan definisi 'hubungan transnasional', yakni sebuah hubungan yang berbeda dari hubungan internasional dalam kategori aktornya. Apabila hubungan internasional secara tradisional adalah hubungan antara dua pemerintahan atau lebih, hubungan transnasional melibatkan setidaknya satu aktor non-negara. Hubungan transnasional meliputi interaksi antara pemerintah sebuah negara dengan aktor non-negara, interaksi antaraktor non-negara, dan hubungan antara organisasi internasional dengan aktor non-negara.

Cara pandang mengenai dunia dalam studi Hubungan Internasional sangat krusial dalam menentukan definisi atas suatu fenomena dan bagaimana meresponnya. Strange (1996, dikutip oleh Zabyelina, 2009) menyatakan bahwa teori-teori arus utama Hubungan Internasional Realisme dalam hubungan internasional memiliki asumsi dasar mengenai anarki internasional. Di samping itu, peran sentral negara membenarkan apabila negara memberlakukan berbagai tindakan termasuk kekerasan untuk menjaga tatanan sosial (Stoica, 2016: 14). Menurut Zabyelina (2009: 14), realisme cenderung tidak melihat signifikansi dari tindak pidana transnasional. Hal tersebut dapat dipahami melihat bagaimana dalam periode pemikiran realisme mendominasi politik internasional, fokus isu keamanan adalah pada peperangan antarnegara, pertandingan kekuatan dan perebutan hegemoni. Namun ketika persepsi ancaman dari TPTT sudah terbentuk, pandangan realisme akan mengutamakan pendekatan negara kuat untuk menghadapi pelaku pidana, termasuk dengan pendekatan kekerasan. Karakter marjinal dari ancaman tindak pidana transnasional mulai bergeser semenjak peristiwa 9/11, dimana aktor transnasional menunjukkan kemampuan mereka dalam membahayakan warga negara sebuah negara berdaulat dengan

kekuatan militer yang kuat. Terorisme kian terkait dengan TPTT, apakah dengan terkoneksi atau kemudian melakukan aktivitas kriminal itu sendiri (Bobic, 2014). Perang melawan terorisme yang dilakukan Amerika Serikat menunjukkan bagaimana pendekatan realisme telah membawa perang tidak lagi dengan negara lain tapi dengan aktor non-negara.

Kritik lain terhadap pendekatan realis yang tradisional adalah solusi yang tidak benar-benar menyelesaikan masalah. Misal dalam perang melawan terorisme, pendekatan yang digunakan dapat menciptakan *vicious cycle.* Kelompok teroris mungkin saja dikalahkan, namun perdamaian positif tidak tercipta karena dendam yang tidak diselesaikan. Di sisi lain, berbagai bentuk TPTT tetap menjadi marjinal ketika tidak memberikan ancaman nasional berarti, seperti perdagangan manusia.

Sementara itu prinsip kerja sama internasional dan penegakan hukum internasional menjadi prioritas bagi kaum liberal dalam menangani tindak pidana transnasional. Stoica (2016: 15) memberikan dasar bagi pemikiran liberal bahwa tindakan kriminal merupakan tindakan *deviant.* Menurut pemikiran ini, harapan untuk solusi TPTT adalah para pelaku mengakhiri tindakan mereka atau mengeksklusikan diri mereka dan menerima konsekuensi dari tindak kriminalnya (Stoica, 2016: 15). Yang harus dilakukan oleh negara adalah membuat ‘label’ pada aktivitas tertentu untuk menjadikannya tindak pidana di mata hukum negara, dan merumuskannya kembali dalam dokumen kerja sama internasional untuk menjadikannya tindak pidana transnasional (Zabyelina, 2009: 12). Bagaimana suatu tindakan mendapat label kriminal didasarkan pada kesepakatan bersama, diukur dari bahaya dari suatu tindak pidana, sesuai hasil pengamatan dan anjuran dari kelompok intelektual di suatu negara. Ini menjelaskan bagaimana rokok dapat menjadi komoditas legal sementara mariyuana dan obat-obatan terlarang lainnya menjadi ilegal meski sama-sama menyebabkan kecanduan atau ketergantungan pada pemakainya.

Melalui semangat liberalisme dalam menegakkan Hak Asasi Manusia (HAM), muncul rezim-rezim internasional lainnya untuk

menangani tindak pidana transnasional yang membahayakan HAM seperti perdagangan manusia. Di samping pada dasarnya tindak pidana ini beroperasi di luar hukum, perdagangan manusia menggunakan aspek kekerasan dan paksaan serta menghilangkan hak korban untuk bergerak, bertindak sesuai kemauannya dan untuk hidup layak. Pelanggaran HAM ini dilakukan untuk memenuhi kepentingan profit dari si pelaku. Namun kaum liberal menjadi cenderung lebih longgar terhadap pelanggaran HAM yang dilakukan aktor transnasional yang bekerja di dalam hukum atau beroperasi secara legal. Adakah rezim internasional yang secara khusus mengontrol dan menghukum operasi perusahaan multinasional yang menggunakan pekerja anak atau mempekerjakan buruh dengan upah rendah? Ketika tidak ada hukum nasional, dalam hal ini hukum negara tempat proses produksi, yang dilanggar, perusahaan multinasional tidak menjadi pelaku pidana transnasional. Barulah bila terjadi kasus seperti robohnya pabrik tekstil milik perusahaan transnasional di Bangladesh yang menewaskan ribuan buruhnya, kasus ini mendapat perhatian dan perusahaan diminta bertanggung jawab.

Kritik terhadap pendekatan liberal dalam memahami tindak pidana transnasional adalah sistem internasional di mana rezim penanganan pidana dibentuk berbasis pada negara, yang kurang sesuai untuk menghadapi aktor non-negara. Artinya penggunaan hukum di sini masih belum cukup untuk menghentikan tindak pidana karena tidak menyentuh akar permasalahan. Di sisi lain, hukum internasional bisa jadi berhadapan dengan kepentingan nasional yang tidak sejalan dengan kebutuhan hukum internasional. Satu kelemahan lain adalah karena hukum diciptakan dari kesepakatan, ia dapat luput dari memetakan tindak pidana transnasional atau dalam prakteknya dapat membahayakan apa yang ingin dilindunginya. Seperti halnya dalam penanganan tindak perdagangan manusia, tidak jarang dalam pelaksanaannya korban perdagangan manusia sendiri menjadi subjek hukum karena melanggar hukum nasional mengenai migrasi atau perpindahan manusia.

Bagaimanapun, pemikiran realis dan liberal mengenai aktor-aktor non-negara dalam hal ini pelaku TPTT ini masih merupakan pemikiran yang dominan. Hal ini terlihat dari perkembangan kesepakatan mengenai definisi tindak pidana, upaya-upaya penanganan baik itu melalui aksi unilateral, bilateral maupun multilateral. Kedua pemikiran ini dikatakan lebih dominan- ketika dibandingkan dengan pemikiran lain seperti konstruktivisme sosial dan Marxisme.

**Tabel 1. Perspektif Hubungan Internasional mengenai Tindak Pidana Transnasional Terorganisasi**

| Perspektif | Pandangan mengenai tindak pidana transnasional |
|---|---|
| Realisme | TPTT menjadi ancaman ketika mengganggu legitimasi politik atau stabilitas dalam negeri |
| Liberalisme | Bahaya TPTT adalah pada tegaknya hukum internasional, mengganggu progres kerja sama internasional, dan mengancam penegakan Hak Asasi Manusia |
| Konstruktivisme Sosial | Persepsi ancaman dikonstruksi oleh norma dan budaya yang membangun masyarakat |
| Marxisme | TPTT terjadi akibat kapitalisme dengan sistem kerja yang tidak adil dan ketidakberdayaan kaum proletar |

*Sumber*: Diolah oleh penulis dari Zabyelina (2009); Stoica (2016).

Pendekatan realis yang berfokus pada keseimbangan dan liberalis yang berfokus kepada perdamaian cenderung abai kepada proses terbentuknya konsep keamanan dan tindak pidana transnasional terorganisir. Setidaknya demikian pandangan perspektif Hubungan Internasional lainnya seperti Marxisme dan

Konstruktivisme. *Criminal nature* dari tindak pidana transnasional terorganisir cenderung tidak dikritisi dan tidak dipertanyakan dan solusi serta merta dibuat berdasarkan pemahaman ini. Hal ini dapat berdampak pada tidak terselesaikannya akar permasalahan yang menyebabkan tumbuh dan berkembangnya pidana transnasional, seperti yang menjadi perhatian pemikir Marxis. Dalam pandangan Marxis, TPTT terjadi karena keserakahan kapitalis dan ketidakberdayaan kelas proletar. Solusi Marxis adalah perubahan sistem kerja yang menyeimbangkan antara modal dan tuntutan kerja (Stoica, 2016: 15). Dengan demikian, walaupun lahir tindakan atau kebijakan yang berupaya menyelesaikan permasalahan yang mendasari tindak pidana transnasional, pendekatan liberal tidak akan mampu membebaskan masyarakat seutuhnya.

Perspektif konstruktivisme berusaha menjelaskan konsep 'tindak pidana transnasional' sebagai hasil dari konstruksi yang didasari pada norma dan budaya. Kerangka konstruktivisme mempelajari salah satunya bagaimana sosialisasi di dalam suatu komunitas atau kawasan yang menciptakan norma terkait keamanan. Analisis konstruktivisme lainnya menjelaskan sesuatu menjadi ancaman karena dianggap dapat membahayakan masyarakat dari segi budaya, sosial dan ekonomi.

**Struktur Buku**

Buku ini ingin memberikan kontribusi terhadap studi mengenai TOC dengan mempelajari interaksi aktor non-negara dengan negara, dalam hal ini negara-negara di Asia Tenggara. Kemudian akan dipelajari bagaimana aktivitas mereka mempengaruhi perilaku negara dan sebaliknya, bagaimana kondisi di dalam negara memberi ruang atau justru membatasi gerak-gerik TOC. Oleh karena itu, bagian kedua buku ini yang ditulis oleh Arief Bakhtiar Darmawan memberikan ringkasan sejarah terminologi pidana transnasional. Sejarah ini memberikan pula penjelasan lebih lanjut mengenai perkembangan TPTT dalam kajian Hubungan Internasional. Selanjutnya, bagian ketiga yang ditulis oleh Agus Haryanto

memberikan gambaran mengenai kerja sama internasional dalam penanganan TPTT.

Fokus bahasan dalam buku ini diberikan kepada beberapa tindak pidana berikut. Pertama, perdagangan manusia yang ditulis oleh Nadya. Isu perdagangan manusia dalam periode pasca perang dunia menunjukkan bagaimana masalah perbudakan yang sudah dihapuskan baik itu oleh negara melalui hukum domestik maupun melalui kesepakatan antarnegara semenjak abad ke-19, ternyata mengambil bentuk-bentuk yang baru. Tentunya dalam kacamata modern, perdagangan manusia tidak hanya lagi dilihat sebagai bentuk perbudakan dimana terdapat pemaksaan terhadap sekelompok manusia, tapi juga pelanggaran terhadap hukum mengenai migrasi. Bagi negara terutama sekali isu perdagangan manusia seringkali dikaitkan dengan pelanggaran aturan imigrasi yang ditangani dengan pengetatan pengawasan perbatasan. Yang kedua adalah isu perdagangan ilegal narkotika dan obat-obatan terlarang yang ditulis oleh Banyu Frank Grobbee. Perdagangan narkotika dan obat-obatan yang menyebabkan masalah kecanduan merupakan salah satu bentuk tindak pidana transnasional tertua di Asia Tenggara. Grobbee menjelaskan sejarah perdagangan opium di Asia Tenggara mulai dari pertama dibawa pedagang Arab, Portugis and India hingga mulai ditanam di Tiongkok dan kemudian di Thailand, Laos dan Burma. Wilayah ini disebut *Golden Triangle* dan memasarkan opium ke Amerika Serikat, Eropa dan Timur Tengah. Isu ketiga adalah *illegal logging* atau perdagangan kayu ilegal. Dalam buku ini, Arief Bakhtiar Darmawan mengamati dari keterkaitannya dengan tahapan pembangunan ekonomi serta capaian reformasi agraria di negara-negara Asia Tenggara. Yang terakhir adalah isu terorisme, ditulis oleh Pilari Agamenati Krisnasaputri. Dalam Konvensi Palermo dan Protokol pendukungnya, terorisme telah dikategorisasikan sebagai salah satu TPTT. Di luar metode kekerasan yang jelas melanggar hukum, terorisme terkait erat dengan berbagai tindakan ilegal seperti pemalsuan identitas, jual beli senjata ilegal, penyelundupan orang, pencucian uang. Fokus kepada tindak pidana keuangan diberikan dalam bab ketujuh buku ini yang ditulis oleh Nurul Azizah Zayzda. Bab ini mengkaji satu bentuk tindak pidana transnasional

terorganisasi yang terkait dengan semua tindak pidana di atas; *money laundering* atau pencucian uang dan *tax evasion* atau penghindaran pajak. Pembahasan di bagian terakhir buku ini menegaskan kembali sisi ekonomis dari TPTT dan bagaimana pengaruhnya pada 'keberlanjutan' tindak pidana ini lintas periode.

### *Mengapa Asia Tenggara?*

Asia Tenggara tengah mengalami perkembangan pesat dalam bidang ekonomi dilihat dari industrialisasi dan kuatnya aktivitas bisnis di kawasan ini. Mulai dari industri manufaktur, pertambangan, perkebunan, pariwisata dan perbankan, beberapa negara Asia Tenggara seperti Singapura dan Malaysia mulai menjadi salah satu negara *emerging economy*. Thailand menjadi salah satu pusat pariwisata dunia melalui kebudayaan dan keunikannya. Globalisasi dan pembangunan ekonomi seperti telah dibahas pada bagian sebelumnya, membuka pintu tidak hanya bagi aktivitas legal, namun juga memberi celah-celah baru bagi aktivitas ilegal. Asia Tenggara menyaksikan pesatnya aktivitas perdagangan narkotika dan obat-obatan terlarang, perdagangan kayu ilegal, dan jual beli barang-barang ilegal lainnya. Selain itu, dipicu oleh berbagai faktor seperti kesenjangan pembangunan dan masalah kemiskinan, kini di kawasan inipun terdapat banyak aktivitas perdagangan orang dan penyelundupan orang- keduanya kadang terjadi bersamaan. Terakhir, masalah sosial dan politik di kawasan ini masih diikuti dengan aksi-aksi terorisme, beberapa dipengaruhi juga oleh konstelasi politik di luar kawasan, seperti Timur Tengah.

Di saat yang bersamaan, regionalisme dan berbagai bentuk kerja sama bilateral dan multilateral di Asia Tenggara terus memperkuat karakter kelembagaannya. ASEAN pada hari ini sudah berkembang jauh dari organisasi regional bersifat politis yang dibentuk pada tahun 1967. Lebih jelasnya lagi perkembangan ASEAN sebagai komunitas keamanan ditandai oleh hal-hal berikut. Pertama, ditandatanganinya Deklarasi Zona Perdamaian dan Kebebasan pada tahun 1971. Kemudian pada tahun 1976, dilakukan

Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN (*ASEAN Summit*) yang pertama yang menghasilkan *ASEAN Concord; Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* dan Persetujuan Pendirian Sekretariat ASEAN. Pada tahun 1994, pertemuan pertama *ASEAN Regional Forum* dilakukan dan pada tahun 1995 *Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone* ditandatangani. Tahun 1997 dilakukan pertemuan pertama *ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime* yang menghasilkan *Declaration on Transnational Crime*. Tahun 1999 dibentuk *Senior Official Meeting on Transnational Crime* di mana kepemimpinan untuk penanggulangan *transnational crime* dirincikan. ASEAN Action Plan to Combat Transnational Crime dirumuskan pada tahun yang sama. Tahun 2006 *ASEAN Defence Ministers Meeting* pertama dilakukan. Beberapa kerja sama yang lebih spesifik menanggulangi bentuk pidana transnasional pun mulai dibentuk. Tahun 1998 *Joint Declaration for a Drug-Free ASEAN* by 2010 ditandatangani. Tahun 2001 ditandatangani *ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism*. Tahun 2004 dihasilkan *ASEAN Declaration against Trafficking in Persons particularly Women and Children* dan pada tahun 2015 dihasilkan *ASEAN Convention against Trafficking in Persons especially Women and Children* pada tahun 2015.

Di samping bentuk-bentuk kerja sama di atas, ASEAN juga telah memiliki berbagai mekanisme untuk menangani isu-isu keamanan non-tradisional seperti isu HAM dan isu lingkungan. Beberapa mekanisme tersebut adalah *ASEAN Intergovernmental Commissioner on Human Rights* yang dibentuk tahun 2009 dan *ASEAN Human Rights Declaration* yang dihasilkan pada tahun 2012. Sementara itu untuk isu lingkungan, berbagai kerja sama telah dibuat, seperti *ASEAN Ministerial Meeting on the Environment* yang dimulai sejak tahun 1981 dan diadakan setiap dua tahun. Pada tahun 2002 *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* ditandatangani.

Memperhatikan hal-hal di atas, gambaran utuh atas perkembangan aktivitas kejahatan transnasional dan kerja sama intra kawasan diperlukan untuk melihat hubungan timbal balik di antara keduanya. Perkembangan kerja sama di bidang keamanan ini

menghasilkan dan mempertahankan prinsip *non-interference* dan mengutamakan resolusi konflik dan hubungan baik. Prinsip ini pada akhirnya memberi bentuk tersendiri pada bagaimana ASEAN mengatasi permasalahan pidana transnasional terorganisasi, yang berbeda dari kawasan lainnya. Analisis mengenai efektivitas rezim regional ini akan dijabarkan lebih terperinci dalam bab-bab berikutnya.

**Referensi**


Bobic, M. (2014). Transnational organised crime and terrorism: Nexus needing a human security framework. *Global crime*, *15*(3-4), 241-258.

Edwards, A., & Gill, P. (2002). The politics of 'transnational organized crime': discourse, reflexivity and the narration of 'threat'. *The British journal of politics & international relations*, *4*(2), 245-270.

McMullin, J. (2009). Organised criminal groups and conflict: the nature and consequences of interdependence. *Civil Wars*, *11*(1), 75-102.

Nye, J. S., & Keohane, R. O. (1971). Transnational relations and world politics: An introduction. *International organization*, *25*(3), 329-349.

Schneider, F. (2013). The financial proceeds of transnational organized crime all over the world: some new empirical facts. *SAIS Review of International Affairs*, *33*(1), 91-121.

Shelley, L. I. (1995). Transnational organized crime: an imminent threat to the nation-state?. *Journal of international affairs*, *48*(2), 463-489.

Stoica, I. (2016). Transnational organized crime. An (inter) national security perspective. *Journal of Defense Resources Management (JoDRM)*, *7*(2), 13-30.

Unger, B., & Den Hertog, J. (2012). Water always finds its way: Identifying new forms of money laundering. *Crime, Law and Social Change*, *57*(3), 287-304.

Zabyelina, Y. (2009). Transnational organized crime in International Relations. *Central European Journal of International & Security Studies*, *3*(1), 11-22.

# BAB 2

# Dari Transnasional ke Kejahatan Transnasional yang Terorganisir: Sejarah Ringkas

*Arief Bakhtiar Darmawan*

## Pendahuluan

Pembahasan bagian kedua buku ini menitikberatkan pada sejarah ringkas yang membentuk istilah kejahatan transnasional yang kita pahami saat ini. Penulis membagi bab kedua menjadi tiga bagian. Pembagian ini didasarkan atas fase-fase kontestasi dan penggunaan istilah yang terus berkembang sejak tahun 1970-an. Secara umum, tiap dekade tertentu menawarkan bahasan baru yang mempertajam pengetahuan kita mengenai apa yang terjadi dalam hubungan internasional. Pada bagian ini, daripada memberi fokus yang berlebihan kepada perbedaan atau perdebatan mengenai istilah atau konsep, penulis berusaha lebih mengamati proses saling silang dalam bidang akademis maupun praktek.

Fase pertama merupakan fase kontestasi konsep aktor transnasional, dan organisasi transnasional. Pembahasan yang bersumber dari dunia akademis merupakan kerangka bagian ini. Pada fase pertama ini, seperti yang sebagian telah dipaparkan dalam bab pertama, aktor non-negara menjadi pembeda yang mempengaruhi aktor negara dalam membuat kebijakan. Fase kedua berusaha menjelaskan bagaimana perubahan konsep kejahatan transnasional yang dalam prakteknya masih dipahami secara sederhana menjadi konsep yang dipahami secara lebih luas. Seiring dengan semakin berkembangnya pembicaraan mengenai globalisasi pada tahun 1980-an, akibat dari adanya saling keterkaitan dan saling ketergantungan di antara para aktor hubungan internasional, konsep kejahatan transnasional yang tadinya hanya sebatas kejahatan ekonomi korporasi juga ikut meluas dalam bidang-bidang lainnya, seperti obat-obatan terlarang, migrasi internasional, dan perdagangan internasional. Alhasil, perdagangan gelap narkoba, penyelundupan manusia, dan penjualan senjata ilegal masuk dalam kategori kejahatan transnasional. Fase ketiga menunjukkan bahwa mulai tahun 2000-an, istilah TPTT mulai muncul dalam dokumen-dokumen legal yang disusun oleh negara atau organisasi internasional.

## Fase Pertama: Kontestasi Konsep Transnasional, Aktor Transnasional, dan Organisasi Transnasional

Beberapa dekade terakhir, terminologi 'transnasional' telah dipakai dalam berbagai literatur dari berbagai disiplin ilmu. Tiga kata kunci yang pertama-tama penting untuk dibahas di bagian ini adalah transnasional, aktor transnasional, dan organisasi transnasional. Untuk memahaminya lebih jauh, kita perlu membahas mengenai setidaknya dua literatur hubungan internasional yang muncul pada tahun 1970-an. Kedua literatur ini merupakan materi yang relevan dari para pemikir besar di masanya untuk mengamati bagaimana kontestasi konsep transnasional berkembang sampai nantinya berjalan ke arah kejahatan transnasional.

Pada awal tahun 1970-an, Joseph Nye dan Robert Keohane dalam tulisannya *Transnational Relations and World Politics: An Introduction* memperkenalkan konsep aktor transnasional. Sebelumnya, para akademisi memang menulis mengenai pentingnya interaksi antarmasyarakat. Namun, tulisan Nye dan Keohane (1971) memiliki lima poin utama yang memberi arti bagi aktor transnasional bagi orientasi kebijakan dan usaha teoritis dalam merumuskannya. Pertama, hubungan internasional tidak lagi hanya didominasi oleh pendekatan tradisional yang mengacu pada relasi antarnegara. Pendekatan tradisional melihat negara sebagai aktor yang memiliki tujuan dan kekuatan. Negara adalah unit dasar dalam politik internasional yang bertindak melalui agen-agen utama, dalam hal ini diplomat dan tentara. Dalam pendekatan tradisional, kita berusaha mendalami interaksi kebijakan antarpemerintah yang menghasilkan pola perilaku tertentu dalam politik internasional. Tapi kini banyak aktor yang bisa mempengaruhi hubungan internasional. Nye & Keohane memberi perhatian pada fenomena yang lebih luas daripada fokus pada aktor negara, seperti perusahaan multinasional, gerakan revolusioner, jaringan akademisi, atau kartel internasional. Kedua, efek relasi transnasional dalam politik antarnegara. Dalam bidang ekonomi, kebijakan suatu negara dalam bisnis dan perbankan berpotensi memberikan efek yang luas dalam sistem perdagangan internasional. Dalam bidang komunikasi global, kelompok radikal di

negara A bisa melakukan strategi politik dan taktik yang sama dengan kelompok radikal di negara B, meskipun kedua kelompok ini tidak pernah menjalin kontak langsung. Hal ini bisa terjadi, misalnya, karena berita di televisi. Munculnya aktor non-negara yang memiliki tujuan berlawanan dengan kebijakan negara merupakan masalah bagi pemerintahan suatu negara.

Ketiga, berkurangnya kontrol negara. Hal itu bukan berarti negara tidak lagi menjadi aktor penting. Keohane & Nye tetap beranggapan bahwa negara merupakan aktor penting dalam hubungan internasional. Namun, seiring dengan karakter negara yang selalu berusaha mempertahankan kontrol atas situasi di sekitarnya, negara dihadapkan pada tantangan kesenjangan antara keinginan untuk mengontrol dan kapabilitas untuk melakukannya. Pertanyaan yang muncul dari adanya pola baru ini adalah apakah negara mampu mengontrol nilai-nilai atau ide baru dari luar batas wilayah yang masuk ke masyarakatnya. Keempat, efek hubungan transnasional terhadap alokasi nilai dan ketimpangan antarnegara. Nye & Keohane mengutip beberapa pendapat yang menyatakan bahwa hubungan transnasional hanya julukan baru bagi fenomena lama imperialisme. Namun, Nye & Keohane mencatat bahwa memang perlu bagi kita untuk meneliti dan membuka diri mengenai apakah organisasi atau interaksi transnasional memiliki implikasi terhadap kesejahteraan dan keamanan negara atau wilayah tertentu. Kelima, tantangan relasi transnasional terhadap organisasi internasional seperti yang kita pahami selama ini. Dengan jaringan transnasional yang meningkat, negara-negara akan sulit untuk mengatasi sendiri masalah yang ada. Pertanyaan yang penting untuk dijawab kemudian adalah bagaimana dan apa tindakan yang harus dilakukan oleh institusi antarnegara untuk mengontrol tren transnasional yang muncul.

Literatur kedua yang relevan ada di dalam Jurnal *World Politics*. Pada tahun 1973, terbit tulisan Samuel Huntington dalam jurnal itu yang berjudul "Transnational Organizations in World Politics". Di awal artikel, Huntington menulis daftar 12 organisasi berikut: Anaconda, Strategic Air Command, Intelsat, Unilever, Chase Manhattan, Ford Foundation, AID, Catholic Church, J. Walter

Thompson, CIA, Air France, dan World Bank. Huntington ingin menunjukkan bahwa 12 organisasi tersebut hanya memiliki sedikit kesamaan. Organisasi itu terbagi antara publik dan privat, nasional dan internasional, berorientasi keuntungan dan amal, religius dan sekuler, sipil dan militer, serta baik dan keji. Tiga karakter yang sama adalah: (1) birokrasi yang besar, terorganisir, dan terpusat; (2) memiliki fungsi teknis masing-masing yang terbatas, seperti mengumpulkan intelijen, menginvestasikan uang, menyampaikan pesan, mempromosikan penjualan, produsen tembaga, melepaskan bom, dan menyelamatkan nyawa; (3) fungsi tersebut dijalankan dengan melintasi satu atau lebih batas-batas internasional. Ringkasnya, menurut Huntington, mereka adalah organisasi transnasional dan beroperasi dalam lingkup transnasional.

Melalui tulisannya, Huntington menyinggung tulisan Nye & Keohane pada tahun 1971 yang masih kabur dalam menjelaskan transnasional. Jika menurut Nye & Keohane kata transnasional mencakup semua interaksi yang melintasi batas negara di mana minimal salah satu pihak bukan merupakan organisasi pemerintah atau organisasi antarpemerintah, Huntington fokus pada hal lebih rinci. Dengan menambahkan karakter publik-privat dalam aktivitasnya, Huntington membahas tentang organisasi transnasional, yaitu organisasi yang memiliki birokrasi yang terpusat dan fungsi yang spesifik dengan aktivitas di lebih dari satu negara. Dengan karakter tersebut, Unilever dan General Motors sama-sama masuk dalam kriteria Huntington dan Keohane & Nye, tapi AID dan US Air Force hanya masuk dalam kriteria Huntington. General Motors, pada masa Huntington menulis artikelnya, memiliki 53 pabrik atau fasilitas di 25 negara di luar Amerika dengan penjualan sekitar $24 miliar. Jumlah itu, menariknya, hampir sama dengan US Air Force, yang memiliki 54 instalasi yang tersebar di 20 negara, dengan anggaran sekitar $27 milar. Keduanya sama-sama terlibat secara langsung di lokasi mereka berada dan berkontribusi terhadap kebutuhan pertahanan domestik akan pesawat tempur atau konsumsi domestik akan bahan bakar. Keduanya sama-sama memiliki orientasi pasar yang luas, satunya dalam bidang pertahanan, satunya dalam bidang penjualan produk. Keduanya juga diharapkan mampu untuk

memenuhi dan merespon kebutuhan global dengan sentralisasi pengambilan keputusan dalam organisasi. Adanya pabrik atau instalasi kedua organisasi tersebut juga memiliki kesamaan dalam hal persetujuan negara tuan rumah. Pertumbuhan yang cepat dan orientasi yang mengglobal dari GM dan USAF merupakan dimensi baru di dalam politik dunia.

Lebih jauh lagi, Huntington merasa perlu untuk menegaskan perbedaan istilah antara "transnasional", "multinasional", dan "internasional". Kata "nasional" merupakan istilah yang menghubungkan ketiga istilah tersebut. Sebuah organisasi disebut organisasi transnasional jika operasi teritorialnya berada di dua atau lebih negara. Satu lainnya disebut organisasi internasional jika kontrol organisasi tersebut dibagi secara eksplisit di antara perwakilan dua atau lebih negara. Sementara itu, organisasi multinasional lebih merujuk kepada adanya pegawai dari dua atau lebih negara yang berpartisipasi dalam operasinya. Hal ini membuat kita bisa mengamati beberapa perbedaan dalam praktek. Bank Dunia, misalnya, adalah organisasi internasional dalam kontrol, organisasi multinasional dalam personel, dan organisasi transnasional dalam operasi. Beberapa organisasi internasional juga mungkin saja tidak beroperasi secara transnasional, seperti *European Organization for Nuclear Research* (CERN) yang meski personelnya multinasional tapi operasinya berada pada satu laboratorium dalam satu lokasi. Sebagai contoh lain, berbeda dengan Air Afriqan yang internasional dalam kontrol karena dimiliki oleh gabungan beberapa negara dan perusahaan Prancis, Pan American adalah transnasional dalam operasinya tapi nasional dalam kontrol. Logika ringkasnya, negara-negara berpartisipasi dalam organisasi internasional, dan organisasi transnasional beroperasi di antara negara-negara. Perbedaan yang juga patut dicatat adalah, organisasi internasional dibentuk untuk memfasilitasi kepentingan umum di antara unit-unit negara, organisasi transnasional dibentuk untuk memfasilitasi satu kepentingan di beberapa unit negara. Sementara itu, organisasi internasional butuh persetujuan di antara negara, organisasi transnasional butuh akses ke dalam negara.

Untuk memahami analisis para akademisi di atas, pada fase pertama ini, kontestasi konsep tersebut membuat transnasional menjadi faktor yang mengubah situasi politik pada level domestik maupun level internasional. Pertama, dalam level domestik, pembuatan kebijakan tidak lagi dihasilkan dari pertempuran di antara beberapa kelompok kepentingan yang berbeda di dalam negeri. Setidaknya, negara harus berurusan dengan perusahaan atau organisasi transnasional lain yang memiliki keinginan untuk mendirikan pabrik atau kantor di negara tuan rumah. Kedua, dalam level internasional, peran aktor non-negara menjadi perhatian dalam sistem internasional. Aktor seperti birokrasi pemerintah yang membangun ikatan dengan negara lain tetap menjadi aktor penting. Namun, aktor transnasional yang mengejar kepentingan di negara yang berbeda juga memiliki peran dalam mempertajam hubungan internasional. Aktor transnasional bahkan bisa menjalankan tindakan yang berlawanan dengan kepentingan negara di mana aktor transnasional tersebut berada. Oleh karena itu, tindak kejahatan transnasional sangat mungkin muncul dari situ. Namun sampai pada fase ini, orang tidak banyak berbicara mengenai kejahatan transnasional. Kejahatan transnasional baru banyak dibicarakan mulai tahun 1980-an.

**Fase Kedua: Perluasan Konsep Kejahatan Transnasional**

Istilah kejahatan transnasional pada awalnya tidak memiliki cakupan luas seperti yang kita pahami pada saat ini. Perbedaan itu ada pada istilah yang masih dipahami secara sederhana, yaitu dalam konteks ekonomi global (Felsen & Kalaitzidis, 2005). Hal itu terutama yang berkaitan dengan korporasi transnasional. Jadi, jika pada fase pertama aktor transnasional telah dipandang memiliki banyak bentuk, pada fase kedua kejahatan transnasional belum dipahami dari berbagai macam praktek transnasional. Dokumen penting yang memperlihatkan pemahaman tersebut adalah *Fifth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* tahun 1975. Hal ini kemudian diperkuat oleh tulisan John Braithwaite dalam Jurnal *International Journal of the*

*Sociology of Law* melengkapi analisis dokumen PBB tersebut. Pada tahun 1979, John Braithwaite menulis artikel yang berjudul *Transnational Corporations and Corruption: Toward Some International Solutions.*

Dokumen *Fifth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* merupakan dokumen PBB yang membahas mengenai konsekuensi kriminalitas yang terjadi terhadap ekonomi dan sosial. Konvensi itu sendiri diselenggarakan di Jenewa, Swiss, pada tahun 1975. Dokumen itu menyatakan bahwa kejahatan yang ada saat ini telah memberikan efek buruk dan kerugian bagi setiap orang di dunia. Tidak hanya membahas kerugian finansial, kejahatan terorganisir yang dipahami sebatas sebagai sebuah kejahatan bisnis juga meliputi pencurian tanpa menggunakan kekerasan seperti pencurian dan penyelundupan barang antik. Sebagai luaran, kongres tersebut mengadopsi sebuah deklarasi untuk melindungi semua orang dari penyiksaan serta perlakukan dan hukuman yang tidak manusia.

Secara mendetail, ada tiga istilah transnasional yang muncul dalam dokumen tersebut. Dari 9 kali kemunculannya, empat kali berkaitan dengan "korporasi transnasional" dan tiga kali berkaitan dengan "ekonomi transnasional". Kata "kejahatan transnasional" hanya muncul dua kali, yaitu pada nomor 20 dan 23. Pada nomor 20, kejahatan yang dimaksud memiliki kaitan dengan ekonomi. Tidak adanya perlindungan yang legal dalam cara memperlakukan karyawan, misalnya, merupakan salah satu bentuk kejahatan transnasional yang dilakukan oleh perusahaan multinasional atau korporasi transnasional. Di nomor 23, dokumen tersebut menyatakan bahwa kejahatan yang melibatkan kekerasan dan memiliki pengaruh terhadap kerusakan badan bisa membawa resiko yang nyata. Kejahatan transnasional yang melibatkan kekerasan juga berpotensi menghambat investasi dan menambah beban pengeluaran perusahaan luar yang harus menawarkan gaji dan asuransi yang tinggi untuk karyawan yang bersedia bekerja di daerah berbahaya.

Braithwaite (1979) mengamati kejahatan transnasional dengan isu yang kurang lebih sama dengan yang diangkat oleh PBB. Dalam

pengantarnya, Braithwaite menulis bahwa lima tahun terakhir korupsi yang dilakukan korporasi transnasional Amerika menjadi pembahasan yang menarik bagi hampir setiap orang kecuali ahli kriminologi. Dengan sedikit menyindir, Braithwaite melihat para ahli kriminologi lebih sibuk mengamati kelas pekerja di pinggiran kota, penjara, dan pengadilan. Oleh karena itu, jurnalis merupakan pihak pertama yang menceritakan pada dunia bagaimana selama lima setengah tahun sampai 1975 Lockheed Aircraft membayar $22 juta kepada pejabat pemerintah dan politikus partai negara lain untuk mengamankan kontrak penjualan. Di antara pejabat itu adalah Perdana Menteri Tanaka dari Jepang dan Pangeran Bernhard dari Belanda. Pada tahun 1976, Boeing dan Rockwell International Corporation juga dilaporkan melakukan hal yang sama.

Suap dan korupsi yang dilakukan oleh korporasi besar merupakan permasalahan yang serius. Ironisnya, semangat kapitalisme membuat korporasi berada di pihak yang sulit untuk memilih antara menjauhkan diri dari korupsi dan mengambil profit semaksimal mungkin. Pegawai pemerintah dari negara berkembang yang telah disuap dan kemudian mengusulkan bahwa negara sebaiknya membeli pesawat terbang yang lebih mahal namun kurang cocok dengan kebutuhan berarti telah membuang-buang jutaan dolar uang rakyat. Dengan demikian, menurut Braithwaite (1979: 126), kasus suap yang terjadi antara pelaku bisnis dan pemerintah telah membuat pemerintah melakukan tindakan yang melawan kepentingan publik nasional dan lebih mementingkan kepentingan transnasional. Politisi partai dan pejabat pemerintah suatu negara yang semakin korup menunjukkan rendahnya prinsip politik yang dipegang golongan elit itu.

Sementara bagi korporasi transnasional, tindakan suap dan korupsi mempertegas sikap jahat mereka dalam dua hal, yaitu merampas daya beli orang miskin untuk memberi makan orang-orang kaya dan membawa penguasa untuk lebih pro pada kepentingan korporasi transnasional daripada kepentingan nasional. Dalam hal ini, perhatian dunia masih tertuju kepada perusahaan multinasional yang terus berkembang dan berpengaruh terhadap kondisi sosial di negara-

negara berkembang atau negara miskin. Beberapa akademisi berargumen bahwa eksploitasi korporasi transnasional terhadap negara miskin telah menimbulkan relasi ketergantungan dan menghasilkan korupsi politik di kalangan pejabat negara tersebut.

