

Upaya Pemberantasan dan Pencegahan Perdagangan Orang Melalui Hukum Internasional dan Hukum Positif Indonesia

Maslihati Nur Hidayati

Program Studi Hukum Ekonomi dan Teknologi, Fakultas Hukum,
Universitas Al Azhar Indonesia, Jl. Sisingamangaraja, Jakarta, 12110

E-mail: imas_jeruk@yahoo.com

Abstrak – Artikel ini membahas mengenai ketentuan hukum perdagangan orang, upaya pemberantasan dan pencegahan perdagangan orang melalui upaya-upaya yang bersifat internasional maupun di Indonesia serta implementasinya di lapangan. Adapun yang menjadi latar belakang penulis memilih judul ini karena semakin maraknya kasus perdagangan orang terutama khususnya yang terjadi di kalangan perempuan dan anak. Indonesia tidak hanya dianggap sebagai negara pengirim saja, tetapi juga sebuah negara transit dan tujuan untuk korban. Pokok permasalahan dalam artikel ini adalah bagaimanakah pengaturan upaya pemberantasan dan pencegahan perdagangan orang melalui instrumen hukum internasional, bagaimanakah permasalahan perdagangan orang yang berlangsung di Indonesia, serta bagaimanakah pengaturan upaya pemberantasan dan pencegahan perdagangan orang melalui hukum positif Indonesia. Kesimpulan dari permasalahan di atas adalah pertama, telah ada pengaturan dalam rangka upaya pemberantasan dan pencegahan perdagangan orang melalui instrumen internasional antara lain *United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*) tahun 2000 atau dikenal juga sebagai Protokol Palermo yang sifatnya melengkapi *the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, The International Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women/ CEDAW*, Peraturan lainnya adalah *The International Convention on the Rights of the Child/CRC* (Konvensi Hak Anak). Selain itu, *The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. Kemudian Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading*

Treatment or Punishment, Kedua, Di Indonesia, perdagangan orang telah terjadi dalam kurun waktu yang lama. Namun, karena tiadanya Undang-Undang yang komprehensif dengan hukum penegakan dan ditambah dengan kurangnya kepekaan pejabat pemerintah serta kesadaran masyarakat, kejahatan ini terus menjadi persoalan dan tantangan utama yang dihadapi oleh pemerintah dan masyarakat. *International Organization for Migration (IOM)*, sejak tahun 2005 telah mengidentifikasi dan membantu korban perdagangan orang di Indonesia sebanyak 3.339 orang. Dimana hampir 90% dari korban adalah perempuan, dan lebih dari 25% adalah anak-anak. perdagangan orang di Indonesia menjadi permasalahan yang sangat penting untuk di bahas, mengingat bahwa banyak warga Indonesia yang menjadi objek dari perdagangan orang itu sendiri sehingga perlu adanya upaya terpadu dari semua pihak, terutama pihak pemerintah. Ketiga, upaya pemberantasan dan pencegahan perdagangan orang telah diupayakan dengan hadirnya UU No.21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang dengan harapan agar dapat menjadi solusi atas penegakan hukum bagi korban-korban perdagangan orang di Indonesia.

Abstract – This article discusses the legal provisions of trafficking in persons, and prevention to combat trafficking in persons through the efforts of an international prevention as well as in Indonesia and its implementation. As for the background of the author chose this title because of the increasing number of cases of trafficking in persons, particularly the case among women and children. Indonesia is not only regarded as a

sending country, but also a transit and destination country for victims. The issue in this article is how the regulation and prevention efforts to combat trafficking through international legal instruments, how the problem of trafficking that took place in Indonesia, as well as how regulation and prevention efforts to combat trafficking in persons through the positive law of Indonesia. The conclusion from the above is the first, there is an existing arrangements in the context of efforts to combat and prevent trafficking based on international instruments such as the United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) in 2000, also known as the Palermo Protocol complementary nature of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, The International Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women/ CEDAW, other rules are the International Convention on the Rights of the Child/CRC (Convention on the Rights of the Child). In addition, The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. Furthermore, the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Second, In Indonesia, trafficking in person has occurred in the period of time. However, in the absence of comprehensive legislation to law enforcement and coupled with a lack of sensitivity and awareness of government officials, this crime continues to be the main issues and challenges faced by government and society. International Organization for Migration (IOM), since 2005 has been to identify and assist trafficking victims in Indonesia as many as 3339 people and nearly 90% of victims are women, and more than 25% are children. trafficking in persons in Indonesia become a very important issue to be discussed, considering that many citizens of Indonesia which is the object of trafficking itself so it needs a concerted effort from all parties, especially the government. Third, the efforts to combat and prevent trafficking in persons has been attempted by the presence of Act 21 of 2007 on Eradication of Trafficking in Persons with hope that can be a solution of law enforcement for the victims of trafficking in Indonesia.

Keywords – human trafficking, human rights, international law

I. PENDAHULUAN

Dunia memperingati tanggal 2 Desember sebagai Hari Penghapusan Perbudakan setiap tahunnya¹. Modernisasi tak lantas secara otomatis menjadikan perbudakan sebagai bagian dari sejarah manusia yang tinggal kenangan. Faktanya hingga kini perbudakan masih saja terjadi dalam berbagai bentuk. Perbudakan yang mendorong terjadinya perdagangan orang yang merupakan salah satu bentuk kejahatan terhadap kemanusiaan. Perdagangan orang adalah permasalahan internasional, yang mana hampir setiap negara di dunia ini mempunyai catatan kasus perdagangan orang yang terjadi di negaranya². Miliaran dolar telah dihasilkan dengan mengorbankan jutaan orang korban perdagangan orang. Anak laki-laki dan anak perempuan yang mestinya bersekolah dipaksa untuk menjadi tentara, melakukan kerja paksa, atau dijual untuk kepentingan seks. Demikian juga dengan perempuan-perempuan dan anak-anak perempuan yang diperdagangkan untuk tujuan berbagai bentuk eksploitasi, seperti dipaksa untuk menjadi pekerja domestik, prostitusi ataupun kawin paksa³. Sementara untuk laki-laki, seringkali terperangkap oleh hutang, kemudian menjadi budak di daerah pertambangan, perkebunan, atau bentuk kerja terburuk lainnya.

Perdagangan orang adalah bentuk kejahatan yang risikonya rendah namun besar perolehan keuntungannya⁴. Sifat kejahatannya yang sangat sistematis dan mekanisme-mekanisme canggih yang digunakan berpadu dengan kenyataan masih banyaknya negara yang belum memiliki hukum ataupun peraturan perundang-undangan sebagai instrumen untuk memberantas kejahatan ini.

¹ Perserikatan Bangsa-Bangsa telah mensahkan tanggal 2 Desember sebagai Hari Penghapusan Perbudakan Internasional dalam rangka upaya pemberantasan dan pencegahan perdagangan orang. Lihat selanjutnya dalam <http://www.uno.org>.

² Lihat IOM 2011 Case Data On Human Trafficking Global Figures and Trends, hal. 6. Menjelaskan bahwa perdagangan orang terjadi di banyak negara dan hampir terjadi di seluruh benua yaitu Eropa, Afrika, Amerika, Asia dan Australia.

³ Yohanes Suhardin, Tinjauan Yuridis Mengenai Perdagangan Orang Dari Perspektif Hak Asasi Manusia, *Mimbar Hukum* Volume 20, Nomor 3, Oktober 2008, halaman 411-412.

⁴ Mahrus Ali dan Bayu Aji Pranomo, *Perdagangan Orang: Dimensi, Instrumen Internasional Dan Pengaturannya di Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2011), hal. 3.

Walaupun begitu, walaupun sudah ada penegakan hukumnya masih lemah, sehingga banyak terjadi kasus dimana pelaku kejahatan perdagangan orang dilepaskan dengan mudahnya sedangkan korbannya diperlakukan sebagai penjahat.

Persoalan perdagangan orang saat ini telah menjadi suatu keprihatinan bagi dunia internasional. Hal ini mengingat sejumlah pelanggaran Hak Asasi Manusia (dan untuk selanjutnya disingkat menjadi HAM) dianggap sebagai penyebab dan sekaligus akibat dari perdagangan orang⁵. Pelanggaran HAM yang dimaksud seperti kerja paksa,⁶ eksploitasi seksual dan tenaga kerja, kekerasan, serta perlakuan sewenang-wenang terhadap para korbannya. Para pelaku perdagangan orang secara licik telah mengeksploitasi kemiskinan, memanipulasi harapan dan kepolosan dari para korbannya dengan menggunakan ancaman, intimidasi dan kekerasan untuk membuat para korban menjalani perhambaan terpaksa, menjalani *peonage*,⁷ menjalani perhambaan karena hutang (*debt bondage*), dan perkawinan terpaksa atau palsu, terlibat dalam pelacuran terpaksa atau untuk bekerja dibawah kondisi yang sebanding dengan perbudakan untuk keuntungan bagi si pedagang⁸. Korban tidak lagi diperlakukan seperti manusia, melainkan selayaknya budak yang dipaksa untuk memproduksi barang-barang murah ataupun memberikan layanan yang terus-menerus. Mereka hidup dalam ketakutan, dan banyak juga yang pada akhirnya menjadi korban kekerasan.

⁵ Trafficking In Human Beings For The Purpose Of Labour Exploitation: A reference paper for Bosnia and Herzegovina, July 2011, hal. 13.

⁶ Konvensi ILO No. 29 mengenai Kerja Paksa, tahun 1930 mendefinisikan kerja paksa sebagai segala bentuk pekerjaan atau pelayanan yang diminta dengan paksa dari orang siapapun dibawah ancaman hukuman dan dimana orang yang bersangkutan tidak menyediakan dirinya secara sukarela.

⁷ Suatu sistem yang dulu dipakai di pertanian/perkebunan Amerika Latin dan bagian selatan Amerika Serikat dimana seseorang yang berhutang dan tidak sanggup membayar hutangnya bekerja pada pemilik perkebunan/orang yang memberikan hutang, sampai hutangnya lunas.

⁸ Kantor Perburuhan Internasional, "Buku 6: Perdagangan Perempuan dan Anak", dalam Pedoman Informasi: Mencegah Diskriminasi, Eksploitasi dan Perlakuan Sewenang-wenang terhadap Pekerja Migran Perempuan, Jakarta, Internatioal Labour Organization, 2004. hal. 11.

Keprihatinan berbasis HAM tersebut perlu juga menjadi keprihatinan yang inklusif-jender. Jender dianggap faktor penentu dalam perdagangan, baik dari segi persediaan maupun permintaan⁹. Perempuan dan anak-anak perempuan jauh lebih mungkin menjadi korban perdagangan orang dibandingkan dengan laki-laki ataupun anak laki-laki. Terutama jika kita bicara soal perdagangan orang yang ditujukan untuk pelacuran dan bentuk lain dari eksploitasi seksual, dan juga dalam eksploitasi kerja domestik yang lebih mirip dengan praktek perbudakan di era modern. Perdagangan orang adalah penjelmaan serius dari proses feminisasi kemiskinan dan tantangan-tantangan yang lebih besar yang dihadapi para perempuan dan anak-anak perempuan di dunia yang dikarakterisasi oleh diskriminasi jender, baik didalam maupun diluar pasar lapangan kerja¹⁰. Pokok masalah dari perdagangan perempuan dan anak perempuan adalah status inferior kaum perempuan, prasangka budaya yang sangat berurat-akar yang menghalang-halangi kaum perempuan dalam menyadai potensinya¹¹. Kesemua hal itu diperparah dengan kegagalan negara dalam menjamin hak-hak perempuan. Di negara-negara dari mana sejumlah besar perempuan dan anak perempuan diperdagangkan, orang menemukan sketsa serupa dari ketidakberdayaan perempuan¹².

Alasan keprihatinan lainnya adalah soal kerentanan korban perdagangan orang, khususnya perempuan dan anak perempuan, terhadap HIV/AIDS. Para perempuan dan anak-anak yang diperdagangkan dapat terekspos pada resiko yang lebih tinggi terhadap penularan HIV serta masalah-masalah kesehatan reproduksi dan seksual lainnya dibandingkan dengan para pekerja seks komersial karena sifat dan situasi mereka yang terkurung serta terkendali serta kerentanan mereka terhadap perlakuan sewenang-wenang termasuk perkosaan secara keji. Disamping itu para perempuan dan anak-anak yang diperdagangkan sering tidak

⁹ Sulistyowati Irianto dkk, Perdagangan Perempuan Dalam Jaringan Penedaran Narkotika, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007), hal. 1-2.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid., lihat juga dalam Syarif Darmoyo dan Rianto, Trafficking Anak Untuk Pekerja Rumah Tangga: Kasus Jakarta, Pusat Kajian Pembangunan Masyarakat (PKPM) Unika Atma Jaya, Jakarta: 2004, hal. 36.

¹² UNDP Regional HIV and Development Programme Team, "Twilight zone", cerita sampul dalam *You and ADIS The HIV and Development Magazine for Asia Pacific*, Vol.2 Terbitan No. 1, Agustus 2003.

memiliki akses ke pelayanan-pelayanan kesehatan dan pengobatan IMS dikarenakan kurangnya sumber daya keuangan, takut akan diketahui, pelayanan kesehatan yang tidak memadai, dan hal lainnya. Selain itu ancaman HIV/AIDS dapat juga digunakan untuk pendiskriminasian lebih lanjut terhadap para perempuan korban perdagangan. Para perempuan dan anak-anak perempuan yang diselamatkan dari perdagangan sering menjadi sasaran tes wajib HIV/AIDS pada saat mereka kembali ke negara mereka, sedangkan para laki-laki tidak diwajibkan untuk itu¹³.

Situasi-situasi membahayakan itu, semakin diperparah dengan tidak memadainya ketentuan-ketentuan hukum serta intervensi kebijakan yang ada dari sebagian besar negara. Kurangnya perundang-undangan khusus yang tepat dan efektif mengenai perdagangan orang di tingkat nasional telah diidentifikasi sebagai salah satu halangan utama dalam memberantas perdagangan orang. Perundang-undangan yang ada dan penegakan hukum di sebagian besar negara selama ini tidak memadai untuk menghalangi perdagangan orang dan menyeret para pedagang ke hadapan hukum¹⁴.