Selama tahun 1980-an, kejahatan transnasional mulai dideskripsikan dalam lingkup aktivitas kriminal yang lebih luas, tidak lagi hanya terkait korporasi transnasional (Felsen & Kalaitzidis, 2005: 5). Mickolus (1980), misalnya, menulis sebuah buku mengenai terorisme transnasional. Akademisi seperti MacNamara dan Stead (1982) memasukkan isu seperti penyelundupan manusia, penyelundupan senjata, tindak pidana penipuan, serta terorisme. Hal itu terus berlangsung pada tahun 1990-an. Martin dan Romano (1992) membahas subjek-subjek kejahatan transnasional seperti terorisme, perdagangan gelap narkoba, kegiatan spionase, serta perdagangan senjata. Pada tahun-tahun ini, istilah "kejahatan transnasional yang terorganisir" telah dipakai oleh para akademisi (Reuter & Petrie, 1995).

Menguatnya minat dan diskusi mengenai tema kejahatan transnasional pada tahun 1990-an menjadi pendorong tersendiri bagi perluasan isu kejahatan transnasional. Hal ini tidak lepas dari meluasnya pengaruh globalisasi yang membuat batas-batas kedaulatan dan hambatan geografis negara menjadi lebih mudah ditembus dan diatasi. Pada pertengahan 1980-an sampai akhir tahun 1990-an, globalisasi memberikan pengaruh yang signifikan bagi ekonomi politik global. Perusahaan multinasional mulai tumbuh dengan pesat. Pada tahun 1969, hanya ada sekitar 7.300 perusahaan multinasional. Pada tahun 1988, jumlah itu meningkat menjadi sebanyak 18.500 perusahaan. Pada periode yang sama, investasi luar negeri langsung juga meningkat. Pada tahun 1980-an, Amerika Serikat dan negara-negara Barat dan negara maju lain (seperti Jepang) memiliki kontribusi sebesar 90 persen investasi luar negeri langsung dari total investasi dunia. Dari tahun 1986 sampai tahun 1991, kontribusi Amerika Serikat dan negara-negara Barat adalah $131,7 miliar dari total $180,5 miliar atau setidaknya hampir tiga per empat dari keseluruhan total aliran investasi luar negeri dunia (Oatley, 2011:

162-163). Dalam konteks bahasan kejahatan transnasional, globalisasi tidak hanya membuat kemudahan perpindahan barang, uang, atau manusia melalui ekonomi global, tetapi juga memfasilitasi pergerakan 'uang kotor' dan pergerakan narkoba, barang palsu atau bajakan, senjata, bahkan material nuklir.

Negara-negara di dunia dalam arena internasional juga mulai menyadari perluasan praktek kejahatan transnasional. Pada tahun 1995, *Ninth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* yang diadakan di Mesir membahas tindakan yang diperlukan untuk melawan kejahatan transnasional dan kejahatan yang terorganisir. Isu-isu yang dicantumkan dalam dokumen lebih luas daripada isu dalam kongres ke-5 seperti yang telah dipaparkan di atas. Isu-isu itu diantaranya meliputi: terorisme, perdagangan gelap narkoba, perdagangan gelap senjata, penyelundupan gelap manusia, pemalsuan uang, korupsi, kejahatan terhadap barang-barang bernilai budaya tinggi, kejahatan yang terkait alat telekomunikasi dan komputer, serta masalah pencucian uang. Tindakan-tindakan yang diperlukan, sebagai contoh, negara-negara dihimbau untuk melakukan kerja sama yang lebih efektif untuk mencegah dan mengontrol kejahatan transnasional dan kejahatan yang terorganisir, seperti perjanjian ekstradisi atau pendampingan bersama untuk mencegah kekebalan hukum. Negara-negara juga dihimbau untuk saling bertukar informasi dalam bentuk pengalaman dan praktek penanganan terkait kejahatan transnasional yang terorganisir.

### Fase Ketiga: Kejahatan Transnasional yang Terorganisir sebagai Tantangan Global

Pada tahun 1990-an, pembicaraan mengenai kejahatan transnasional berjalan lebih intens daripada dekade-dekade sebelumnya. Setidaknya ada beberapa perubahan situasi, baik internasional maupun domestik, yang mengubah prioritas kebijakan Uni Eropa dan Amerika Serikat. Perubahan prioritas itulah yang mendorong tumbuhnya ancaman kejahatan transnasional sebagai

kesadaran global. Perubahan itu diawali oleh kolapsnya ekonomi negara bekas Komunis di bagian timur Eropa. Situasi itu menyebabkan naiknya migrasi dari Eropa Timur yang melintasi kawasan Eropa Barat. Penegakan hukum dan kontrol yang lemah di perbatasan negara-negara bekas Komunis meningkatkan aktivitas ilegal, seperti perdagangan gelap narkoba, penyelundupan rokok dan alkohol, perdagangan gelap senjata api, penyelundupan imigran gelap, pencucian uang, dan korupsi. Perang di wilayah Balkan menunjukkan bahwa krisis politik internasional pasca-Perang Dingin berkontribusi terhadap terbentuknya jaringan aktivitas kriminal baru. Pecahnya konflik, rusaknya institusi, dan perpindahan penduduk besar-besaran dari negara pecahan Yugoslavia menciptakan peluang bagi para kriminal untuk membentuk jaringan kriminal.

Instabilitas di negara-negara bekas Komunis itulah yang mempengaruhi kebijakan di Eropa Barat atau Uni Eropa secara umum. Padahal, pada tahun 1992, negara-negara Eropa telah sepakat untuk membentuk pasar tunggal yang menghapus hambatan perpindahan barang, jasa, maupun manusia di perbatasan. Oleh karena itu, negara-negara Eropa Barat berusaha memperkuat institusi internal mereka untuk mengimbangi tantangan yang muncul pada akhir Perang Dingin. Persoalan ekonomi dan moneter tetap menjadi bahasan utama Uni Eropa selama diskusi *Maastricht Treaty* antara tahun 1991-1992, tapi para pembuat kebijakan mulai meningkatkan perhatian pada koordinasi penegakan hukum untuk mengatasi aktivitas-aktivitas ilegal yang berusaha mengambil peluang dari kemudahan perpindahan dalam pasar tunggal. Untuk itu, Uni Eropa perlu menguatkan dan mengakomodasi integrasi penegakan dan pengawasan hukum. Hasilnya, pada tahun 1998, Uni Eropa menyetujui pembentukan *Europol Police Office*.

Di Amerika Serikat, prioritas kebijakan yang fokus pada kejahatan transnasional dimulai dari perang melawan narkoba yang telah digagas pemerintah. Sebelum jatuhnya Komunis dan runtuhnya Tembok Berlin, penegakan hukum Amerika fokus pada organisasi kriminal domestik yang beroperasi atau dekat dengan perbatasan. Perkembangan dalam sistem internasional mengubah prioritas

kebijakan dan penegakan hukum Amerika Serikat yang merujuk pada fokus baru dalam kejahatan transnasional. Pada awal 1970-an sampai 1980-an, pemerintah Amerika Serikat mendeklarasikan perang melawan narkoba sebagai sebuah semangat untuk memberantas perdagangan narkoba internasional. Selama periode ini, permintaan ekstradisi naik dari 50 per tahun pada tahun 1970-an menjadi 500 pada tahun 1990. Pemerintah Amerika Serikat juga mulai memberi perhatian pada produsen narkoba di Amerika Latin. Pada tahun 1990-an, Amerika Serikat menekan negara-negara penghasil kokain, mariyuana, dan heroin untuk menghentikan aliran narkoba ke wilayah Amerika Serikat. Pada tahun 1995, pemerintah Amerika Serikat mengancam menghentikan bantuan asistensi pemberantasan anti narkoba kepada Kolombia, Bolivia, dan Peru jika negara-negara ini tidak melakukan andil untuk menghentikan produksi dan aliran narkoba. Pada tahun 1996, Amerika mencabut asistensi Kolombia (Felsen & Kalaitzidis, 2005: 13). Bisa dikatakan disini, instabilitas ekonomi dan politik pasca-Komunis dan alternatif strategi keamanan baru setelah berakhirnya Perang Dingin merupakan pendorong bagi perubahan arah kebijakan negara-negara Eropa dan Amerika Serikat.

Pergerakan Eropa dan Amerika Serikat telah membawa kejahatan transnasional memasuki babak baru dalam skala global. Sejak pertengahan 1990-an dan tahun 2000-an, upaya global untuk mengatasi kejahatan transnasional mulai tumbuh. Istilah "kejahatan transnasional" (*transnational crime*) maupun "kejahatan transnasional yang terorganisir" (*transnational organized crime*) mulai banyak digunakan dalam dokumen legal, selain mulai umum dipakai oleh para ahli maupun tidak (Felsen & Kalaitzidis, 2005: 5).

Pada tahun 1994, PBB mengadakan *World Ministerial Conference on Transnational Organized Crime* di Naples, Italia. Konferensi itu dihadiri oleh lebih dari 2000 pejabat tinggi pemerintahan dari 142 negara. Tujuan dari diskusi tersebut adalah membicarakan bagaimana kerja sama yang tepat untuk menghadapi tantangan baru kejahatan transnasional. Konferensi di Naples menghasilkan *Naples Political Declaration and Global Action Plan Against Transnational Organized Crime*. Deklarasi tersebut diadopsi

secara formal oleh Sidang Umum sebulan setelahnya. Setelah deklarasi Naples 1994, kejahatan transnasional menjadi perhatian pemerintahan di berbagai belahan dunia. Pada tahun 1997, ASEAN mengeluarkan *ASEAN Declaration on Transnational Crime* yang ditandatangani di Manila, Filipina. Deklarasi Manila itu secara jelas adalah respon dari deklarasi Naples. Dengan itu, negara-negara Asia Tenggara menyatakan diri untuk memberikan perhatian mengenai efek negatif dari kejahatan transnasional seperti "terrorism, illicit drug trafficking, arms smuggling, money laundering, traffic in persons and piracy" terhadap stabilitas dan kemajuan kawasan. Pada tahun yang sama, 1997, Sidang Umum PBB membentuk kelompok antarpemerintah untuk mulai menulis dokumen mengenai konvensi kejahatan transnasional. Tiga tahun kemudian, pada tahun 2000, Sidang Umum PBB mengadopsi *UN Convention Againts Transnational Organized Crime.*

Melalui dokumen tersebut, PBB memaparkan kejahatan terorganisir "as a structured group of three or more persons existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences in accordance with this Convention in order to obtain, directly or indirectly, a financial or material benefit" (UNODC, 2002, Pasal 2a). Sementara itu, kejahatan yang terorganisir digolongkan sebagai kejahatan transnasional jika masuk dalam persyaratan berikut: "(a) is committed in more than one State; (b) is committed in one State but a part of its preparation, planning, direction or control takes place in another State; (c) is committed in one State but involves an organized crime group that engages in criminal activities in more than one State; or (d) is committed in one State but has substantial effects in another State" (UNODC, 2000, Pasal 3.2).

Meski istilah kejahatan transnasional yang terorganisir semakin mudah ditemui di dalam teks-teks legal dan penegakan hukum, para akademisi hubungan internasional belum memiliki kesepakatan mengenai definisi tunggal dari kejahatan transnasional yang terorganisir. Beberapa akademisi menggarisbawahi kelompok kejahatan itu dengan istilah "terorganisir" (Berdal & Serrano, 2002;

Standing, 2010; Mitchell, 2016). Sementara itu, akademisi yang lain berpendapat bahwa pemakaian terminologi "kejahatan terorganisir" terlalu berlebihan. Istilah itu pada awalnya digunakan aktivis antikorupsi Amerika Serikat selama abad ke-19 untuk merujuk pada korupsi politik lokal yang meluas di kota-kota besar Amerika. Politisi dan pejabat tinggi dianggap melindungi aktivitas perjudian dan prostitusi. Istilah "kejahatan terorganisir" juga merujuk pada asosiasi mafia. Namun, saat ini, kejahatan terorganisir digambarkan sebagai kejahatan yang memiliki struktur hirarkis, pembagian kerja, aturan-aturan organisasi tertentu, kontinuitas operasi, menjalankan praktik korupsi, dan memiliki kapabilitas untuk melakukan kekerasan. Padahal, beberapa aktivitas kriminal seringkali tidak terorganisir. Dengan kata lain, aktivitas kejahatan memiliki tingkatan yang bervariasi. Satu kelompok bisa memiliki struktur hirarki tertentu, satu kelompok lain memiliki operasi jaringan yang lebih fleksibel. Dengan demikian, istilah "kejahatan transnasional" terlalu menyederhanakan kompleksitas fakta yang ada mengenai aktivitas kriminal. Ada juga akademisi yang membedakan antara kejahatan transnasional dengan kejahatan internasional. Istilah yang terakhir merujuk pada pelanggaran terhadap hukum, norma, kebiasaan, dan perjanjian internasional, sementara kejahatan transnasional yang merujuk pada pelanggaran hukum di dua negara atau lebih. Secara ringkas, pada fase ini, istilah kejahatan transnasional merupakan konsep yang masih terus diperdebatkan. Meskipun dalam prakteknya, perbedaan antara kejahatan transnasional dan internasional, misalnya, tidak cukup jelas.

## Penutup

Praktek kejahatan transnasional telah terjadi pada masa lalu. Hal ini sama ketika para akademisi menyebut bahwa globalisasi sebenarnya bukan 'barang baru'. Meski demikian, sebagaimana organisasi transnasional, ada revolusi yang berbeda di masa ini. Huntington menyebutkan bahwa skala dan pengaruh yang lebih luas dan dalam di masa ini menyebabkan aktor transnasional merupakan aktor penting dalam hubungan internasional. Meski pada tahun 1980-

an fenomena kejahatan transnasional masih jarang dibahas, pada tahun 1990-an isu ini muncul sebagai isu keamanan, sebagai akibat dari perubahan sistem internasional dan kebijakan domestik negara terhadap keamanan dan aktivitas kriminal di Eropa dan Amerika Serikat.

Fase-fase dari kontestasi konsep transnasional menuju definisi kejahatan transnasional yang terorganisir menunjukkan bahwa globalisasi merupakan proses pendorong perubahan itu. Berkat integrasi ekonomi, kemudahan perpindahan manusia dan barang, serta kecanggihan teknologi, kejahatan transnasional yang tadinya hanya dipahami sekedar dalam perspektif korporasi menjadi semakin meluas. Dari bidang musik dan barang mahal, misalnya, pembajakan lagu dan produk merek terkenal mulai gampang diperoleh. Pasca-Perang Dingin, negara Eropa, Amerika Serikat, dan selanjutnya dunia, sama-sama menghadapi perang jenis baru. Medan perang baru ini meletakkan isu kunci keamanan pada kejahatan transnasional yang semakin berkembang. Sebagai hasilnya, kejahatan transnasional yang terorganisir mulai masuk dalam pembahasan institusi seperti PBB dan ASEAN sebagai isu keamanan yang penting untuk segera diatasi.

**Referensi**

Braithwaite, John. (1979). Transnational Corporations and Corruption: Toward Some International Solutions. *International Journal of the Sociology of Law, 7*, 125-142.

Berdal, Mats & Serrano, Mónica. (2002). *Transnational organized crime and international security: business as usual?* Boulder, Co: Lynne Rienner Publishing.

Felsen, D & Kalaitzidis, A. (2005). A Historical Overview of Transnational Crime. Dalam *Handbook of Transnational Crime & Justice,* 3-19. Sage: Thousand Oaks, CA.

Huntington, Samuel. (1973). Transnational Organizations in World Politics. *World Politics*, *25*(3), 333-368.

MacNamara, Donal E.J. & Stead, Philip John. (1982). *New Dimensions in Trans-National Criminality*. New York: The John Jay Press.

Martin, John McCullough, & Romano, Anne T. (1992). *Multinational Crime-Terrorism, Espionage, Drug & Arms Trafficking.* Newbury Park: SAGE Publications.

Mickolus, Edward F. (1980). *Transnational Terrorism: A Chronology of Events 1968-1979*. Greenwood Press, Westport, CT.

Mitchell, James N. (2016). Transnational Organised Crime in Indonesia - The Need for International Cooperation. *Brawijaya Law Journal*, *3*(2), 176-199.

Nye, Joseph & Keohane, Robert. (1971). Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*, *25*(3), 329-349.

Oatley, Thomas. 2011. *International Political Economy: Inte- rests and Institutions in the Global Economy*, 5th edition. New York: Pearson.

Reuter, Peter & Petrie, Carol. (1995). *Transnational Organized Crime: Summary of a Workshop*. Washington DC: National Academy Press.

Standing, André. (2010). *Transnational Organized Crime and the Palermo Convention: A Reality Check.* New York: International Peace Studies.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2010). *United Nations Congresses on Crime Prevention and Criminal Justice 1955-2010: 55 years of achievement*. Vienna: UNODC.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2000). *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*. Vienna: UNODC.

United Nations Office on Drugs and Crime. (1995). *Ninth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders.* Cairo, Egypt.

United Nations Office on Drugs and Crime. (1975). *Fifth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders.* Geneva, Switzerland.

# BAB 3

# Kerja Sama Internasional dalam Penanganan dan Penanggulangan Kejahatan Transnasional

*Agus Haryanto*

## Pendahuluan

Menurut James Laki (2006), *transnational crime* adalah keseluruhan bentuk kejahatan domestik yang terjadi di perbatasan nasional dalam satu negara atau lebih dan mendapatkan fokus perhatian masyarakat internasional. Di lain sisi, kejahatan transnasional mengandung arti tindakan kriminal yang dilakukan antarnegara oleh pelaku baik secara individu atau kelompok, sindikat yang menggunakan jaringan lintas negara dengan tujuan dan keuntungan tertentu. Kejahatan transnasional dapat mengakibatkan kerugian bagi negara, masyarakat dan korban atau individu yang terlibat atau dilibatkan dalam kejahatan tersebut.

Rich Buckley (2011) menyebutkan 10 tantangan dunia ke depan. Satu di antaranya adalah TPTT. Perubahan aktor dalam hubungan internasional dimana adanya perubahan jumlah dan sifat aktor. Penambahan jumlah aktor non-negara di antaranya, *Multinational Corporations* (MNCs), *International Governmental Organizations* (IGOs), *International non Governmental Organizations* (INGOs) dan bahkan kelompok-kelompok individu lintas batas negara seperti kelompok teroris internasional dan *Transnational Organized Crime* (TOC).

Konsep TPTT pertama kali diperkenalkan pada tahun 1990-an dalam pertemuan PBB yang membahas kejahatan transnasional. Konvensi mengenai kejahatan transnasional sendiri tertuang dalam *United Nations on Transnational Organized Crime* (UNTOC) atau yang sering disebut sebagai *Palermo Convention* pada *plenary meeting* ke-62 pada tanggal 15 November 2000. Beberapa negara meratifikasi konvensi ini sebagai upaya pencegahan kejahatan lintas negara terorganisir. Beberapa kejahatan yang termasuk dalam kategori ini adalah pencucian uang, korupsi, perdagangan gelap tanaman dan satwa liar yang dilindungi, kejahatan terhadap seni budaya, perdagangan manusia, penyelundupan migran, dan produksi dan perdagangan gelap senjata api.

Bagian ini akan menitikberatkan pada empat hal yaitu kapan munculnya kerja sama internasional, apa fungsi konvensi PBB,

bagaimana kerja sama internasional di regional dengan studi kasus di Eropa, dan bagaimana kerja sama internasional ke depan.

## Munculnya Kerja Sama Internasional

Joutsen (2006) berpendapat, kejahatan transnasional yang terorganisir tidaklah dilakukan secara acak. Mereka memiliki rencana dan beberapa aktivitas yang dapat dideteksi. Dengan demikian, dalam munculnya kerja sama internasional ini kita perlu membahas dua hal yaitu bagaimana pola munculnya kejahatan terorganisir dan bagaimana reaksi negara.

CarrieLyn Donigan Guymon (2000) dalam tulisannya *"*International Legal Mechanisms for Combating Transnational Organized Crime: The Need for a Multilateral Convention*"* menyoroti mengenai kapan munculnya kesadaran negara-negara di dalam menghadapi kejahatan transnasional. Menurutnya, ditemukannya tindak pidana pencucian uang oleh orang Rusia di beberapa bank di Amerika menimbulkan kesadaran pemerintah Amerika bahwa globalisasi ternyata memiliki dampak yang sangat luas. Dengan adanya globalisasi, pelaku kriminal dari Rusia mendapatkan keuntungan yang besar karena dapat mengorganisir kejahatan mereka melintasi batas negara. Kelompok kejahatan terorganisir—seperti yang dari Rusia ini—diyakini oleh pemerintah AS akan menjadi masalah besar bagi negara-negara di kemudian hari.

Meskipun elit pemerintah memiliki kesadaran akan bahaya kejahatan transnasional, terutama yang terorganisir, namun mereka memiliki sedikit upaya untuk mengurangi kejahatan transnasional. Guymon (2000) berpendapat ada dua tantangan dalam penanganan kejahatan transnasional dalam konteks kerja sama antarnegara, yaitu (1) kategorisasi kriminal, dan (2) penegakan hukum yang selama ini menjadi domain politik domestik. Antarnegara di dunia ternyata memiliki perbedaan persepsi mengenai mana yang disebut perilaku kriminal dan menganggap penegakan hukum bukan ranah kerja sama internasional. Oleh karena itu, makin berkembangnya kejahatan transnasional kemudian tidak dibarengi dengan kerja sama

antarnegara seperti kerja sama dalam penangkapan pelaku dan penuntutan.

Pada bagian sebelumnya, evolusi dan istilah kejahatan transnasional telah menjadi pembahasan utama. Kemudian, lebih jauh (Guymon, 2000) memberikan contoh mengenai bagaimana perilaku kejahatan terorganisir dan bagaimana mereka melakukan kerja sama.

Guymon (2000) menjelaskan bahwa pemimpin dari beberapa kelompok kejahatan transnasional sebenarnya juga melakukan kerja sama secara formal. Misalnya di akhir Perang Dunia ke-2, *the vory v zakone* mengadakan *"All-Thieves' Conference"* di Lviv yang dihadiri oleh pelaku kriminal dari dalam dan luar Uni Soviet. Kemudian, pada tahun 1990, sebuah pertemuan dilakukan di Berlin Timur yang dihadiri oleh kelompok mafia, termasuk pimpinan mafia Rusia yang memiliki daerah operasi sampai di luar Rusia.

Hampir mirip dengan perilaku negara, kelompok kriminal juga melakukan pertemuan secara rutin untuk membahas isu spesifik. Pada tahun 1994, intelijen Prancis melaporkan adanya pertemuan di Burgundia, di mana para pelaku kejahatan dari Rusia, Jepang, Italia, dan Kolombia melakukan pertemuan "sindikat organisasi kriminal" yang membahas mengenai peningkatan perdagangan narkoba, prostitusi, penyelundupan manusia, dan pemerasan. Pada tahun tersebut juga dilakukan pertemuan di Mediteranian yang membahas mengenai rute perdagangan narkoba, mensetting aliran narkoba ke pasar, dan berbagai peralatan teknologi dan spesialis.

Selanjutnya, Guymon (2000) menyebutkan bahwa di dunia ini ada beberapa organisasi transnasional pelaku kriminal yang melakukan pertemuan rutin seperti 'Sicilian Mafia' yang berasal dari Rusia, Jepang (Yakuza), Tiongkok (Triads), Kolombia, dan Italia. Masing-masing organisasi kejahatan ini memiliki daerah operasi sendiri, seperti Yakuza yang mengorganisir produksi *methamphetamine* terbesar di Taiwan. Untuk melakukan hal tersebut, Yakuza bekerja sama dengan Triads. Triads juga yang bekerja sama dengan pelaku dari Kolombia untuk perdagangan kokain hingga dapat mencapai pasar Barat dan Timur.

Organisasi kejahatan transnasional sebenarnya juga telah memiliki mekanisme kerja sama multilateral daripada bilateral. Penyelundupan manusia oleh Triads didukung oleh kerja sama dengan organisasi - organisasi di negara - negara tujuan seperti Italia dan Eropa Timur. Mereka bahkan berhasil menciptakan *mafia delivery system* yang berhasil digunakan sebagai penghubung bisnis di Asia dan Eropa.

Kemudian, munculnya nasionalisme juga membuat kolaborasi organisasi kejahatan transnasional beroperasi dalam penyelundupan nuklir. Pada tahun 1994 otoritas Jerman menahan satu orang Kolombia dan dua orang Spanyol yang memproses 350 gram plutonium.

Mengantisipasi hal di atas, negara membuat beberapa mekanisme kerja sama untuk mengimbangi maraknya kejahatan transnasional. Guymon (2000) menyebutkan beberapa mekanisme kerja sama yang telah dibuat.

*Pertama*, Konvensi PBB mengenai Obat-Obatan. Konvensi PBB mengenai pelarangan narkotika dan psikotropika (*UN Drug Convention*) menjabarkan secara spesifik beberapa aktivitas dan kemungkinan kerja sama dalam penanggulangan kejahatan dalam perdagangan obat-obatan dan psikotropika. Dalam artikel 3 disebutkan beberapa aktivitas yang termasuk dalam kejahatan ini seperti produksi, perdagangan, membawa, menjual, termasuk mengorganisasi atau berpartisipasi dalam perdagangan obat. Kemudian, dalam artikel 6 berisi kemungkinan untuk adanya ekstradisi untuk negara yang berpartisipasi dalam konvensi termasuk bagi negara yang belum memiliki perjanjian ekstradisi.

*Kedua*, Konvensi Tindak Pidana Pencucian Uang. *The Council of Europe's Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime* (yang kemudian disebut *Laundering Convention*) membuat skema kerja sama penanganan tindakan kriminal pencucian uang, kerja sama dalam investigasi dan kerja sama dalam proses penuntutan di pengadilan. Pada September 1999, 27 negara telah meratifikasi konvensi ini, sedangkan 11 negara

menandatangani namun belum meratifikasinya. Awalnya konvensi ini hanya diperuntukkan bagi anggota Uni Eropa, namun kemudian membuka kesempatan pada negara di luar Eropa. Amerika Serikat kemudian memutuskan untuk bergabung, kemudian disusul Australia yang menandatangani konvensi.

**Fungsi Konvensi PBB dalam Kerja Sama Internasional**

Pada pertemuan PBB ke-13 di Doha, Qatar tahun 2015, PBB menyadari pentingnya kerja sama dalam penanggulangan kejahatan transnasional. Menurut PBB, beberapa upaya yang diperlukan untuk penanggulangan kejahatan transnasional adalah ekstradisi, *Mutual Legal Agreement* (MLA), pertukaran tersangka, transfer proses penanganan pelaku kejahatan, kerja sama dengan tujuan konsifikasi, termasuk pengembalian aset, dan kerja sama penegakan hukum internasional.

Kemudian, apa peran Konvensi PBB?

*Pertama*, instrumen kerja sama yang dikembangkan oleh PBB memberikan kontribusi dalam harmonisasi standar kerja sama antarnegara. Ada beberapa Konvensi yang di bawah PBB yaitu *UNTOC* dan protokol tambahan, *United Nations Against Corruption* (UNCAC), dan Konvensi Perdagangan Obat. Peran dari konvensi-konvensi ini adalah menjembatani kerja sama internasional dari aspek hukum dalam penanganan kejahatan lintas negara. Dari data PBB (2015) per Desember 2014, ada 189 pihak yang tergabung dalam Konvensi Perdagangan Obat 1988, UNTOC ada 183 pihak, dan UNCAC ada 174 pihak.

*Kedua*, instrumen PBB sebagai katalis untuk kerja sama lebih lanjut. Tujuan utama dari instrumen yang ada di PBB sebenarnya adalah untuk melebarkan legal basis bagi negara dalam penanggulangan kejahatan. Negara dapat mengkombinasikan hukum nasional domestiknya dengan perjanjian bilateral dan multilateral. Sebagai contoh, Model Perjanjian Ekstradisi dan *Model Treaty on Mutual Assistance in Criminal Matters* adalah alat negara yang sangat

berharga untuk melakukan kerja sama lebih lanjut dalam proses peradilan. Kemudian UNODC juga dapat dikembangkan sebagai alat untuk mempromosikan dan mendukung kerja sama internasional dalam penanganan kejahatan kriminal. Kerja sama turunan dari UNODC ini misalnya SHERLOC (*Sharing Electronic Resources and Laws against Crime*).

Kemudian, instrumen yang disediakan oleh PBB melalui konvensi bukanlah jalan satu-satunya dalam kerja sama penanganan kejahatan transnasional. Dalam kerja sama tersebut juga dipengaruhi oleh beberapa hal. *Pertama*, perspektif regional. Negara-negara di kawasan dapat menjalin kerja sama lebih teknis untuk menghadapi kejahatan transnasional. *Kedua*, otoritas pemerintah. Negara seharusnya pihak yang mendesain dan memfasilitasi model kerja sama internasional, termasuk dalam kasus kejahatan kriminal. Negara dapat mengembangkan kerja sama dengan negara lain seperti berbagi pengalaman, pembuatan peraturan di bawah perjanjian yang ada. *Ketiga*, jaringan kerja sama regional. Jaringan regional juga dapat menjadi faktor dalam peningkatan kerja sama. Sebagai contoh UNODC mendukung adanya kerja sama antarjaksa lintas regional seperti *Central American Network of Prosecutors against Organized Crime* (REFCO) dan *Network of West African Central Authorities and Prosecutors against Organized Crime* (WACAP).

**Belajar dari Pengalaman Uni Eropa**

Dari semua organisasi regional yang melakukan kerja sama dalam penanganan dan penanggulangan kejahatan transnasional, Uni Eropa telah menjadi model kerja sama yang ditiru olah regional lain. Sebagai contoh Europol yang ditiru oleh ASEANAPOL. Meskipun secara teknis kedua organisasi ini memiliki model kerja sama yang berbeda, namun secara umum kedua organisasi ini menjadi jembatan bagi kepolisian untuk berbagi informasi dan pengalaman dalam menangani kejahatan transnasional

Matti Joutsen (2006) dalam tulisannya "International Cooperation Against Transnational Organized Crime: the Practical of

The European Union*"* berpendapat bahwa selama persoalan kriminal dan tindakan kriminal yang terorganisir hanya menjadi isu domestik saja, maka penegakan hukum dan kerja sama peradilan akan menjadi sebuah proses yang lambat. Padahal, tindakan kejahatan makin berkembang dengan ditopangnya perkembangan teknologi, transportasi, perubahan sosial, bencana alam dan konflik internal. Selain itu, munculnya perdagangan regional yang mengurangi hambatan perpindahan orang, barang, jasa dan modal, serta perubahan beberapa bagian dalam politik internasional.

Negara-negara telah menyadari fenomena di atas dengan menandatangani konvensi untuk memberantas tindakan kriminal yang terorganisir, termasuk di dalamnya upaya untuk mencegah tindakan korupsi. Namun, sejauh mana dan seberapa cepat kerja sama tersebut dalam berjalan? Untuk menjawab pertanyaan ini kita akan melihatnya dari kerja sama yang telah ada di antara negara-negara, mulai dari lingkup yang kecil sampai kerja sama yang dapat diperluas.

Kemudian, Joutsen (2006) memberikan contoh empat kerja sama yang dilakukan oleh Uni Eropa yaitu kerja sama kepolisian, kerja sama dalam bidang hukum, dan kerja sama dalam formulasi hukum nasional dan kebijakan.

*Pertama*, Kerja Sama Kepolisian.

Fakta umum yang ada di dunia ini adalah sebuah penegakan hukum hanya berlaku di wilayahnya sendiri. Dia tidak memiliki kekuatan di yurisdiksi lain. Oleh karena itu, beberapa negara memiliki kontak personel di negara lain baik secara formal maupun tidak. Kemudian, persoalan mengenai tindakan kejahatan tersebut didiskusikan biasanya melalui jalur informal dan hanya meliputi kasus tertentu saja. Selain itu, selama ini, koordinasi investigasi yang dilakukan lintas batas negara sangatlah jarang. Kalaupun ada, biasanya memerlukan persyaratan yang tidak mudah dipenuhi.

Pada kasus Uni Eropa, mereka memiliki Europol dimana organisasi ini mengorganisir investigasi lintas negara, dan berusaha untuk membantu penegakan hukum dalam kasus-kasus tertentu.

Selain itu, jaringan *liaison officers* telah dikembangkan dan Europol membuat laporan rutin dalam TPTT.

Pada kerja sama di atas, hampir semua anggota Uni Eropa menandatangani *Schengen Convention* yang isinya: (1) adanya *Schengen information system* di mana petugas dapat berbagi data yang digunakan untuk penegakan hukum nasional, (2) mengijinkan penegakan hukum melewati batas negara untuk mengejar pelaku kejahatan, (3) mengijinkan terlibat dalam penanganan kasus di negara lain, (4) mengizinkan otoritas penegak hukum untuk terlibat dalam pengiriman yang terkontrol.

*Kedua*, Kerja Sama Penuntutan.

Selama ini proses penuntutan yang melintasi batas negara memerlukan perjanjian kerja sama bilateral atau beberapa perjanjian multilateral. Sedangkan kontak informal akan difasilitasi oleh *International Association of Prosecutors* yang statusnya sama dengan NGO.

Sedangkan di Uni Eropa ada struktur khusus yaitu *the European Judicial Network*, yang selama ini digunakan untuk mempromosikan kerja sama dengan mendorong kontak langsung antara jaksa. Bahkan, dalam skema ini dibuat sistem pertukaran informasi berbasis komputer yang memungkinkan penggunaan informasi tersebut untuk anggota, dan mengijinkan permintaan translasi dan transmisi informasi.

Selain itu, beberapa anggota Uni Eropa menempatkan petugasnya di luar negeri dengan spesifik tugas untuk memfasilitasi permintaan ekstradisi dan MLA. Kemudian kerja sama penuntutan dan pengadilan juga ditopang melalui struktur Schengen. Secara spesifik, organisasi internasional di Uni Eropa yaitu *Eurojust*, juga telah dibuat untuk membantu koordinasi dalam proses penuntutan untuk tindak kejahatan lintas batas.

*Ketiga*, Kerja Sama Peradilan.

Selama ini bantuan hukum timbal balik (MLA) dan ekstradisi biasanya berbasis pada perjanjian bilateral yang tidak lengkap (tidak

mengatur secara langsung), atau bahkan berbasis pada perjanjian multilateral saja. Perjanjian ini membuat upaya penegakan hukum terhambat. Sebuah negara dapat mengajukan permohonan seperti ekstradisi melalui pemerintah pusat di mana prosedur ini cenderung lambat dan tidak ada kepastian. Bahkan seringkali menimbulkan rasa frustasi karena persoalan birokrasi, menghasilkan penolakan, dan akibat lain yang justru menghambat proses peradilan.

Di Uni Eropa, semua anggotanya adalah bagian dari perjanjian multilateral dalam MLA dan ekstradisi. Uni Eropa juga telah memutuskan standar dalam MLA dimana secara teratur pelaksanaannya akan direview.

Beberapa negara anggota UE juga memiliki kerja sama tambahan dalam ekstradisi. Uni Eropa memiliki rencana untuk membuat perjanjian multilateral dalam ekstradisi dengan kerangka *The Council of Europe*.

*Keempat*, kerja sama dalam merumuskan hukum dan kebijakan domestik. Kerja sama internasional untuk merumuskan hukum nasional dan kebijakan saat ini belum terwadahi dalam perjanjian bilateral dan multilateral. Namun, negara-negara anggota Uni Eropa memiliki beberapa kesepakatan umum, yaitu:

1. Anggota Uni Eropa telah menerima beberapa keputusan dalam penuntutan tindakan kriminal. Definisi dari kriminal oleh Uni Eropa lebih spesifik dan mendorong negara-negara anggota untuk mengamandemen dalam tata hukum nasional. Beberapa kejahatan kriminal yang harus masuk dalam tata hukum domestik adalah *fraud and counterfeiting, drug trafficking, trafficking in persons and related offences, corruption,* dan kejahatan lain yaitu rasisme dan *xenophobia, football hooliganism, money laundering,* perdagangan senjata, dan berpartisipasi dalam organisasi kriminal.
2. Uni Eropa telah memulai kerja sama dalam pencegahan TPTT, karena memiliki pola dan direncanakan, maka negara anggota Uni Eropa melakukan serangkaian upaya untuk mencegah hal tersebut. Salah satu upayanya adalah adanya

pelaporan dari komisi Uni Eropa mengenai bagaimana cara untuk mencegah tindakan tersebut, kemudian mendirikan *crime prevention network* pada 15 Maret 2001.

3. Uni Eropa juga memiliki kebijakan dan program untuk penanggulangan kejahatan transnasional. Sejak Juni 1997, Uni Eropa telah mengadopsi Rencana Aksi untuk melawan kejahatan transnasional.
4. Uni Eropa juga membuat kerja sama dengan negara pihak ketiga atau negara di luar Uni Eropa untuk melawan kejahatan transnasional. Ini adalah upaya untuk mendorong negaranya ikut serta dalam kerja sama global, karena kerja sama regional saja tidak cukup.