II. DEFINISI PERDAGANGAN ORANG: PENGERTIAN DAN SEBAB YANG MENIMBULKANNYA

Definisi perdagangan orang menjadi sangat penting dalam mengidentifikasi (korban) perdagangan orang. Pasal 3 *the UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*, yang melengkapi *the UN Convention Against Transnational Organized Crime*, memuat definisi perdagangan orang sebagai berikut:

"(a) 'Perdagangan orang' berarti pengerahan, pengangkutan, pengiriman, penyembunyian atau penerimaan orang, dengan ancaman atau penggunaan kekerasan atau bentuk-bentuk lain dari paksaan, penculikan, kecurangan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi kerentanan atau penerimaan atau penerimaan pembayaran-pembayaran atau keuntungan-keuntungan untuk mencapai persetujuan dari seseorang yang memiliki kekuasaan atas orang lain, untuk tujuan eksploitasi. Eksploitasi termasuk didalamnya

adalah, paling minimum, eksploitasi pelacuran pihak lain atau bentuk lain dari eksploitasi seksual, kerja atau pelayanan-pelayanan paksa, perbudakan atau praktek-praktek lain yang mirip dengan perbudakan, penghambaan atau pengambilan organ tubuh manusia".

"(b) Persetujuan dari korban perdagangan orang untuk eksploitasi yang dinyatakan dalam sub-alinea (a) Pasal ini menjadi tidak relevan dimana cara-cara apapun yang dinyatakan dalam sub-alinea (a) telah dipakai"

"(c) Perekrutan, pengiriman, pemindahan, penyembunyian atau menerima seorang anak untuk maksud eksploitasi harus dianggap sebagai 'perdagangan orang' walaupun hal ini tidak melibatkan cara-cara apapun yang dinyatakan dalam sub-alinea (a) Pasal ini"

"(d) 'Anak' berarti siapapun yang berusia dibawah delapan belas tahun."

Kunci untuk memahami definisi ini adalah dengan mengenali tiga unsur yang saling terkait yang harus ada secara kumulatif agar perdagangan orang dapat dikatakan telah terjadi, yaitu **proses**, **cara** dan **tujuan**. Dengan kata lain, kegiatan harus tercapai melalui cara dan keduanya harus saling terkait guna mencapai tujuan eksploitatif. *Proses*, diartikan sebagai pengerahan, pengangkutan, pengiriman, penyembunyian atau penerimaan orang. Dalam hal ini tidak semua unsur harus dipenuhi. Salah satu dari proses tersebut sudah terjadi maka dapat dikatakan telah terjadi perdagangan orang¹⁵. *Cara*, diartikan sebagai tindakan dengan ancaman atau penggunaan kekerasan atau bentuk-bentuk lain dari paksaan, penculikan, kecurangan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi kerentanan atau penerimaan atau penerimaan pembayaran-pembayaran atau keuntungan-keuntungan untuk mencapai persetujuan dari seseorang yang memiliki kekuasaan atas orang lain¹⁶. *Tujuan*, yaitu untuk tujuan eksploitasi. Dimana dalam definisi ini, eksploitasi mencakup namun tidak terbatas pada eksploitasi seksual. Melainkan juga eksploitasi tenaga untuk bekerja atau pelayanan-pelayanan paksa, perbudakan, atau praktek-praktek lain yang

¹³ Yohanes Suhardin, *Op.Cit.*, hal. 415.

¹⁴ *Ibid.*, hal. 417.

¹⁵ UNDP Regional HIV and Development Programme Team, "Twilight zone", cerita sampul dalam *You and ADIS The HIV and Development Magazine for Asia Pacific*, Vol.2 Terbitan No. 1, Agustus 2003.

¹⁶ *Ibid.*,

mirip dengan perbudakan, penghambaan atau pengambilan organ tubuh manusia¹⁷.

Ada banyak faktor yang menyebabkan terjadinya perdagangan orang. Pada sebagian besar kasus, kemiskinan adalah penyebab utama terpenting dari kerentanan dan ketidak-berdayaan¹⁸. Jika para migran yang diselundupkan pada umumnya tidak berasal dari keluarga atau kelompok masyarakat yang paling miskin, maka para korban perdagangan orang paling sering berasal dari keluarga atau komunitas yang paling miskin dan terpinggirkan. Selain soal kemiskinan, situasi keluarga yang bermasalah juga menjadi faktor penyebab terjadinya perdagangan orang¹⁹. Penyebab lainnya adalah kurangnya kesempatan memperoleh pendidikan dan akses terhadap informasi. Fakta menunjukkan bahwa adanya suatu korelasi yang kuat antara perdagangan orang dengan tingkat pendidikan yang rendah, pelatihan yang tidak cukup dan kurangnya kesempatan memperoleh pendidikan²⁰.

Faktor penyebab lainnya adalah krisis ekonomi, bencana alam, perang dan konflik politik. Perubahan politik yang mendadak, keruntuhan

ekonomi, keresahan masyarakat sipil, konflik senjata di dalam negeri dan bencana alam sangat meningkatkan kemungkinan suatu negara menjadi sumber korban perdagangan orang. Bencana-bencana semacam ini menimbulkan ketidakstabilan dan mobilisasi warga, serta mengakibatkan ketidakamanan ekonomi dan sosial. Hal tersebut bisa mendorong perempuan dan anak perempuan untuk melarikan diri demi mencari pilihan-pilihan lain yang mungkin, dan dalam prosesnya bisa menempatkan diri mereka di tangan para pelaku perdagangan orang²¹.

III. TANGGUNGJAWAB NEGARA DALAM UPAYA PEMBERANTASAN DAN PENCEGAHAN PERDAGANGAN ORANG

Negara sebagai institusi yang memiliki legitimasi dan perangkat-perangkat yang memungkinkan untuk melaksanakan prinsip-prinsip HAM yang terdapat dalam Universal Declaration of Human Rights (dan untuk selanjutnya disingkat Deklarasi HAM Internasional) dan memikul tanggungjawab terbesar untuk melaksanakan perlindungan, penghormatan, dan pemenuhan HAM. Tanggungjawab ini pada dasarnya ada karena negara dibentuk justru untuk menjamin pelaksanaan prinsip-prinsip HAM²². Dan instrumen-instrumen HAM yang dibentuk setelahnya, menegaskan bahwa penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM adalah tanggungjawab negara. Berkaitan dengan hal tersebut, menjadi tanggungjawab negara pula jaminan atas penegakan hukum terhadap pelanggaran prinsip-prinsip HAM. Apabila negara membiarkan ketiadaan penegakan hukum atau bahkan menjadi bagian dari pelanggaran HAM tersebut maka negara telah melakukan tindakan yang dikatakan sebagai impunitas (*impunity*)²³.