**Ke Depan: Kerja Sama melalui Ekstradisi?**

Pada penanganan kejahatan transnasional, kerja sama antarnegara perlu diperkuat. Semakin kompleksnya perilaku dan semakin banyaknya aktor yang terlibat menjadi sebuah tantangan bagi kerja sama antarnegara. Penguatan kerja sama, misalnya dapat dilakukan melalui jalur *police to police*. Jalur ini bisa ditempuh apabila kedua negara telah memiliki hubungan baik sehingga kerja sama kepolisian kedua negara dapat dilakukan dengan mudah. Jalur lain yang bisa ditempuh, dapat melalui jalur INTERPOL. Jadi *National Central Bureau (*NCB)-Interpol saling terhubung ke NCB-Interpol negara lain untuk saling bekerja sama. Dengan kerja sama ini, antarnegara dapat membuat kerja sama ekstradisi.

Ekstradisi sendiri merupakan suatu proses penyerahan tersangka atau terpidana karena telah melakukan suatu kejahatan, penyerahan tersebut dilakukan secara formal oleh suatu negara kepada negara lain yang berwenang memeriksa dan mengadili pelaku kejahatan tersebut.

Ada enam prinsip dalam ekstradisi yaitu;

*Pertama, principle of reciprocity* atau prinsip timbal balik: Prinsip ini mendukung hak atas persamaan dan saling menghormati antarnegara dalam hukum internasional. Satu negara memiliki kewajiban untuk menangani permintaan negara lain dengan cara yang serupa dengan bagaimana permintaannya ditangani. Misalnya, dalam ketiadaan perjanjian yang mengatur ekstradisi, negara-negara dapat mengekstradisi terdakwa atas dasar timbal balik. Dengan kata lain, ada kesepakatan tersirat bahwa ekstradisi akan bekerja dengan dua cara (Wagner, 2003). Tentu saja, masalah timbal balik dan mutualitas merupakan pertimbangan yang sangat penting yang sering mempengaruhi tingkat kerja sama internasional.

*Kedua, principle of double criminality* atau prinsip kriminalitas ganda: agar ekstradisi dilakukan, perilaku yang dipertimbangkan harus merupakan pelanggaran baik dalam permintaan (negara yang mencari ekstradisi) dan pihak yang diminta (negara di mana permintaan ekstradisi diajukan). Dalam kasus di mana perilaku tersebut bukan lah kejahatan dan tidak dapat dihukum dalam negara yang diminta, situasi seperti itu disebut "kurangnya kriminalitas ganda" dan kadang-kadang digunakan sebagai alasan untuk penolakan untuk mengekstradisi. Misalnya, mengenai kriminalitas aborsi dan euthanasia, tidak ada konsensus di seluruh dunia. Oleh karena itu, permintaan ekstradisi untuk mengetahui perilaku seperti itu kemungkinan besar akan ditolak.

*Ketiga, nature and seriousness of penalty* atau sifat dan keseriusan hukuman: pelanggaran tunduk pada ekstradisi permintaan harus cukup serius untuk menjamin ekstradisi. Keseriusan biasanya diukur dengan hukuman penjara yang melekat pada pelanggaran. Istilah ini dapat bervariasi dalam perjanjian ekstradisi yang berbeda. Juga ekstradisi hanya diperbolehkan untuk hukuman yang mencabut kebebasan manusia.

*Keempat, principle of speciality* atau prinsip khusus: prinsip ini mencegah negara yang meminta dari penuntutan lebih lanjut atau menghukum seseorang untuk tindakan kriminal selain bagi mereka yang diekstradisi. Namun, negara yang diminta dapat memberikan persetujuan untuk pengadilan atau hukuman lebih lanjut setelah

menyerah. Juga orang yang menyerah kepada suatu negara diberi kesempatan untuk meninggalkan negara dalam jangka waktu tertentu setelah masa tahanannya. Jika orang tersebut tidak meninggalkan wilayah itu dalam jangka waktu yang ditentukan atau kembali ke sana setelah pergi, maka aturan khusus tidak berlaku. Aturan ini adalah untuk melindungi individu terhadap penuntutan dan hukuman atas biaya tambahan untuk pelanggaran yang dilakukan sebelum ekstradisi dan tidak berlaku untuk pelanggaran yang dilakukan setelah ekstradisi.

*Kelima, ne bis in idem: ne bis in idem*, juga dikenal sebagai *double jeopardy*, adalah prinsip hukum pidana internasional yang diterima secara luas yang secara harfiah diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris sebagai "tidak ada lagi kesamaan". Kata 'lagi' mengacu pada penuntutan kejahatan yang sama lebih dari sekali. Ini menyatakan bahwa seseorang tidak dapat dituntut atau diadili lebih dari sekali untuk tindakan yang sama. Negara-negara menolak permintaan ekstradisi untuk pelanggaran yang telah disimpulkan oleh pengadilan lain terlepas dari apakah keputusan itu bersalah atau tidak bersalah.

*Keenam, aut dedere aut judicare* atau pendapat autentikasi autentik: prinsip ini mengharuskan negara untuk mengekstradisi atau mengadili siapa pun yang tunduk pada permintaan ekstradisi. Ini dirancang untuk mencegah orang-orang seperti itu pergi tanpa hukuman dan digunakan untuk melawan keseimbangan praktik non-ekstradisi warga negara. Namun, ketika penuntutan dimulai di negara bagian yang diminta sesuai dengan kewenangan auto regis, aturan *ne bis in idem* harus dijaga.

## Penutup

Dilihat dari sejarahnya, kejahatan transnasional telah lahir terlebih dahulu daripada kerja sama yang dibangun oleh negara. Seiring dengan waktu, negara mencoba untuk mengimbangi kerja sama dengan melakukan berbagai terobosan seperti kerja sama dalam penyelidikan, penangkapan, dan lain  lain. Namun demikian, kerja

sama yang dilakukan negara dirasa belumlah cukup. Terlibatnya aktor-aktor baru dan semakin kompleksnya kejahatan transnasional menuntut negara untuk melakukan kerja sama yang lebih erat.

Jika menyelisik dari sisi kewilayahan, model kerja sama yang dibangun oleh negara-negara Uni Eropa lebih spesifik dalam mengimplementasikan kerja sama antarnegara. Model yang ada di Uni Eropa tersebut layak untuk menjadi kajian tersendiri dan model tersebut dapat menjadi model yang diterapkan di wilayah lain.

**Referensi**


Buckley, Rich. (2011). "Global Security and Human Security." Diakses dari http://inec.usip.org/blog/2011/may/22/global-security-and-human-security.

Dumaz, Huseyin. (2005, Agustus). "International Police Cooperation as A Response to Transnational Organized Crime in Europe: Improvements in Extradition." Tesis di University of Texas. Diakses dari https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc4883/m1/38/.

Guymon, CarrieLyn Donigan. (2000). "International Legal Mechanisms for Combating Transnational Organized Crime: The Need for a Multilateral Convention." Diakses dari https://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1183&context=bjil.

Laki, James. (2006). Non-traditional Security Issues: Securitisation of Transnational Crime in Asia. *Institute of Defence and Strategic Studies Workpaper, 98*, 1-33.

Matti Joutsen. (2006). "International Cooperation Against Transnational Organized Crime: the Practical of The European Union." Diakses dari https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No59/No59_29VE_Joutsen3.pdf.

# BAB 4
# Perdagangan Manusia di Asia Tenggara

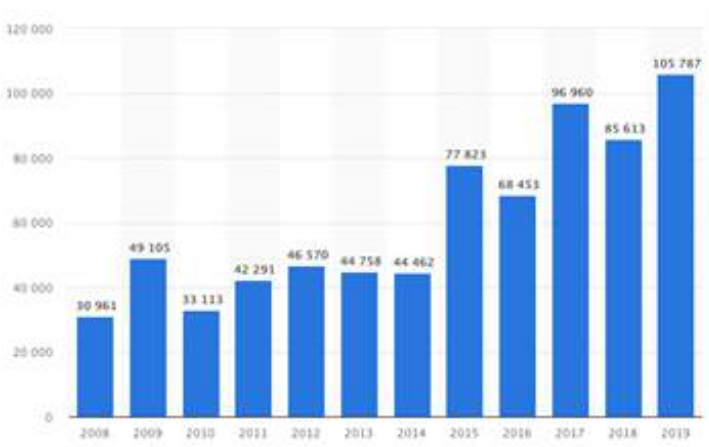
*Nadya*

## Pendahuluan

Perdagangan manusia adalah sebuah tindakan kejahatan yang pada mendapatkan sorotan yang cukup tinggi beberapa waktu belakangan, pergerakan kejahatan transnasional tersebut telah memasuki kategori membahayakan yang memerlukan tindakan hukum yang mampu memberantas sindikat perdagangan manusia tersebut. Dalam bab ini, akan dijelaskan mengenai definisi perdagangan manusia secara umum, faktor yang menyebabkan perdagangan manusia dapat berkembang dilihat dari kacamata konseptual dan sejarah, pemetaan korban perdagangan manusia serta inisiatif lembaga-lembaga dunia dalam menangani tindak kejahatan ini. Pada bagian selanjutnya, dijelaskan secara lebih khusus mengenai kejahatan perdagangan manusia di Asia Tenggara, faktor yang menyebabkan lahirnya perdagangan manusia di Asia Tenggara, pemetaan korban dan sindikat yang besar dari Asia Tenggara, yang kemudian pada bagian selanjutnya mulai membahas mengenai tindakan pemberantasan kejahatan tersebut di Asia Tenggara mulai dari inisiatif negara-negara dalam mengimplementasikan aksi legal penanganan tindakan kejahatan ini hingga inisiatif dari ASEAN selaku organisasi regional di wilayah tersebut, serta sedikit membahas mengenai dampak atas kebijakan-kebijakan yang telah dilakukan di berbagai wilayah.

## Perdagangan Manusia

Sesuai dengan apa yang tertuang dalam *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (Palermo Convention)* mengenai usaha untuk memberantas kejahatan transnasional terorganisir, perdagangan manusia merupakan salah satu bentuk kejahatan yang masuk dalam klasifikasi TPTT karena dampak dan pergerakan yang dilakukan oleh aktor kejahatan ini telah bergerak melintasi batas wilayah suatu negara (Froster, 2013: 2). Menurut statistik dari Statisca Research Department (lihat gambar 4.1), angka korban perdagangan manusia secara global dari tahun ke tahun cenderung meningkat.




*Sumber*: Statisca Research Department, 2020

Gambar 4.1. Korban Perdagangan Manusia di Dunia

PBB mendefinisikan perdagangan manusia sebagai sebuah tindakan perekrutan, pengangkutan atau pengiriman manusia dengan metode yang tidak sesuai dengan aturan, seperti dengan mengancam, menculik hingga menipu korban, yang dilakukan dengan tujuan menjual individu tersebut sebagai pekerja seks, tenaga kerja paksa hingga penjualan organ manusia (UNODC, 2000). Selain definisi dari PBB, ASEAN juga memberikan pandangan terkait perdagangan manusia, organisasi regional ini mendefinisikan kejahatan perdagangan manusia sebagai tindakan penjualan manusia, terutama perempuan dan anak-anak, yang kemudian menjadi korban seksual, tenaga kerja paksa hingga penjualan organ.

Berdasarkan definisi dari PBB dan ASEAN di atas, dapat disimpulkan bahwa perdagangan manusia adalah sebuah kejahatan transnasional yang dilakukan oleh aktor-aktor non-negara dengan menyelundupkan manusia melintasi batas suatu negara untuk kemudian dijadikan sebagai pekerja seks, tenaga kerja paksa dan

berbagai tindakan lainnya yang terjadi demi mencari keuntungan satu pihak saja. Beberapa faktor yang dapat meningkatkan potensi perdagangan manusia di suatu wilayah antara lain; (1) kemiskinan, rendahnya jaminan kelayakan hidup yang dirasakan oleh masyarakat di negara berkembang membuat kebanyakan dari mereka memutuskan untuk mencari kesempatan di luar negaranya, kemiskinan juga menyebabkan para korban mudah tergiur iming-iming bekerja di luar negeri, atau mudah terlilit hutang, (2) stabilitas politik juga memiliki peran cukup signifikan dalam pergerakan kejahatan ini. Negara yang sedang berada dalam fase konflik melahirkan ratusan pengungsi yang rentan untuk diselundupkan atau diperjual belikan, para pengungsi ini memiliki kesulitan untuk mencari tempat yang layak untuk tinggal akibat konflik yang terjadi di negaranya, (3) faktor lingkungan, selain konflik, bencana alam adalah penyebab lain meningkatnya jumlah pengungsi dari suatu negara, ketidakmampuan negara untuk menyediakan tempat yang layak bagi para pengungsi dalam masa bencana memberikan kesempatan bagi kejahatan ini untuk bergerak, sulitnya pendataan juga semakin memudahkan kegiatan ini untuk terjadi, (4) rendahnya penerapan hukum bagi kejahatan ini, negara yang memiliki kelemahan dalam penegakan hukum perdagangan manusia memiliki potensi untuk menjadi rumah bagi para penjahat perdagangan manusia, atau sekedar tempat transit bagi para korban sebelum dikirimkan ke tempat tujuannya (UNODC, 2000). Kejahatan ini bukan hanya memberikan ancaman terhadap para individu tetapi juga menjadi ancaman bagi kedaulatan negara yang bersangkutan, seperti layaknya kejahatan transnasional pada umumnya.

Menurut Lee (2007), bentuk-bentuk perdagangan manusia dapat dikelompokkan menjadi beberapa jenis, yaitu:

1. Tenaga kerja

   Salah satu bentuk perdagangan manusia yang cukup mendominasi adalah penyelundupan untuk menjadi tenaga kerja di negara lain, pada dasarnya, bekerja di luar negeri bukanlah hal yang ilegal, tetap kegiatan itu menjadi ilegal ketika proses perekrutan yang dilakukan tidak berdasarkan

urusan dari para pekerja yang dikirim keluar negeri. Ketika hak dasar para pekerja selama mereka bekerja tidak terpenuhi, hal ini dapat dikatakan sebagai perdagangan manusia. Sebagai contoh ketika para pekerja tidak mendapatkan gaji atau mendapatkan kekerasan selama bekerja.

2. Pekerja anak

   Salah satu bentuk perdagangan manusia lain adalah pekerja anak, di mana anak-anak yang diselundupkan biasanya akan dipaksa untuk bekerja secara murah atau bahkan tidak diberikan bayaran sama sekali. Selain bekerja, anak-anak yang diselundupkan juga tak jarang diperjual belikan untuk menjadi pasangan atau bekerja di rumah bordil.

3. Prostitusi

   Bentuk lain perdagangan manusia yang begitu marak adalah kejahatan prostitusi, ribuan perempuan yang diculik atau diselundupkan kemudian dipekerjakan sebagai prostitusi, tak sedikit perempuan yang telah dipekerjakan mengalami kekerasan bahkan terbunuh.

Jika dilihat melalui kacamata sejarah, pergerakan dari perdagangan manusia ini sebenarnya sudah berlangsung sejak sangat lama. Bentuk tradisional dari perdagangan manusia pun lahir ketika masyarakat memiliki hak untuk menjadikan manusia lain sebagai propertinya, sesuatu yang secara legal dapat digunakan sesukanya, para budak kemudian masuk dalam penggolongan manusia yang tidak secara penuh menjadi manusia, bekerja tanpa gaji dan tak memiliki HAM. Konsep perbudakan ini tersebar di hampir seluruh wilayah di dunia (Picarelli, 2007).

Terdapat dua faktor utama mengapa perbudakkan dapat berkembang; karena adanya sebuah perang dan karena faktor pola pikir. Konflik, perebutan wilayah serta perang antarnegara adalah alasan yang sangat kuat–bahkan hingga saat ini –mengapa perbudakan dapat terjadi. Lewat adanya konflik, posisi masyarakat

menjadi sangat lemah dan mudah untuk dieksploitasi. Kolonialisme yang begitu kuat di suatu wilayah membuat tindakan perbudakan menjadi sangat langgeng terjadi, masyarakat pribumi yang wilayahnya dikuasai memiliki kecenderungan untuk menjadi objek bagi kebutuhan pihak asing di negaranya. Asia Tenggara yang mayoritas negara-negaranya pernah mengalami penjajahan pun menjadi salah satu wilayah yang mengalami fase tersebut. Perbudakan yang terjadi akibat adanya pengakuisisi wilayah dialami oleh kebanyakan masyarakat Asia Tenggara. Selain konflik atau perang, pola pikir juga menjadi salah satu faktor pendukung legalisasi perbudakan pada zaman dahulu. Wilayah Eropa dan Amerika memiliki pola pikir yang merasa bahwa ras mereka adalah ras yang lebih otoriter, sementara yang lain (lebih khusus adalah ras kulit hitam) adalah golongan yang ada untuk menjadi budak bagi masyarakat kulit putih. Pola pikir itu yang kemudian membuat dunia mencatat sejarah perbudakan yang besar kepada masyarakat kulit hitam dan daerah-daerah di wilayah Asia (Lee, 2007).

Pada masa itu, legalisasi kepemilikan manusia sebagai budak begitu kuat mengakar dalam masyarakat, sehingga sulit untuk menjatuhkannya, dan baru beberapa ratus tahun setelahnya penghapusan terhadap perbudakan disetujui melalui Konvensi Perbudakan pada tahun 1926 yang diinisiasi oleh Liga Bangsa-Bangsa. Konvensi perbudakan tersebut dirasa menjadi satu langkah besar bagi pengokohan kemanusiaan pada masa itu, namun seiring berjalannya waktu, kejahatan ini tidak lagi hanya terjadi dalam bentuk perbudakan yang tradisional, melainkan bentuk baru perbudakan yang sedikitnya dipengaruhi oleh globalisasi dan kemajuan teknologi (Viano, 2010).

Berdasarkan data dari UNODC mengenai perdagangan manusia, kejahatan transnasional ini pada umumnya bergerak secara intra-regional, yang artinya pergerakan dari perdagangan manusia secara umum berada dalam satu wilayah atau sub-wilayah yang sama. Dilansir dalam laporan tersebut, negara-negara seperti Asia Timur, Asia Selatan dan Afrika adalah negara-negara utama korban perdagangan manusia, yang biasanya menyebar ke beberapa negara-

negara besar seperti Timur Tengah, Eropa Barat hingga wilayah Amerika. Dijelaskan bahwa kebanyakan korban yang berasal dari Asia Timur dikirim ke wilayah Timur Tengah, Eropa Barat dan wilayah Amerika Utara dan Amerika Tengah, korban dari Asia Selatan cenderung menyebar ke wilayah Timur Tengah dan Amerika Utara, sementara korban dari wilayah Afrika dan Amerika Selatan cenderung diperdagangkan ke wilayah Eropa Barat (UNODC, 2014: 11).

**Perdagangan Manusia di Asia Tenggara**

Sebagai sebuah wilayah yang didominasi oleh negara berkembang, perkembangan kejahatan perdagangan manusia ini memang memiliki potensi untuk terus meningkat, rendahnya tingkat kesejahteraan dan sulitnya lapangan pekerjaan membuat tak sedikit masyarakat di Asia Tenggara memilih untuk bekerja di luar negeri dibandingkan bergulat dengan celah pekerjaan yang kecil di negara asal. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, Asia Tenggara adalah negara yang memiliki potensi besar dalam pasar perdagangan manusia, baik sebagai negara asal para korban perdagangan, negara transit hingga negara tujuan (ILO, 2006). Terdapat beberapa negara yang memiliki sejarah kejahatan perdagangan manusia yang cukup besar. Thailand adalah salah satu di antaranya. Sejak tahun 1980, kasus perdagangan manusia telah menjadi salah satu isu penting dalam negara tersebut akibat meningkatnya kasus turisme seksual serta prostitusi anak-anak yang terjadi di negara tersebut, korban perdagangan manusia yang berasal dari Thailand tersebar tidak hanya dalam satu wilayah Asia saja, namun telah meluas hingga Jepang, Taiwan, Eropa serta Amerika. Selain menjadi negara asal korban, Thailand juga menjadi salah satu negara transit bagi korban perdagangan manusia dari negara lain seperti Myanmar. Selain Thailand, negara di Asia Tenggara lain yang memiliki sejarah kasus perdagangan manusia yang besar adalah negara Kamboja, Vietnam dan Filipina serta Indonesia, sementara Singapura dan Malaysia cenderung menjadi negara penerima korban kejahatan transnasional tersebut (International Organization for Migration, 2000: 18).

Berdasarkan data pada tahun 2015 menunjukkan bahwa hampir 25 persen kasus perdagangan manusia yang terjadi di dunia berasal dari wilayah Asia pasifik, dimana mayoritas korban dipaksa untuk menjadi buruh dalam berbagai sektor seperti pekerjaan domestik, petani, nelayan hingga bekerja di sektor hiburan. Salah satu sindikat perdagangan manusia terbesar yang ada di wilayah Asia Tenggara adalah sindikat Mekong yang berasal dari Thailand. Sindikat ini telah berhasil menjadi distributor besar yang mengirimkan korbannya tidak hanya ke wilayah Asia tetapi juga ke Eropa dan Amerika (Almutaqqi, et.al., 2017: 5).

Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya kejahatan perdagangan manusia di Asia Tenggara, antara lain: (Mohamed, et.al., 2011: 172)

1. Lingkungan hidup yang buruk

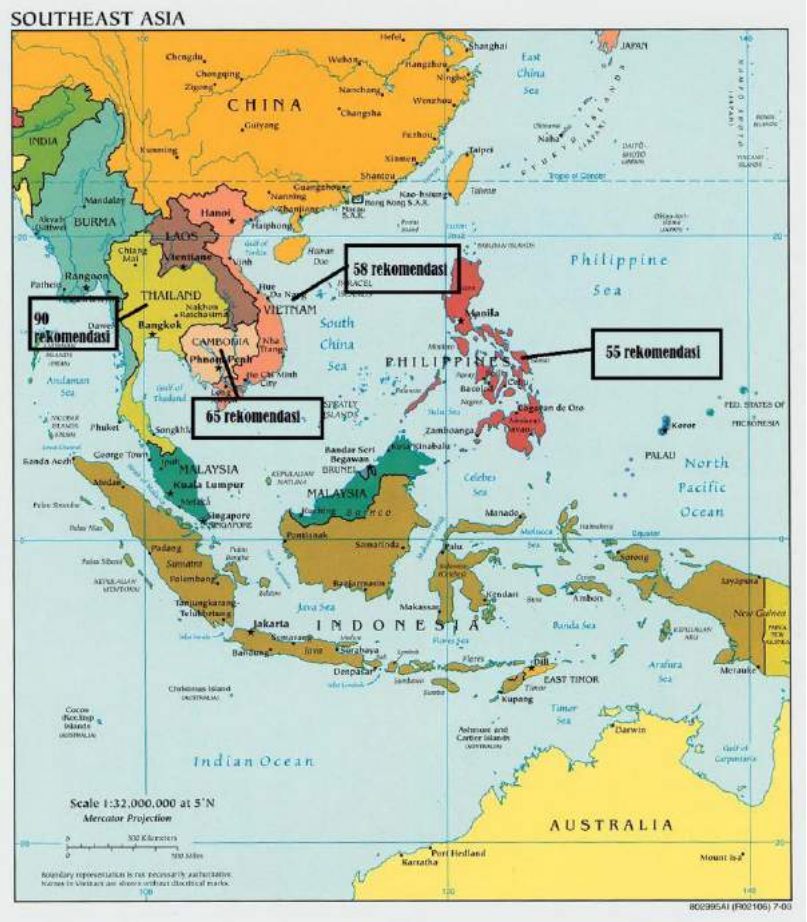
   Kehidupan yang layak dan terjamin memiliki peran sangat besar dalam mencegah terjadinya kejahatan perdagangan manusia. Proyeksi kehidupan yang tidak sesuai dengan kebutuhan membuat banyak orang semakin mudah terjebak dalam perdagangan manusia. Asia Tenggara yang merupakan wilayah di Asia yang didominasi oleh negara berkembang memiliki potensi yang cukup besar untuk dapat terjaring dalam TPTT ini, beberapa negara yang dikenal telah menjadi negara asal korban perdagangan manusia antara lain Indonesia dan Thailand.

2. Pemerintah atau perekonomian yang berada dalam kondisi lemah

   Salah satu potensi besar terjadinya perdagangan manusia adalah kondisi politik atau ekonomi suatu negara. Hilangnya jaminan keamanan dan ekonomi yang layak bagi masyarakat menjadi sebuah dorongan bagi mereka untuk keluar wilayah tersebut untuk mencari kehidupan yang lebih baik. Konflik dalam suatu negara pada dasarnya akan memberikan dampak yang sangat besar bagi masyarakat sehingga membuat mereka harus mampu mencari keamanan

> di tempat lain. Laos dan Kamboja adalah negara yang diklasifikasikan sebagai negara-negara dengan perekonomian yang sangat rendah di wilayah Asia Tenggara. Hal itu memungkinkan terjadinya perdagangan manusia dalam skala yang besar berasal dari wilayah tersebut. Selain itu, kondisi politik yang buruk dan cenderung otoriter seperti yang terjadi di Myanmar membuat legitimasi badan hukum untuk melindungi warga negara dari ancaman kejahatan transnasional akan semakin berkurang.

Dikutip dari SEEFAR (2020), yang fokus terhadap penangan perdagangan manusia di dunia, wilayah Asia Tenggara adalah salah satu wilayah yang masuk dalam kategori peringatan terkait perdagangan manusia, hal itu karena masih rendahnya penegakan hukum terhadap kasus perdagangan manusia di wilayah tersebut. Sejak tahun 2012 hingga tahun 2016, Amerika Serikat telah memberikan berbagai rekomendasi terkait kasus perdagangan manusia di wilayah Asia Tenggara tersebut, rekomendasi itu dirangkum menjadi beberapa bagian yakni; preventif, tindakan hukum, identifikasi kejahatan serta sistem pendataan perdagangan manusia.




*Sumber*: SEEFAR, 2020.

Gambar 4.2. Pemberian rekomendasi penanganan kejahatan perdagangan manusia di Asia Tenggara

Berdasarkan gambar tersebut dapat dilihat bahwa Thailand memiliki jumlah rekomendasi paling banyak pada rentan waktu 2012–2016. Rekomendasi tersebut berhubungan dengan peningkatan hukum terkait kejahatan perdagangan manusia di Thailand yang

masih rendah, pemberian standar pelayanan terhadap para korban perdagangan manusia serta peningkatan tindakan hukum bagi para pelaku. Setelah Thailand, Kamboja menempati posisi kedua dengan mendapatkan 66 buah rekomendasi dan Indonesia sebanyak 43 rekomendasi, namun hanya Indonesia yang tetap mengalami peningkatan rekomendasi setelah tahun 2016, sementara negara-negara lain mengalami penurunan. Selain pemberian rekomendasi, berdasarkan *Trafficking Protection Act* pada tahun 2000 pasal 108 yang mengatur mengenai standar pengeleminasian perdagangan manusia di tiap negara, Amerika Serikat kemudian memberikan tingkatan yang kemudian dijelaskan sebagai tingkatan satu, tingkatan dua dan tingkatan tiga. Tingkatan satu merujuk pada pemerintahan suatu negara yang telah memenuhi standar penangan kejahatan perdagangan manusia, yang diikuti oleh tingkatan dua yaitu negara yang belum memenuhi standar namun dalam proses pemenuhan standar tersebut, sementara tingkatan tiga merujuk pada negara yang belum memenuhi standar tersebut namun tidak menunjukkan suatu usaha untuk memenuhi standar tersebut. Berdasarkan pemahaman tersebut, negara-negara di Asia Tenggara kembali diklasifikasikan ke dalam beberapa kelompok, Kamboja, Indonesia dan Vietnam berada pada tingkatan kedua sepanjangan tahun 2012 hingga 2016, sementara Filipina dikategorikan sebagai negara yang berada di tingkatan pertama dan Malaysia, Myanmar dan Thailand berada di tingkatan ketiga (SEEFAR, 2020).

Sebagai negara dengan tingkat perdagangan manusia yang cukup tinggi, Thailand menjadi salah satu negara asal bagi para korban perdagangan manusia, destinasi penjualan serta negara transit bagi laki-laki, perempuan dan anak-anak yang menjadi subjek tenaga kerja paksa dan pekerja seks. Thailand sendiri merupakan rumah bagi banyak migran yang berusaha mencari pekerjaan yang lebih baik dari negara asalnya yang kemudian seringkali menjadi korban penyelundupan. Warga negara Thailand sendiri juga tak jarang menjadi pekerja di negara-negara seperti Malaysia, Taiwan, Amerika Serikat hingga Timur Tengah. Namun pemerintah Thailand sendiri dikategorikan sebagai pemerintahan yang tidak menjadikan isu perdagangan manusia ini sebagai sebuah isu yang begitu penting. Hal

itu dapat dilihat dari bagaimana penanganan yang dilakukan oleh pemerintah masih minim untuk mengatasi permasalah perdagangan manusia ini. Pemerintah Thailand pada tahun 2007 berusaha untuk memenuhi standar pengeliminasian perdagangan manusia dengan membuat kebijakan anti-perdagangan manusia (US Department of State, 2008).

Selain Thailand, Indonesia juga merupakan salah satu negara yang menjadi bagian perdagangan manusia. Berbeda dengan Thailand yang kasus perdagangan manusia didominasi kasus perdagangan untuk dipekerjakan sebagai pekerja seks, kebanyakan korban penyelundupan yang berasal dari Indonesia diperdagangkan untuk menjadi tenaga kerja paksa ke beberapa negara sekitar seperti Malaysia, negara-negara Timur Tengah dan beberapa negara di Eropa dan Amerika Serikat. Selain menjadi negara asal korban perdagangan manusia, Indonesia juga kerap menjadi negara transit bagi para pelaku perdagangan manusia, wilayah Timur Indonesia seringkali menjadi tempat persembunyian bagi para pelaku sebelum melanjutkan ke negara tujuan perdagangan manusia tersebut.

**Penanganan Kejahatan Perdagangan Manusia di Asia Tenggara**

Dalam penangan kasus perdagangan manusia, PBB menginisiasi *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*. Penggunaan *legal action* sebagai sebuah metode pemberantasan kejahatan transnasional ini diharapkan menjadi sebuah solusi yang paling efektif untuk dapat mengatasi permasalahan perdagangan manusia, melalui hukum legal yang diterapkan oleh tiap negara, maka pemberantasan kejahatan ini dapat ditingkatkan. Setiap negara telah memiliki inisiatif yang besar dalam memberantas kejahatan ini melalui dikeluarkannya serangkaian kebijakan anti-perdagangan manusia di tiap negara. Pada tahun 2003, Filipina mengeluarkan kebijakan anti-perdagangan manusia yang di dalamnya terdapat pendefinisian mengenai kejahatan perdagangan manusia dan memberikan proteksi lebih kepada masyarakat Filipina. Myanmar pada tahun 2005 akhirnya mengeluarkan kebijakan anti-

perdagangan manusia yang di dalamnya memberikan larangan mengenai segala bentuk eksploitasi. Dua tahun berselang, Malaysia mengeluarkan kebijakan anti-perdagangan manusia pada tahun 2007 yang di dalamnya membahas mengenai proteksi atas kejahatan perdagangan manusia yang kemudian menambahkan mengenai isu penyelundupan imigran (Rensnaw, 2016: 636).

Sebagai suatu wilayah dengan kasus perdagangan manusia yang tinggi, ASEAN telah berusaha untuk dapat mencari solusi konkret untuk menyelesaikan permasalahan ini. Namun hingga saat ini, tindakan kolektif serta kebijakan anti-perdagangan manusia yang dimiliki oleh setiap negara anggota masih belum mampu mengatasi permasalahan ini secara optimal. Terdapat beberapa inisiatif yang diambil dalam lingkup wilayah untuk mengatasi permasalahan tersebut, antara lain lewat *Asia Pacific Consultation* pada tahun 1996 yang diinisiasi oleh Australia untuk secara dalam membahas mengenai isu pengungsi, *Bangkok Declaration* pada tahun 1999 yang spesifik membahas mengenai migrasi iregulserta perdagangan manusia yang terjadi di Asia Tenggara, *Manila Process* yang merupakan rapat *intergovernmental* yang diselenggarakan oleh IOM untuk mengkaji potensi pemberantasan perdagangan manusia di Asia Tenggara (International Organization for Migration, 2000). Seiring berjalannya waktu, ASEAN kemudian membuat dua institusi di yang bertugas untuk mempromosikan strategi *anti-trafficking,* yaitu *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR) dan *ASEAN Commision for the Promotion and Protection of the Rights of Children and Women* (ACWC). Dua forum tersebut memiliki tugas untuk membantu memberikan sosialisasi terkait perdagangan manusia serta penegakan hukum untuk menanggulangi permasalahan tersebut.

Selain itu, ASEAN sebagai organisasi regional di daerah Asia Tenggara juga telah berusaha menemukan solusi untuk mengatasi permasalahan perdagangan manusia yang ada ini dengan membuat perjanjian *ASEAN Plan of Action Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children* (ACTIP) yang merupakan sebuah instrumen untuk mencari sebuah metode terbaik mengatasi

perdagangan manusia di wilayah Asia Tenggara. Dalam perjanjian ini dibahas mengenai metode preventif mencegah perdagangan manusia di berbagai negara di Asia Tenggara, usaha perlindungan bagi para korban, hukuman terhadap para pelaku serta kerja sama regional dan internasional untuk memberantas kejahatan transnasional ini.

Pada pasal IV dalam perjanjian tersebut yang membahas mengenai rencana tindakan penyelesaian tindak kejahatan perdagangan manusia, dijelaskan bahwa ASEAN akan mengambil tiga langkah dalam mengatasi kejahatan tersebut, yaitu :

1. Memperkuat supremasi hukum dan kontrol perbatasan di antara negara anggota ASEAN;
2. Mengintensifkan upaya untuk mengadili kasus perdagangan manusia; dan
3. Memperkuat kerja sama regional berdasarkan pembagian tanggung jawab untuk secara efektif menangani permintaan dan pasokan yang memupuk semua bentuk perdagangan manusia, terutama wanita dan anak-anak, yang mengarah pada perdagangan.

Yang mana rencana tindakan tersebut kemudian dibagi menjadi lima bagian; (1) tindakan pencegahan, (2) perlindungan terhadap korban, (3) penegakan hukum dan penuntutan kejahatan perdagangan manusia, (4) kerja sama dan koordinasi dalam lingkup regional dan internasional serta (5) mekanisme implementasi kebijakan.

Sampai tahun 2017, delapan dari sepuluh negara ASEAN telah meratifikasi ACTIP, hanya Indonesia dan Brunei yang masih belum meratifikasi kebijakan tersebut. Jika dilihat berdasarkan dampak yang diberikan, maka ACTIP memang belum mampu memberikan dampak yang signifikan, namun jika dilihat melalui laporan individu, maka negara-negara yang telah meratifikasi kebijakan ini telah mengalami kemajuan dalam hal pemberantasan kejahatan perdagangan manusia. Berdasarkan data dari *US Department of State*, posisi Thailand mengalami kemajuan, satu tahun pasca meratifikasi kebijakan tersebut. Namun, posisi Thailand masih bertahan dalam *watchlist*

akibat tingginya kasus perdagangan manusia dan masih rendahnya penanganan. Pada tahun 2018, hampir dua tahun pascaratifikasi kebijakan tersebut, posisi Thailand sedikit meningkat menjadi level dua (keluar dari *watchlist)* hasil dari progress pemerintah dalam penanganan kasus kejahatan ini. Begitu juga dengan Malaysia yang pada tahun 2016 masih masuk dalam jajaran *watchlist* namun berhasil keluar dari daftar tersebut pada tahun 2017. Negara seperti Filipina dan Kamboja tetap berada dalam posisi yang sama selama kurun waktu 2016–2018. Tentu saja, hasil tersebut tidak sepenuhnya berasal dari ratifikasi kebijakan ACTIP saja, melainkan adanya kebijakan-kebijakan nasional yang mendukung peningkatan level tersebut, namun salah satu dampak utama ACTIP adalah adanya kerja sama regional yang semakin mempermudah pemberantasan kasus kejahatan perdagangan manusia tersebut (US Department of State, 2020).

## Penutup

Perdagangan manusia adalah salah satu bentuk TPTT yang belakangan menjadi sorotan penuh akibat tingginya kasus tersebut di berbagai negara. Faktor-faktor pendukung terjadinya kejahatan tersebut melibatkan tidak hanya pelaku kejahatan tetapi juga negara sebagai penanggung jawab terbesar pada masyarakat. Hal itu menjadi alasan kuat diperlukannya sebuah metode pemberantasan kejahatan perdagangan manusia yang solutif untuk mampu memberikan jaminan keamanan yang berkelanjutan kepada setiap orang.

Asia Tenggara adalah salah satu wilayah yang mendominasi kasus kejahatan perdagangan manusia ini, sebagai sebuah wilayah yang didominasi oleh negara berkembang dan masih rawan akan ketidakstabilan politik, potensi terjadinya perdagangan manusia semakin mungkin untuk terjadi. ASEAN sebagai sebuah organisasi regional mendorong setiap negara untuk menciptakan sebuah integrasi regional untuk mengatasi permasalahan tersebut yang kemudian diimplementasikan dalam *ASEAN Plan of Action Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children* (ACTIP)

yang telah diratifikasi oleh hampir semua negara yang tergabung dalam ASEAN.

**Referensi**


Abdulrahim, A. (2017). Fighting for Freedom: Combatting Human Trafficking in ASEAN. *ASEAN Studies Program, 4.*

ASEAN. (2016). *ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children*. ASEAN: Malaysia.

Almutaqqi, A.I., et. al. (2017). "Fighting For Freedom: Combatting Human Trafficking in ASEAN." *ASEAN Studies Program ASEAN Briefs.* Diakses dari http://www.habibiecenter.or.id/img/publication/e843715ac2afad731c6afcb86f631722.pdf.

Castle, Allan. (1997). Transnational Organized Crime and Human Security. *Institute of International Relations*, Working Paper No. 19.

Froster, B. A. (2013). Human Trafficking: A Transnational Organized Criminal Activity. *American International Journal of Contemporary Research, 3*(1), 1-12.

Human Rights First. (07.01.2017). "Human Trafficking by the Numbers." Diakses dari https://www.humanrightsfirst.org/resource/human-trafficking-numbers.

International Organization for Migration (IOM). (2000). *Combating Trafficking in South-East Asia : A review of Policy and Programme Response.* Geneva: IOM.

International Labour Organization. (2006). "A demand side of human trafficking in Asia: An Empirical findings." Diakses dari https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_73_en.pdf.

Lee, Maggy. (2007). *Human Trafficking.* Portland, USA: Willan Publishing.

MacFarlane, S.N, Khong, Y.F. (2006). *Human Security and The United Nation: A Critical History*. Bloomington, USA: Indiana University Press.

Mohamed, A.S.P., Sulaiman, S.H.H., Othman, M.F., Yang, M. A. C. J., Haron, H. (2011). The Phenomenon of Human Trafficking Activities in Southeast Asian. *International Journal of Humanities and Social Science, 1*(13), 168-177.

Picarelli, John T. (2007). Historical Approaches to the Trade in Human Beings. Dalam M. Lee (ed.), *Human trafficking*. Cullompton, Devon: Willan.

Renshaw, C. (2016). Human Trafficking in South-East Asia: Uncovering the Dynamics of State Commitment and Compliance. *Michigan Journal of International Law*, *37*(4), 611-659.

SEEFAR. (2020). "Trafficking in Persons in Southeast Asia : Analysis of data from the US Trafficking in Persons Report." Diunduh dari https://seefar.org/research/trafficking-persons-southeast-asia-analysis-data-visualization/.

Statisca Research Department. (2020). "Total number of human trafficking victims identified worldwide from 2008 to 2019." *Statista*. Diakses dari https://www.statista.com/statistics/459637/number-of-victims-identified-related-to-labor-trafficking-worldwide/.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2000). *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*. Vienna: UNODC.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2008). *Toolkit to Combat Trafficking in Persons: Global Programme against Trafficking in Human Beings*. Vienna: UNODC.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2014). *Global Report on Trafficking in Person.* New York: United Nations.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2020). *Human Trafficking FAQs.* Diakses dari http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/faqs.html.

US Department of State. (2020). "2020 Trafficking in Persons Report." Diakses dari https://www.state.gov/reports/2020-trafficking-in-persons-report/.

Viano, E. (2010). Globalization, Transnational Crime and State Power: The Need for a New Criminology. *Rivista di Criminologia, 3*(3), 63-85.

# BAB 5

# Perdagangan Narkoba Sebagai Kejahatan Transnasional yang Terorganisasi di Asia Tenggara

*Banyu Frank Grobbee*

## Pendahuluan

Pada pembahasan TPTT, perdagangan narkoba adalah topik yang akrab di dalam komunitas akademisi dan komunitas internasional secara umum. Seperlima dari estimasi keseluruhan profit kejahatan transnasional berasal dari perdagangan narkoba. Jaringan perdagangan narkoba transnasional memiliki bentuk yang hampir sama dengan korporasi transnasional resmi dari segi kestrukturan, pengaruh, dan jangkauan operasionalnya. Bab ini akan mengkaji tentang perkembangan berbagai pandangan mengenai perdagangan narkoba dalam konteks transnasional, kajian singkat tentang sejarah perdagangan narkoba dari berbagai kawasan, dan kajian mengenai eksistensi perdagangan narkoba sebagai kejahatan transnasional yang terorganisasi di Kawasan Asia Tenggara. Dalam menjelaskan bahasan-bahasan tersebut, penulis membagi bab ini menjadi dua bagian utama untuk memberikan kajian yang lebih umum di bagian pertama dan meruncing ke dalam konteks kawasan Asia Tenggara di bagian kedua.

Bagian pertama adalah kajian pandangan dan pemahaman dari perdagangan narkoba itu sendiri terutama sebagai fenomena transnasional. Pengkajian berbagai pandangan ini merupakan bentuk penjelasan yang lebih mendalam dalam memahami perdagangan narkoba dalam konteks transnasional dengan mengulas berbagai literasi mengenai apa itu perdagangan narkoba, jangkauan internasionalnya serta struktur internalnya. Melalui bagian pertama pembaca diharapkan sudah bisa memahami pengertian dasar dalam struktur jaringan perdagangan narkoba transnasional, jangkauan yang mampu dibangun oleh jaringan ini dan kekuatan yang mampu ditumpuk suatu jaringan dalam mempertahankan aktivitas ilegal ini. Setelah memberikan pemahaman dasar mengenai kejahatan perdagangan narkoba transnasional, pembahasan dilanjutkan dengan *review* singkat penelitian-penelitian terdahulu mengenai berbagai kesempatan dan dorongan yang mampu meluaskan jangkauan perdagangan narkoba melewati batas-batas negara seperti perdagangan bebas dan globalisasi. Pembahasan diteruskan pada kajian mengenai pengaruh-pengaruh perdagangan narkoba bagi

struktur internasional, mulai dari hubungan antarnegara sampai perubahan-perubahan dalam *global governance* untuk menghadapi tantangan dari aktivitas perdagangan narkoba transnasional. Selain pengaruh pada level pemerintahan, perdagangan narkoba transnasional juga memiliki pengaruh pada struktur sosial suatu masyarakat yang akan dibahas pada bagian pertama ini.

Bahasan selanjutnya dalam bagian pertama adalah sejarah perkembangan perdagangan narkoba dan bagaimana jaringan perdagangan ini meluaskan jangkauannya melewati batas-batas negara hingga mencapai tingkat global. Pembahasan ditekankan pada ringkasan kronologi perkembangan perdagangan narkoba di beberapa kawasan yang telah dipilih dan bagaimana kawasan-kawasan ini saling bersilang. Kumpulan pabrik-pabrik kecil di hutan Amerika Selatan bisa saja merupakan penyuplai utama narkoba jenis kokain di negara-negara Eropa Barat. Karena keterhubungan internasional inilah, kajian ringkas dalam sejarah dan perkembangan jaringan perdagangan narkoba secara global penting untuk melakukan kajian di tingkat kawasan Asia Tenggara yang lebih menyeluruh.

Bagian pertama dan bagian kedua merupakan kajian pembuka dan pembantu untuk memberikan pembahasan yang lebih berisi pada bahasan utama dari bab ini, yaitu bahasan pada bagian ketiga. Bagian ketiga adalah kajian yang lebih mendalam mengenai kejahatan perdagangan narkoba yang terorganisir di kawasan Asia Tenggara. Pembahasan dimulai dengan mengkaji perdagangan narkoba di *Mainland Southeast Asia* terutama tiga negara Asia Tenggara yaitu Myanmar, Vietnam dan Thailand yang disebut sebagai *The Golden Triangle* atau Segitiga Emas, yaitu salah satu wilayah pemroduksi narkoba jenis opium terbesar di dunia. Dalam pembahasan pasar narkoba di kawasan ini, Tiongkok tidak bisa dilepaskan dari keterlibatannya yang cukup besar. Keterhubungan di antara Tiongkok dan *Mainland Southeast Asia* juga akan menjadi bahasan penting dalam pembahasan pertama. Lalu pembahasan difokuskan kepada Myanmar terutama Negara Bagian Shan yang menjadi titik utama dalam produksi opium di kawasan ini. Myanmar memang mengambil peranan utama dalam keberlangsungan pasar narkoba di *The Golden*

*Triangle* karena itulah Myanmar menjadi fokus utama dari pembahasan ini. Meski demikian Thailand dan Laos juga tetap memiliki peranan penting sebagai negara transit narkoba dan akan dibahas lebih setelah Myanmar.

Setelah membahas *Mainland Southeast Asia*, pembahasan berlanjut ke *Insular Southeast Asia*. Produksi narkoba di wilayah ini tidak memiliki kuantitas sebesar negara-negara *mainland* namun masih berperan sebagai negara transit dan juga negara konsumen narkoba. Indonesia sendiri memiliki populasi muda terbesar di seluruh Asia Tenggara dan usia muda adalah usia yang rawan akan penyalahgunaan narkoba. Beberapa sumber menyebutkan bahwa Indonesia berpotensi menjadi pasar besar bagi produsen narkoba dari Myanmar maupun Tiongkok. Keberadaan grup-grup pedagang narkoba domestik di Indonesia pun masih cukup banyak dengan sabu-sabu dan ganja sebagai produksi utama. Filipina atau setidaknya bagi Presiden Rodrigo Duterte sedang mengalami apa yang disebut sebagai *narcotic emergency* dan sedang berada dalam perang narkoba. Malaysia berkat hukumnya yang represif tidak memiliki grup pemroduksi lokal namun kedekatannya dengan negara pemroduksi besar seperti Myanmar masih menjadikan Malaysia sebagai pasar maupun tempat transit bagi produk-produk narkoba. Keadaan yang sama juga terjadi di Singapura dan Brunei dengan level produksi rendah.

Pembahasan bagian kedua dilanjutkan pada bahasan yang lebih berorientasi pada isu-isu kontemporer serta kajian sejarah dalam berbagai perspektif kontemporer. Pertama akan dibahas mengenai sejarah kolonial di Asia Tenggara dan dampaknya pada perkembangan produksi dan pasar narkoba di kawasan ini. Selain memperkenalkan berbagai jenis narkoba, kekuatan kolonial masa lalu juga menjadi kekuatan utama dalam konsepsi batas-batas modern negara-negara Asia Tenggara. Permasalahan perbatasan ini menjadi suatu isu yang menonjol karena wilayahnya yang cenderung terbelakang menjadi tempat tumbuhnya aktivitas kriminal dan juga dimanfaatkan sebagai titik perdagangan narkoba lintas-batas negara. Lalu bahasan terakhir adalah berbagai usaha Asia Tenggara dalam

memerangi narkoba dan kegagalannya dalam mengatasi masalah yang kompleks dan multidimensi ini. Negara-negara Asia Tenggara cenderung memiliki kerangka undang-undang narkoba yang represif dan koersif sedangkan tren global sedang mengarah kepada dekriminalisasi dan pemindahan fokus dari isu kriminal menjadi isu medis. Sebagai refleksi penulis juga mengkaji mengenai gagalnya *War on Drugs* di Amerika Serikat dan juga keberhasilan Portugal semenjak tahun 2001 dalam reformasi undang-undang narkobanya.

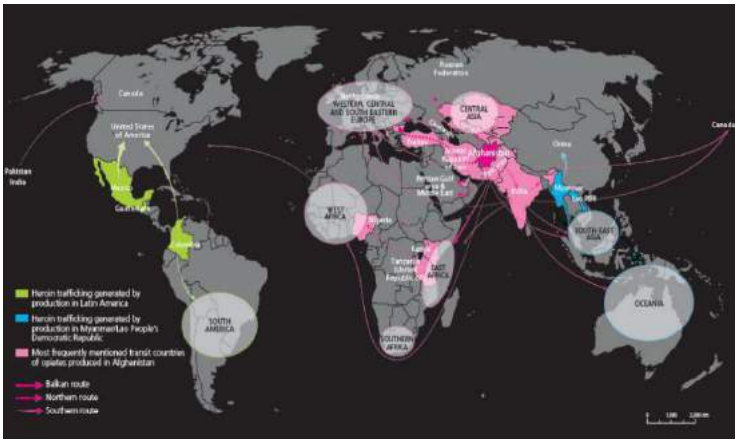
## Memahami Perdagangan Narkoba dan Struktur Organisasinya

Perdagangan ilegal narkoba merupakan salah satu bentuk aktivitas kriminal utama baik ditingkat nasional maupun internasional. Setiap negara di dunia memiliki kerangka legal yang bervariasi dalam menghadapi aktivitas kriminal ini. Negara-negara Barat terutama negara-negara Eropa Barat memiliki kerangka legal yang lebih fleksibel sedangkan negara-negara Timur terutama negara-negara dengan mayoritas penduduk beragama Islam memiliki kerangka legal yang lebih ketat. Variasi dalam kerangka legal ini merupakan salah satu penyebab dari kompleksitas jaringan perdagangan narkoba. Selain itu, sebagai bentuk jaringan bisnis ilegal tentunya organisasi kriminal pemroduksi narkoba tidak memiliki purwarupa yang bisa dijadikan dasar dalam memahami struktur internal organisasi-organisasi ini.

Melalui artikel jurnalnya dengan judul "*Transnational Organized Crime: An Imminent Threat to the Nation State*", Lousie Shelley menjelaskan kompleksitas dari organisasi kriminal transnasional termasuk aktivitas perdagangan narkoba. Shelley (1995) mengungkapkan bahwa, seperti aktivitas TPTT lainnya, organisasi perdagangan narkoba terlibat dalam aktivitas-aktivitas kriminal lain seperti pencucian uang, penyusupan ke dalam badan pemerintahan, dan terorisme. Pencucian uang dilakukan melalui investasi ke bank, institusi finansial dan bisnis-bisnis dengan skala global yang menyebabkan terganggunya struktur ekonomi dalam suatu masyarakat. Kegiatan-kegiatan ini tidak lain adalah untuk

menutupi profit yang diraih dari perdagangan narkoba dan untuk mempertahankan serta memperluas aktivitas kriminal itu sendiri. Kompleksitas inilah yang memunculkan kesulitan dalam mendapatkan pengertian dasar mengenai struktur internal dari perdagangan narkoba terutama yang memiliki skala transnasional.

Mengawali artikelnya, Mehmet Zulfu Oner (2014) mengungkapkan bahwa perdagangan narkoba adalah suatu fenomena transnasional yang melibatkan produksi, pemrosesan, pemindahan dan distribusi narkoba serta pencucian laba yang didapat dari aktivitas tersebut. Pengertian ini mungkin terlalu kaku namun bisa memberikan pemahaman sederhana dari aktivitas kriminal ini. Dari penjelasan yang diberikan oleh Oner, penulis menentukan empat kata kunci utama dalam perdagangan narkoba yaitu produksi, pemrosesan, pemindahan dan distribusi. Rantai suplai perdagangan narkoba memiliki cakupan global dengan struktur rantai yang longgar. *World Drug Report 2017* laporan tahunan dari *United Nations Office on Drugs and Crime* (2017) memberikan pemetaan produksi dan distribusi pasar narkoba transnasional yang menyeluruh dan rinci. Sebagai contoh opium yang diproduksi di Afganistan memiliki jalur distribusi yang luas dengan banyak negara dijadikan sebagai tempat transit dari produknya. Produk-produk yang berdestinasi akhir di Eropa Barat, Eropa Tengah dan Eropa Timur harus melewati apa yang disebut sebagai *Balkan Route* karena rutenya yang melewati negara-negara di Semenanjung Balkan seperti yang terlihat di gambar 5.1.




*Sumber*: UNODC (2017).

Gambar 5.1. Rute Peredaran Opium.

Oner (2014: 72) memberikan penjelasan yang lebih jauh lagi mengenai hubungan di antara rantai suplai perdagangan narkoba, yaitu produksi bahan narkoba, pemrosesan ke produk siap pakai, pemindahan ke pasar dan distribusi ke konsumen. Masalah yang menjadi sorotan internasional pertama adalah pemilihan tempat produksi bahan narkoba yang biasanya berada di wilayah-wilayah yang tidak stabil dan Afghanistan adalah salah satu contoh terbaik. Dengan kondisi ekonomi yang lemah, legitimasi politik yang rendah dan kondisi konflik bersenjata menjadikan Afghanistan sebagai salah satu tempat produsen opium terbesar di dunia. Negara-negara Amerika Utara adalah salah satu pasar utama dari narkoba jenis kokain produksi organisasi kriminal Peru, Bolivia dan Kolombia. Hal ini memperlihatkan pola hubungan di dalam rantai suplai perdagangan narkoba di mana negara-negara berkembang atau terbelakang menjadi tempat produksi narkoba dan negara-negara maju menjadi target pasar utama.

Meski demikian operasi organisasi kriminal tidak terbatas pada pola tersebut. Shelley (1995: 11) mengungkapkan organisasi kriminal bisa berbasis di wilayah terbelakang suatu negara demokrasi maju

seperti Italia maupun berbasis di negara yang pernah memiliki demokrasi stabil seperti Kolombia dan organisasi kriminal juga berkembang pesat di negara adikuasa yang sedang runtuh pada saat itu yaitu Uni Soviet. Basis-basisnya yang berbeda menciptakan variasi dalam struktur internalnya dan kompleksitas dari jaringan kriminal ini semakin bertambah. Organisasi kriminal di Italia memiliki sistem yang sangat terorganisir dengan struktur hirarkis yang ketat dan biasanya berbasis hubungan keluarga sedangkan organisasi kriminal di Kolombia memiliki sistem *cartels* atau kartel di mana terdapat sekumpulan organisasi perdagangan narkoba yang membentuk semacam aliansi untuk mengontrol harga dan pasar narkoba.

Organisasi perdagangan narkoba itu sendiri memiliki definisi resmi dari *United States Department of Justice* yang merujuk organisasi ini sebagai *drug trafficking organizations* atau disingkat menjadi DTOs. Definisi dari Departemen Peradilan AS adalah organisasi kompleks dengan rantai komando yang terstruktur dan aktif memproduksi, memindahkan dan/atau mendistribusikan substansi narkoba ilegal dengan kuantitas besar. DTOs juga menggunakan senjata dan teror yang berujung pada aktivitas kriminal lainnya. Banyak organisasi kriminal ini berstruktur para-militer dan mempekerjakan kombatan bersenjata untuk melindungi stok narkoba ilegalnya dari kultivasi sampai distribusi. Sedangkan kartel seperti yang telah disebutkan pada paragraf sebelumnya, merupakan sekumpulan DTOs yang bekerja sama untuk mengontrol pasar narkoba di suatu wilayah. DTOs ini juga sering melibatkan *street gangs* yang didefinisikan sebagai grup dengan suatu simbol dan nama kolektif yang secara aktif terlibat dalam aktivitas kriminal. Pelibatan *street gangs* ini memiliki dampak buruk seperti meningkatnya tingkat kejahatan dan kemiskinan bagi lingkungan sosial dalam suatu komunitas.

Selain warga sipil yang masih bebas maupun pihak otoritas yang korup, narapidana masih bisa terlibat dalam aktivitas kriminal ini. Jaringan perdagangan narkoba di penjara bukanlah hal yang asing bahkan di Indonesia di mana narapidana sering bekerja sama dengan

sipir penjara untuk membentuk ‘pasar narkoba’ baik di dalam maupun di luar penjara. Jaringan kriminal ini juga memiliki struktur yang rapi dengan anggota baik di dalam maupun di luar penjara. Hal ini merupakan salah satu alasan munculnya keraguan akan efektivitas dari kerangka undang-undang represif yang diberlakukan mayoritas negara-negara dunia dalam menghadapi penyalahgunaan narkoba. Ketika pelaku narkoba dijebloskan ke penjara, penjara tersebut justru tetap menjadi pusat jaringan perdagangan narkoba dan mendorong adanya korupsi dalam pihak berwajib.

**Faktor Umum Pendorong Meluasnya Perdagangan Narkoba**

Globalisasi merupakan faktor utama dalam memperluas jangkauan dari TPTT termasuk perdagangan narkoba. Kehidupan seluruh warga dunia, terutama dalam kultur konsumsi, kini semakin mengglobal (Viano 2009: 2). Kembali merujuk pada tulisan Oner, organisasi perdagangan narkoba memanfaatkan globalisasi untuk memperluas pasarnya dengan kemudahan untuk memindahkan barang dan manusia. Sisi buruk dari globalisasi adalah munculnya berbagai aktivitas kejahatan yang memiliki cakupan transnasional dan perdagangan narkoba adalah aktivitas kriminal yang mendominasi pasar ilegal. Jatuhnya Uni Soviet juga semakin mendorong proses globalisasi karena yang sebelumnya negara-negara dunia memiliki keberpihakan dalam suatu blok politik dan militer kini tidak lagi memiliki batasan tersebut. Negara-negara bekas Uni Soviet juga menjadi salah satu tempat di mana perdagangan komoditas ilegal seperti narkoba tumbuh tanpa struktur politik yang kuat yang sebelumnya diteguhkan oleh Uni Soviet.

Globalisasi juga secara tidak langsung mendorong pembangunan ekonomi yang dimodelkan pada negara-negara Barat yaitu industrialisasi dan pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur, selain melancarkan aktivitas ekonomi lintas-batas juga membuka akses kepada pasar narkoba suatu negara untuk meluas ke negara lain. Pembangunan infrastruktur juga melibatkan pembangunan transportasi yang mempermudah pemindahan suatu

komoditas baik legal maupun ilegal. Pembangunan infrastruktur informasi juga memberikan kemudahan bagi organisasi-organisasi kriminal dunia untuk saling berkomunikasi dan membangun jaringan perdagangan narkoba yang lebih luas. Negara-negara berkembang di sini menjadi pihak yang sangat terancam karena kecenderungan pembangunan infrastrukturnya yang belum melibatkan kekhawatiran akan kejahatan transnasional ke dalam perhitungannya.

Berbagai aktivitas dan fenomena telah mengglobal, salah satu fenomena tersebut adalah kemunculan penggunaan media internet pada tahun 1990-an. Organisasi perdagangan narkoba memanfaatkan fenomena ini untuk memperluas jangkauan pasarnya dengan kemudahan yang diberikan untuk menghubungkan produknya dengan konsumen-konsumen dari dalam maupun luar negeri. Platform ternama yang menjadi medium dalam perdagangan narkoba melalui internet adalah suatu situs bernama *Silk Road*. Situs ini merupakan situs yang terdaftar di dalam *deep web* di mana *deep web* ini sendiri adalah konten *world wide web* yang memiliki akses terbatas dan tidak bisa ditemukan melalui koneksi internet biasa. *Deep Web* atau jika diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi 'web dalam' merupakan tempat tumbuh suburnya aktivitas-aktivitas kriminal dan salah satunya adalah perdagangan narkoba. Dengan fenomena internet yang semakin mengglobal, penggunaan media ini sebagai media perdagangan narkoba pun ikut mengglobal.

Grup-grup kriminal tumbuh subur di tempat-tempat dengan stabilitas politik dan ekonomi yang lemah (May, 2017). Kepemerintahan yang lemah memberikan kesempatan bagi grup-grup kriminal untuk beroperasi dengan bebas dan kondisi ekonomi buruk juga mendorong orang-orang untuk melakukan tindakan kriminal untuk mendapatkan keuntungan lebih mudah. Di sinilah terjadi dilema seperti yang telah disebutkan di mana pembangunan dapat menambah kapabilitas negara untuk memerangi aktivitas kriminal namun dengan pembangunan infrastruktur, organisasi kriminal juga ikut memanfaatkannya untuk untuk memperluas operasinya. Negara-negara yang bisa dijadikan contoh adalah Afghanistan dan Myanmar. Namun kegiatan kriminal yang berkaitan dengan narkoba juga biasa

terjadi di wilayah terbelakang suatu negara bahkan negara maju seperti wilayah-wilayah kumuh di Harlem, New York di Amerika Serikat. Lingkaran ini masih menjadi isu dalam ilmu sosial di mana perdagangan narkoba memunculkan lingkungan sosial yang tidak sehat dan sebaliknya lingkungan sosial yang tidak sehat juga menjadi tempat tumbuhnya aktivitas kriminal termasuk yang berkaitan dengan perdagangan narkoba.

## Era Kolonial dan Intersepsi Opium di Asia Tenggara

Era kolonial merupakan catatan hitam dalam sejarah negara-negara Eropa dan negara-negara jajahannya. Selain membentuk suatu dominasi sosial dan mengeksploitasi pribumi jajahannya, kekaisaran-kekaisaran Eropa juga memperjualbelikan narkoba terutama jenis opium untuk mengganggu keseimbangan perdagangan di negara-negara lain. Contoh paling ternama adalah Perang Opium di antara Kekaisaran Britania dan Tiongkok di bawah Dinasti Qing. Dengan memasukan opium yang diproduksi dari wilayah koloninya di India, Inggris memanfaatkan opium ini untuk mendapatkan pengaruh dalam perdagangan di Asia dan menjatuhkan Dinasti Qing (Roblin, 2017). Hingga kini dampaknya masih terasa dimana Tiongkok masih memiliki produksi dan penyalahgunaan opium yang tinggi. Seperti yang kita ketahui, Myanmar atau pada saat itu dikenal sebagai Burma juga merupakan wilayah koloni. Dalam disertasinya, Hlaing (2008) menyebutkan bahwa kebiasaan untuk mengkonsumsi dan memproduksi opium di Myanmar baru ada setelah kedatangan bangsa asing. Seperti yang telah disebutkan orang-orang Eropa, Arab dan India adalah yang pertama kali memperkenalkan opium di Myanmar. Pada sekitar abad ke-16, Inggris dan Belanda ikut terlibat dalam perdagangan opium di wilayah ini.

Operasi perdagangan opium Inggris era kolonial sangatlah luas dan merupakan salah satu produk utamanya. *British East India Company* memiliki produksi di Bengal atau Bangladesh yang penggunaannya menyebar ke Myanmar melalui wilayah Rakhine. Hlaing (2008: 10) lalu menyebutkan bahwa berbagai raja Burma dari

akhir 1750-an telah mengeluarkan hukum-hukum yang berkaitan dengan penggunaan opium karena itulah diindikasi penggunaan opium telah menyebar pada saat itu di Myanmar. Pada era Raja Mindon, Inggris menggunakan opium sebagai senjata untuk melemahkan ekonomi dan moral penduduk Myanmar dalam Perang Anglo-Burma. Setelah Inggris berhasil menguasai seluruh wilayah Myanmar, perdagangan opium dikuasai oleh Inggris melalui orang-orang Bengal dan Tionghoa. Meski Inggris mulai pada awal 1880-an, mulai berusaha untuk mengurangi penggunaan opium dengan meningkatkan harganya dan menutup banyak penjualnya, produksi opium hingga kini masih berada pada angka tinggi di Myanmar.

Selain di Myanmar, wilayah Asia Tenggara lain yaitu Indonesia juga ikut ditanamkan monopoli perdagangan opium oleh kekuatan kolonial di Indonesia yaitu *Dutch East Indies Company*. Pemerintahan Hindia Belanda memiliki kontrol eksklusif di atas pegadaian, pemrosesan garam dan produksi opium. Terdapat berbagai pabrik yang memproduksi opium milik Hindia Belanda yang biasanya berada di Batavia (Jakarta). Pemerintah Hindia Belanda berusaha untuk mengontrol perdagangan opium ini melalui berbagai regulasi seperti dikeluarkannya sistem lisensi opium (*opium pacht*, dalam Bahasa Belanda) untuk melarang penjualan opium di pasar bebas. Setelah tahun 1900, Hindia Belanda terus berusaha untuk memonopoli perdagangan opium seperti dengan diberlakukannya kontrol distribusi opium di bawah Pemerintahan Hindia Belanda yang biasa disebut sebagai *Opiumregie*. Dari tahun 1904 sampai 1921 monopoli ini diberlakukan dari Jawa hingga Papua dengan tujuan untuk membatasi pasar opium. Penjualan opium kini hanya bisa dilakukan oleh pejabat-pejabat dari Hindia Belanda (Bryan, 2009). Meski demikian, efek dari monopoli opium ini tidak sebesar yang terjadi pada Tiongkok dan Burma.

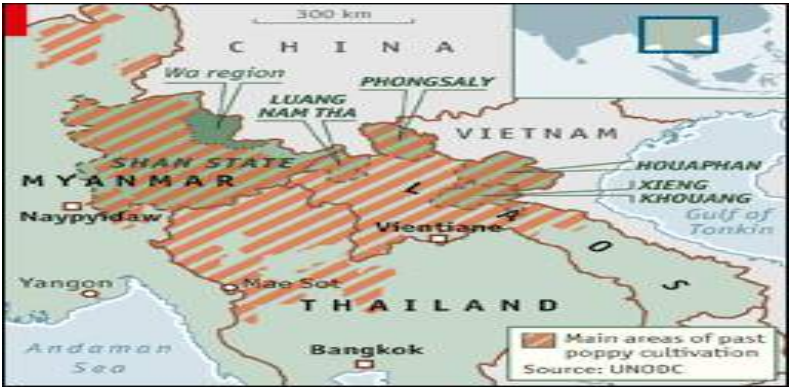
## Jaringan *Mainland Southeast Asia* dan Tiongkok

*Mainland Southeast Asia* merupakan jalur historis persimpangan di antara Sub-Benua India, Tiongkok dan Asia

Tenggara dan di wilayah ini terdapat area yang disebut sebagai *The Golden Triangle*. Area yang meliputi Myanmar, Thailand dan Laos ini merupakan salah satu area pemroduksi narkoba jenis opium terbesar di Asia bahkan di dunia. Pierre-Arnaud Chouvy (2013: 2) dalam tulisannya berjudul :An Atlas of Trafficking in Southeast Asia", mengungkapkan bahwa wilayah ini selain sebagai pemroduksi opium juga merupakan sentra perdagangan narkoba dan juga pasar konsumsi narkoba yang besar. Myanmar dan Laos merupakan negara pertama dan ketiga dalam produksi opium dan diestimasi dua pertiga seluruh produksi opium diproduksi di Asia Tenggara. Sebuah laporan dari PBB menyebutkan bahwa nilai dari perdagangan narkoba di *Golden Triangle* mencapai 16,3 miliar USD (Dolar Amerika Serikat) (Moodley, 2015). Perdagangan dan produksi narkoba di area ini mulai berkembang pesat sepanjang tahun 1900-an terutama di Myanmar. Pasca akhir tahun 1990-an, perdagangan narkoba mulai menurun karena berbagai tindakan pemberantasan namun mulai meningkat kembali semenjak tahun 2006 karena pembangunan infrastruktur memudahkan perdagangan di area ini.

Amerika Latin terkenal sebagai pemroduksi narkoba jenis kokain sedangkan Asia Tenggara dan Asia Timur merupakan pemroduksi narkoba jenis opium terbesar setelah Afghanistan. Dalam artikel jurnalnya, Alan Dupont (1999) menyebutkan bahwa opium pertama kali dibawa oleh pedagang-pedagang dari Arab, Portugis dan India. Opium mulai ditumbuhkan di provinsi-provinsi di Tiongkok dan mulai diperkenalkan ke wilayah-wilayah di Thailand, Laos dan Burma melalui migrasi dari suku-suku yang sudah menjadikan konsumsi opium sebagai tradisi. Iklim yang dingin dan tanah yang tidak terlalu subur untuk ditanami produk agrikultur biasa di wilayah pegunungan Shan mengundang penumbuh-penumbuh opium ke wilayah ini. Ketidakstabilan politik Myanmar berpengaruh pada kurangnya kontrol narkoba di Shan dan wilayah ini juga dijadikan sebagai tempat tinggal bagi grup-grup separatis yang juga menumbuhkan opium. Dupont lalu melanjutkan alienasi politik dan marginalisasi ekonomi suku-suku pegunungan di Shan semakin mendorong penduduk di wilayah ini untuk beralih ke produksi narkoba.

*Golden Triangle* merupakan pertemuan dari jalur-jalur perdagangan terutama bagi jalur perdagangan heroin ke Tiongkok. Shan di Myanmar merupakan area di dalam *Golden Triangle* yang menjadi pemroduksi heroin terbesar dan pemasok utama ke Tiongkok. Hampir 90 persen produksi opium di wilayah *Golden Triangle* berasal dari Shan. Wilayah ini juga membatasi tiga negara langsung yaitu Tiongkok dan wilayah utara dari Thailand dan Laos, menempatkan Shan sebagai tempat strategis bagi produksi opium. Tindakan-tindakan pemberantasan narkoba oleh pemerintahan Myanmar menjadi faktor utama dari konsentrasi produksi heroin ke Shan karena wilayahnya yang masih banyak dikontrol oleh grup-grup pemberontak dan separatis (Liu, 2013). Otoritas Myanmar yang masih kurang di beberapa wilayah yang dipegang grup-grup ini adalah salah satu faktor utama dari perkembangan produksi narkoba di Myanmar. Grup-grup pemberontak ini menjadikan perdagangan narkoba sebagai pendapatan dengan memproduksi sendiri. Selain itu grup-grup ini memberikan perlindungan kepada pemroduksi dan pedagang narkoba dan membebankan pajak untuk ikut mendapatkan keuntungan.

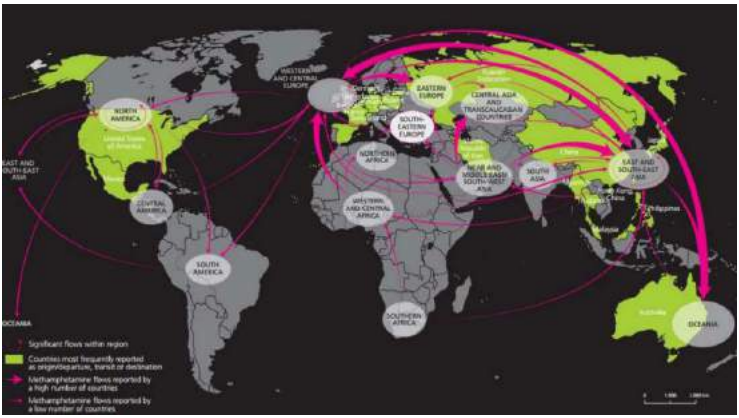



*Sumber*: The Economist (2009).

Gambar 5.2. Wilayah Cakupan *Golden Triangle*

Produksi narkoba dilakukan di banyak laboratorium yang berdekatan dengan perbatasan Myanmar dengan Tiongkok, Laos, dan Thailand. Sebagian hasil produksi akan ditransportasikan melalui jalur darat melewati Laos dan Thailand. Sebagian besar hasil produksi langsung diperdagangkan ke Tiongkok melalui jalur-jalur di Provinsi Yunnan. Lalu sebagian lainnya ditransportasikan melalui jalur laut dimulai dari pelabuhan-pelabuhan di wilayah selatan Myanmar. Perbatasan Shan dan Yunnan merupakan wilayah yang terbelakang dan memiliki kontrol perbatasan yang kurang. Wilayah yang dirundung kemiskinan merupakan area yang berpotensi sebagai pemroduksi narkoba karena kemudahannya untuk menghasilkan uang sedangkan kontrol yang kurang juga mempermudah gerakan-gerakan pedagang narkoba melewati batasan di antara Myanmar dan Tiongkok ini. Globalisasi dan pembangunan infrastruktur terbukti ikut mendorong jangkauan dari perdagangan narkoba.

Sejarah kultivasi opium sebagai aktivitas kriminal di *Golden Triangle* dimulai oleh sisa-sisa dari *Kuomintang* (KMT) yang disingkirkan dari Tiongkok oleh Partai Komunis Tiongkok (Dupont, 1999: 10). Tentara-tentara KMT ini beralih ke produksi heroin untuk bertahan hidup namun sekarang produksi heroin telah menjadi komoditas utama di wilayah Shan dan menjalin hubungan dengan organisasi kriminal di Hong Kong, Macau dan Thailand. Perdagangan narkoba terutama jenis opium di *Golden Triangle* tidak bisa dijelaskan tanpa menjelaskan terlebih dahulu keterlibatan Tiongkok di wilayah ini. Secara historis, Myanmar, Laos dan Thailand masih termasuk dalam *sphere of influence* dari Tiongkok. Penulis sudah menjelaskan mengenai bagaimana produksi opium berpindah dari wilayah-wilayah Tiongkok ke wilayah pegunungan Shan. Pada masa lalu, etnis Tionghoa mengontrol penjualan narkoba luar negeri di Thailand dan Myanmar. Kini meskipun dominasi grup-grup etnis Tionghoa telah menurun, Tiongkok masih menjadi pasar terbesar bagi pemroduksi opium di *Golden Triangle* dan juga wilayah transit bagi opium dari *Golden Triangle* menuju Amerika Serikat, Eropa dan Timur Tengah.




*Sumber*: UNODC (2017).

Gambar 5.3. Peta Peredaran Narkotika Jenis Opium

Di dalam *Golden Triangle*, Thailand lebih berperan sebagai area transit dan pasar bagi pemroduksi opium dari Myanmar dan Thailand merupakan negara yang cukup berhasil dalam memerangi perdagangan narkoba (Windle, 2016). Selain melalui Provinsi Yunnan, narkoba-narkoba dari Shan juga menjadikan wilayah-wilayah utara Thailand sebagai transit bagi produknya dengan destinasi akhir di negara-negara Asia Timur dan Oceania. Grup-grup pemroduksi narkoba masih bertahan dalam jumlah kecil di wilayah Utara Thailand, namun produksi dalam skala besar yang berkembang pada tahun 1990-an sudah mampu ditekan oleh pemerintahan Thailand. Sebagai wilayah transit, narkoba yang diproduksi di Myanmar ditransportasikan melalui jalur darat dan juga melalui jalur perairan Sungai Mekong. Pembangunan infrastruktur juga ikut membantu perdagangan narkoba di Thailand dengan dibangunnya berbagai jaringan jalan yang berpusat di Bangkok (Fuller, 2009).