Tanggungjawab negara berkaitan dengan HAM adalah menghormati, melindungi dan memenuhi (*to respect, to protect, to fulfill*) HAM²⁴. Tanggungjawab untuk menghormati HAM adalah tanggungjawab negara untuk tidak bertindak atau

¹⁷ Dalam hal ini, tidak perlu dibuktikan apakah ada unsur persetujuan dari korban atau tidak. Selama dapat dibuktikan ada unsur eksploitasi didalamnya, maka dapat dikategorikan sebagai perdagangan orang. Seperti halnya orang dewasa, bagi anak-anak yang didefinisikan sebagai seseorang yang belum berusia 18 tahun, persetujuan harus dianggap tidak relevan. Pasal 3 bagian c Protokol Palermo mengakui situasi khusus anak, dimana menghilangkan adanya unsur "cara" sebagai syarat keharusan untuk terjadinya perdagangan orang. Protokol menegaskan bahwa sepanjang berkaitan dengan anak-anak sebagai korban, tidak satupun dari cara-cara pemaksaan atau penipuan perlu digunakan untuk membuktikan ada/tidaknya perdagangan orang. Artinya tidak perlu adanya "ancaman atau penggunaan kekerasan atau bentuk lain pemaksaan, penculikan, pemalsuan, penipuan,...". Dengan kata lain, seorang anak yang telah direkrut, dikirim, dipindahkan dari satu tempat ke tempat yang lain, ditampung atau diterima untuk tujuan eksploitasi haruslah dikategorikan sebagai seorang "korban perdagangan orang" meskipun anak tersebut tidak diancam, dipaksa, diculik, ditipu, dianiaya, dijual ataupun disewakan.

¹⁸ Nurul Hidayati, Tinjauan Yuridis Tentang Pengaturan-Pengaturan Tindak Pidana Perdagangan Orang Di Indonesia, hal 1-2.

¹⁹ Ibid.,

²⁰ Yohanes Suhardin, *Op.Cit.*, hal. 416-417.

²¹ Ibid.,

²² UNDP Regional HIV and Development Programme Team, "Twilight zone", cerita sampul dalam *You and ADIS The HIV and Development Magazine for Asia Pacific*, Vol.2 Terbitan No. 1, Agustus 2003.

²³ Ibid, hal. 195.

²⁴ Lihat selanjutnya dalam Universal Declaration of Human Rights

mengambil kebijakan yang bertentangan dengan HAM²⁵. Tanggungjawab untuk melindungi HAM adalah tanggungjawab untuk mencegah, menghentikan dan menghukum setiap terjadinya pelanggaran HAM²⁶. Sedangkan tanggungjawab untuk memenuhi HAM adalah kewajiban negara untuk melaksanakan, memberikan menjamin pelaksanaan setiap hak-hak asasi melalui tindakan dan kebijakan-kebijakannya²⁷. Dengan demikian sebuah kewajiban bagi negara untuk mencegah terus terjadinya tindak pidana perdagangan orang sebagai bentuk dari pelanggaran HAM, sebagaimana juga penting bagi negara untuk menghukum atas terjadinya pelanggaran HAM dalam tindak pidana perdagangan orang serta memberikan perlindungan kepada orang-orang yang diperdagangkan.

Mengingat bahwa negaralah yang bertugas melaksanakan perlindungan, penghormatan dan pemenuhan HAM serta agar prinsip-prinsip dalam DUHAM yang memiliki kekuatan mengikat secara hukum, maka perlu dibentuk suatu perjanjian internasional tentang HAM. Khusus untuk perdagangan orang, masyarakat internasional telah memiliki Protokol PBB untuk mencegah, menindak dan menghukum perdagangan orang, terutama perempuan dan anak-anak (*United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*) yang dirumuskan pada tahun 2000 atau dikenal juga sebagai Protokol Palermo. Protokol ini sifatnya melengkapi *the United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi).

Protokol Palermo ini mulai berlaku sejak tanggal 25 Desember 2003 dan dirancang untuk memperkuat dan meningkatkan kerjasama internasional guna mencegah dan memerangi perdagangan orang. Selain itu, Protokol ini juga dipromosikan untuk memperbaiki perlindungan dan bantuan bagi para korban²⁸.

Ada empat unsur kunci pada Protokol yang memperkuat tanggapan internasional terhadap perdagangan orang. *Pertama*, menetapkan suatu definisi mengenai “perdagangan orang” yang jelas

berhubungan dengan eksploitasi, kerja paksa, perbudakan dan perhambaan yang menekankan kerentanan tertentu dari perempuan dan anak. Seorang anak didefinisikan sebagai setiap orang yang belum berusia 18 tahun. *Kedua*, menawarkan alat bagi penegakan hukum, pengawasan perbatasan, dan pengadilan dengan mewajibkan negara-negara untuk melakukan tindakan: mengkriminalkan perdagangan orang; mendukung kewajiban negara untuk menyelidiki, mengusut dan menghukum pelaku kejahatan perdagangan orang; dan memperkuat pengawasan perbatasan dan penerbitan dokumen-dokumen perjalanan dan kontrol kualitas. *Ketiga*, memperluas cakupan perlindungan dan dukungan dari negara bagi para korban dan para saksi dengan melakukan tindakan sebagai berikut: menjamin privasi dan keamanan; memberikan informasi dan tata cara hukum; memberikan pelayanan bagi pemulihan fisik dan psikologis; mengambil langkah-langkah guna menghindari deportasi yang segera; menjamin pemulangan korban secara aman; dan mengakui persyaratan-persyaratan khusus bagi korban anak. *Keempat*, menegaskan strategi-strategi pencegahan termasuk pemberian informasi dan pendidikan bagi para korban, petugas penegak hukum, petugas pemerintah lainnya dan masyarakat umum melalui riset bersasaran dan kampanye informasi antara lain strategi-strategi pencegahan²⁹.

Dalam menerapkan suatu kerangka HAM, ada sejumlah prinsip penting yang perlu diperhatikan, diantaranya bahwa HAM adalah bersifat universal, tidak dapat dibagi, tidak dapat dicabut, dan saling tergantung karena semua hak sama pentingnya³⁰. Pelanggaran HAM adalah penyebab sekaligus akibat dari perdagangan orang. Jadi adalah penting untuk meletakkan perlindungan terhadap semua HAM pada inti dari langkah-langkah apapun yang diambil untuk mencegah dan mengakhiri perdagangan orang. Langkah-langkah anti-perdagangan tidak boleh memberikan efek yang merugikan terhadap HAM dan harga diri seseorang, dan terutama, hak-hak dari mereka yang telah diperdagangkan, dan juga para migran. Sebuah kerangka respon komprehensif harus mencakup **Pencegahan** perdagangan orang, **perlindungan** atas orang-orang yang diperdagangkan, dan **penjatuhan** hukuman kepada para pelaku perdagangan orang³¹.

²⁵ Ibid.,

²⁶ Ibid.,

²⁷ UNDP Regional HIV and Development Programme Team, *Op.Cit.*, hal. 196.

²⁸ Ibid.,

²⁹ Ibid., hal. 88.

³⁰ Kantor Perburuhan Internasional, *op. cit.* hal. 43.

³¹ UNDP Regional HIV and Development Programme Team, *Op.Cit.*,

Rekomendasi PBB tentang Hak Asasi Manusia dan Perdagangan Orang menegaskan bahwa strategi-strategi yang ditujukan terhadap pencegahan perdagangan orang harus memusatkan perhatian pada permintaan sebagai penyebab utama perdagangan orang. Selain itu, Negara-negara serta organisasi-organisasi antar-pemerintah harus menjamin bahwa intervensi mereka memusatkan perhatian pada faktor-faktor yang meningkatkan kerentanan terhadap perdagangan orang, termasuk ketidakadilan, kemiskinan dan semua bentuk diskriminasi³².