Suatu artikel dari The Economist (2011) mengungkapkan bahwa menghisap opium pernah menjadi salah satu atraksi turis di Laos terutama di bagian utara negara ini. Kini sama dengan Thailand, produksi opium di Laos berada jauh dibawah Myanmar. Meski demikian salah satu kota di Laos yaitu Vang Vieng pada tahun 2011

masih memakan 27 korban jiwa yang terkait dengan penggunaan narkoba (Haworth, 2012). Perdagangan narkoba di *Mainland Southeast Asia* tidak terbatas di wilayah *Golden Triangle*. Perbatasan di antara Laos dan Vietnam di *Lao Bao Border Gate* kini menjadi wilayah yang rawan akan perdagangan dan penipuan yang terkait dengan narkoba (Tuan, 2016). Salah satu faktor yang mendorong tumbuhnya perdagangan narkoba di wilayah ini adalah Perang Vietnam. Angkatan Udara Vietnam Selatan pernah digunakan sebagai angkutan bagi opium-opium dari Laos ke Saigon dan hasil dari penjualannya dibagi-bagikan ketentara dan politisi Vietnam. Badan intelijen Amerika Serikat, CIA, juga disebut menggunakan maskapai Air America untuk mengangkut opium di wilayah tersebut (Rainford, 2013).

## Perdagangan Narkoba di *Insular Southeast Asia*

Mengutip sebuah artikel interview dari portal berita online asal Jerman, *Deutsche Welle*, UNODC mengungkapkan bahwa Indonesia merupakan salah satu pusat perdagangan narkoba (DW, 2015). Menurut statistik pemerintah yang dikutip oleh artikel web tersebut, penyimpangan penggunaan narkoba membunuh 40 orang tiap harinya dan diestimasi angka individu yang mengalami kecanduan narkoba mencapai 5,8 juta orang pada tahun 2015. DW menginterview seorang *Country Manager of the UNODC* bagian Indonesia bernama Troels Vester yang mengungkapkan bahwa Indonesia digunakan sebagai pusat perdagangan narkoba untuk memenuhi permintaan dan potensi dari populasi pemuda yang besar di Indonesia sebagai pasar besar bagi produk organisasi perdagangan narkoba. Dalam transkrip interview dari artikel tersebut, Vester menyebutkan bahwa penggunaan narkoba di Indonesia didominasi oleh penggunaan *cannabis* atau yang dikenal di Indonesia sebagai ganja.

Troels Vester, menjawab pertanyaan dari DW, menyebutkan Indonesia dalam bisnis narkoba internasional berperan menjadi pasar besar bagi produk-produk organisasi perdagangan narkoba dari Tiongkok, Filipina dan Iran. Namun meski demikian, pasar narkoba

di Indonesia juga disuplai oleh grup-grup kriminal domestik yang memproduksi ganja dan narkoba jenis metamfetamin atau dalam bahasa Inggris disebut sebagai *crystal meth* dan lebih dikenal di Indonesia sebagai sabu-sabu. Aceh merupakan wilayah yang terkenal akan budaya penanaman ganjanya. Perdagangan ganja merupakan salah satu cara bagi grup-grup separatis di Aceh untuk membiayai usaha-usaha pemberontakannya dan meskipun grup-grup ini telah mencapai kesepakatan damai dengan pemerintah Indonesia, penanaman dan penggunaan ganja masih bertahan di wilayah otonomi ini (Bachelard, 2015). Meski penggunaan ganja mendominasi di Indonesia, sabu-sabu merupakan narkoba yang paling sering diperjualbelikan di pasar narkoba Indonesia karena kemudahan untuk memproduksi dan keterjangkauan harga dari produk ini (Lamb, 2013).

Meskipun tidak terdapat grup domestik yang menjadi pemroduksi narkoba besar di Malaysia, penggunaan narkoba masih menjadi masalah yang cukup serius di negara ini. Ketatnya hukum narkoba di Malaysia menjadi alasan utama kesulitan dari tumbuhnya organisasi perdagangan narkoba domestik. Namun dalam abstrak bagi artikel jurnalnya, Vong Poh Fah (2004), mengungkapkan bahwa kedekatan geografis Malaysia dengan negara-negara pemroduksi narkoba seperti Myanmar, Thailand dan Kamboja menjadi sebab utama dari bertahannya pasar narkoba di Malaysia meskipun tanpa pemroduksi lokal. Hal yang sama juga terjadi di Singapura dan Brunei yang juga memiliki hukum narkoba yang ketat. Berbeda dengan Indonesia, ketiga negara ini tidak memiliki populasi yang besar karena itulah pedagang narkoba internasional lebih menargetkan Indonesia yang memiliki populasi pemuda besar.

Pada tahun 2012, Filipina menjadi pengkonsumsi sabu-sabu terbesar di Asia Tenggara dan menurut laporan dari Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, 2.1 persen dari warga Filipina di antara usia 16 sampai 64 merupakan konsumen narkoba (Manuel, 2016). Sabu-sabu menjadi produksi utama dari grup-grup kriminal di Filipina yang beroperasi dalam skala kecil dan mengoperasikan dapur-dapur kecil sebagai laboratorium produksi narkoba. Sindikat-sindikat narkoba

kini mulai menyewa rumah-rumah pribadi, kondominium dan apartemen untuk menjalankan produksi narkobanya (PCTC, 2013). Selain negara-negara *mainland Southeast Asia*, berbagai kartel narkoba dari Tiongkok juga mendominasi pasar narkoba di Filipina. Presiden Rodrigo Duterte menyebutkan bahwa *triad* asal Hong Kong dan Taiwan merupakan penyuplai sabu-sabu utama bagi Filipina. Grup-grup ini selain menjadikan Filipina sebagai pasar juga menjadikan negara ini sebagai transit bagi produk-produk yang akan dijual ke Amerika Serikat (Ramos, 2017).

## Permasalahan Perbatasan, Keterbukaan Ekonomi, dan Perdagangan Narkoba Lintas-Batas di Asia Tenggara

Menurut Eric Tagliacozzo (2016: 4), perbatasan merupakan suatu isu yang *salient* atau menonjol. Perbatasan di Asia Tenggara memang selalu menjadi kontestasi pengaruh baik bagi negara-negara Asia Tenggara itu sendiri maupun negara-negara lain seperti Tiongkok dan Amerika Serikat. Konsepsi perbatasan Asia Tenggara sangat dipengaruhi oleh sejarah negara-negaranya sebagai negara jajahan kekuatan kolonial dan bahkan Thailand yang tidak pernah dijajah pun merupakan *buffer state* bagi Inggris di *British Burma* dan Perancis di *French-Indochina*. Konsepsi ini juga menjadi salah satu faktor pembentuk dari karakteristik kejahatan lintas-batas di Asia Tenggara. Karena perbatasan tidak alami yang dipaksakan oleh kekuatan-kekuatan kolonial ini, perpindahan barang dan manusia di kawasan ini seringkali tidak menghiraukan perbatasan. Terlebih dengan berbagai agenda pengurangan regulasi perdagangan untuk membuka pasar diantara negara-negara Asia Tenggara akan semakin mempermudah perpindahan barang dan manusia baik legal maupun ilegal.

Di Asia Tenggara, wilayah-wilayah perbatasan biasanya menjadi sarang bagi berbagai grup separatis dan juga grup kriminal baik teroris maupun pedagang narkoba. Organisasi kejahatan memanfaatkan ikatan kultur, tren migrasi, ketimpangan ekonomi dan kecenderungan konflik untuk memfasilitasi kegiatan lintas-batasnya

(Abbey, 2017). Pertumbuhan ekonomi yang pesat di wilayah ini juga ikut mendorong pembangunan infrastruktur transportasi yang juga mempermudah perpindahan komoditas ilegal dari satu negara kenegara lain. Pembangunan ekonomi di kawasan ini berorientasi pada integrasi pasar yang terus penulis tekankan efeknya yang bisa meningkatkan aktivitas kriminal lintas-batas termasuk perdagangan narkoba. BIMP-EAGA merupakan proyek kerja sama pembangunan di area tiga sudut di antara Indonesia, Malaysia dan Filipina yang berpusat di Laut Sulu. Jalur-jalur yang diciptakan dari pembangunan ini selain mempermudah perdagangan juga mempersulit petugas bea cukai untuk mengatasi masuknya barang selundupan terutama narkoba. Perjanjian di antara Myanmar dan Tiongkok yang mengizinkan penggunaan Sungai Irrawaddy sebagai jalur perdagangan Tiongkok ke Samudera Hindia juga menambah kekhawatiran akan akses grup-grup kriminal ke wilayah ini.

Pada artikel jurnalnya, Horace Bartilow (2016) memberikan penjelasan bagi efek dari keterbukaan perbatasan dan ekonomi dalam perdagangan narkoba dan pencegahannya. Keterbukaan ekonomi bagi negara pemroduksi narkoba menurut Bartilow akan meningkatkan kapabilitas negara untuk mengatasi masalah ini. Di dalam ekonomi tertutup grup-grup pedagang narkoba mampu menguasai ekonomi lokal dan mengurangi kompetensi ekonomi nasional terhadap ekonomi internasional yang pada akhirnya mengurangi kemampuan finansial negara untuk mengatasi perdagangan narkoba. Sedangkan ekonomi terbuka di negara konsumen narkoba akan mengurangi kemampuan negara untuk memerangi perdagangan narkoba karena aliran narkoba yang semakin kencang dengan kurangnya batasan terhadap perdagangan luar negeri. Hal ini sangat dirasakan oleh negara-negara dengan basis konsumen dan penduduk yang besar seperti Amerika Serikat dengan 77 juta penduduknya mengkonsumsi narkoba. Sedangkan keterbukaan ekonomi di negara-negara transit tidak memiliki pengaruh yang banyak seperti di negara-negara Karibia.

## Perang Narkoba dan Kegagalannya di Asia Tenggara

Negara-negara Asia Tenggara terkenal memiliki hukum narkoba yang keras dan represif. Hampir seluruh negara di Asia Tenggara di masukan ke dalam 20 negara dengan undang-undang narkoba terberat di dunia (Drug Abuse, tanpa tahun). *Dangerous Drugs Act 1952* adalah undang-undang yang mengatur tentang kepemilikan dan penyalahgunaan narkoba dengan hukuman mati sebagai hukuman bagi pelanggaran. Kasus Bali 9 juga menjadi sorotan internasional terhadap kerasnya hukum narkoba di Indonesia. Pemerintah Indonesia dan Filipina baru-baru ini mendeklarasikan situasi darurat narkoba dan memulai apa yang sering disebut sebagai *war on drugs* atau perang melawan narkoba. Dalam bukunya Tim Lindsey dan Pip Nicholson (2016) menjelaskan, berbeda dengan arah metode kontrol penggunaan narkoba negara-negara Barat yaitu dekriminalisasi, negara-negara Asia Tenggara justru semakin mengeraskan hukumnya dan memulai usaha-usaha pemberantasan baru yang lebih represif dan koersif.

Perang narkoba di Asia Tenggara yang menjadi sorotan utama bagi media dan lembaga hak asasi internasional mungkin adalah perang narkoba di Filipina yang dimulai oleh Presiden Rodrigo Duterte. Semenjak Juni 2016 diestimasi terdapat 13,000 kematian dari operasi anti-narkoba dan juga mendorong *extrajudicial killings* (pembunuhan oleh pihak yang berwajib terhadap seseorang tanpa proses peradilan). Duterte bahkan mendorong masyarakat Filipina untuk ambil bagian dalam perang ini dengan ikut membunuh *dealer* dan pengguna narkoba. Perang narkoba di Filipina ini dinilai telah melewati batas dan melanggar norma-norma HAM oleh berbagai lembaga internasional seperti *Human Rights Watch* (2018) dan *Amnesty International* (2017). John Gershman, seorang pengamat politik Filipina, mengungkapkan dalam interview dengan *Council of Foreign Affairs* (2016), bahwa perang narkoba ini didukung oleh rakyat Filipina dan bahkan Duterte memiliki *approval rating* sebesar 86 persen. Gershman lalu menjelaskan mengapa dukungan publik tetap tinggi meskipun banyak kecaman muncul dari media dan lembaga HAM adalah stigma yang tertanam pada pengguna narkoba

yang dianggap sebagai penyakit masyarakat. Selain itu perang narkoba ini juga mengundang kekhawatiran akan angka kematian populasi kelas bawah di Filipina meskipun belum terbukti benar melakukan pelanggaran hukum narkoba (Aldama, 2018).

Indonesia juga ikut menjadi sorotan internasional ketika pemerintahan di bawah Presiden Joko Widodo menjatuhkan hukuman mati bagi 14 tersangka penyalahgunaan narkoba. Rentetan hukuman mati ini diikuti oleh operasi-operasi pemberantasan narkoba dan juga penembakan terduga pelaku kejahatan narkoba dimana badan HAM Indonesia, Kontras mengestimasi 106 orang ditembak mati oleh polisi dan Badan Narkotika Nasional atau BNN. Seperti di Filipina, pengguna narkoba masih diberi stigma sebagai penyakit masyarakat oleh karena itu kebijakan Joko Widodo ini masih populer bagi masyarakat. Pada Oktober 2017 lalu, Ketua BNN, Budi Waseso menekan kritik dengan mempertanyakan keterlibatan pengkritik dengan mafia narkoba dan pernyataan ini bisa menciptakan prakondisi bagi adanya *extrajudicial killings* di Indonesia (McRae, 2017). Meskipun tidak segencar Duterte, perang narkoba di Indonesia tetap mendapatkan kecaman dari berbagai lembaga HAM seperti *Human Rights Watch*. Indonesia juga sering mendapatkan kecaman karena eksekusi matinya bagi warga-warga asing yang kedapatan menyelundupkan narkoba.

Komunitas akademisi, lembaga dan media internasional menilai perang narkoba di Asia Tenggara telah gagal. Kembali ke artikel dari Dave McRae (2017), pemerintahan Indonesia hingga saat ini masih belum bisa memberikan bukti efektivitas dari diberlakukannya hukuman mati dan juga *extrajudicial killings*-nya meskipun situasi darurat narkoba Joko Widodo masih diterima oleh mayoritas warga Indonesia. Isu penyalahgunaan narkoba, bagi *Human Rights Watch*, dianggap kompleks dan tidak bisa diselesaikan hanya dengan kebijakan-kebijakan yang koersif. Thailand juga pernah memberlakukan perang narkoba pada tahun 2001 dan menghasilkan angka narapidana terbesar di Asia Tenggara (Coca, 2018). Langkah-langkah represif dan koersif di Asia Tenggara dinilai tidak efektif dan berlawanan dengan norma-norma HAM

internasional. Di Filipina harga narkoba justru menurun yang menunjukkan meningkatnya suplai sedangkan angka kematian meningkat (Baldwin, 2017).

Sebuah artikel jurnal berjudul "The Continued Failure of the War on Drugs*"* tahun 2017, Christopher J. Coyne dan Abigail R. Hall menjelaskan kegagalan perang narkoba di Amerika Serikat dan kita bisa membandingkannya dengan perang narkoba di Asia Tenggara. Pendukung hukum narkoba yang represif dan koersif menganggap bahwa dengan hukum tersebut, aktivitas kriminal yang berkaitan dengan narkoba akan berkurang. Dengan adanya hukum represif ini menghambat terbentuknya pengetahuan yang lebih baik akan narkoba dan penggunaanya. Tanpa informasi yang baik maka langkah-langkah untuk mengontrol pun menjadi lebih sulit. Selain itu di dalam kerangka undang-undang represif, pelaku kriminal bisa memanfaatkan pihak pemerintah yang korup untuk berkolaborasi dalam perdagangan narkoba. Angka kematian karena overdosis justru meningkat di Amerika Serikat pasca diberlakukannya perang narkoba pada tahun 1980-an. Apa yang terjadi di Amerika Serikat ini bisa dijadikan sebagai refleksi bagi kemungkinan gagalnya perang narkoba di Asia Tenggara.

Coyne dan Hall lalu menjadikan Portugal sebagai contoh negara dengan undang-undang narkoba yang efektif. Portugal memindahkan fokus hukum narkoba dari larangan dan hukuman usaha-usaha dekriminalisasi, rehabilitasi dan sosialisasi. Penyalahgunaan narkoba di Portugal diperlakukan sebagai isu kesehatan bukan sebagai isu kriminal. Kepemilikan narkoba level rendah di dekriminalisasi dan perdagangan narkoba masih ilegal dan pelanggarannya akan diberikan pada proses peradilan. Penggunaan narkoba di Portugal tidak mengalami peningkatan dan angka kematian karena penyalahgunaan narkoba terus menurun. Perlu diingat, Portugal tidak melegalisasi penggunaan narkoba. Portugal hanya memindahkan fokusnya pada bagaimana penyalahgunaan narkoba bisa diatasi dengan lebih efektif dan manusiawi (Laqueur, 2014). Di dalam rezim hukum yang ter dekriminalisasi, pengguna narkoba bisa mendapatkan informasi yang baik akan bahaya narkoba

dan juga mendapatkan rehabilitasi untuk melepaskan ketergantungannya.

## Penutup

Sebagai fenomena transnasional, perdagangan narkoba ilegal merupakan salah satu ancaman yang datang bersamaan dengan globalisasi. Aktivitas perdagangan narkoba atau *drug trafficking* melibatkan produksi, pemrosesan, pemindahan dan distribusi narkoba serta pencucian laba yang didapat dari aktivitas tersebut. Dalam mengkaji perdagangan narkoba ini perlu diketahui lebih jauh mengenai bagaimana organisasi TPTT dan melakukan aktivitas kriminalnya. Struktur internal organisasi pedagang narkoba memiliki rantai komando yang hirarkis lalu jangkauan pasarnya kini telah melewati lintas-batas negara karena karakteristik ini organisasi pedagang narkoba sering kali dibandingkan dengan korporasi multinasional. Karakteristik global dari perdagangan narkoba juga bisa dilihat dari rantai suplainya yang menghubungkan negara-negara dunia sebagai negara pemroduksi, negara transit dan negara konsumen. Kompleksnya struktur dari organisasi pedagang narkoba juga melibatkan *street gangs* dan jaringan kriminal penjara. Globalisasi disebut sebagai penyebab utama dari transformasi perdagangan narkoba menjadi sebuah fenomena transnasional karena peleburan batas-batas negara mempermudah organisasi kriminal untuk memindahkan barang dan manusia.

Pada bagian kedua, fokus berpindah ke eksistensi perdagangan narkoba di Asia Tenggara. Pertama adalah negara-negara *Mainland Southeast Asia* terutama Myanmar. Dengan ketidakstabilan politik dan ekonominya terutama di wilayah perbatasan seperti Negara Bagian Shan membuat Myanmar menjadi tempat tumbuhnya organisasi-organisasi pedagang narkoba besar. Dua negara *The Golden Triangle* lainnya yaitu Thailand dan Laos lebih berperan sebagai negara transit dari narkoba yang diproduksi di Myanmar. Berpindah ke *Insular Southeast Asia*, negara-negara di kawasan ini memiliki hukum dan pengawasan yang sangat ketat karena itulah di

negara Malaysia, Singapura dan Brunei tidak terdapat grup pemroduksi narkoba skala besar. Namun kedekatannya dengan Myanmar sebagai negara pemroduksi besar menjadikan Malaysia sebagai tempat transit produk narkoba. Indonesia dengan penduduk yang besar memiliki potensi untuk dijadikan sebagai pasar narkoba transnasional dan organisasi pemroduksi domestik juga masih cukup mengkhawatirkan.

Setelah membahas secara umum, kajian dilanjutkan pada pembahasan yang lebih spesifik. Pertama adalah dampak dari era kolonial terhadap tersebarnya produksi opium di kawasan Asia Tenggara. Kekaisaran Inggris menjadikan wilayah yang sekarang menjadi Bangladesh sebagai tempat produksi opium dan dari sini produksi opium Inggris ikut menyebar ke jajahan lainnya yaitu *British Burma*. Meskipun berbagai usaha dilakukan Inggris untuk mengurangi produksi opium, ketidakstabilan politik di Myanmar masih menjadi faktor utama dalam kebertahanan produksi komoditas ilegal ini. Setelah itu topik berlanjut kepada bagaimana konsepsi modern perbatasan Asia Tenggara dan keterbukaan ekonominya bisa mempermudah aktivitas-aktivitas kriminal lintas-batas negara. Keterbukaan dan pembangunan ekonomi di Asia Tenggara memiliki dua sisi di mana disatu sisi menjadikan negara-negara Asia Tenggara lebih stabil secara ekonomi namun berbagai pembangunan infrastruktur transportasi juga semakin mempermudah pergerakan organisasi kriminal Asia Tenggara.

## Referensi

Aldama, Zigor. (2018). “How Philippines war on drugs has become a war on the poor.” *South China Morning Post*. Diakses dari http://www.scmp.com/magazines/post-magazine/long-reads/article/2129538/how-philippines-war-drugs-has-become-war-poor.

Amnesty International. (2017). “Philippines: The police’s murderous war on the poor.” Diakses dari https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/01/philippines-the-police-murderous-war-on-the-poor/.

Bachelard, Michael. (2015). “Coffee and ganja provide a healthy income in Aceh.” *The Sydney Morning Herald.* Diakses dari https://www.smh.com.au/world/coffee-and-ganja-provide-a-healthy-income-in-aceh-20150111-12ltev.html.

Baldwin, Clare. (2017). “More blood but no victory as Philippine drug war marks its first year.” *Reuters.* Diakses dari https://www.reuters.com/article/us-philippines-duterte-drugs/more-blood-but-no-victory-as-philippine-drug-war-marks-its-first-year-idUSKBN19G05D.

Bryan, George. (2009). An Anatomy of Commerce and Consumption: Opium and Merchants at Batavia over the Long Eighteenth Century. *Chinese Southern Diaspora Studies, 3*, 61-89.

Chouvy, Pierre-Arnaud. (2013). *An Atlas of Trafficking in Southeast Asia: The Illegal Trade in Arms, Drugs, People, Counterfeit Goods, and Natural Resources in Mainland Southeast Asia*. London: I. B. Tauris.

Coca, Nithin. (2018). “The War on Drugs in Southeast Asia.” *New Naratif.* Diakses dari https://newnaratif.com/journalism/the-war-on-drugs-in-southeast-asia/.

Coyne, Christopher J. & Hall, Abigail R. (2017). Four Decades and Counting: The Continued Failure of the War on Drugs. *Cato Institute: Policy Analysis,* No. 811.

The Economist. (2011). “Laos and the drugs trade: A second wind from the Golden Triangle.” Diakses dari https://www.economist.com/blogs/banyan/2011/07/laos-and-drugs-trade.

Fah, Vong Poh. (2004). Drug Abuse and Its Prevention in Malaysia. *Resource Material Series*, No. 64, 108-116.

Fuller, Thomas. (2009). "Thai Border on Guard for Drugs From Myanmar." *The New York Times.* Diakses dari https://www.nytimes.com/2009/11/07/world/asia/07thai.html.

Hlaing, Aye Aye. (2008). *Opium in Myanmar, 1885-1948.* Disertasi Kedoktoran Sejarah. University of Mandalay.

Human Rights Watch. (2018). "Philippines: Duterte's 'Drug War' Claims 12,000+ Lives." Diakses dari https://www.hrw.org/news/2018/01/18/philippines-dutertes-drug-war-claims-12000-lives.

Laqueur, Hannah. (2014). Uses and Abuses of Drug Decriminalization in Portugal. *Journal of the American Bar Foundation, 6*(12), 1-36.

Lindsey, Tim & Pip Nicholson. (2016). *Drugs Law and Legal Practice in Southeast Asia*. United Kingdom: Bloomsbury Publishing.

May, Channing. (2017). *Transnational Crime and the Developing World.* Washington, D.C.: Global Financial Integrity.

McRae, Dave. (2017). "Indonesia's fatal war on drugs." *East Asia Forum.* Diakses dari http://www.eastasiaforum.org/2017/11/28/indonesias-fatal-war-on-drugs/.

Mogato, Manuel. (2016). "As Duterte takes over in Philippines, police killings stir fear." *Reuters.* Diakses dari https://www.reuters.com/article/us-philippines-duterte-killings-idUSKCN0ZE300?feedType=RSS&feedName=worldNews.

Oner, Mehmet Z. (2014). Drug Trafficking as a Transnational Crime. *Law & Justice Review, 5*(9), 55-126.

Philippine Center on Transnational Crime. (2013). "Illicit Drug Trafficking." Diakses dari http://www.pctc.gov.ph/illicit-drug-trafficking.html.

Rainford, John. (2013). "How the Vietnam war boosted the drug trade." *Green Left.* Diakses dari https://www.greenleft.org.au/content/how-vietnam-war-boosted-drug-trade/.

Ramos, Roy. (2017). "Triads behind drug trade in Philippines: Duterte." *Anadolu Agency.* Diakses dari https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/triads-behind-drug-trade-in-philippines-duterte/920361/.

Roblin, Sebastien. (2017). "The War That Made Asia: How the Opium War Crushed China." *The National Interest.* Diakses dari http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-war-made-asia-how-the-opium-war-crushed-china-19476/.

Shelley, Lousie. (1995). Transnational Organized Crime: An Imminent Threat to the Nation State. *Journal of International Affairs, 48*(2), 463-489.

UNODC. (2017). "World Drug Report 2017." Diakses dari https://www.unodc.org/wdr2017/index.html.

Viano, E. (2010). Globalization, Transnational Crime and State Power: The Need for a New Criminology. *Rivista di Criminologia, 3*(3), 63-85.

Windle, James. (2016). *Drugs and Drug Policy in Thailand*. Working Paper. London: University of East London.

Xu, Michelle. (2016). "Human Rights and Duterte's War on Drugs." *Council of Foreign Affairs*. Diakses dari https://www.cfr.org/interview/human-rights-and-dutertes-war-drugs.

# BAB 6

# Pembalakan Liar di Asia Tenggara: Isu dan Inisiatif Kawasan

*Arief Bakhtiar Darmawan*

## Pendahuluan

Pembalakan liar (atau *illegal logging*) merupakan isu kejahatan transnasional yang selalu menjadi perhatian di seluruh dunia selama beberapa dekade terakhir. Persoalan mengenai pembalakan liar terjadi dalam lingkup global, terutama di negara-negara berkembang. Perdagangan kayu-kayu ilegal dalam skala global diperkirakan sebesar 15-30 persen dari total perdagangan kayu hutan dunia. Nilai perdagangan kayu ilegal tersebut mencapai sekitar $51 juta sampai $152 juta tiap tahun (Interpol, 2020). Sebagai konsumen, *European Commission* memperkirakan bahwa setengah dari kayu tropis impor yang masuk ke Uni Eropa merupakan kayu yang berasal dari sumber ilegal (Rosander, 2008: 3).

Di kawasan dengan hutan tropis terbesar, estimasi pembalakan liar diperkirakan mencapai 50-90 persen dari total perdagangan (Interpol, 2020). Salah satu kawasan yang memiliki sektor industri kayu terbesar di dunia adalah Asia. Sebagai kawasan dengan pembangunan ekonomi yang relatif cepat dan terus berkembang, negara-negara di Asia perlu terus membuka peluang perdagangan, salah satunya perdagangan kayu ke dalam pasar global. Namun, upaya percepatan ekonomi tersebut rupanya menimbulkan ancaman terhadap lingkungan. Demi mempercepat ketersedian barang di pasar domestik maupun internasional yang tidak pernah surut, pembalakan liar merupakan salah satu cara yang dipakai untuk memenangi kompetisi akan tanah dan sumber daya hutan. Bersamaan dengan perencanaan konversi hutan alam dan produksi minyak sawit yang buruk, *illegal logging* merupakan penyebab utama gundulnya hutan-hutan di kawasan.

Hal itulah yang juga terjadi di Asia Tenggara. Meskipun hanya memiliki sekitar 5 persen hutan dunia, Asia Tenggara merupakan kawasan dengan kehilangan hutan terbesar di dunia selama beberapa dekade terakhir, yaitu sebesar 25 persen dari total kehilangan hutan dunia (Bank Dunia, 2008). Dengan mengamati data-data di atas, baik lingkup global maupun regional, isu pembalakan liar merupakan salah satu kejahatan transnasional terbesar yang penting untuk dibahas. Dalam bagian ini, penulis lebih fokus pada bagaimana *illegal*

*logging* menjadi persoalan penting antarnegara di kawasan Asia Tenggara dan bagaimana inisiatif-inisiatif antarnegara untuk mengatasinya.

## Definisi Pembalakan Liar

Pembalakan liar atau *illegal logging* merupakan bentuk perilaku kriminal terkait hutan yang paling banyak dikenali, selain perburuan dan perdagangan ilegal terkait hewan yang dilindungi dan pembakaran hutan (Goncalves, Panjer, Greenberg, & Magrath, 2012: 9). Tidak ada definisi universal yang disepakati mengenai *illegal logging*. Meski demikian, pada bagian ini, penulis akan memaparkan definisi dari beberapa akademisi maupun lembaga internasional yang telah membuat penjelasan atau definisi mengenai pembalakan liar. Dari pemaparan definisi-definisi yang ada, kita bisa menyimpulkan kesamaan-kesamaan atau jangkauan istilah mengenai apa yang dimaksud dengan pembalakan liar.

Bank Dunia memberikan satu aspek fundamental *illegal logging* sebagai "violation of relevant national legislation, including ratified international treaties and conventions" (Rosander, 2008: 4). Sementara itu, *International Tropical Timber Organization* (ITTO) membagi menjadi dua istilah kunci, yaitu penebangan liar dan perdagangan ilegal (ITTO, 2020). Penebangan liar mengacu pada penebangan kayu yang tidak sesuai dengan aturan hukum relevan yang berlaku tentang hutan, sementara perdagangan ilegal mengacu pada pelanggaran terhadap aturan yang lebih luas, seperti aturan korporasi, aturan perdagangan, aturan perbankan, audit, pajak, dan lain sebagainya.

Melihat dari sisi akademisi, Brack dan Hayman (2001) melihat penebangan ilegal dalam konteks mata rantai produksi yang berasal dari kekayaan hutan. Menurut Brack dan Hayman, "illegal logging takes place when timber is harvested, transported, bought or sold in violation of national laws". Menurut Callister (1999), aktivitas ilegal dalam *illegal logging* berada dalam tiga kategori:

*"Illegal logging of various forms, movement of wood products, which may or may not have been harvested legally, without proper authorisation or in contravention of controls; and activities directly aimed at avoidance of payment of taxes or forestry charges."*

Di dalam kategori tersebut, Callister memberi contoh aktivitas ilegal yang masuk dalam kategori pertama *illegal logging* di sektor kehutanan sebagai berikut: menebang spesies pohon yang dilindungi oleh undang-undang nasional, membeli gelondongan kayu dari pengusaha lokal yang menanam di luar area konsesi, menebang kayu di luar batas area konsesi, membuat kontrak dengan pemilik hutan lokal untuk menebang kayu dalam area mereka namun kemudian menebang pohon dari tanah publik di sebelahnya, menebang pohon di area yang dilindungi seperti hutan lindung, menenbang pohon di area yang dilarang seperti wilayah tepi sungai atau daerah tangkapan air, menebang pohon-pohon kecil, menebang dengan jumlah lebih dari yang diizinkan, menebang tanpa perizinan, dan memperoleh izin konsesi secara ilegal. Aktivitas ilegal yang masuk kategori kedua dalam konteks penyelundupan kayu diantaranya: mengimpor atau mengekspor spesies pohon yang dilarang oleh hukum nasional maupun internasional, memindahkan gelondongan kayu antarbatas negara tanpa izin, dan juga mengekspor produk hutan melebihi dari jumlah ekspor yang diizinkan. Terakhir, aktivitas ilegal yang masuk dalam kategori ketiga yang terkait pajak dan pembayaran lainnya adalah: menyatakan menjual harga produk di bawah harga pasar untuk mengurangi pajak pendapatan perusahaan, melakukan manipulasi arus keuangan (misalnya dengan melakukan transfer kepada perusahaan induk atau cabang), serta tidak membayar biaya yang dibebankan pada perusahaan, seperti biaya lisensi, royalti, pajak, atau denda.

Hampir sama dengan alur mata rantai yang diuraikan Brack dan Hayman, akademisi seperti Contreras-Hermosilla (2002) berusaha mendefinisikan *illegal logging* dalam penjelasan yang lebih detail. *Illegal logging* dipahami sebagai tindakan ilegal yang terjadi mulai

dari penebangan sampai pengiriman produk kayu kepada konsumen akhir:

> *"Illegal acts include…unauthorized occupation of public and private forest lands, logging in protected or environmentally sensitive areas, harvesting protected species of trees, woodland arson, wildlife poaching, unlawful transport of wood and other forest products, smuggling, transfer pricing and other fraudulent accounting practices, unauthorized processing of forest products, violation of environmental regulations, and bribing government officials."*

Dari beragam definisi di atas, setidaknya ada dua elemen kesamaan mengenai *illegal logging* (Rosander, 2008: 5). Pertama, pelanggaran terhadap hukum atau undang-undang nasional di negara asal. Kedua, pelanggaran terhadap perjanjian atau konvensi internasional yang telah diratifikasi. *Illegal logging* juga memiliki interpretasi yang sederhana maupun yang meluas. Definisi yang relatif sempit memandang pembalakan liar sebagai aktivitas yang terkait dengan penebangan kayu tanpa izin konsesi dari pemerintah maupun melalui pelanggaran terhadap izin konsesi yang telah diberikan. Definisi yang lebih luas memasukkan pelanggaran legalitas yang terkait dengan transportasi, proses perdagangan, serta pajak. Bahkan jika pelanggaran-pelanggaran hukum itu dituntut di pengadilan, perusahaan pemegang konsesi seringkali lepas dari putusan yang berat dan hanya dikenai denda yang kecil (Goncalves, Panjer, Greenberg, & Magrath, 2012: 9-10).

Melihat dari sisi legalitas, pemaparan dalam konteks definisi yang meluas mencakup tiga kategori. Pertama, produk yang ilegal. Kategori ini terkait dengan apakah spesies kayu tersebut dilindungi atau tidak, seperti misalnya kayu mahoni atau kayu di bawah ukuran-ukuran tertentu yang diperbolehkan. Kedua, lokasi yang ilegal. Hal ini terkait dengan apakah lokasi penebangan merupakan hutan lindung, tanah adat, atau memiliki izin yang valid dari otoritas yang

berwenang. Ketiga, praktek yang ilegal. Poin ketiga ini terkait dengan kegagalan dalam memenuhi hukum atau regulasi yang berlaku, seperti kegagalan dalam melakukan kajian dampak sosial dan lingkungan atau kegagalan dalam melakukan tindakan reboisasi pasca-penebangan.

**Pengaruh, Pendorong, dan Penyebab Pembalakan Liar**

Aktivitas *illegal logging* memiliki pengaruh dalam skala yang luas. Dari segi ekonomi, *illegal logging* menghalangi kemajuan ekonomi. Bank Dunia (2006) memperkirakan pendapatan yang hilang di negara-negara berkembang mencapai $10 miliar per tahun. Hal itu masih ditambah lagi kerugian akibat hilangnya potensi pajak dan pemasukan lainnya. Dari segi sosial, pembalakan liar merusak kehidupan penduduk lokal yang menggantungkan hidup dari hasil hutan dan meningkatkan relasi kuasa terhadap akses lahan. Masyarakat dan komunitas lokal merupakan korban langsung dari efek negatif pembalakan liar. Dalam beberapa kasus, pembalakan liar tidak jarang menggunakan cara-cara kekerasan untuk mengeksploitasi hutan. Dari segi lingkungan, efek negatif yang paling tampak adalah degradasi hutan dan penggundulan hutan di kawasan dengan cepat. Penggundulan hutan berkontribusi terhadap emisi karbon global sebesar 20 persen. Menurut FAO (2007), kehilangan hutan di Asia Tenggara paling besar terjadi di Indonesia (1,87 juta hektar per tahun), disusul Myanmar (0,47 juta hektar), Kamboja (0,22 juta hektar), Filipina (0,16 juta hektar), dan Malaysia (0,14 juta hektar).

Banyak hal yang mempengaruhi tren *illegal logging.* Dalam beberapa dekade terakhir, Asia merupakan kawasan yang terus berkembang di level global, baik secara ekonomi maupun politik. Hal itu turut mempengaruhi perkembangan pembalakan liar di kawasan. Menurut Rosander (2008: 11-12), ada beberapa pendorong utama dari meningkatnya tren penebangan ilegal di Asia. Pertama, pertumbuhan ekonomi yang ditopang oleh ekspor dan peningkatan permintaan produk hutan yang murah. Di Asia, Indonesia, Malaysia, Papua

Nugini, dan Tiongkok merupakan produsen kayu terbesar di kawasan. Selain itu, kayu juga merupakan sumber ekonomi yang penting bagi Myanmar, Laos, Kamboja, dan India. Di samping sebagai produsen, negara-negara seperti Tiongkok, Kamboja, dan Thailand sangat tergantung dengan suplai minyak mentah dari negara lain. Negara-negara itu berusaha memenuhi permintaan pasar domestik dan global akan produk-produk kayu yang murah, sementara secara bersamaan negara-negara ini tidak mampu untuk memenuhi permintaan pasar dari produksi hutannya sendiri. Di sini kita melihat bahwa negara-negara di Asia Tenggara memiliki kepentingan terhadap sektor kehutanan, terutama kebutuhan akan kayu dengan harga yang murah. Kedua, peningkatan volume dagang. Inisiatif seperti koridor ekonomi *Greater Mekong Subregion* dari *Asian Development Bank* dan proyek *Asian Highway* dari *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* yang berupaya mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan infrastruktur dan perdagangan berkontribusi terhadap melemahnya inspeksi perbatasan dan berujung pada peningkatan volume perdagangan kayu ilegal. Ketiga, konversi lahan. Konversi lahan dipahami sebagai pembersihan atau pembakaran lahan hutan yang akan digunakan untuk tujuan lain seperti produksi minyak sawit, penanaman pohon karet, atau padang rumput untuk ternak.