Di sisi lain, hal tersebut di atas harus didukung dengan perundang-undangan yang mampu melindungi, mempromosikan dan memberikan pengaruh praktis pada hak-hak orang yang diperdagangkan. Kebutuhan akan penyelarasan legislatif juga harus dicermati. Hal ini mengingat bahwa sering kali adanya ketidak selarasan antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya. Kurangnya penyelarasan legislatif telah diidentifikasi sebagai halangan utama dalam penuntutan hukum dan upaya perlindungan yang efektif, menghalangi upaya apapun dalam kerjasama lintas-perbatasan antara pihak berwenang nasional masing-masing di negara asal, transit dan tujuan. Namun penyelarasan yang demikian tidak boleh terbatas semata-mata pada penafsiran atas hukum yang ada, tetapi harus dilakukan dalam rangka standar-standar HAM internasional dan regional.³³

Salah satu hambatan dalam hal pemberantasan dan pencegahan perdagangan orang adalah kurangnya perundang-undangan yang khusus dan/atau yang memadai tentang perdagangan orang di tingkat nasional yang dianggap sebagai salah satu hambatan penting dalam perang menentang perdagangan orang. Ada kebutuhan mendesak untuk menyelaraskan definisi hukum, prosedur dan kerjasama pada tingkat nasional dan regional sesuai dengan standar internasional. Pembentukan suatu kerangka hukum yang tepat, dan konsisten dengan perangkat dan standar internasional yang relevan akan sangat berguna dalam pencegahan perdagangan orang dan eksploitasi terkait.³⁴ Negara wajib mempertimbangkan untuk menggunakan perundang-undangan nasional yang sesuai dengan standar internasional sehingga kejahatan

perdagangan orang terumuskan secara tepat di dalam hukum nasional dan pedoman terperinci diberikan mengenai berbagai elemennya yang dapat dikenakan pidana³⁵.

Semua praktek-praktek yang tercakup dalam perumusan tentang perdagangan orang, seperti perhambaan karena hutang, kerja paksa dan pelacuran terpaksa, juga harus dijadikan tindak pidana. Perundang-undangan juga harus secara tepat diberlakukan, dimana pidana untuk badan-badan hukum atas kejahatan perdagangan orang disamping pertanggungjawaban perseorangan. Juga penting untuk mengkaji undang-undang, pengawasan dan usaha-usaha yang mungkin berfungsi sebagai kedok untuk perdagangan orang seperti misalnya biro jodoh, perusahaan jasa tenaga kerja, perusahaan jasa perjalanan, hotel dan pelayanan pengantar³⁶.

IV. HUKUM NASIONAL TINDAK PIDANA PERDAGANGAN ORANG

Di Indonesia, perdagangan orang telah terjadi dalam kurun waktu yang lama³⁷. Namun, karena tiadanya undang-undang yang komprehensif dan lemahnya penegakan hukum ditambah dengan kurangnya kepekaan pejabat pemerintah serta kesadaran masyarakat, kejahatan ini terus menjadi persoalan dan tantangan utama yang dihadapi oleh pemerintah dan masyarakat³⁸. *International Organization for Migration (IOM)*, sejak tahun 2005 telah mengidentifikasi dan membantu korban perdagangan orang di Indonesia sebanyak 3.339 orang. Dimana hampir 90% dari korban adalah perempuan, dan lebih dari 25% adalah anak-anak. Tentunya, data tersebut tidak menggambarkan jumlah kasus perdagangan orang yang sesungguhnya, melainkan hanya yang dilaporkan saja³⁹.

Pada tanggal 5 Maret 2009, pemerintah Indonesia mengesahkan dan mengundang Protokol Palermo melalui UU Nomor 14 Tahun 2009, dengan *Declaration* (Pernyataan) terhadap Pasal 5

³² Ibid.,

³³ Kantor Perburuhan Internasional, *Op.Cit.*,

³⁴ Henny Nuraeny, *Tindak Pidana Perdagangan Orang: Kebijakan Hukum Pidana dan Pencegahannya*, (Jakarta: PT Sinar Grafika, 2011), hal. 352-353.

³⁵ Yohanes Suhardin, *Op.Cit.*,

³⁶ Laporan IMO Tahun 2005.

³² Kantor Perburuhan Internasional, *Op.Cit.*, hal. 42.

³³ Yohanes Suhardin, *Op.Cit.*,

³⁴ Nurul Hidayati, *Op.Cit.*, hal 2-3.

ayat (2) huruf c dan *Reservation* (Pensyaratan) terhadap Pasal 15 ayat (2)⁴⁰. Sedangkan sejak 12 Januari 2009, diberlakukan UU Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengesahan *the United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (Konvensi PBB Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi). Dan pada 16 Maret 2009, Indonesia memberlakukan UU Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pengesahan *the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*.

Protokol Palermo mendorong agar setiap negara peserta dalam konvensi ini menetapkan langkah-langkah legislatif dan langkah-langkah lain yang dianggap perlu untuk mencegah, menindak, dan menghukum perdagangan orang, terutama perempuan dan anak-anak⁴¹. Di Indonesia sendiri, sebelum melakukan ratifikasi terhadap Protokol Palermo, sejak tanggal 19 April 2007, Indonesia telah mengundangkan UU Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU PTPPO). Sesuai dengan judulnya, pendekatan UU ini mengarah pada aspek “tindak pidana” perdagangan orang.

Sebelum Undang-Undang tersebut di atas disahkan, telah ada beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan dalam hukum nasional yang ditujukan untuk menanggulangi tindak kejahatan perdagangan orang seperti ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang Perlindungan Anak dan beberapa undang-undang lainnya. Sayangnya,

peraturan perundang-undangan tersebut tidak memuat definisi yang jelas mengenai perdagangan orang. Namun demikian, karena adanya kekurangan dalam hukum dan regulasi sebelum tahun 2007 ini, maka diperlukan satu instrumen hukum yang khusus untuk mengatur substantif dan landasan legal-formal yang akan menanggulangi perdagangan orang. Hukum yang baru ini mesti memuat definisi perdagangan orang yang jelas dan solid, dimana meliputi tindakan, metode, dan tujuan-tujuan eksploitatif seperti praktek perdagangan orang: apakah membawa orang untuk diperdagangkan didalam negeri atau ke luar negeri, dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang. Inilah harapan agar hadirnya suatu peraturan yang khusus mengatur mengenai pemberantasan dan pencegahan tindak pidana perdagangan orang.