*Illegal logging* hanyalah satu persoalan dari persoalan yang lebih luas. Oleh karena itu, jika kita membahas mengenai penyebabnya, jawabannya sangat kompleks dan bahkan berada di luar sektor kehutanan itu sendiri. Penyebab-penyebab itu, di antaranya, kebijakan dan kerangka hukum yang lemah, ketidakjelasan kepemilikan hutan, korupsi dan kurangnya transparansi, penegakan hukum yang lemah, kurangnya data dan informasi mengenai sumber daya hutan dan operasi-operasi ilegal, serta ketidakmampuan untuk mengawasi dan menegakkan regulasi mengenai penggunaan dan konservasi sumber daya hutan (Rosander, 2008: 9-10). Laporan *Enviromental Investigation Agency* (EIA) dari hasil investigasi terhadap pembalakan liar menyebutkan bahwa aktor yang bersalah di balik tindakan tersebut adalah cukong kayu yang kuat dan bersekongkol dengan pejabat pemerintah, polisi, dan militer yang

korup (Knape, 2009: 7). Di Indonesia, bukti keterlibatan aktor pemerintah ada di 37 dari 41 taman nasional. Hal ini memperlihatkan kombinasi dari korupsi pada level lokal dan permintaan pasar internasional yang terus meningkat.

Namun, seiring pembalakan liar yang sulit dihentikan, upaya-upaya penanganan bersama, baik di level global maupun regional, terus dilakukan. Penanganan bersama diikuti oleh beberapa dorongan dan perubahan di tingkat global (Rosander, 2008: 11-12). Pertama, meningkatnya kesadaran dan permintaan terhadap produk kayu yang legal. Amerika Serikat, Uni Eropa, dan Jepang merupakan pihak-pihak yang melakukan inisiatif baik sektor privat maupun sektor perdagangan untuk memperoleh kayu yang legal. Kedua, meningkatnya pengakuan bahwa komunitas lokal mampu untuk mengelola hutan lebih baik daripada otoritas pemerintah setempat atau industri skala besar. Di sini, pemerintah menjadi lebih sadar terhadap tindakan diskriminatif yang mungkin dilakukan terkait persoalan kepemilikan hutan. Ketiga, negara-negara di dunia terus berusaha untuk menghasilkan mekanisme untuk merespon dampak perubahan iklim. Perubahan iklim telah membawa persoalan hutan menjadi agenda internasional dan regional. Meskipun terus terjadi dilema antara kesadaran melestarikan lingkungan dan keuntungan sektor industri, inisiatif untuk setidaknya menahan perubahan iklim terus meningkat karena berpengaruh terhadap masyarakat lokal.

## Industri Hutan dan Pembalakan Liar di Asia Tenggara

Pasca-Perang Dunia II, Asia Tenggara memainkan peran yang signifikan sebagai penyuplai dan produsen kayu ke negara-negara seperti Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Amerika Serikat, juga Uni Eropa (Chan, 2016: 8). Dalam beberapa tahun terakhir, Tiongkok merupakan importir utama. Negara pertama di Asia Tenggara yang melakukan eksploitasi hutan dan membangun industri besar adalah Filipina. Pada tahun 1950-an, Filipina menjadi penyuplai terbesar kebutuhan kayu Jepang. Pada awal 1960-an, aktivitas serupa mulai dilakukan di Sabah, Malaysia. Pada tahun 1970-an, Sabah dan

Indonesia menggantikan Filipina sebagai penyuplai utama kebutuhan kayu Jepang. Pada tahun 1973, Indonesia menjadi eksportir kayu keras terbesar di dunia. Sarawak mulai melakukan eksploitasi hutan pada akhir 1980-an. Tidak lama kemudian perubahan kebijakan terjadi. Pada tahun 1985, Indonesia melarang ekspor kayu ke luar negeri. Langkah ini diikuti Sabah pada tahun 1993 sampai 1996. Pada tahun 1992, Sarawak membuat kebijakan pembatasan kuota ekspor. Negara-negara seperti Jepang dan Korea Selatan meresponnya dengan beralih ke Selandia Baru dan Papua Nugini. Tabel di bawah ini menunjukkan komparasi industri kayu di Asia Tenggara.

Tabel 7.1. Industri Kayu di Kawasan Asia Tenggara (2011)

| **Negara** | **Produksi Kayu Log ($m^3$)** | **Total Ekspor (USD)** |
|---|---|---|
| Myanmar | 5.290.000 | 1.053.284 |
| Thailand | 8.700.000 | 658.663.000 |
| Kamboja | 275.000 | 61.416.000 |
| Filipina | 3.627.000 | 124.928.000 |
| Malaysia | 17.170.000 | 3.695.633.000 |
| Indonesia | 45.587.000 | 2.571.763.000 |
| Papua Nugini | 4.418.000 | 755.736.000 |

*Sumber*: ITTO Annual Review (2012); Chan (2016).

Saat ini, industri kayu di Asia Tenggara merupakan industri yang terbesar dan paling berkembang di antara tiga kawasan hutan tropis dunia. Statistik pada tahun 2008 sampai 2012 menunjukkan bahwa Asia Tenggara memproduksi 55,8 persen kayu log, 35,8 persen kayu gergajian, 58,3 persen vinir, dan 84,7 persen kayu lapis yang dihasilkan dari kawasan hutan tropis seperti Afrika, Amerika Latin,

dan Asia Tenggara (ITTO Annual Review, 2012). Indonesia, Sabah, dan Sarawak tidak lagi menjadi eksportir besar di bidang kayu log dan beralih menjadi eksportir utama kayu lapis dunia. Vietnam, yang dulu bukan negara produsen kayu log, kini merupakan eksportir furnitur dari kayu. Sementara Thailand dan Filipina menjadi negara pengimpor kayu log. Dalam beberapa tahun terakhir, situasi hutan di Asia Tenggara mendapatkan tempat dalam pembahasan internasional, bersamaan dengan isu perubahan iklim dan karbon. Legalitas merupakan isu yang semakin penting, sementara industri minyak sawit mulai menggantikan konsesi hutan sebagai sumber pendapatan negara. Uni Eropa merupakan negara yang sangat gencar untuk meminta negara-negara eksportir, dalam hal ini termasuk negara Asia Tenggara, agar memiliki sertifikasi karena terkait dengan legalitas. Seperti tampak pada tabel berikut, sertifikasi kayu di kawasan Asia Tenggara masih sangat rendah.

Tabel 7.2. Total Area yang Disertifikasi oleh FSC dan PEFC

| **Wilayah (ha)** | **FSC** | **PEFC** |
|---|---|---|
| Kamboja | 12.746 | — |
| Indonesia | 2.028.963 | 610.798 |
| Laos | 132.702 | — |
| Malaysia | 673.334 | 4.661.816 |
| Vietnam | 133.613 | — |
| Asia Tenggara | 2.981.358 | 5.272.614 |
| Dunia | 181.207.602 | 268.331.160 |
| AsTeng/ Dunia | 1,65per sen | 1,96per sen |

*Sumber*: FSC & PEFC (2015); Chan (2016).

Untuk menjelaskan beberapa persoalan negara di Asia Tenggara, penulis memaparkan persoalan lahan dan hutan di Laos, Kamboja, Myanmar, dan Indonesia.

*Laos*

Sebanyak 77 persen populasi total Laos berasal dari keluarga petani dan bekerja di sektor pertanian. Produksi pertanian menyumbang 30 persen dari total *Gross Domestic Product* (GDP) Laos. Meski demikian, produksi pertanian di wilayah dataran tinggi masih didominasi sistem ladang berpindah. Melalui sistem tersebut, produksi pertanian hanya dapat memenuhi kebutuhan beras untuk 7–9 bulan dari kebutuhan beras tahunan. Sistem pertanian yang salah ini mengakibatkan penurunan kualitas tanah dan berkorelasi positif terhadap kemiskinan di wilayah perdesaan. Masalah lain yang muncul adalah persaingan atas tanah dan sumber daya alam lain antara penduduk lokal dengan investor berskala besar. Akibatnya, pada tahun 2012, Laos hanya mampu menyediakan lahan khusus seluas 0,97 juta ha untuk penanaman beras. Hal itu masih dipersulit lagi dengan petani di wilayah perdesaan yang cenderung berpendidikan rendah sehingga tidak memiliki kecakapan untuk mencegah eksploitasi tanah di wilayahnya.

Selain lahan pertanian, wilayah hutan turut mendominasi negara ini dengan luas total 15.75 juta hektar atau 68 persen dari total area tanah di tahun 2000. Dari keseluruhan lahan nasional yang tersedia, sebanyak 5 persen merupakan lahan konsesi dengan investor asing, sebagian besar dari Vietnam, Tiongkok, dan Thailand. Lahan ini sebagian besar disewakan untuk pertambangan, penanaman pohon, dan pertanian. Padahal, konsesi lahan hanya memberikan keuntungan semu bagi penduduk lokal. Sekalipun investasi asing di lahan konsesi membuka lapangan pekerjaan baru, namun penduduk lokal dianggap sebagai buruh dengan upah rendah sehingga keuntungan yang didapat tidak signifikan. Laos pun tidak banyak mendapatkan keuntungan dari lahan konsesi tersebut, karena di tahun 2014, misalnya, Tiongkok dan Vietnam mengambil 96 persen keuntungan ekspor kayu dari Laos. Banyaknya jumlah kayu ekspor yang tidak tercatat memperlihatkan bahwa proses penebangan dan

transportasi hasil hutan dilakukan oleh perusahaan besar dengan cara yang tidak sepenuhnya legal.

Melihat persoalan-persoalan di atas, pemerintah Laos akhirnya mencoba memformulasikan, mengaplikasikan, dan menguji tingkat efektivitas beberapa kebijakan dan kerangka hukum mengenai perlindungan lahan, sumber daya alam, dan penduduk lokal. Sebagai contoh, pada tahun 2007, pemerintah Laos mengeluarkan larangan perizinan konsesi lebih dari 100 ha. Sayangnya, masih terdapat konsesi skala besar yang mendapatkan perizinan sekalipun larangan telah dikeluarkan. Pada bulan Juni 2012, Laos mengeluarkan moratorium yang menyatakan konsesi baru untuk lahan pertambangan dan perkebunan karet tidak akan dipertimbangkan sampai tahun 2015. Pada tahun 2015, pemerintah Laos juga melarang ekspor bahan mentah kayu ke negara asing dan mewajibkan agar kayu tersebut harus diolah terlebih dahulu di dalam negeri. Pemerintah menegaskan bahwa kebijakan ini dijalankan untuk meningkatkan nilai ekspor produk dan menambah suplai bahan mentah untuk memenuhi kebutuhan pengusaha lokal.

Dari upaya-upaya tersebut, seiring berjalannya waktu, pemerintah Laos menyadari bahwa desentralisasi manajemen dapat menjadi strategi utama untuk mengurangi tingkat kemiskinan di wilayah perdesaan, menjaga agar penduduk lokal tetap dapat memanfaatkan lahan dan sumber daya alam, serta memastikan lahan konsesi tidak membawa dampak merugikan bagi penduduk lokal. Hanya saja, yang masih menjadi kendala utama adalah pemerintah di level provinsi dan daerah yang dianggap belum siap untuk menjalankan aktivitas kebijakan tersebut.

*Kamboja*

Kamboja merupakan salah satu negara termiskin di dunia. Sekitar 80 persen penduduk tinggal di daerah perdesaan dengan tingkat kemiskinan mencapai 13,5 persen menurut UNDP. Hal inilah yang mendasari pelaksanaan proyek berjangka empat tahun dari *Food and Agricultural Organization* (FAO) bekerja sama dengan

Kementerian Kehutanan, Pertanian, dan Perikanan Kamboja untuk meningkatkan ketahanan pangan dan menghubungkan pengusaha kecil dengan pasar. Sayangnya, perbaikan pendapatan dan standar hidup di Kamboja terhambat oleh rendahnya produktivitas dan profitabilitas lahan, serta terbatasnya pemilihan tanaman pertanian, ternak, dan perikanan. Permasalahan di Kamboja menjadi semakin kompleks karena banyaknya konflik dan perselisihan lahan akibat sejarah perang saudara yang berkepanjangan. Terlebih lagi, pada era pemerintahan Khmer Merah, terdapat kebijakan penghapusan massal kepemilikan lahan dan properti privat, dan seluruh tanah kembali pada kepemilikan negara. Akibatnya, pemerintah tidak memiliki catatan kepemilikan lahan yang jelas.

Pada tahun 2001, *International Development Bank* (IDP) menekan pemerintah Kamboja untuk memperbarui sistem hukum terkait kepemilikan lahan, sehingga disusunlah hukum pertanahan terbaru yang terdiri dari *Economic Land Concession* (ELC) dan *Social Land Concession* (SLC). ELC mengizinkan perusahaan untuk menyewa tanah milik negara untuk dikembangkan sebagai lahan pertanian industri skala besar seperti penanaman jagung, singkong, gula, peternakan, dan pabrik pengolahan. SLC bertugas untuk mengizinkan penggunaan lahan pertanian dan peternakan untuk penduduk lokal dan penduduk yang tidak memiliki tanah untuk dikembangkan dalam skala kecil. Namun, pada kenyataannya, komunitas lokal seringkali menemukan masalah dalam hal hak kepemilikan tanah. Sistem registrasi tanah yang seharusnya melindungi penduduk lokal dari pencaplokan lahan berlangsung lambat dan proses sertifikasi lahan terlalu terfokus pada area padat populasi yang kepemilikan lahannya tidak terjamin.

Pada tahun 2007, terjadi kecaman keras dari masyarakat kepada SLC dan ELC yang dituduh lebih berpihak pada "pihak-pihak tertentu" di Kamboja. Laporan terkait pencaplokan lahan terbukti merugikan komunitas lokal karena mereka kehilangan mata pencaharian akibat pencaplokan lahan oleh perusahaan nasional maupun internasional. Tidak hanya itu, Kamboja juga mengalami penggundulan hutan dan penurunan luas lahan hutan yang signifikan

akibat pembalakan liar sehingga diklasifikasikan sebagai negara dengan luas wilayah hutan tinggi dan tingkat penggundulan hutan yang juga tinggi. Konsekuensinya, penduduk lokal semakin kesulitan dalam mencari sumber daya alam hasil hutan yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.

Oleh karena itu, pada tahun 2013, pemerintah Kamboja memutuskan untuk menyelesaikan masalah ini dengan, salah satunya, memilih Menteri Lingkungan Hidup baru yang kemudian menemukan banyaknya kejanggalan-kejanggalan pada ELC. Diantaranya, lahan yang disetujui ELC untuk digunakan oleh perusahaan swasta ternyata terletak di area berpenduduk atau bahkan terletak di seluruh wilayah suatu desa. Temuan ini ditindaklanjuti dengan penandatanganan MoU di tahun 2014 untuk memperkuat manajemen ELC dan bertujuan untuk meminimalisir sengketa lahan baik untuk pertanian maupun lahan hutan.

*Myanmar*

Sektor pertanian merupakan pilar utama perekonomian di Myanmar. Kawasan hutan berjumlah sekitar 47 persen dari total luas negara. Sejak pemerintahan sipil berkuasa pada tahun 2011, terjadi klaim besar-besaran atas pencaplokan lahan. Pada tahun 2013, terdapat 2.15 juta ha tanah telah disewakan kepada investor untuk lahan pertanian komersial. Masalahnya, sebagian besar izin sewa itu keluar tanpa persetujuan dari pemilik tanah yang asli. Hal ini mengakibatkan penurunan standar hidup penduduk lokal karena 70 persen penduduk menggantungkan hidup pada lahan pertanian. Persoalan lahan hutan juga menjadi masalah besar di Myanmar. Selama bertahun-tahun, Myanmar dikenal sebagai penghasil kayu tropis, terutama kayu jati. Namun, dalam dua dekade terakhir, Myanmar menjadi pusat perhatian dunia akibat penggundulan hutan dan menjadi negara dengan tingkat penurunan luas hutan terbesar di Asia Tenggara. Penyebab utama penggundulan hutan di Myanmar adalah pembalakan liar dan konversi lahan hutan besar-besaran menjadi sumber kayu bakar. Selain itu, banyaknya lahan berpindah,

konversi lahan tanah menjadi perkebunan karet atau kelapa sawit dan pertambangan, turut menyumbang penurunan luas lahan hutan di negara ini.

Oleh karena itu, pada tahun 2014, Kementerian Konservasi Lingkungan dan Kehutanan Myanmar mengeluarkan larangan ekspor batang kayu serta menurunkan jumlah pohon jati yang dapat ditebang (*annual allowable cut).* Walaupun tingkat produksi kayu dipastikan akan berkurang, namun langkah ini diharapkan dapat berkontribusi positif terhadap manajemen hutan yang berkesinambungan. Perbaikan hukum juga dilakukan di ranah legalitas dan sertifikasi. Pemerintah Myanmar menerapkan peraturan ketat bahwa seluruh ekspor kayu harus dilakukan melalui Pelabuhan Yangon. Ekspor kayu yang melalui perbatasan darat dengan Tiongkok dan Thailand bisa dipertanyakan ke-legal-annya. Pada tahun 2015, Myanmar kembali menyusun rancangan hukum pertanahan terbaru dengan tujuan agar masyarakat sipil, terutama yang tidak memiliki tanah, mendapat hak atas tanah. Pemerintah juga ingin menghapuskan ketidakadilan pembagian tanah di masa lalu, mengakui hak atas tanah bagi wanita dan etnis minoritas, serta menjaga agar luas wilayah hutan tidak semakin berkurang akibat eksploitasi berlebih dari perusahaan swasta. Tantangan lain yang masih terus dihadapi Myanmar adalah ekspansi agrikultur ke wilayah hutan dan penggunaan bahan bakar kayu yang berlebihan.

*Indonesia*

Sebanyak 126 juta ha tanah (66 persen dari luas total area) di Indonesia merupakan tanah yang dikelola oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan pemerintah daerah. Jumlah tersebut terbagi atas hutan produksi (69 juta ha), hutan konservasi (27,4 juta ha), dan hutan lindung (29,6 juta ha). Sekitar 10,2 juta ha secara resmi telah dilisensikan untuk perkebunan kelapa sawit. Komoditas perkebunan memang menjadi kontributor ekonomi utama Indonesia di bidang pertukaran asing, pendapatan negara, dan penghasil lapangan kerja.

Peningkatan produksi komoditas merupakan bagian dari Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) yang dicanangkan oleh pemerintah di tahun 2011. Rencana tersebut turut mendorong perluasan investasi di bidang perkebunan kayu, minyak kelapa sawit, dan tanaman pangan, serta ekstraksi sumber daya alam seperti pertambangan dan penebangan. Dalam implementasinya, kebijakan ini didukung oleh pemerintah daerah karena Indonesia menerapkan sistem desentralisasi pemerintahan. Sayangnya, rencana pembangunan yang mengedepankan lahan perkebunan ini memunculkan berbagai masalah terkait manajemen lingkungan hidup, konflik otoritas, penurunan kapasitas, sumber daya, dan keuangan, serta kurangnya akuntabilitas politik dari pemerintah daerah. Selain itu, perkembangan konsesi lahan untuk perkebunan kelapa sawit berdampak pada menurunnya luas lahan hutan negara ini. Sejak tahun 1900, Indonesia telah kehilangan setengah dari keseluruhan luas hutannya. Ditambah lagi, banyak laporan atau kasus mengenai aktivitas pembalakan liar, penggundulan hutan, sengketa tanah, dan ketidakadilan sosial terkait konsesi lahan kelapa sawit yang menimbulkan masalah dengan komunitas lokal. Ada kemungkinan bahwa lahan hutan yang hilang merupakan tanah tradisional dari komunitas lokal tersebut, sehingga terjadi konflik berkepanjangan antara masyarakat setempat dan perusahaan.

Demi menyelesaikan masalah tersebut, pada tahun 2012 dikeluarkan keputusan pengadilan yang dianggap memberikan kemenangan bagi penduduk lokal yang diwakili oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) di mana konsesi lahan tidak bisa diberikan kepada perusahaan jika tanah tersebut telah diklaim oleh masyarakat lokal atau ditinggali oleh penduduk setempat. Namun, beberapa klaim menyatakan pemerintah memberikan respon yang lambat jika terdapat laporan terkait sengketa lahan antara perusahaan dengan masyarakat lokal. Upaya-upaya lain terus dilakukan. Demi membawa perubahan yang lebih transparan dan untuk menjaga ekosistem hutan, pemerintah Indonesia membentuk Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK) untuk memastikan bahwa bahan mentah hutan dan produk kayu didapatkan dari sumber dengan

manajemen yang legal. Informasi ini bisa dilacak dari izin usaha, dokumen identitas yang menyertai kayu dari proses penebangan hingga transportasi dari lokasi penebangan ke pengolahan kayu, proses pengepakan, hingga pengiriman. Pemerintah berharap bahwa langkah ini dapat meminimalisir aktivitas pembalakan liar dan pemanfaatan lahan hutan yang tidak bertanggung jawab di Indonesia.

## Inisiatif Penanganan Pembalakan Liar

Pada bagian ini penulis lebih fokus pada inisiatif antarnegara di kawasan untuk menangani pembalakan liar yang terkait dengan aturan dan standar bersama. Selama ini, inisiatif-inisiatif yang ada lebih mengarah pada tindakan preventif daripada tindakan hukum pembalakan liar skala transnasional. Mengingat bahwa sebagian besar hutan alam di Asia Tenggara merupakan hutan milik negara, pemerintah adalah pihak yang paling bertanggung jawab terhadap penggunaan lahan dan hutan. Pelarangan ekspor kayu log oleh Indonesia, Malaysia, dan Filipina merupakan salah satu tindakan negara untuk menangani masalah sektor kehutanan. Pelarangan ekspor bahan mentah tersebut merupakan salah satu faktor yang menghambat integrasi regional dalam perdagangan yang terkait dengan produk kayu.

Faktor lain yang mempengaruhi prospek integrasi regional adalah permintaan pasar eksternal terhadap sumber legalitas produk dan pengelolaan lingkungan yang berkelanjutan. Di sini, yang menjadi fokus adalah pencegahan praktek pembalakan liar dan deforestasi. Sebagai upaya mengatasi persoalan itu, negara-negara Asia Tenggara mencoba mengacu pada berbagai pedoman yang ada. Pada tahun 1990-an, praktek penebangan hutan di negara-negara Asia Tenggara dipengaruhi oleh dua dokumen penting: *ITTO Guidelines for Sustainable Management of Natural Tropical Forest Management* yang disahkan pada tahun 1992 dan *FAO Code of Practice for Forest Harvesting in Asia-Pacific* yang dibuat pada tahun 1999 (Chan, 2016: 4). Indonesia dan Malaysia memakai pedoman ITTO untuk prosedur penebangan hutan. Dua negara ini kemudian mengembangkan

sertifikasi kayu sendiri, *ITTO Criteria and Indicators for SFM* pada tahun 1998. Sementara itu, negara-negara Asia Tenggara yang memakai pedoman FAO adalah Kamboja, Indonesia, Laos, Malaysia, dan Myanmar. Secara regional dan multilateral, ASEAN dan negara-negara Asia Tenggara juga terus terlibat dalam berbagai proses untuk kepentingan kompetitif global masing-masing (lihat tabel 7.3). Akses pasar di Uni Eropa, Amerika Serikat, dan Jepang adalah pendorong utama upaya-upaya menangani pembalakan liar (Speechly & Van Helden, 2012: 104). Indonesia, misalnya, merupakan salah satu negara produsen kayu yang sangat gencar mengikuti dialog atau pertemuan, baik melalui pertemuan dengan Uni Eropa dan Amerika Serikat maupun aktif dalam organisasi ASEAN sendiri. Pada tahun 2001, Indonesia menjadi tuan rumah *The Forest Law Enforcement and Governance* (FLEG) *Ministerial Conference* yang mengidentifikasi penyebab-penyebab *illegal logging*. Konferensi yang diselenggarakan di Bali tersebut menghasilkan Deklarasi Bali yang menyatakan bahwa

> *"all countries, exporting and importing, have a role and responsibility in combating forest crime, in particular the elimination of illegal logging and associated illegal trade"* (Speechly & Van Helden, 2012: 102).

Konferensi di Bali kemudian menginisiasi pertemuan-pertemuan selanjutnya. Pada tahun 2002, Indonesia dan Jepang membentuk *Asia Forest Partnership* yang menyediakan kerangka para pembuat kebijakan informal untuk membahas masalah pembalakan liar di antara aktor-aktor regional. Di bawah ini adalah pertemuan-pertemuan atau kelompok kerja gabungan lainnya yang terbentuk setelah Deklarasi Bali tahun 2001:

Tabel 7.3. Keterlibatan Negara-negara Asia Tenggara dalam Kerja Sama Antarnegara untuk Mengatur Perdagangan dan Produksi Produk Kehutanan yang Legal dan Berkelanjutan

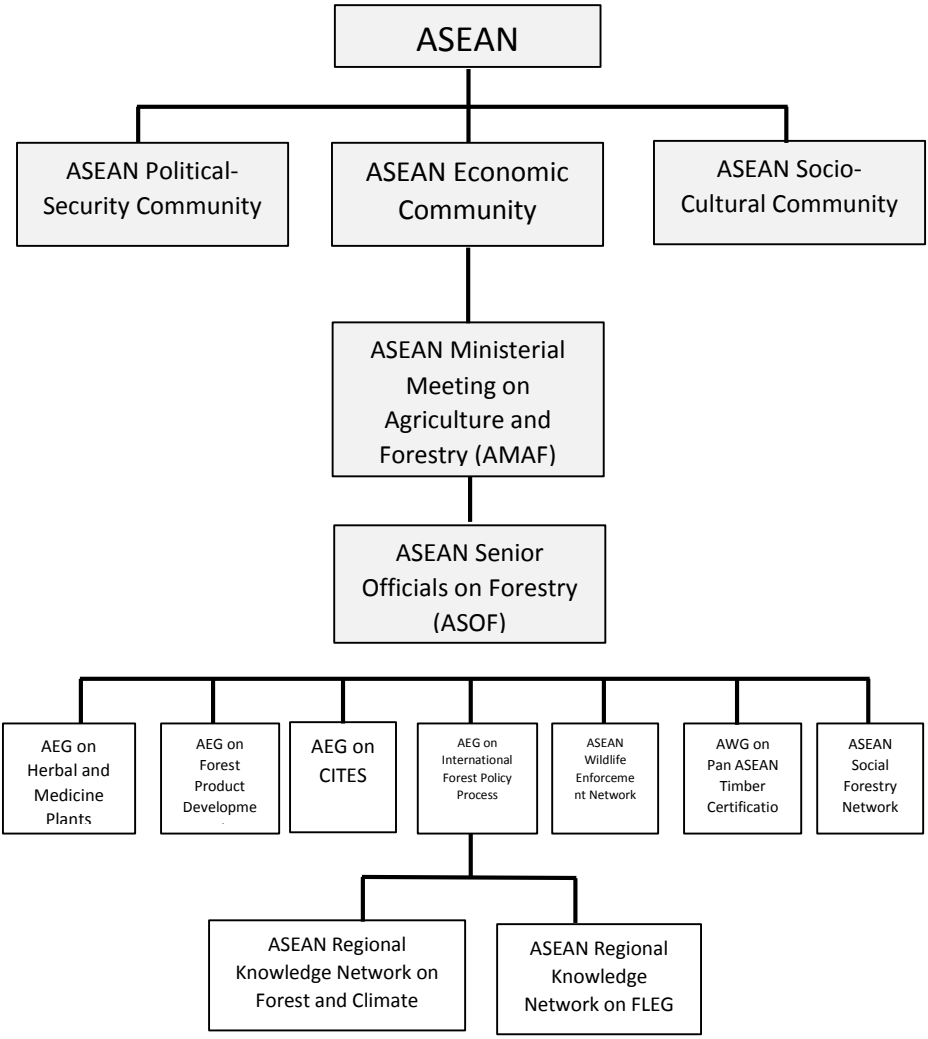
| Kerja sama | Sponsor | Negara |
|---|---|---|
| Asia-Pacific Regional Dialogue to Promote Trade in Legally Harvested Forest Products (2009) | Amerika Serikat dan Indonesia | Indonesia, Amerika Serikat, Australia, Brunei, Malaysia, Papua Nugini, Singapura, Kep. Solomon, Vietnam |
| Memorandum of Understanding (MOU) on Cooperation to Combat Illegal Logging and Associated Trade (2006) | Amerika Serikat dan Indonesia | Indonesia, Amerika Serikat |
| East Asia Forest Law Enforcement and Governance Initiative (EA-FLEG) (2001) | Bank Dunia, pemerintah negara-negara terkait, lain-lain | Negara-negara di Asia Timur, Uni Eropa, dan Amerika Serikat |
| Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) (2007) | Komisi Eropa | Malaysia, Indonesia, Uni Eropa |
| Pan-ASEAN Timber Certification (2002) | ASEAN dan anggota ITTO (*International Tropical Timber Organization*) | Negara-negara ASEAN |
| *Roadmap* integrasi sektor produk berbahan dasar kayu (2005) | ASEAN | Negara-negara ASEAN |

| Kerja sama | Sponsor | Negara |
|---|---|---|
| Asia Forest Partnership (2002) | Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) – didanai oleh Bank Dunia, FAO , UNDP, IFAD (*International Fund of Agricultural Development*), dan beberapa negara anggota | 20 negara Asia (termasuk Indonesia, Kamboja, Malaysia, Thailand, Filipina, dan Vietnam), Uni Eropa, Amerika Serikat |

*Sumber*: Fry (2010).

Di dalam tubuh ASEAN, upaya preventif dalam menangani pembalakan liar telah tercantum dalam visi organisasi, baik dalam dokumen *ASEAN Vision 2020* yang disahkan pada tahun 1997 maupun *ASEAN Economic Blueprint* yang didorong para pemimpin ASEAN pada tahun 2007. Dokumen *ASEAN Vision 2020* menyebutkan bahwa salah satu tujuan ASEAN ke depan adalah "to enhance food security and international competitiveness of food, agriculture and forest products to make ASEAN a leading producer of these products and to promote the forestry sector as a model in forest management, conservation and sustainable development…" Sementara itu, *ASEAN Economic Blueprint* menegaskan ASEAN harus memperkuat upaya melawan *illegal logging*, mempromosikan penelitian kolaboratif dan transfer teknologi di bidang produk-produk kehutanan, serta mengembangkan kerangka regional dalam hal sertifikasi hutan. Terkait poin yang ketiga, ASEAN telah membentuk badan-badan atau kelompok kerja gabungan yang bertanggung jawab untuk melakukan inisiatif preventif dalam bidang kehutanan. Di bawah ini merupakan struktur organisasi sektoral ASEAN yang mengerucut pada kelompok kerja gabungan untuk mengatasi hambatan sektor kehutanan dan segala yang terkait di dalamnya.

Gambar 7.1 Struktur Kerja Sama ASEAN dalam Bidang Kehutanan




*Sumber*: Siti Mustapha (2016).

Salah satu kelompok kerja ASEAN yang penting dalam upaya sertifikasi adalah *Working Group of Pan ASEAN Timber Certification Initiative* (WG-PATCI). WG-PATCI merupakan ide yang digagas dalam pertemuan ASOF ke-5 tahun 2002, yang kemudian disetujui dan bentuk dalam pertemuan ASOF ke-10 tahun 2007. WG-PATCI memiliki tugas pokok setidaknya untuk mengembangkan kerangka regional sertifikat kehutanan, menentukan kriteria dan indikator kunci untuk manajemen keberlanjutan hutan, serta memfasilitasi dan mendukung kemajuan dan implementasi program sertifikasi nasional negara-negara ASEAN. Dalam setiap pertemuan WG-PATCI, negara-negara ASEAN melaporkan kemajuan implementasi sertifikasi kayu dan saling bertukar informasi dan pengalaman. Sampai saat ini, WG-PATCI telah menghasilkan tiga dokumen penting, yaitu *ASEAN Guidelines on Phased Approach to Forest Certification, ASEAN Criteria and Indicators for Legality of Timber*, dan *ASEAN Guidelines for Chain of Custody of Legal Timber and Sustainable Timber*. Kemajuan tersebut mengindikasikan bahwa ASEAN telah melakukan pendekatan yang diperlukan untuk menangani persoalan ini secara lebih serius. Perubahan-perubahan yang terjadi diharapkan dapat memberikan pengaruh yang signifikan bagi penyelesaian persoalan kehutanan di Asia Tenggara.

## Penutup

*Illegal logging* merupakan salah satu perilaku kriminal terkait sektor kehutanan yang paling banyak mendapatkan perhatian internasional. Meski tidak ada definisi universal yang disepakati, organisasi seperti Bank Dunia dan ITTO melihat *illegal logging* mengacu pada pelanggaran penebangan kayu, termasuk nantinya perdagangan ilegal jika kayu tersebut diperdagangkan, yang tidak sesuai aturan. Asia Tenggara merupakan salah satu kawasan dengan pembalakan liar paling marak di dunia. Beberapa negara Asia Tenggara dengan kehilangan hutan paling besar diantaranya adalah Indonesia, Myanmar, Kamboja, Filipina, dan Malaysia. Dimulai sekitar tahun 1960-1970-an, hutan menjadi satu bagian penting dari rencana pembangunan ekonomi negara-negara Asia Tenggara karena

menjanjikan keuntungan nasional dan keperluan ekspor. Hasilnya, penggundulan hutan, degradasi lingkungan, dan pembalakan liar menjadi konsekuensi dari perkembangan itu. Saat ini, menjelang tahun 2000-an, negara-negara Asia Tenggara merespon perkembangan dunia yang mengharapkan agar adanya sertifikasi dan legalitas produk dari sektor kehutanan. Oleh karena itu, tidak heran jika perilaku negara terhadap sektor kehutanan mengalami perubahan. Negara-negara Asia Tenggara berbenah dengan membuat aturan nasional dan menginisiasi proses regional dan multilateral. Sementara itu, ASEAN membentuk kelompok-kelompok kerja untuk meningkatkan integrasi mekanisme legalitas produk berbasis lingkungan berkelanjutan dan penanganan pembalakan liar. Dengan prediksi bahwa Asia Tenggara akan semakin maju dan terintegrasi, solusi bersama untuk mengatasi *illegal logging* merupakan suatu keharusan.

**Referensi**

ASEAN. (2012). *ASEAN Vision 2020*. Kuala Lumpur: ASEAN. Diakses dari https://asean.org/?static_post=asean-vision-2020.

Bank Dunia. (2006). *Strengthening forest law enforcement and governance: Addressing a systemic constraint to sustainable development*. Report No. 36638-GLB. Washington, DC: Bank Dunia.

Bank Dunia. (2008). "East Asia FLEG Regional Steering Committee. Minutes of the Second Meeting of the East Asia FLEG, 14 February 2007, Bali, Indonesia." Diakses dari http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPENVIRONMENT/Resources/502582-1177354396782/eap_rsc_bali_feb07.pdf.

Brack, D. & Hayman, G. (2001). *Intergovernmental actions on illegal logging: options for intergovernmental action to help combat illegal logging and illegal trade in timber and forest products.* London: Chatham House.

Callister, D.J. (1999). *Corrupt and illegal activities in the forestry sector: Current understandings and implications for World Bank forest policy*. Draft for discussion, prepared for the World Bank Group, Forest Policy Implementation Review and Strategy Development: Analytical Studies.

Chan, Barney. (2016). Current Status of Forest Concessions in Southeast Asia. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. Diakses dari http://www.fao.org/forestry/45022-0f557d8566880c29ada8b134400e42c4e.pdf.

Contreras-Hermosilla, A. (2002). *Policy alternatives to improve law compliance in the forest sector.* Background paper prepared for FAO meeting of experts, Rome, January 2002. Dikutip dalam Rosander, M.N. (2008). *Illegal Logging: Current Issues and*

*Opportunities for Sida/ SENSA Engagement in Southeast Asia*. Bangkok: RCFOFTC.

Elias & Vuthy, Lic. (2005). *Review of Development and Implementation of Codes of Practice for Forest Harvesting in ASEAN Member Countries*. Jakarta: ASEAN Secretariat.

Food and Agriculture Organization (FAO). (2007). *State of the world's forest 2007.* Rome: FAO.

Fry, John (Ed.). (2010). *ASEAN: Regional Trends in Economic Integration, Export Competitiveness, and Inbound Investment of Selected Industries*. Washington, DC: U.S. International Trade Commission.

Goncalves, M.P., Panjer, M., Greenberg, T.S., & Magrath, W.B. (2012). *Justice for Forests: Improving Criminal Justice Efforts to Combat Illegal Logging.* Washington D.C.: The World Bank.

Interpol. (2020). "Project Leaf." Diakses dari dari https://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Projects/Project-Leaf.