Proses panjang perumusan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 akhirnya dapat diterima dengan baik oleh masyarakat Indonesia dan internasional. Pengesahan undang-undang tersebut menjadi penanda akan sebuah capaian, sebagaimana UU tersebut dilihat sebagai aturan yang komprehensif dan mencerminkan persyaratan yang diatur dalam Protokol PBB, Indonesia sebagai negara penandatangan Protokol PBB terikat perjanjian dengan masyarakat internasional untuk melihat perdagangan orang sebagai kejahatan yang kompleks dan membutuhkan pendekatan yang komprehensif, diantaranya melalui lima pendekatan penting: penegakan hukum, pencegahan, rehabilitasi sosial, perlindungan korban, dan kerjasama masyarakat serta partisipasi. UU Perdagangan Orang memuat kelima tahap pendekatan ini.

Namun demikian, keberadaan undang-undang ini masih terdapat kelemahan seperti materi mengenai hak anak, dimana dalam hal ini undang-undang belum sepenuhnya merujuk pada ketentuan yang terdapat dalam konvensi. Tidak diartinya definisi perdagangan anak sesuai dengan Protokol Palermo, secara substansi mengakibatkan tidak adanya pengaturan lebih rinci soal perdagangan anak yang berbasis hak asasi anak⁴².

Dalam hal ini, UU PTPPO tidak mengakui anak sebagai kasus khusus karena tidak ada pengecualian utama. UU ini tidak mengenal kerentanan anak dan anak tidak dapat menyetujui untuk dieksploitasi. UU ini tidak mengkriminalkan perdagangan anak tanpa

⁴⁰Adapun yang dimaksud dengan *Declaration* (Pernyataan) adalah pernyataan sepihak suatu negara tentang pemahaman atau penafsiran mengenai suatu ketentuan dalam perjanjian internasional, yang dibuat ketika menandatangani, menerima, menyetujui, atau mengesahkan perjanjian internasional yang bersifat multilateral, guna memperjelas makna ketentuan tersebut dan tidak dimaksudkan untuk mempengaruhi hak dan kewajiban negara dalam perjanjian internasional. Sedangkan yang dimaksud dengan *Reservation* (Pensyaratan) adalah pernyataan sepihak suatu negara untuk tidak menerima berlakunya ketentuan tertentu pada perjanjian internasional, dalam rumusan yang dibuat ketika menandatangani, menerima, menyetujui, atau mengesahkan suatu perjanjian internasional yang bersifat multilateral.

⁴¹ Lihat selanjutnya dalam bagian pembukaan dari United Nations Convention Against Transnational Organized Crime.

⁴² Ibid., hal. 15

memperhatikan unsur cara yang digunakan oleh pelaku. Jika anak diperdagangkan untuk tujuan eksploitasi tanpa menggunakan unsur cara, tindakan ini tidak dapat terjangkau oleh UU PTPPO. Meskipun UU PTPPO mengatur mengenai anak sebagai korban tindak pidana perdagangan orang, misalnya dalam Pasal 17, sebagaimana diatur dalam Pasal 2,3, dan 4 yang dilakukan terhadap anak, maka ancaman pidananya ditambah 1/3 (sepertiga). Namun, UU PTPPO tidak mengakui adanya situasi khusus anak sebagaimana dalam Pasal 3 bagian c Protokol Palermo yang menghilangkan keharusan adanya unsur "cara". Artinya, untuk kasus-kasus anak, tetaplah diperlukan unsur "proses/tindakan, cara, tujuan/maksud", sebagaimana halnya pada kasus orang dewasa⁴³.

Kelemahan lainnya dalam undang-undang ini adalah mengenai definisi anak yang terdapat dalam ketentuan ini. Definisi anak dalam UU PTPPO adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Ketentuan ini tidak selaras dengan definisi dalam Protokol Palermo yang menyatakan bahwa anak adalah setiap orang yang berusia dibawah 18 tahun, definisi ini juga tidak dapat menjelaskan siapa yang menjadi korban perdagangan, apakah ibu yang mengandung atau anak yang dikandung, dan bagaimana bentuk eksploitasinya. Hal ini mengingat bahwa yang disebut perdagangan anak selain memenuhi salah satu elemen proses (rekrutmen, perpindahan, serah terima) juga harus terpenuhi bentuk eksploitasinya. Berkaitan dengan definisi anak, salah satu implikasinya, banyak pihak⁴⁴ yang memasukkan janin yang masih berada dalam kandungan ibu yang diperdagangkan dan kemudian lahir juga dianggap sebagai anak korban perdagangan.

Persoalan lain terkait dengan UU PTPPO adalah soal definisi dari eksploitasi seksual yang dimuat dalam Pasal 1 angka 8:

"Eksploitasi Seksual adalah segala bentuk pemanfaatan organ tubuh seksual atau organ tubuh lain dari korban untuk mendapatkan keuntungan, termasuk tetapi tidak terbatas pada semua kegiatan pelacuran dan percabulan"

Definisi ini merupakan yang pertama dalam peraturan perundang-undangan Indonesia di tingkat

nasional. Selain ketentuan Pasal 1 angka 7 yang mengatur mengenai eksploitasi, ketentuan Pasal 1 angka 8 secara langsung mengaitkan perdagangan orang dengan "pelacuran", sehingga mengkriminalisasi segala bentuk "pelacuran", termasuk mereka yang secara bebas memilih untuk menjadi "pekerja seks". Dalam hal ini, sangat dimungkinkan upaya pemberantasan perdagangan orang menggunakan kerangka pemberantasan semua bentuk "pelacuran" yang pada kenyataannya kerap mengkriminalisasi perempuan⁴⁵.

Selain itu, masih ada persoalan mengenai kebijakan operasional terkait dengan pelaksanaan UU PTPPO. Saat ini masih terdapat upaya-upaya umum terkait dengan pelaksanaan pencegahan, tindakan, dan perlindungan⁴⁶. Terkait dengan perlindungan, UU PTPPO memang sudah mewajibkan penyediaan bentuk-bentuk perlindungan dan pelayanan yang berhak diterima oleh saksi dan korban perdagangan orang. Hak-hak yang dicantumkan misalnya jaminan perlindungan dalam pemberian kesaksian,⁴⁷ hak untuk didampingi pembela,⁴⁸ hak atas layanan pemulihan dan rehabilitasi,⁴⁹ dan hak untuk mendapatkan ganti rugi/restitusi dari pelaku⁵⁰. Namun pengaturan mengenai hal ini masih harus dielaborasi dalam peraturan pelaksana, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Kapolri, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, dan peraturan di tingkat daerah.

Hal ini menjadi penting untuk dimunculkan sebab kasus perdagangan orang seperti gunung es. Banyak yang menjadi korban tapi karena belum terlindungi secara maksimal karena mekanisme operasionalisasinya belum jelas, korban dan para saksi tidak berani melapor ke polisi dan bersaksi. Alih-alih melapor ke polisi, rehabilitasi untuk korban pun tidak jelas. Padahal kalau tidak direhabilitasi korban akan punya beban psikologis yang luar biasa berat mengingat umumnya mereka korban eksploitasi⁵¹.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.,

⁴⁷ Indonesia, Undang-Undang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, UU No. 21 Tahun 2007, LN No. 58 Tahun 2007, TLN 4720, ps 47.

⁴⁸ Ibid., ps 35.

⁴⁹ Ibid., ps 51.

⁵⁰ Ibid., ps 48.

⁵¹ Yohanes Suhardin, *Op.Cit.*,

⁴³ R. Valentina Sagala, *Op.Cit.*, hal. 97.