International Tropical Timber Organization. (2012). "Annual Review." Diakses dari http://www.itto.int/feature06_01/.

Knape, Mike. (2009). *Corruption and Consequences: Illegal Logging in Southeast Asia.* Writing Excellence Award Winners, Paper 2. University of Puget Sound.

Mustapha, S. (2016, 24 Februari). "Emerging governance mechanism in ASEAN: Supporting improved quality infrastructure for forest sector legality and sustainability initiatives. *Asia-Pacific Forestry Week.* Diakses dari http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rap/Asia-Pacific_Forestry_Week/doc/Stream_4/ST4_24Feb_ASEAN_governance_mechanisms_forest_certification.pdf/.

Rosander, M.N. 2008. *Illegal Logging: Current Issues and Opportunities for Sida/ SENSA Engagement in Southeast Asia*.

Bangkok: Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific.

Speechly, H. & Van Helden, F. (2012). Forest governance in Southeast Asia. *ERFTRN News*, 53, 101-108.

UNDP. (2020). "About Cambodia." Diakses dari http://www.kh.undp.org/content/cambodia/en/home/countryinfo.html.

# BAB 7
# Terorisme di Asia Tenggara

*Pilari Agamenati Krisnasaputri*

## Pendahuluan

Pada bab-bab sebelumnya telah dijelaskan tentang bagaimana studi TPTT dalam hubungan internasional, sejarah dan konteks TPTT serta kerja sama internasional dalam penanganan TPTT. Pada bab ini, TPTT yang dibahas secara lebih spesifik adalah TPTT dalam bentuk terorisme. Batasan wilayah dari pembahasan pada bab ini pun dibatasi untuk kawasan Asia Tenggara.

## Keterkaitan Terorisme dengan Tindak Kejahatan Transnasional Terorganisasi

Terorisme memang merupakan kegiatan *transnational crime* yang memiliki keterkaitan dengan beberapa negara. Sementara itu, antarkelompok terorisme itu juga memiliki koneksitas, diantaranya dalam hal pendanaan dan logistik (Azzqy, 2017). Beberapa penelitian telah menjelaskan hubungan antara terorisme dan TPTT. Rollins, Wyler, dan Rosen (2010) menyatakan bahwa ada keterkaitan antara terorisme dan TPTT terbangun dari sindikat-sindikat kriminal yang saling berhubungan dan menjadi simbiosis mutualisme dengan grup teroris internasional. Pada era globalisasi seperti saat ini, sindikat atau kelompok kriminal dari berbagai dunia serta kelompok teroris memiliki kemudahan membangun hubungan atau kerja sama. Mereka pun memanfaatkan banyak celah-celah rentan yang terbangun dalam dunia yang menjadi serba digital, seperti pembobolan kartu kredit, pencucian uang dengan berkedok perdagangan, pemerasan, perdagangan ilegal dan yang lainnya. Kelompok teroris sering memanfaatkan adanya hubungan yang terjalin dari sindikat-sindikat kriminal global dengan menggunakan ruang *cyber*. Beberapa keuntungan yang diperoleh kelompok terorisme dari praktik-praktik TPTT adalah mendapatkan dana untuk melancarkan aksinya, mendapatkan anggota baru lewat penipuan, mendapatkan suplai persenjataan, serta memeroleh barang-barang kebutuhan lainnya untuk melakukan aksi terorisme. Contoh kasus keterkaitan terorisme dengan TPTT adalah adanya 18 grup terorisme internasional yang terlibat dalam perdagangan narkoba, salah satunya adalah kasus besar

penyelundupan kokain ke Eropa yang dilakukan oleh para penyelundup dari Amerika Latin, yang berkolaborasi dengan Al-Qaeda dan menjadikan Afrika Barat sebagai pusat transit (Rollins, Wyler, & Rosen, 2010). Selain itu, ada pula kelompok teroris yang memanfaatkan perpindahan perang dari suatu negara ke negara lain seperti di Belarusia dan Ukraina, yang menjadi perbatasan penyelundupan orang militan Chechen (Mili & Townsend, 2008).

Dunia internasional memahami bahwa TPTT telah menjadi suatu fenomena yang nyata. Untuk menangani kasus-kasus atau permasalahan TPTT yang melibatkan lebih dari satu negara dalam perencanaan, pelaksanaan, atau dampak, PBB membentuk *United Nation Transnational Organized Crime* atau UNTOC. PBB menunjuk UNTOC untuk membantu menyelesaikan permasalahan yang berkaitan dengan hal tersebut, termasuk terorisme (Sindi, Windiani, & Puspapertiwi, 2016). Karena melihat adanya hubungan antara TPTT dengan kelompok teroris yang melakukan aksi-aksi terorisme, PBB turut membentuk *United Nations Office of Counter-Terrorism* atau badan PBB yang secara khusus membahas dan menangani kasus-kasus terorisme.

**Definisi Terorisme**

Definisi terorisme pertama yang akan kita lihat adalah definisi terorisme yang dirumuskan dan diakui oleh PBB. Menurut Resolusi 1566 Dewan Keamanan PBB, terorisme adalah segala tindakan yang menyebabkan kematian atau kerusakan fisik yang serius bagi warga sipil atau non-kombatan, termasuk melakukan penyanderaan, dengan tujuan untuk memprovokasi negara atau mengintimidasi populasi tertentu, atau memaksa pemerintah atau organisasi internasional untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu sesuai keinginan teroris" (UN Security Council, 2004).

Sementara itu, Uni Eropa sebagai suatu organisasi regional juga menggunakan definisi terorisme yang diambil dari Resolusi Parlemen Eropa tanggal 11 Februari 2015 yang menegaskan bahwa terorisme

adalah tindakan yang dilakukan dengan tujuan 'mengintimidasi populasi' dengan serius, 'terlalu berlebihan memaksa pemerintah atau organisasi internasional untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan apa pun', atau 'dengan serius mendestabilisasi atau menghancurkan struktur politik, konstitusional, ekonomi atau sosial dasar dari sebuah negara atau organisasi internasional' (Parlemen Eropa, 2015).

ASEAN sebagai organisasi regional di Asia Tenggara mengamini definisi dari terorisme berdasarkan definisi-definisi yang telah ada sebelumnya, seperti yang tertulis pada dokumen *ASEAN Convention on Counter Terrorism*. Dalam dokumen tersebut, terdapat 19 konvensi ataupun protokol yang dicantumkan sebagai referensi dari definisi tindakan terorisme. Salah satu dari konvensi yang dicantumkan dalam dokumen ASEAN tersebut adalah *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*, yang diadopsi di New York pada 15 Desember 1997. Walaupun ASEAN telah mencantumkan banyak konvensi serta protokol guna mendefinisikan tindak terorisme, negara-negara di Asia Tenggara sendiri memiliki kebebasan untuk mendefinisikan tindak terorisme berdasarkan pemahaman, pengalaman dan kepentingan nasionalnya masing-masing.

Menurut Martha Crenshaw dalam bukunya yang berjudul "*Explaining Terrorism: Causes, Process and Consequences*" yang terbit tahun 2011, terorisme adalah sebuah bentuk kekerasan yang memang sengaja dilakukan untuk mempengaruhi orang lain. Terorisme tidak dilakukan secara spontan, dan biasanya dilakukan oleh sekelompok orang yang mengatasnamakan kelompok yang lebih besar. Teroris berusaha menyebarkan ketakutan pada setiap orang, bahwa "kamu akan jadi korban berikutnya", serta memancing orang lain untuk merasakan kemarahan. Dampak psikologis seperti itu merupakan tujuan dari para teroris (Crenshaw, 2011).

**Peristiwa 9/11 sebagai Pemicu Perang Melawan Terorisme**

Konflik antara Osama bin Laden sebagai salah satu tokoh di Afganistan dan juga sebagai pemimpin kelompok teroris Al-Qaeda dengan Amerika adalah konflik yang telah terjadi sejak lama dan terus-menerus bereskalasi. Pada Februari tahun 1998, Osama bin Laden, mengatasnamakan "*World Islamic Front*" mengeluarkan fatwa agar setiap individu muslim membunuh orang-orang Amerika Serikat (AS) karena mereka mengganggap bahwa AS telah mendeklarasikan diri berperang dengan Tuhan muslim dan seluruh pengikutnya. Osama bin Laden juga mengatakan bahwa Amerika adalah teroris bagi muslim, karena AS telah menyerang Islam terlebih dahulu. AS dianggap bertanggung jawab atas semua konflik yang terjadi pada umat Islam. AS memiliki peran ketika Israel bertempur dengan Palestina, India bertempur dengan muslim Kashmir, dan pemerintah Filipina memerangi umat muslim di pulau-pulau bagian selatan (National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States, 2004).

Konflik antara Al-Qaeda dan AS akhirnya memuncak pada tanggal 11 September 2001. Pada hari itu, kelompok teroris Al-Qaeda melakukan aksi terorisme dengan membajak pesawat komersil milik AS. Karena pesawat yang digunakan adalah pesawat komersil milik AS, pesawat tersebut tidak terdeteksi oleh radar keamanan AS. Pesawat komersil tersebut digunakan untuk kegiatan terorisme dan dua diantaranya digunakan untuk menghantam menara kembar atau *Twin Towers World Trade Centre* dan Gedung Pentagon milik Amerika Serikat (Mulyawan, 2014). Setelah kejadian terorisme tersebut, terorisme menjadi isu global yang mempengaruhi kebijakan politik negara-negara di seluruh dunia. Pengkajian strategi untuk melawan terorisme pun gencar dilakukan oleh negara-negara di seluruh dunia, baik secara nasional, bilateral, maupun multilateral. Acuan terhadap politik AS terkait perang terhadap terorisme ini sangat berpengaruh terhadap langkah negara lain yang ada di seluruh dunia.

Perang terhadap terorisme yang dideklarasikan oleh AS semenjak serangan terorisme tanggal 11 September 2001 menyebar

dengan cepat ke seluruh dunia. Kampanye tersebut sampai ke negara-negara di Asia Tenggara. AS memberikan perhatian lebih kepada daerah di Asia Tenggara karena Asia Tenggara dianggap mempunyai potensi yang tinggi untuk menjadi kawasan baru yang diorganisir oleh terorisme anti-Amerika atau anti-Barat. Banyak kelompok Islam radikal yang telah muncul pada awal hingga pertengahan tahun 1990-an, di mana jaringan teroris Al-Qaeda melakukan penetrasi ke kawasan Asia Tenggara. Kebanyakan pelaku gerakan ini adalah anggota jaringan Al-Qaeda yang berasal dari kawasan Timur Tengah.

Ada tiga hal yang dilakukan Al-Qaeda untuk membangun kekuatan baru di wilayah Asia Tenggara. Pertama, mereka membangun sel teroris lokal untuk membangun dan terhubung dengan jejaring operasi terorisme global. Kedua, membantu membuat skema operatif terkait aksi-aksi terorisme di kawasan Asia Tenggara, walaupun terlihat dari kasus-kasus terorisme sebelumnya, Jemaah Islamiah (JI) tidak memiliki hubungan subordinat secara langsung dengan jaringan teroris Al-Qaeda, walaupun kedua jejaring teroris ini sering melakukan kerja sama. Ketiga, Al-Qaeda menyediakan sejumlah dana yang dapat digunakan untuk membuat kamp atau basis pelatihan teroris yang juga langsung dilatih oleh orang-orang berpengalaman dalam dunia terorisme global. Selain adanya penetrasi Al-Qaeda di Asia Tenggara, banyaknya grup-grup separatis di kawasan ini juga menjadi perhatian dari Amerika Serikat. Terakhir, karena banyaknya aksi terorisme yang terjadi di Asia Tenggara menjadi bukti bahwa kegiatan terorisme adalah suatu hal yang harus diselesaikan bersama (Vaughn, 2009).

## Kelompok serta Kasus Terorisme di Asia Tenggara

Major Dennis Hager dalam tulisannya yang berjudul "*Standing Our Ground: A Study Of Southeast Asian Counterterrorism Convention Contributing To A Peaceful Existence*" tahun 2011 menyatakan bahwa wilayah Asia Tenggara adalah wilayah yang memiliki keberagaman dalam banyak hal. Lebih dari 500 miliar orang hidup di kawasan Asia Tenggara. Mereka hidup dengan cara yang

berbeda, bahasa yang berbeda, ideologi yang berbeda dan keadaan negara yang berbeda. Brunei Darussalam dan Singapura adalah negara dengan jumlah *gross national product* atau GNP yang tinggi hingga masuk peringkat empat dan lima global, sementara masih di kawasan yang sama ada Kamboja dan Myanmar yang memiliki tingkat ekonomi yang cukup rendah. Selain itu, keberagaman agama yang ada di kawasan ini juga sangat tinggi karena hampir semua spektrum agama yang ada di dunia ada di sini. Kita dapat melihat Indonesia sebagai negara dengan populasi muslim terbesar di dunia, Filipina dengan populasi Kristiani terbanyak di dunia, lalu masyarakat Thailand dan Kamboja yang dominan menganut agama Budha. Ideologi serta sistem politik yang ada di kawasan ini sangat beragam mulai dari rezim militer yang pernah berkuasa di Myanmar, Vietnam, dan Laos dengan sistem komunisnya, serta sistem demokrasi yang juga memiliki beberapa perbedaan dalam penerapannya yang terjadi di Indonesia dan yang lainnya. Keberagaman yang ada di Asia Tenggara dapat menjadi potensi tindak terorisme untuk terjadi setelah peristiwa 9/11 terorisme sering kali dikaitkan dengan motif agama walaupun sebenarnya banyak hal yang mendorong aksi terorisme dapat terjadi (Hager, 2011).

Menurut Samuel A. Smith dalam tulisannya yang berjudul "*Terrorism in Southeast Asia: The Case of the Abu Sayyaf Group and Jemaah Islamiyah*" tahun 2015, sebab terjadinya terorisme adalah keserakahan, ketidakpuasan, dan letak geografi. Keserakahan dan ketidakpuasan biasanya terjadi secara beriringan karena adanya ketidakpuasan kepada pemerintah maupun pihak lain. Setelah terjadi sekali tindakan terorisme maka perasaan tidak cukup atas apa yang telah dilakukan akan memicu adanya tindakan terorisme lanjutan atau juga terkait. Terorisme itu sendiri pun terjadi karena ada peluang dari letak geografis suatu wilayah yang akan dijadikan target, seperti wilayah perairan yang luas sehingga sulit amankan dan kita juga mengetahui bahwa Asia Tenggara adalah kawasan yang memiliki negara maritim (Smith, 2015).

Kelompok Abu Sayyaf di Filipina merupakan kelompok teroris yang ada di Asia Tenggara. Dalam tulisan Luke M. Gerdes, Kristine

Ringler dan Barbara Autin, kelompok teroris Abu Sayyaf yang beroperasi di selatan kawasan Filipina dapat diklasifikasikan sebagai VNSA atau *Violent Non-State Actor* yang dalam bahasa Indonesia memiliki arti aktor kekerasan non-negara namun yang menarik masih banyak pihak yang berdebat terkait peran kelompok Abu Sayyaf. Ada yang berpendapat bahwa kelompok ini tidak lebih dari sekedar kumpulan bandit yang tidak memiliki tujuan strategis dan hanya bergerak untuk mendapatkan keuntungan. Namun, ada pendapat lain yang mengatakan bahwa kelompok Abu Sayyaf adalah manifesto yang jelas dari gerakan ekstrimis Salafi yang merupakan salah satu ancaman berarti di kawasan Asia Tenggara. Kelompok Abu Sayyaf didirikan sekitar tahun 1991 oleh Aburajak Janjalani, seorang penduduk asli Filipina Selatan yang pernah ikut serta dalam perang antara Soviet dan Afganistan. Nama Abu Sayyaf sendiri diambil dari seorang mujahidin atau seorang pejuang yang bekerja sama dengan Osama bin Laden yang bernama Abdul Rasool Sayyaf. Sayyaf dan Aburajak Janjalani adalah murid dari Abdul Rasool Sayyaf.

Semenjak awal berdiri, kelompok Abu Sayyaf telah melakukan banyak tindakan terorisme, seperti menyandera orang-orang dan meminta sejumlah uang tebusan. Sering kali orang yang menjadi target dari penyanderaan ini adalah orang-orang Filipina atau bahkan orang asing yang memasuki wilayah operasi kelompok Abu Sayyaf, juga aksi pengeboman yang dilakukan oleh kelompok ini tahun 2004 yang menewaskan 116 penumpang kapal feri yang diledakan. Kejadian ini membuat Filipina pernah tercatat sebagai negara dengan tingkat kerawanan maritim yang tinggi (Gerdes, Ringler, & Autin, 2014). Kelompok Abu Sayyaf pun aktif dalam menjalin relasi dengan kelompok terorisme lainnya baik dalam melancarkan aksi terorisnya, barter persenjataan ataupun untuk mendapatkan dukungan secara finansial, beberapa contoh organisasi yang bekerja sama dengan kelompok Abu Sayyaf adalah Jemaah Islamiyah atau disingkat menjadi JI serta Moro National Liberation Front atau biasa disingkat menjadi MILF (Abuza, 2008).

Berikut adalah diagram tindak terorisme yang dilakukan oleh kelompok Abu Sayyaf:

*Sumber*: Smith (2015).

Gambar 7.1. Diagram tindak terorisme yang dilakukan oleh Kelompok Abu Sayyaf

Kelompok yang dianggap teroris dan cukup terkenal di Indonesia adalah Jemaah Islamiyah (JI). Kelompok teroris ini berbasis di Indonesia dan terbentuk sekitar tahun 1990-an. Di Indonesia sendiri tokoh yang berpengaruh dalam perkembangan JI adalah Abu Bakar Baasyir dan Abdullah Sungkar yang pernah tergabung dalam beberapa gerakan penentang pemerintah dan Pancasila. Atas aksi-aksinya, Abdullah diancam hukuman 9 tahun penjara (meskipun akhirnya Abdullah melakukan banding lalu kemudian menjadi tahanan kota). Situasi ini membuatnya memiliki kesempatan untuk melarikan diri ke Malaysia dan memulai proses pendiriaan JI (Sofwan, 2017). Menurut Kumar Ramakrishna dalam tulisannya yang berjudul *"Constructing" The Jemaah Islamiyah Terrorist: A Preliminary Inquiry*", Abu Bakar Baasyir dan Abdullah Sungkar juga dikenal sebagai orang dengan pandangan Islam radikal. Eksposisi singkat terminologi Islam radikal sendiri adalah panggilan untuk Islam fundamentalisme (atau Islam Salafi). Muslim Salafi atau orang yang mengambil perintah untuk meniru para sahabat Nabi dengan sangat serius, dan hal-hal yang dilakukan itu adalah untuk

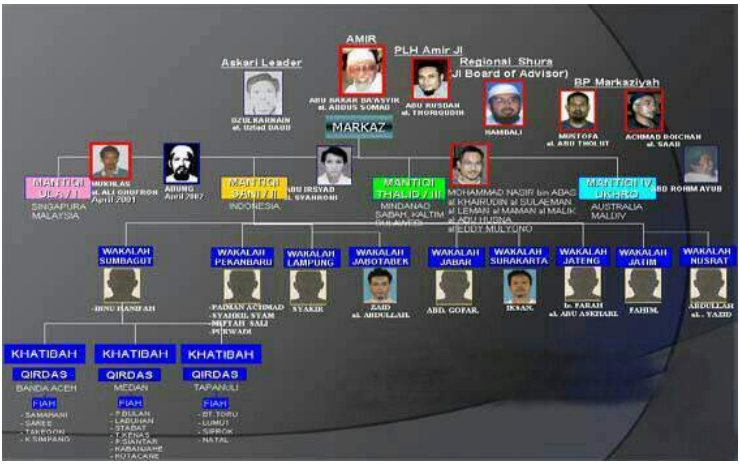
mengekspresikan kesalehan atau kepatuhan pribadi dalam beragama dan menerapkan standar ibadah, ritual, pakaian, dan standar perilaku yang diturunkan secara syariah. Mayoritas Muslim Salafi, pada kenyataannya, dapat dianggap sebagai "neo fundamentalis" yang memiliki "baik ideologi yang sistematis" maupun "agenda politik global (Ramakrishna, 2004).

Abu Bakar Baasyir pun menjelaskan pokok-pokok pemikiran penting dari doktrin yang dibawa oleh JI. Pertama adalah Islam wajib diamalkan secara murni tidak boleh dicampur oleh hukum atau hal lain buatan manusia, yang ke dua adalah agama Islam wajib diamalkan secara berdaulat oleh semua muslim (Mubarak, 2015). Dari pokok-pokok doktrin ini maka JI melihat jika pemerintahan Indonesia bukanlah Islam yang pantas untuk dibela karena telah melanggar dua pokok doktrin tersebut. Kita lihat pada praktiknya Indonesia yang mengamalkan Pancasila dan mengakui keberagaman agama yang ada serta Indonesia yang bekerja sama dengan negara lain seperti Amerika Serikat yang bukan negara muslim, maka hal tersebut menjadi alasan kuat untuk JI melancarkan serangan teror sebagai bentuk perang melawan kekafiran dan untuk melanggengkan cita-cita yang dimiliki oleh JI.

Mendirikan suatu kawasan Islam yang dimulai dari Indonesia lalu meluas ke Thailand Selatan, lalu menuju Malaysia, lalu ke Singapura, lalu Brunei dan hingga mencapai daerah Filipina Selatan bahkan mungkin lebih luas lagi adalah cita-cita dari JI, dan untuk mencapai cita-cita ini pun JI memiliki hubungan yang cukup erat dengan kelompok teroris Al-Qaeda. Hal ini terlihat saat JI mendapatkan pelatihan bergaya militer di Afganistan yaitu basis daerah dari kelompok Al-Qaeda (Smith, 2015).

Yanina Golburt menuliskan bahwa TPTT yang ada dalam kegiatan JI adalah dari pembagian struktur yang terbentuk, perekrutan anggota, pelatihan yang dilakukan JI untuk memantapkan anggotanya dan pendanaan (Golburt, 2004). Mari kita uraikan satu per satu TPTT yang ada dalam kegiatan JI. Struktur JI sendiri terdiri dari banyak aktor-aktor yang memiliki kewarganegaraan berbeda dan memiliki daerah kerja yang berbeda-beda di negara di Asia Tenggara. Puncak

pimpinan diduduki oleh seorang Amir, lalu ada Askari sebagai bawahan dari Amir, lalu ada PLH Amir, lalu ada *Regional Shura* atau dewan penasihat dan BP *Markaziyah* yang menghubungkan JI dengan organisasi terorisme lain seperti Al-Qaeda, dan di bawah mereka semua ada beberapa *Mantiqi* yang berperan dalam mengkoordinir jaringan JI di wilayah negara tertentu seperti *Mantiqi 1* di Singapura dan Malaysia, *Mantiqi 2* di sebagian besar wilayah Indonesia, Mantiqi 3 di sebagian wilayah Indonesia dan Malaysia, dan *Mantiqi 4* di wilayah Australia dan sekitarnya. Para *Mantiqi* ini memiliki banyak kaki tangan yang disebut dengan *Wakalah* atau organisasi JI tingkat provinsi dan para *Wakalah* membawahi *Khatibah* serta *Qirbas* (Prawira, 2010) berikut adalah struktur organisasi Jamaah Islamiyah:




*Sumber*: Prawira (2010).

Gambar 7.2. Struktur Organisasi Jamaah Islamiyah

Selanjutnya adalah perekrutan anggota JI yang memang sengaja direkrut dari berbagai negara. Hal ini dilakukan oleh JI untuk memperkuat basis JI di negara-negara yang telah direkrut dan juga untuk memudahkan tindakan terorisme yang dilakukan di berbagai daerah atau bahkan negara. Tidak jarang anggota JI dari satu negara beraksi di negara lain. Selain itu pernikahan adalah cara yang sering digunakan JI untuk merekrut anggota baru karena keterikatan

keluarga atau orang-orang terdekat lebih mudah untuk membujuk orang lain menjadi anggota JI (Golburt, 2004).

Pelatihan yang dilakukan oleh JI juga dilakukan melewati lintas batas negara. Pada awalnya sebelum JI terbentuk Abbdullah Sungkar memang sudah sering mengirimkan orang-orang yang direkrutnya ke Afganistan untuk berlatih kemampuan bertempur, menanamkan doktrin dan membangun semangat persatuan kelompok orang Indonesia yang direktrutnya ini bersama jaringan Al-Qaeda. Dibutuhkan waktu tiga tahun untuk menjadi instruktur berpengalaman atau sering disebut dengan *Afghan Alumnus* (alumni Afganistan) yang akan melatih orang-orang rekrutan lainnya. Setelah itu markas pelatihan mulai dipindahkan ke daerah Filipina dan lewat markas ini *Moro Islamic Liberation Front* atau MILF serta JI menjalin hubungan kerja sama seperti JI dapat mengakses persenjataan dengan lebih mudah dan dapat melakukan pelatihan dengan dana yang lebih murah dan keuntungan yang didapatkan oleh MILF adalah JI memberikan langkah-langkah asistensi agar dalam rencana penyerangan yang dilakukan oleh MILF (Golburt, 2004).

Pendanaan kegiatan JI sendiri tidak terlepas dari peran Al-Qaeda. JI secara independen dapat mencari dana melalui banyak hal, salah satunya adalah penyelundupan senjata serta pelatihan perampokan kepada anak-anak muda yang tidak memiliki latar belakang kriminal tetapi memiliki keinginan untuk memperlihatkan kesungguhannya dalam agama. Maka dengan doktrin agama JI memperbolehkan perampokan dari langkah ini pun JI merekrut banyak preman atau residivis yang ingin diampuni dosanya dan menjadi ‘mujahidin’ untuk melancarkan pendanaan lewat perampokan. Hal ini tidak hanya dilakukan di wilayah Indonesia tetapi di wilayah-wilayah negara di mana ada basis JI yang beroperasi lalu dana tersebut dikoordinir untuk mendanai setiap aktivitas JI (Golburt, 2004).

Menurut Aurel Croissant dan Daniel Barlow dalam tulisan yang berjudul “*Following the Money Trail: Terrorist Financing and Government Responses in Southeast Asia*” disebutkan bahwa ada tiga kegiatan utama dalam mencari dana yang dilakukan oleh JI dan

kelompok teroris di Asia Tenggara lainnya. Pertama adalah tindak kriminal seperti penjualan obat-obatan terlarang, penjualan senjata ilegal serta penculikan dan penyanderaan yang semuanya dilakukan melampaui lintas batas negara kebanyakan di kawasan di Asia Tenggara. Kedua adalah penggalangan dana amal. Ketiga adalah adanya kucuran dana investasi dari berbagai pihak, salah satunya adalah dari perusahaan. Disebutkan juga bahwa semua anggota JI dari berbagai negara yang mempunyai bisnis harus memberikan 10 persen dana dari total pendapatan yang diterima. Dana ini dikelola dan digunakan untuk belanja senjata, ongkos pengiriman orang baru ke tempat pelatihan dan untuk kegiatan JI lainya (Croissant & Barlow, 2007).

Berikut adalah peristiwa teror bom yang dilakukan oleh Jemaah Islamiyah (JI):

Tabel 7.1. Peristiwa Teror Bom oleh JI tahun 2002-2009

| Tanggal | Peristiwa |
|---|---|
| 2002, Oktober | Bom Bali I di Paddy's Club dan Sari Club, Kuta, Bali, dan dekat Kantor Konsulat Amerika Serikat |
| 2003, Agustus | Bom di Hotel JW Mariott, Kuningan |
| 2004, September | Bom di Kantor Kedutaan Australia di kawasan Kuningan |
| 2005, Oktober | Bom Bali II |
| 2009, Juli | Bom di JW Marriott dan Ritz-Carlton |

*Sumber:* Sofwan (2017).

**Kerja Sama dan Penanganan Terorisme di Asia Tenggara**

Penanganan terorisme di Asia Tenggara memang menjadi suatu hal yang cukup menyita perhatian dunia internasional. Amerika Serikat sebagai negara yang sangat gencar mengkampanyekan perang terhadap terorisme semenjak kejadian 9/11 menaruh perhatian sangat besar dalam penanganan terorisme di Asia Tenggara. Sejak tahun 2001 Amerika Serikat sering menggunakan pendekatan militeristik dalam menangani terorisme di kawasan Asia Tenggara (Triwahyuni, 2012). Selain itu, Senia Febrica dalam tulisannya *"Securitizing Terrorism in Southeast Asia Accounting for the Varying Responses of Singapore and Indonesia*" menyatakan bahwa Amerika Serikat juga menggunakan pendekatan non-militer lewat banyak kampanye yang dilakukan seperti ucapan Presiden Amerika Serikat yang menjabat saat itu yaitu George W. Bush *"no nation can be neutral in the struggle"* dan *"either you are with us or against us"* dan khusus untuk kawasan Asia Tenggara George W. Bush mengatakan *"it's not enough to be with us in the war on terrorism . . . you have to trumpet it"* (Febrica, 2010). Melalui kalimat-kalimat ini kita dapat menyimpulkan bahwa Amerika Serikat memang benar-benar ingin negara-negara di kawasan Asia Tenggara bekerja sama dengannyat untuk berperang melawan terorisme, dan negara manapun yang memberikan sikap yang tidak kooperatif atau terlihat tidak bersungguh-sungguh memerangi terorisme adalah salah satu pendukung dari tindakan terorisme.

Amerika Serikat telah membuat *U.S. Security and Counterterrorism Assistance* yang bertugas untuk pendampingan penanganan terorisme. Salah satu program yang diusung adalah *International Military Education and Training Program* atau IMET. Tujuan utama dari IMET ini adalah mensponsori pelatihan perwira-perwira atau angkatan bersenjata dari berbagai negara yang bekerja sama dengan Amerika Serikat dalam melawan terorisme. Program ini menerapkan pendidikan militer profesional di Amerika Serikat. Amerika Serikat meyakini bahwa dengan diadakannya pelatihan khusus ini, para peserta akan mendapatkan pemahaman yang komprehensif terkait penanganan terorisme seperti aturan

keterlibatan, kesadaran HAM, dan hukum militer internasional, kemudian segala informasi yang mereka terima diharapkan harus ditransformasikan kepada lembaga-lembaga ataupun pihak yang berwenang menangani terorisme, diharapkan pula bahwa IMET ini akan membangun serta menyuburkan hubungan kerja sama yang solid antara Amerika dan negara-negara lain yang juga memerangi terorisme bersama Amerika (Seniwati & Alimuddin, 2016).

ASEAN sendiri sebagai organisasi regional di Asia Tenggara telah melakukan berbagai hal untuk menangani tindakan terorisme dan yang paling baru berdasarkan pada dokumen *Joint Statement by the ASEAN Defence Ministers on Countering Terrorism in ASEAN.* Para menteri pertahanan negara-negara di Asia Tenggara telah menyepakati adanya pertemuan khusus dengan mengundang pakar-pakar terorisme dan juga pihak-pihak lain yang dapat membantu berjalannya pertemuan ini dan ASEAN pun menyetujui bahwa penyelesaian dan penanganan terorisme akan dilakukan bersama dengan cara-cara ASEAN (ASEAN, 2018).

## Penutup

Terorisme yang terjadi di Asia Tenggara tidak terlepas dari pengaruh jaringan terorisme internasional, hubungan yang berlangsung di antara kelompok-kelompok terorisme ini terjadi dalam berbagai bentuk yang masuk dalam kategori TPTT. Dari dua kelompok terorisme yang telah dibahas sebelumnya yaitu JI dan Abu Sayyaf kita dapat menyimpulkan bahwa jaringan terorisme di Asia Tenggara mempunyai kaitan dengan terorisme Al-Qaeda dan hal ini membuat penanganan terorisme yang dilakukan di Asia Tenggara harus melibatkan banyak pihak tidak hanya dari lingkup Asia Tenggara.

**Referensi**


Abuza, Z. (2008). The Demise of the Abu Sayyaf Group in the Southern Philippines. *CTC Sentinel, 1*(7).

ASEAN. (2018). Joint Statement by the ASEAN Defence Ministers on Countering Terrorism in ASEAN. *ASEAN Defence Ministers Meeting Retreat: Strengthening Cooperation, Building Resilience.* Singapore: ASEAN.

Azzqy, A. A. (2017). Aktivitas Sel Jemaah Islamiyah di Indonesia Periode 2002-2012. *International & Diplomacy, 2*(2), 147-172.

Crenshaw, M. (2011). *Explaining Terrorism: Causes, Processes, and Consequences.* London: Routledge.

Croissant, A., & Barlow, D. (2007). *Following the Money Trail: Terrorist Financing and Government Responses in Southeast Asia.* Boca Raton: Taylor & Francis Group.

Febrica, S. (2010). Securitizing Terrorism in Southeast Asia: Accounting for the Varying Responses of Singapore and Indonesia. *Asian Surve, 50*(3), 569-589.

Gerdes, L. M., Ringler, K., & Autin, B. (2014). *Assessing the Abu Sayyaf Group's.* New York: Department of Behavioral Sciences and Leadership United States Military Academy.

Golburt, Y. (2004). An In-depth Look at the Jemaah Islamiyah Network. *Al Nakhlah, 2*, 1-9.

Hager, M. D. (2011). Standing Our Ground: A Study Of Southeast Asian Counterterrorism Convention Contributing To A Peaceful Existence. *University of Miami National Security & Armed Conflict Law Review, 1*(1),72-99.

Mili, H., & Townsend, J. (2008). Human Smuggling and Trafficking. *CTC Sentinel, 1*(6).

Mubarak, M. Z. (2015). Dari NII ke ISIS Transformasi Ideologi dan Gerakan dalam Islam Radikal di Indonesia Kontemporer.

*Episteme: Jurnal Pengembangan Ilmu Keislaman, 10*(1), 77-98.

Mulyawan, B. A. (2014). *Faktor Faktor Penyebab Berkembangnya Terorisme di Indonesia Kurun Waktu 2002-2005.* Surabaya: Universitas Pembangunan Nasional "Veteran".

National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States. (2004). "The 9/11 Commission Report." Diakses dari https://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf.

Prawira, Prawira. (2010, 24 September). *Mengintip Struktur Jaringan Teroris Jamaah Islamiah*. Diakses dari http://www.tribunnews.com/nasional/2010/09/24/mengintip-struktur-jaringan-teroris-jamaah-islamiah/.

Ramakrishna, K. (2004). "Constructing" The Jemaah Islamiyah Terrorist: A Preliminary Inquiry. *Institute of Defence and Strategic Studies*, Working Paper No. 71.

Rollins, J., Wyler, L. S., & Rosen, S. (2010). *International Terrorism and Transnational Crime: Security Threats, U.S. Policy, and Considerations for Congress.* Washington, D.C.: Congressional Research Service.

Seniwati, S. & Alimuddin, A. (2016). The United States-Indonesian Military Relationship In Countering Terrorism In Indonesia. *International Journal of Management and Applied Science, 2*(8), 89-94.

Sindi, H. Q., Windiani, R., & Puspapertiwi, S. (2016). Analisis Pelaku Kejahatan Terorisme Osama Bin Laden. *Journal of International Relations, 2*(4), 93-98.

Smith, S. A. (2015). Terrorism in Southeast Asia: The Case of the Abu Sayyaf Group and Jemaah Islamiyah. *International Institute for Counter-Terrorism*, Working Paper 33.

Sofwan, R. (2017, 17 Januari). "Evolusi Jaringan Teroris Indonesia." *CNN Indonesia.* Diakses dari

https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170117113206-20-186873/evolusi-jaringan-teroris-indonesia/.

Triwahyuni, D. (2012). Pengaruh Ditemukannya Jaringan Al-Qaeda Di Kawasan Asia Tenggara Terhadap Perluasan Kehadiran Militer Amerika Serikat di Asia Tenggara. *Majalah Ilmiah UNIKOM, 10*(2), 167-178.

UN Security Council. (2004). "Resolution 1566." Diakses dari https://www.un.org/ruleoflaw/files/n0454282.pdf.

Vaughn, B. (2009). *Terrorism in Southeast Asia.* Washington, D.C.: Congressional Research Service.

# BAB 8

# Kejahatan Keuangan Transnasional: *Money Laundering* di Asia Tenggara

*Nurul Azizah Zayzda*

## Pembiayaan Kejahatan Kriminal Transnasional

Bagaimana organisasi kriminal transnasional menggunakan profit dari aktivitas ekonomi ilegal? Tidak sulit ketika globalisasi ekonomi telah meliberalisasi pasar keuangan sedemikian rupa. Tahun 2018 lalu BNN Indonesia menangkap beberapa gembong narkoba dan mengungkap pencucian uang hasil bisnisnya. Modus pencucian uangnya adalah menggunakan perusahaan fiktif untuk bertransaksi di bank-bank di Tiongkok, India, Jepang, Jerman dan Australia. Sindikat lainnya mencuci dengan mengirimkan sebagian uang di luar negeri, sebagian ditukar dengan valuta asing dan sebagian lagi dibelanjakan untuk properti, kendaraan dan tanah di beberapa kota di dalam dan luar negeri. Pencucian uang merupakan salah satu dari beberapa aktivitas yang dikategorisasikan sebagai kejahatan keuangan transnasional (Taher, 2017; Setiawan, 2018).