⁴⁴ Kantor Perburuhan Internasional, *Op.Cit.*,

Sehingga dengan demikian, kebijakan operasional menjadi sangat penting untuk dikritisi karena implementasi dari upaya pemberantasan perdagangan orang akan dilakukan berdasarkan peraturan-peraturan ini. Sebagai contoh, sebagaimana dimandatkan Pasal 46 ayat 1 dan 2 UU PTPPO, pemerintah Indonesia menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2008 tentang Tata Cara dan Mekanisme Pelayanan Terpadu Bagi Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang, yang akan dikembangkan di setiap kabupaten/kota bagi saksi dan/atau korban perdagangan orang. Peraturan Pemerintah ini kemudian mengamanatkan dibuatnya Peraturan Menteri mengenai Standar Pelayanan Minimal dan Standar Prosedur Operasional mengenai pemulangan dan integrasi. Sehingga dengan demikian, sinergitas vertikal antar peraturan tersebut di atas menjadi sangat penting dalam upaya pemberantasan dan pencegahan perdagangan orang.

Kelemahan lainnya terkait dengan undang-undang ini adalah terkait dengan otonomi daerah dan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah dan desentralisasi, pelaksanaan utama dari pemberantasan perdagangan orang terkait dengan pemerintah daerah. Hal ini juga diatur dalam UU PTPPO, Bab VI tentang Pencegahan dan Penanganan dimana “Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membuat kebijakan, program, kegiatan dan mengalokasikan anggaran untuk melaksanakan pencegahan dan penanganan masalah perdagangan orang”⁵².

Seringkali Undang-Undang yang secara semangat sudah pada jalur yang benar, meskipun masih jauh dari sempurna, dalam perkembangan politik di Indonesia khususnya sejak berlangsungnya proses desentralisasi dan pemerintahan daerah, justru mengalami titik balik yang sangat tidak menguntungkan bagi korban. Fakta seringkali menunjukkan bahwa kekuatan hukum yang dibentuk oleh instrumen hukum internasional dan hukum nasional dilemahkan oleh instrumen hukum lokal (daerah) berkaitan dengan program atau aksi yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Hingga saat ini, telah ditetapkan Peraturan Daerah Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak antara lain Jawa Barat, Jawa Timur, Sumatera Utara, Kepulauan Riau – Riau, Sulawesi Selatan,

Lampung, Sulawesi Utara, Kalimantan Barat, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Timur dan Nusa Tenggara Barat. Selain itu juga telah ditetapkan Rencana Aksi Daerah di beberapa daerah, antara lain Jawa Barat, Surakarta – Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera Utara, Kota Dumai – Riau, Kalimantan Barat, Kepulauan Riau, dan Lampung⁵³.

Rencana Aksi Daerah tersebut mengikuti Rencana Aksi Nasional yang ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia sebagai langkah-langkah strategis diantaranya adalah Rencana Aksi Nasional Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2002, Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2002, dan Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2002. Kemudian Kepres Nomor 87 dan 88 ini dievaluasi dan diterbitkan Peraturan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Nomor 25 Tahun 2009 mengenai Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang dan Eksploitasi Seksual Anak 2009-2014⁵⁴.

Hingga saat ini, sesuai dengan amanat Pasal 58 UU PTPPO, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2008 tentang Tata Cara dan Mekanisme Pusat Pelayanan Terpadu Bagi Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang. Selain itu juga telah ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 69 Tahun 2008 tentang Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang⁵⁵.

Sebagian ahli hukum melihat bahwa UU PTPPO sulit untuk ditegakkan di Indonesia. Hal ini mengingat bahwa keberadaan undang-undang ini memiliki konsekuensi yuridis yang sangat luas dan terikat dengan banyak undang-undang lainnya diantaranya UU Perlindungan Anak, UU Keimigrasian, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, UU Perlindungan dan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, UU Ketenagakerjaan, UU Administrasi Kependudukan,

⁵² Indonesia, Undang-Undang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, *Op.Cit.*, ps 57.

⁵³ Emmy LS, *Op. Cit.*, hal. 12.

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 11.

⁵⁵ *Ibid.*, hal 12.

UU Kewarganegaraan, UU Perlindungan Saksi dan Korban⁵⁶.

Sosialisasi yang kurang dan minimnya kapasitas aparat penegak hukum menjadi kendala dalam implementasi undang-undang ini. Dalam kenyataannya, masih banyak kasus yang diproses secara hukum, akan tetapi masih menggunakan peraturan perundang-undangan yang lain seperti KUHP dan bukan UU PTPPO itu sendiri yang seharusnya menjadi payung hukum nasional bagi upaya pemberantasan dan pencegahan perdagangan orang⁵⁷.

V. KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut: **Pertama**, Saat ini, masyarakat internasional telah memiliki Protokol PBB untuk mencegah, menindak dan menghukum perdagangan orang, terutama perempuan dan anak-anak (*United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*) tahun 2000 atau dikenal juga sebagai Protokol Palermo. Protokol ini sifatnya melengkapi *the United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi).

Sebelum lahirnya Protokol Palermo, sudah ada berbagai macam instrumen internasional yang berisi aturan-aturan dan langkah-langkah praktis untuk memerangi eksploitasi orang, terutama perempuan dan anak-anak. Namun saat itu belum ada instrumen universal yang menangani semua aspek perdagangan orang. Beberapa aturan yang dimaksud antara lain adalah *The International Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women/CEDAW* (Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan). Dimana Pasal 6 CEDAW mewajibkan semua negara untuk menekan segala bentuk perdagangan perempuan dan eksploitasi prostitusi perempuan. Peraturan lainnya adalah *The International Convention on the Rights of the Child/CRC* (Konvensi Hak Anak). Pasal 32 CRC menegaskan bahwa setiap negara wajib mengedepankan perlindungan anak dari segala macam bentuk eksploitasi atau pekerjaan yang mengakibatkan kerusakan atau mengganggu

pendidikan anak, atau yang mengancam kesehatan fisik, mental, spiritual anak, maupun perkembangan sosial lainnya. Pasal 35 CRC juga mewajibkan pemerintah membuat langkah-langkah multilateral untuk mencegah penculikan dan perdagangan anak untuk tujuan apapun, serta memberikan pula pelayanan program sosial, menyediakan dukungan yang sesuai dengan anak.

Selain itu, *The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* (Konvensi Internasional untuk Perlindungan Hak-Hak Migran dan Keluarganya). Pasal 10 Konvensi ini menegaskan bahwa pekerja migran dan keluarganya wajib dihindarkan dari segala macam bentuk siksaan, hambatan, dan perilaku yang tidak manusiawi, termasuk didalamnya larangan untuk memperbudak, perlakuan yang tidak manusiawi (Pasal 11).

Kemudian *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, dan Merendahkan Martabat Manusia), mengatur tentang larangan memperlakukan seseorang menjadi sasaran penyiksaan, dan perlakuan hukuman lain yang kejam dan tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.

Sehingga dengan demikian, telah ada upaya pengaturan pemberantasan dan pencegahan perdagangan orang melalui instrumen hukum internasional walaupun dalam pelaksanaannya masih belum efektif.