Kejahatan keuangan transnasional telah menjadi perhatian pemerintahan secara global semenjak maraknya kasus-kasus kriminal transnasional menjelang akhir 1980-an. Dilihat dari sejarahnya, kebijakan yang mengkriminalisasikan pencucian uang baru dibuat pada akhir 1980-an, dimulai dari Amerika Serikat yang mulai mengimplementasikan kebijakan *anti-money laundering* menggantikan kebijakan anti-narkoba (Unger dan den Hertog, 2012: 287). Kemudian *Forty Recommendations* mengenai penanganan *money laundering* pertama kali dibuat pada tahun 1990 oleh *Financial Action Task Force* (FATF), untuk mengatasi pencucian uang dari kelompok-kelompok kriminal. FATF sendiri merupakan sebuah organisasi internasional yang dibentuk pada tahun 1989 dan bertujuan untuk memberantas kriminal keuangan, pembiayaan terorisme dan kejahatan keuangan lainnya.

Kejahatan keuangan transnasional tidak hanya berupa pencucian uang. Baker (2013) memberikan definisi yang lebih mudah dipahami. *Illicit money* atau uang ilegal merujuk kepada semua uang yang dihasilkan, dipindahkan atau digunakan secara ilegal baik itu di negara tempat uang ini dihasilkan (melalui praktek bisnis ilegal) atau di tempat uang itu dipindahkan. Dengan definisi ini, Baker menjelaskan ada tiga bentuk uang ilegal yang bergerak melintasi

batas negara; 1) dana hasil penyuapan atau korupsi oleh pemerintah, 2) dana hasil dari aktivitas kriminal seperti perdagangan narkoba, dan terorisme; dan 3) dana dari penghindaran pajak dan transaksi komersial money laundering. Menurutnya pula, struktur global untuk memfasilitasi perpindahan uang ilegal ini telah dibangun di belahan dunia Barat, tidak hanya berupa *tax havens* atau negara-negara dengan pajak pendapatan rendah, yang digunakan untuk penghindaran pajak tapi juga berupa korporasi palsu, yayasan palsu, dana perwalian anonim, harga yang dipalsukan dan teknik money laundering. Ketimbang dilihat semata sebagai cara untuk memindahkan uang secara ilegal, aliran dana ilegal inilah yang menyebabkan berlanjutnya kriminal transnasional selama beberapa dekade terakhir (Baker, 2013: 190). Perkembangan dunia internasional setelah 9/11 kemudian semakin menekankan pentingnya penelusuran aliran dana ilegal untuk mencegah dan menangani terorisme global. Bagian berikutnya dari buku ini akan memberikan gambaran mengenai *money laundering* sebagai bagian penting berlanjutnya TPTT, *tax evasion* atau penghindaran pajak ilegal yang merupakan kategori tersendiri dalam kejahatan keuangan dan dalam berbagai contoh merupakan salah satu metode *money laundering*.

### *Money Laundering*

*Money laundering* atau pencucian uang umum dipahami sebagai aktivitas ‘membawa’ dana yang dihasilkan dari aktivitas ilegal ke dalam ekonomi legal dengan cara menutupi keberadaan uang ilegal ini. Pencucian uang bukan kejahatan transnasional baru. Terminologi ini sendiri berasal dari dari Amerika Serikat di tahun 1920-an. Ketika itu Al Capone dengan bisnis alkohol ilegalnya berupaya menyembunyikan uang hasil penjualan dari pihak berwenang. Cara yang digunakan adalah dengan mengambil alih bisnis dengan perputaran uang tunai yang tinggi seperti binatu (*laundrettes*) dan tempat pencucian mobil (*car washes*). Dengan berjalannya bisnis di tempat tersebut, maka tidak bisa diketahui bahwa sebagian uang mereka berasal dari tindakan kriminal (Unger,

2013: 19). Pencucian uang yang 'berhasil' adalah yang tidak terdeteksi baik itu selama prosesnya maupun setelahnya (Ferwerda, 2013: 35). Pencucian uang menjadi tindak pidana transnasional saat uang dipindahkan ke luar negeri, di luar yurisdiksi negara di mana kriminal dilakukan, atau ke negara lain di mana tidak terdapat kerangka hukum yang bias digunakan untuk menuntut aktivitas pencucian uang ini.

Berbagai jenis kriminal membutuhkan *money laundering* dengan tingkatan yang berbeda-beda, tergantung kepada besaran dana tunai yang harus disembunyikan. Reuter (2005) membaginya kepada lima bentuk tindakan kriminal: 1) perdagangan narkoba; 2) kejahatan "kerah biru" lainnya; 3) kejahatan "kerah putih" yakni yang dilakukan kelompok professional atau bisnis formal; 4) penyuapan dan korupsi; dan 5) terorisme. Kemungkinan masing-masing kelompok memiliki metode yang berbeda dalam *money laundering* dengan penanganan yang berbeda pula dari pembuat regulasi. Bagaimanapun, perbedaan definisi negara mengenai *predicate offence* menyebabkan definisi *money laundering* juga berbeda-beda. Dilihat dari pengelompokan di atas, dapat dilihat bahwa individu atau organisasi yang melakukan *money laundering* juga tidak hanya pelaku bisnis ilegal, namun juga bisa mereka yang menjalankan bisnis legal, dengan catatan mereka melakukan salah satu dari *predicate offence* yang didefinisikan hukum masing-masing negara.

Sekilas, pencucian uang seolah-olah merupakan tindak kriminal yang tidak memiliki korban. Tidak ada individu atau kelompok yang terdampak langsung dan merasa dirugikan, tidak seperti pada perdagangan narkoba, perdagangan orang, atau terorisme. Namun *money laundering* dengan kaitannya pada tindakan kriminal dan perputaran uang yang disebabkannya, jelas berdampak kepada negara dan sistem internasional. Dampak ekonomi *money laundering* sulit dibuktikan karena jumlah uang yang dicuci sendiri tidak bisa dipastikan jumlah tepatnya. Ini dikarenakan perbedaan pendapat mengenai konsep *money laundering* sendiri dan kelemahan dalam teknik untuk menghitung volumenya (Ferwerda, 2013: 38; Reuter, 2005). Dari hasil tinjauan pustakanya untuk penelitian-

penelitian terdahulu mengenai *money laundering*, Ferwerda (2013: 36-37) menemukan terdapat berbagai argumen mengenai dampak ekonomi dari *money laundering*. Di antaranya adalah distorsi konsumsi, distorsi penanaman modal dan penyimpanan, peningkatan harga artifisial, kompetisi yang tidak adil, *capital outflow* dari negara berkembang karena terkonsentrasi di negara maju dan efek pada kredibilitas sektor keuangan.

Walau tidak semua literatur bisa membuktikan argumen-argumen di atas dengan data yang akurat, dapat disepakati bahwa bahaya pencucian uang adalah karena *money laundering* memungkinkan tindak kriminal terus berulang, di mana uang yang telah 'dibersihkan' dapat kembali diinvestasikan ke dalam aktivitas kriminal (Lilley, 2003: 2). Aktivitas-aktivitas kriminal ini seperti perdagangan obat-obatan terlarang, perdagangan manusia, hingga terorisme sangat jelas dampak-dampak negatifnya. Kemudian terdapat dampak tidak langsung terhadap situasi sosial dan politik. Dampak sosial misalnya meningkatnya kriminalitas, korupsi, penyuapan dan penyusupan aktivitas ilegal di aktivitas bisnis legal. Dampak politik misalnya melemahnya lembaga politik dan meningkatnya terorisme. *Money laundering* memang sejak 9/11 ditengarai sebagai salah satu pendanaan aktivitas kelompok teroris (Unger, 2013). Namun di sisi lain, dapat diasumsikan juga bahwa dengan menelusuri *money laundering*, penegak hukum memiliki cara untuk melacak kelompok kriminal.

Pengetahuan konvensional mengenai *money laundering* mengidentifikasi tiga tahapannya yaitu *placement, layering* dan *integration.* Keseluruhan prosesnya melibatkan pemanfaatan institusi keuangan yang ada dan seringkali memanfaatkan mekanisme pembuatan faktur (*invoice*) palsu atau perusahaan fiktif. Pada akhirnya, asal uang ilegal ini sulit untuk dilacak penegak hukum (Unger dan Buoisac, 2007). Kelompok kriminal terus memanfaatkan perkembangan sistem finansial global, internasionalisasi pasar serta pemutakhiran teknologi informasi dan komunikasi. Aktivitas pencucian uang tidak mesti dilakukan oleh pelaku kriminal sendiri, dimana ditemukan adanya 'jasa' pencuci uang professional atau

*professional money laundering* (PML). PML merupakan pihak ketiga yang melakukan pencucian uang namun tidak terlibat dalam *predicate offence* atau tindakan kriminal yang mendahului pencucian uang. Karena itu, PML biasanya tidak memperhatikan atau mengetahui asal uang yang mereka pindahkan (FATF, 2018).

### *Tax Evasion*

Pencucian uang menggunakan berbagai teknik termasuk teknik *tax evasion* atau penghindaran pajak ilegal (Tavares, 2013). *Tax evasion* merupakan satu bentuk kriminal keuangan yang terkait dengan pencucian uang, namun bukan semua penghindaran pajak adalah pencucian uang. *Tax evasion* merupakan salah satu dari dua bentuk penghindaran pajak, yakni *tax avoidance* dan *tax evasion*, di mana *tax evasion* merupakan penghindaran pajak yang menggunakan cara ilegal (Leikvang, 2016: 303). Kasus pembocoran informasi yang dikenal dengan *Panama Paper* dan *Paradise Paper* yang bergulir pada tahun 2015 dan 2016 telah membongkar ribuan individu di seluruh dunia yang terlibat penghindaran pajak dengan menggunakan jasa bank atau *offshore financial centres/*institusi keuangan di luar negeri.

Awal mula penghindaran pajak mengambil bentuk transnasional ditandai oleh perkembangan Swiss sebagai pusat *tax havens* dunia. *Tax havens* merujuk kepada negara atau yurisdiksi di mana regulasi di dalamnya memungkinkan institusi finansial memberikan layanan keuangan bagi individu dan organisasi dengan ketiadaan pajak atau *rate* pajak yang menguntungkan. *Tax havens* menjadi sarana yang digunakan para pelaku *tax evasion.* OECD (1998, dikutip oleh Leikvang, 2016: 298-30) memberikan empat kategori untuk sebuah yurisdiksi dapat digolongkan sebagai *tax haven*: 1) diberlakukannya *rate* pajak yang sangat rendah yang ditujukan untuk menarik kapital asing; 2) regulasi *ring-fence*, yakni regulasi pajak yang berbeda bagi residen dan entitas asing, sehingga aktivitas entitas asing tidak akan mempengaruhi ekonomi domestik; 3) lemahnya transparansi sistem keuangan karena hukum yang

berlaku di negara tersebut menjamin kerahasiaan nasabah; 4) pertukaran informasi dengan otoritas keuangan di negara lain.

Perkembangan *tax havens* hingga hari ini dan semakin kompleksnya proses *money laundering* menjadikan aktor-aktor kriminal transnasional menjadi sekelompok orang yang memiliki kekuasaan ekonomi krusial dalam perpolitikan. Menurut Reeves (2016), dampak ekonomi penghindaran pajak di samping merugikan negara dari segi pendapatan melalui pajak adalah terhambatnya integrasi ekonomi regional. Tanpa pengaturan pajak yang kuat, perusahaan multinasional yang ingin berinvestasi di kawasan akan memilih negara dengan aturan pajak yang paling lemah dan dengan demikian paling menguntungkan mereka (Reeves, 2016).

## Rezim *Anti-Money Laundering*

Rezim *Anti-Money Laundering* (AML) meliputi berbagai upaya yang dilakukan negara dan organisasi antar-pemerintah untuk menindak kriminal pencucian uang. Namun karena pencucian uang selalu terkait dengan *predicate offence*, maka rezim AML juga bekerja untuk menangani tindak kriminal selain *money laundering*. Nguyen (2014: 207) menjelaskan bahwa komponen-komponen rezim AML pada umumnya terdiri atas komponen preventif dan tindakan penegakan hukum. Komponen preventif terdiri atas prinsip *consumer due diligence* atau mengenali pengguna jasa, pelaporan, membuat regulasi dan pengawasan, dan sanksi. Komponen *enforcement* atau penegakan hukum meliputi investigasi, penuntutan, hukuman untuk *money laundering* dan penyitaan uang hasil kriminal. Chong dan Lopez-de-Silanes (2015: 83) menambahkan komponen lain dalam legislasi AML yakni kriminalisasi dari *money-laundering* apakah hanya dikaitkan dengan perdagangan narkoba atau dengan berbagai kriminal lainnya. Selain rekomendasi mengenai *money laundering*, FATF juga telah mengeluarkan rekomendasi mengenai pemberantasan pembiayaan terorisme (Unger dan den Hertog, 2012: 289). Di samping itu, komponen AML lainnya adalah kerja sama internasional.

Pada awalnya rezim AML berfokus pada kriminalisasi hasil perdagangan narkoba dalam 1988 Konvensi PBB melawan Perdagangan Ilegal Narkotika Obat-obatan dan Psikotropika. Selanjutnya, FATF mengembangkan kriminalisasi ini kepada keuntungan dari tindakan kriminal lainnya. Rekomendasi FATF pertama kali disusun pada tahun 1990 dan terakhir diamandemen pada tahun 2012. Rekomendasi FATF tersebut memuat aturan-aturan dasar berikut:

1. Aturan-aturan yang harus diterapkan negara di dalam sistem hukum dan kriminalnya.
2. Tindakan pencegahan oleh institusi keuangan dan bisnis dan profesi terkait.
3. Tindakan untuk memastikan transparansi kepemilikan legal dan pengaturan-pengaturan terkait.
4. Membangun otoritas yang kompeten dengan peran dan fungsi yang sesuai serta mekanisme untuk bekerja sama
5. Pengaturan untuk kerja sama antarnegara.

Rekomendasi FATF tergolong kepada *soft-law* dalam hukum internasional, di mana negara tidak terikat secara hukum untuk mengikutinya. Namun rekomendasi FATF telah menjadi *hard law* di Uni Eropa dan diterapkan di negara-negara anggotanya (Unger dan den Hertog, 2012: 289). Menurut Nguyen (2014: 224), implementasi rezim AML internasional sangat tergantung pada faktor-faktor domestik. Idealnya, negara akan memadukan faktor domestik ini dengan standar internasional agar penanganan *money laundering* lebih efektif.

Selain FATF, terdapat beberapa kerangka lainnya. Berikut adalah daftar kerangka internasional untuk AML:

1. FATF
2. The European money laundering conventions and directives

3. The International Criminal Police Organization (INTERPOL) Initiative
4. The Egmont Group of Financial Intelligence Units
5. The Wolfsberg Group
6. The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (Palermo Convention)
7. The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)
8. The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)
9. ASEAN's Anti Money Laundering Initiative.

Sumber: Nguyen, 2014.

Kendala utama dalam rezim AML adalah perbedaan sistem hukum antarnegara. Terkait dengan tiga ranah yang diatur dalam legislasi AML, perbedaan ini bisa terjadi dalam hal definisi *money laundering*, penerapan *due diligence* dan kriminalisasi aktivitas *money laundering* itu sendiri. Aktivitas *tax haven* menjadi kendala bagi efektivitas rezim AML karena prinsip kerahasiaan yang tidak sesuai dengan prinsip AML sendiri. Pada akhirnya, berbagai regulasi AML tidak akan cukup untuk menangani kejahatan keuangan secara menyeluruh, dibutuhkan perubahan mendasar untuk mengatasi korupsi-korupsi tingkat tinggi (Levi, 2015: 275).

**Konteks Asia Tenggara**

Asia Tenggara merupakan kawasan dengan risiko *money laundering* terbesar. Argumen ini terkait dengan fakta konflik internal dan kelompok kriminal transnasional yang berada di dalam negaranya. Singapura menjadi salah satu pusat keuangan internasional yang berisiko dieksploitasi oleh aktor-aktor *money laundering*. Di samping itu, situasi sebagai negara transisi

(demokrasi) seperti Myanmar dan Thailand membuat mereka berisiko menjadi lokasi *money laundering.*

Beberapa faktor yang menyebabkan kawasan Asia menjadi lokasi rawan pencucian uang adalah masalah struktural, remitansi dan terutama sekali, transaksi tunai yang masih mendominasi perekonomian, tingginya aktivitas kriminal. Beberapa aktivitas kriminal yang umum terkait dengan pencucian uang adalah perdagangan narkotika dan obat-obatan terlarang, penghindaran pajak, perdagangan manusia, judi dan penyuapan (Federal Reserve Bank of San Francisco, 2012). Dominasi ekonomi dengan transaksi tunai ini yang kemudian menyulitkan pemberantasan perdagangan narkoba dan pencucian uang seperti di Myanmar. Menurut sebuah studi oleh Turnell (dikutip oleh Fuller, 2015), kekayaan gembong narkoba di Myanmar mencapai USD 2 miliar namun hampir tidak mungkin untuk dilacak keberadaannya (Fuller, 2015). Untuk konteks penghindaran pajak secara khususnya, beberapa negara Asia menjadi 'korban' penghindaran pajak oleh individu dan perusahaan yang memanfaatkan sistem perpajakan yang belum kuat untuk mendeteksi aktivitas ilegal ini.

*Panama Papers*, yaitu publikasi dari jurnalisme investigasi oleh *International Consortium of Investigative Journalists* (ICIJ) tahun 2016 menunjukkan banyak pebisnis di kawasan Asia Tenggara yang berasosiasi dengan firma hukum penyedia jasa Mossack Fonseca. Firma hukum ini membantu kliennya membuat perusahaan *offshore* di negara-negara *tax havens*, sehingga banyak digunakan untuk penghindaran pajak, walau tidak semuanya. Malaysia merupakan salah satu negara yang banyak dari warga negaranya ditemukan dalam Panama Papers yakni sebanyak 1.784 orang termasuk Sultan Johor dan beberapa anak politisi lainnya. Dari Indonesia, ada 1,038 nama yang terdaftar di Panama Papers. Di tahun 2017, pembeberan informasi investasi *offshore* yang disebut *Paradise Papers* juga memunculkan nama-nama baru di Asia Tenggara, kali ini kebanyakan menggunakan jasa Appleby Firm. Kasus-kasus ini ditangani oleh masing-masing negara yang kemudian mengusut

nama-nama yang terdaftar (Muthahhari, 2017; Kurniawan, 2017; Hunt, 2016; Amindoni, 2016).

Untuk tingkatan regional, penanganan kriminal keuangan di ASEAN menggunakan kerangka *Mutual Legal Assistance* (MLA) di mana negara bekerja sama di bidang hukum. Semua negara di ASEAN telah menandatangani MLA, kecuali Thailand. Di samping MLA, ASEAN memiliki *ASEAN Plan of Action in Combating Transnational Crime* (2016 - 2025). Dalam poin ke-6 dijelaskan mengenai *National Strategy Action Plans* yakni membangun kapasitas intelijen keuangan dengan kewenangan unit dan badan lainnya yang relevan dan terlibat dalam tindakan-tindakan AML untuk lebih baik dalam mendeteksi, menganalisis dan menginvestigasi pencucian uang hasil tindakan kriminal. Negara-negara ASEAN sudah patuh dengan aturan-aturan internasional terkait AML, namun karena kompleksitas ekonomi dan politik dalam negeri, aturan yang ditegakkan di dalam negeri masih kurang efektif dalam menghentikan pencucian uang (Wong, 2013).

Penanganan kejahatan keuangan transnasional membutuhkan komitmen politik yang kuat dari negara dengan memastikan tegaknya hukum terkait praktek bisnis dan perpajakan. Di sinilah muncul dilemanya karena tidak tertutup kemungkinan aktor negara sendiri yang menjadi pelaku pencucian uang dan penghindaran pajak, atau mereka memiliki hubungan mutualisme dengan banyak perusahaan yang melakukan kriminal keuangan ini.

**Referensi**


Amindoni, A. (2016, 12 Mei). "Indonesia probes 272 taxpayers mentioned in Panama Papers." *The Jakarta Post.* Diakses dari https://www.thejakartapost.com/news/2016/05/12/indonesia-probes-272-taxpayers-mentioned-in-panama-papers.html.

Baker, R. W. (2013). The Scale of Global FInancial Structure Facilitating Money Laundering. Dalam Unger, B., & Van der Linde, D. (Eds.), *Research Handbook on Money Laundering*, 190-193. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar Publishing. Diakses dari https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=_fEBAQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=Research+handbook+on+money+laundering&ots=epvE9xuNdI&sig=WP7RoavQBksg0HCo6-pRCKJYNHM&redir_esc=y#v=onepage&q=Research%20handbook%20on%20money%20laundering&f=false.

Chong, A., & Lopez-De-Silanes, F. (2015). Money laundering and its regulation. *Economics & Politic*s, *27*(1), 78-123.

FATF. (2018). "FATF Report Professional Money Laundering*."* Diakses dari http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Professional-Money-Laundering.pdf.

Federal Reserve Bank of San Francisco. (2012, November). "Implementation of Anti-Money Laundering Standards in Asia." Diakses dari https://www.frbsf.org/banking/files/november1.pdf.

Ferwerda, J. (2013). The Effets of Money Laundering. Dalam Unger, B., & Van der Linde, D. (Eds.), *Research Handbook on Money Laundering*, 35-46. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar Publishing. Diakses dari https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=_fEBAQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=Research+handbook+on+money+laundering&ots=epvE9xuNdI&sig=WP7RoavQBksg0HCo

6-pRCKJYNHM&redir_esc=y#v=onepage&q=Research%20handbook%20on%20money%20laundering&f=false.

Fuller, T. (2015, 5 Juni). “Profit from Illicit Drug Trade at Roof of Myanmar’s Boom.” *The New York Times.* Diakses dari https://www.nytimes.com/2015/06/06/world/asia/profits-from-illicit-drug-trade-at-root-of-myanmars-boom.html.

Hunt, L. (2016, 14 April). “Where is Southeast Asia in Panama Papers?” *The Diplomat.* Diakses dari dari https://thediplomat.com/2016/04/where-is-southeast-asia-in-the-panama-papers/.

Kurniawan, F. (2017). “Memahami istilah-istilah kunci dalam Panama dan Paradise Papers.” *Tirto.* Diakses dari https://tirto.id/memahami-istilah-istilah-kunci-dalam-panama-dan-paradise-papers-czJs.

Lilley, P. (2003). *Dirty dealing: the untold truth about global money laundering, international crime and terrorism*. London: Kogan Page Publishers. Diakses dari https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=y3ZmMbiTGdoC&oi=fnd&pg=PR9&dq=dirty+dealings+lilley&ots=rRHfrf304M&sig=cFcZjoShvjWSh6yknzcTIjLHqnA&redir_esc=y#v=onepage&q=dirty%20dealings%20lilley&f=false.

Le Nguyen, C. (2014). The international anti-money laundering regime and its adoption by Vietnam. *Asian Journal of International Law*, *4*(1), 197-225.

Leikvang, H. (2012). Piercing the veil of secrecy: Securing effective exchange of information to remedy the harmful effects of tax havens. *Vand. J. Transnat'l L.*, *45*, 293.

Levi, M. (2015). Money for crime and money from crime: Financing crime and laundering crime proceeds. *European Journal on Criminal Policy and Research*, *21*(2), 275-297.

Miyaki, J. (2016, 15 April). “How Developing Asia can better fight tax evasion.” *Asian Development Blog.* Diakses dari https://blogs.adb.org/blog/how-developing-asia-can-better-fight-tax-evasion.

Muthahhari, T. (2017, 7 November). “Mengenal Appleby Firma Hukum di balik Paradise Papers.” *Tirto.* Diakses dari https://tirto.id/mengenal-appleby-firma-hukum-di-balik-paradise-papers-czK7.

Raposo, A. M., & Mourão, P. R. (2013). Tax havens or tax hells? A discussion of the historical roots and present consequences of tax havens. *Financial Theory & practice*, *37*(3), 311-360.

Reeves, H. (2016, 10 April). “Panama Papers in ASEAN: More than just tax dodging.” *ASEAN Today*. Diakses dari https://www.aseantoday.com/2016/04/the-panama-papers-and-asean/.

Reuter, P. (2005). *Chasing dirty money: The fight against money laundering*. Washington, D.C.: Peterson Institute. Diakses dari https://books.google.co.id/books?hl=en&lr=&id=0AVwjC9TDSMC&oi=fnd&pg=PR11&dq=money+laundering&ots=v4Orf0C5W8&sig=Q2baq4kiXJxVwwI9IJM0Ew9Cti8&redir_esc=y#v=onepage&q=money%20laundering&f=false.

Setiawan, S. R. D. (2018, 31 Juli). “BNN Ungkap Sindikat Narkoba dan Pencucian Uang di Surabaya.” *Kompas.* Diakses dari https://nasional.kompas.com/read/2018/07/31/11162451/bnn-ungkap-sindikat-narkoba-dan-pencucian-uang-di-surabaya.

Schneider, F. (2013). The financial proceeds of transnational organized crime all over the world: some new empirical facts. *SAIS Review of International Affairs*, *33*(1), 91-121.

Taher, A.P. (2018, 28 Februari). “Pelaku Pencucian Uang Narkoba Rp 6,4 T Pernah Terlibat Judi Online.” *Tirto.* Diakses dari https://tirto.id/pelaku-pencucian-uang-narkoba-rp64-t-pernah-terlibat-judi-online-cFtu.

Tavares, R. (2013). “Relationship between Money Laundering, Tax Evasion and Tax Havens.” Diakses dari http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/crim/dv/tavares_ml_/tavares_ml_en.pdf.

Unger, B. (2007). The Impact of Money Laundering. Dalam Masciandaro, D., Takats, E., & Unger, B. (Ed.), *Black finance: the economics of money laundering*, 149-180. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar Publishing. Diakses dari https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=5i9mAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=economic+and+social+impact+of+money+laundering&ots=gjGVjNbz3-&sig=V4Ou1MRZ3vh21wXFec77-2YFSQI&redir_esc=y#v=onepage&q=economic%20and%20social%20impact%20of%20money%20laundering&f=false.

Unger, B. (2013). Money Laundering Regulation: From Al Capone to Al Qaeda. Dalam Unger, B., & Van der Linde, D. (Eds.), *Research Handbook on Money Laundering*, 19-32. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar Publishing. Diakses dari https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=_fEBAQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=Research+handbook+on+money+laundering&ots=epvE9xuNdI&sig=WP7RoavQBksg0HCo6-pRCKJYNHM&redir_esc=y#v=onepage&q=Research%20handbook%20on%20money%20laundering&f=false.

Unger, B., & Busuioc, E. M. (2007). *The scale and impacts of money laundering*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar Publishing. Diakses dari https://books.google.co.id/books?hl=en&lr=&id=-Z2qBXvPpo8C&oi=fnd&pg=PR1&dq=money+laundering+political+impacts&ots=10Mmd0AHHK&sig=SeClfgNqLKCoksueTz_FIeP3kNo&redir_esc=y#v=onepage&q=money%20laundering%20political%20impacts&f=false.

Unger, B., & Den Hertog, J. (2012). Water always finds its way: Identifying new forms of money laundering. *Crime, Law and Social Change, 57*(3), 287-304.

Wong, L. (2013). Money-laundering in Southeast Asia: liberalism and governmentality at work. *Contemporary Politics, 19*(2), 221-233.

# BAB 9

# Refleksi Atas Tindak Pidana Transnasional Terorganisasi di Asia Tenggara: Penutup

*Nurul Azizah Zayzda*

**Fokus: Kejahatan Transnasional di Asia Tenggara**

Upaya menangani dan mencegah berlanjutnya kriminal transnasional menghadapi pertanyaan-pertanyaan berupa pendekatan yang tepat. Apakah kerja sama internasional yang belum menyesuaikan dengan karakter transnasional dari kelompok kriminal yang menyebabkan sulitnya otoritas menangani? Apakah korupsi di tubuh pemerintah yang menyebabkan individu/kelompok kriminal terlindungi? Ataukah harus fokus pada pemecahan isu-isu sosial dan kemiskinan serta pemerataan pembangunan untuk mencegah masyarakat terlibat dalam kriminal? Dari pembahasan di buku ini, faktor sosial, ekonomi, politik, serta penegakan hukum memiliki pengaruh pada berlanjutnya kriminal transnasional, dengan cara yang berbeda di tiap-tiap lokalitas atau negara.

Pada bab mengenai perdagangan manusia oleh Nadya, telah dijelaskan bagaimana kawasan Asia Tenggara merupakan kawasan asal, transit dan negara tujuan perdagangan manusia. Thailand dan Myanmar merupakan dua negara di kawasan Asia Tenggara dengan masalah perdagangan manusia yang buruk. Di negara ini, perdagangan manusia erat kaitannya dengan industri pariwisata dan khususnya lagi pariwisata seksual. Perkembangan industri pariwisata ini memberikan ruang untuk berkembang pula praktek perdagangan wanita termasuk anak-anak di sekitar kawasan. Di Myanmar sementara itu pemerintahan yang belum demokratis membuat otoritas hukum untuk melindungi warga negaranya menjadi lemah. Beberapa upaya penanganan perdagangan manusia di kawasan Asia Tenggara adalah sebagai berikut: 1) *ASEAN Declaration on Transnational Crime;* 2) *ASEAN Plan of Action against Trafficking in Persons, especially Women and Children;* 3) *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR);* 4) *ASEAN Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Children and Women (ACWC).* Kerangka bersama yang telah dibuat ini terdiri atas tindakan pencegahan dan penanganan untuk kasus yang melintasi batas negara, serta aspek HAM dari korban yang seharusnya menjadi fokus negara.

Pembahasan mengenai *illegal logging* oleh Arief Bakhtiar Darmawan membuktikan bagaimana meningkatnya integrasi

ekonomi telah berdampak pada meningkatnya aktivitas kejahatan transnasional. Ia mencontohkan bagaimana *Greater Mekong Subregion* yang dimaksudkan untuk liberalisasi ekonomi regional ternyata melemahkan inspeksi perbatasan dan berakibat pada meningkatnya perdagangan kayu secara ilegal. Di samping aspek ekonomi yang memberi ruang gerak bagi kejahatan transnasional tersebut, terdapat aspek lingkungan yang menjadi urgensi penanganannya. *Illegal logging* yang tidak terkendali menyebabkan degradasi lingkungan. Lebih jauhnya, degradasi lingkungan memiliki dampak pada perubahan sistem sosial masyarakat; menurunnya kualitas hidup, perubahan mata pencaharian, dan migrasi massal.

Perdagangan narkotika dan obat-obatan terlarang lainnya di Asia Tenggara dapat ditelusuri kembali kepada sejarah panjang opium semenjak kolonialisme. Dalam analisis yang diberikan Banyu Frank Grobbee pada Bab 5, perdagangan narkoba di periode modern terkait dengan struktur politik dan struktur ekonomi sosial dan global. Untuk struktur politik, perdagangan narkoba ditemukan di negara dengan pemerintahan yang kuat maupun yang lemah, dalam aspek demokrasi dan penegakan hukum. Struktur politik lainnya adalah adanya kekuatan politik non-negara atau kelompok yang berseberangan dengan negara seperti kelompok gerakan kemerdekaan yang membiayai operasi mereka dengan perdagangan narkoba. Ditinjau dari struktur ekonominya, baik itu negara dengan sistem ekonomi tertutup maupun terbuka memiliki risiko. Dalam sistem ekonomi tertutup, pedagang narkoba akan menguasai ekonomi lokal, sementara dalam sistem ekonomi terbuka, perdagangan ilegal seperti narkoba akan sulit dikontrol.

Terorisme di Asia Tenggara telah mendapat banyak perhatian dari akademisi terkait dengan jaringan dan pergerakannya. Dalam bab mengenai terorisme oleh Pilari Agamenati Krisnasaputri ditegaskan kembali aspek transnasional dari dua kelompok teroris yakni kelompok Abu Sayyaf dan kelompok Jamaah Islamiyah. Keberadaan kedua kelompok ini di Indonesia dijelaskan oleh Agamenati karena adanya kedekatan ideologis yang memungkinkan adanya pergerakan orang dan transfer pengetahuan serta bentuk pelatihan lainnya.

Karakter kelompok teroris di sini dekat dengan bentuk gerakan transnasional dalam hal persebaran dan penanaman ide melintasi batas negara melalui jaringan individu. Oleh karenanya, krusial dalam menangani terorisme melalui gerakan kontra ide-ide fanatisme sempit atau kekerasan yang menyebabkan ideologi teroris berbahaya bagi kemanusiaan.

Mengingat karakter transnasionalnya yang secara serius memberi tantangan pada sistem negara-bangsa yang ada, dibutuhkan pula bentuk penanganan yang lebih terintegrasi. Ini yang menjadi kesimpulan utama pembahasan Agus Haryanto pada Bab 2 mengenai kerja sama internasional penanganan tindak pidana transnasional terorganisasi. Karakter transnasional dari tindak pidana yang menjadi bahasan membuat mustahil menangani masalah ini oleh negara secara individual. Diperlukan kesepakatan agar negara memiliki komitmen yang sama dan standarisasi dalam hukum. Untuk perjanjian internasional yang ada saat ini adalah Konvensi Palermo, UNCAC dan konvensi mengenai perdagangan obat terlarang. Agus Haryanto menggarisbawahi pentingnya perjanjian ekstradisi.

Untuk menangani berbagai kriminal transnasional di atas, salah satu pendekatan yang dilakukan otoritas adalah dengan strategi *follow the money*. Sifat dasar dari kriminal transnasional terorganisir adalah mencari keuntungan. Dikarenakan sifat dasarnya juga adalah bekerja di luar atau melanggar hukum, profit yang didapatkannya membutuhkan perlakuan khusus.

**Kendala Penanganan Kejahatan Transnasional Terorganisasi**

Tantangan yang dihadapi dalam menindak tindak kriminal terorganisasi dapat disimpulkan dalam tiga hal. Pertama adalah kendala dalam efektivitas sistem hukum. Karakter transnasional dari pelaku, korban, dan uang yang dihasilkan atau digunakan oleh pelaku kejahatan transnasional mempersulit upaya oleh negara maupun organisasi internasional dalam menindak dan mengakhiri kelompok-kelompok kriminal ini.

Kedua adalah kendala dalam hal kesesuaian antara sistem hukum dengan kebutuhan korban kriminal transnasional. Misal dalam contoh perdagangan manusia, diperlukan kerangka hukum yang kuat untuk pendampingan korban, apakah dalam konteks imigrasi maupun saat reintegrasi. Masalah lain adalah terkait penanganan tersangka dan terhukum. Kritik yang mengalir selama ini adalah penggunaan kekerasan sampai tahap penyiksaan, pembunuhan di tempat hingga hukuman mati terhadap tersangka dan terhukum. Di satu sisi, negara melihat ini adalah strategi yang diperlukan, namun dalam perspektif perdamaian maupun HAM, berbagai pengamat melihat penggunaan penyiksaan, aksi pencegahan seperti pada terorisme cenderung menciptakan lingkaran kejahatan dan melanggar prinsip HAM.

Ketiga adalah korupsi, dan bukan hanya merujuk kepada korupsi kecil yang dilakukan petugas administrasi publik tapi korupsi oleh elit-elit politik, korupsi oleh korporasi dan institusi keuangan. Pencucian uang, penghindaran pajak dan praktik lain yang membentuk struktur finansial global yang memudahkan perpindahan uang ilegal menjadi kendala terbesar dalam memutus rantai kehidupan kelompok pidana transnasional.

Buku ini memberikan pengantar untuk memahami mengenai tindak pidana transnasional terorganisasi secara umum dan memberikan beberapa contoh kasus di Asia Tenggara. Kawasan ini menghadapi berbagai bentuk kejahatan transnasional yang telah berdampak secara sosial, ekonomi dan politik. Hubungan timbal balik antara negara dan aktivitas pidana transnasional inilah yang perlu diperhatikan agar kerja sama regional dan internasional dapat efektif dalam menghadapi keberadaan kelompok pidana transnasional yang ada.

Kehadiran buku Tindak Pidana Transnasional Terorganisir di Asia patut disambut gembira oleh para pemerhati studi hubungan Internasional, para dosen, mahasiswa, peneliti maupun pengambil kebijakan.

Topik *Transnational organized crime* merupakan isu yang bersifat *cross cutting* - lintas disiplin ilmu - dan mendesak dibicarakan mengingat dampak sosial, politik dan ekonominya.

Dalam kajian HI, isu TPTT (Tindak Pidana Transnasional terorganisir) dapat dikaji lewat beragam perspektif yang berkembang seperti Realisme, Liberalisme, Konstruktivisme sosial maupun Marxisme.

Lewat pisau analisa menggunakan perspektif dalam studi HI tersebut, isu perdagangan manusia, isu perdagangan narkotika/ obat terlarang, isu *illegal logging,* isu terorisme, juga pencucian uang / *tax evasion* dibahas dengan mendalam dan menjadi pokok bahasan dalam buku dalam konteks situasi yang terjadi di Asia Tenggara.

Hal tersebut menjadikan buku ini sangat penting dipakai sebagai referensi/bacaan bagi mahasiswa dan praktisi Hubungan Internasional dan siapapun yang ingin mempelajari topik penting ini.

**Ani Widyani Soetjipto**
*Dosen Senior Departemen Hubungan Internasional FISIP UI*

ISBN 978-602-0728-33-9

Diterbitkan atas kerjasama:
Soedirman Center for Global Studies
Jurusan Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Jenderal Soedirman
dan Oceania Press