Kedua, Di Indonesia, perdagangan orang telah terjadi dalam kurun waktu yang lama. Namun, karena tiadanya undang-undang yang komprehensif dengan hukum penegakan dan ditambah dengan kurangnya kepekaan pejabat pemerintah serta kesadaran masyarakat, kejahatan ini terus menjadi persoalan dan tantangan utama yang dihadapi oleh pemerintah dan masyarakat. *International Organization for Migration* (IOM), sejak tahun 2005 telah mengidentifikasi dan membantu korban perdagangan orang di Indonesia sebanyak 3.339 orang. Dimana hampir 90% dari korban adalah perempuan, dan lebih dari 25% adalah anak-anak. Tentunya, data tersebut tidak menggambarkan jumlah kasus perdagangan orang yang sesungguhnya, melainkan hanya yang terlaporkan saja.

⁵⁶ Ibid., hal. 14.

⁵⁷ Ibid.,

Indonesia tidak hanya diakui sebagai negara pengirim, akan tetapi juga merupakan negara transit dan tujuan bagi para korban. Hal ini terjadi karena fakta bahwa beberapa daerah di negeri ini dikenal sebagai daerah dimana korban perdagangan berasal. Sementara daerah lainnya adalah tempat-tempat dimana korban-korban perdagangan orang dieksploitasi atau perjalanan mereka ke tujuan akhir. Perempuan dan anak-anak adalah kelompok yang paling rentan terhadap kejahatan ini. Mereka diperdagangkan tidak hanya di dalam negeri tetapi juga ke luar negeri, termasuk ke Malaysia, Arab Saudi, dan Jepang.

Indonesia berada di bawah pengawasan masyarakat internasional ketika Pemerintah AS dalam laporan tahunannya mengenai perdagangan orang menempatkan Indonesia pada Tier III, yaitu menunjuk sebagai negara yang tidak memenuhi standar minimum dalam menekan perdagangan orang dan negara yang tidak menerapkan langkah-langkah yang signifikan untuk merespon isu ini. Sehingga pada tahun 2002, Presiden Megawati Soekarnoputri mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak, dengan tujuan utama untuk mempromosikan dan/atau mendorong Undang-Undang yang berkaitan dengan perdagangan orang, terutama yang melibatkan perempuan dan anak-anak.

Sehingga dengan demikian, perdagangan orang di Indonesia menjadi permasalahan yang sangat penting untuk di bahas, mengingat bahwa banyak warga Indonesia yang menjadi objek dari perdagangan orang itu sendiri sehingga perlu adanya upaya terpadu dari semua pihak, terutama pihak pemerintah.

Ketiga, Pemerintah Indonesia telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Pengesahan UU PTPPO adalah bagian dari harapan keinginan atas perubahan keadaan sebagian besar laki-laki dan perempuan yang diperdagangkan untuk tujuan eksploitasi seksual maupun kerja paksa. Situasi ekonomi yang sulit dan kurangnya akses terhadap pendidikan serta kebudayaan yang memberi peluang terjadinya perdagangan orang adalah penyebab utama atas tindakan perdagangan orang ini memungkinkan untuk diatasi melalui kebijakan atau aturan hukum yang spesifik. Kebijakan ini pun disambut oleh beberapa daerah dalam bentuk peraturan daerah seperti di provinsi

Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, Sumatera Utara, Kalimantan Barat, Kepulauan Riau, Lampung, Jawa Timur, Jawa Barat dan Nusa Tenggara Timur. Sejumlah gugus tugas, aturan pelayanan khusus serta standar pelayanan terpadu juga sudah ditetapkan. Namun, Indonesia masih belum bisa dikatakan bebas dari persoalan perdagangan orang.

Hal itu karena masih banyak sejumlah tantangan yang dihadapi oleh aparat penegak hukum, karena sebagian pengamat menilai bahwa UU PTPPO ini sulit untuk diterapkan sepenuhnya di Indonesia. *Pertama*, karena UU PTPPO memiliki konsekuensi yuridis yaitu terikat dengan banyak peraturan perundangan lainnya seperti perlindungan anak, imigrasi, KUHP, tenaga kerja, kewarganegaraan, perlindungan saksi dan korban, serta penempatan tenaga kerja luar negeri. Bahwa UU PTPPO ini mencakup lintas sektor, apalagi bila korban ditemukan ternyata juga adalah pelaku perdagangan orang. *Kedua*, ada persoalan kurangnya pengetahuan para penegak hukum dalam menjalankan UU PTPPO ini, serta koordinasi lintas sektor yang perlu dilakukan secara intensif dalam melakukan penanganan kasus. *Ketiga*, masih kurang keterlibatan serta kontribusi dari masyarakat, yang bisa juga disebabkan karena kurangnya pengetahuan, sehingga alih-alih menempatkan perlindungan yang memadai, kita lebih sering menempatkan pekerja seks komersial ditempatkan dalam stigma dan tuduhan sebagai pelaku kriminal dan sampah masyarakat. Padahal besar kemungkinannya mereka adalah korban dari perdagangan orang yang mengalami eksploitasi seksual.

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, maka saran dan rekomendasi yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

- 1) Perlu dilakukan sosialisasi dan peningkatan kapasitas di kalangan aparat penegak hukum beserta Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai pelaksana UU PTPPO dan Peraturan Daerah yang terkait dengan perdagangan orang. Sosialisasi juga perlu dilakukan kepada masyarakat luas, termasuk dengan melakukan diseminasi informasi secara luas sampai ke masyarakat pedesaan dan daerah terpencil mengenai bahaya dan modus perdagangan orang.
- 2) Dalam melakukan peningkatan kapasitas di kalangan penegak hukum dan pelaksana kebijakan, Pemerintah perlu untuk memasukkan muatan pemahaman akan HAM dan prinsip-prinsipnya. Sehingga nilai-nilai

HAM bisa terintegrasi di dalam setiap kegiatan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dan pelaksana kebijakan lainnya, baik di tingkat pusat maupun daerah.

- 3) Pun dalam melakukan sosialisasi kepada seluruh masyarakat, penting untuk juga menerapkan prinsip pemberdayaan selain soal peningkatan kesadaran hukum. Terutama diantara perempuan dan anak perempuan yang rentan serta keluarga mereka. Dengan demikian mereka mengerti hukum dan dapat menuntut serta mempertahankan hak-hak mereka sebagaimana termaktub dalam undang-undang.
- 4) Seluruh aparat penegak hukum di Indonesia segera menerapkan UU PTPPO dan Perda yang terkait dalam melakukan penanganan kasus perdagangan orang. Tidak lagi hanya menggunakan KUHP. Dan membangun konsistensi mekanisme kontrol (monitoring) terhadap penerapan UU PTPPO untuk melihat efektivitas implementasi UU PTPPO bagi perlindungan buruh migran, perempuan dan anak.
- 5) Mengharmonisasikan segala kebijakan, hukum dan peraturan yang telah dan akan ada dengan UU PTPPO dan Perda yang terkait sebagai payung hukum dalam pemberantasan tindak pidana perdagangan orang.
- 6) Menyiapkan perangkat, infrastruktur dan tenaga untuk implementasi UU PTPPO dari tingkat pusat sampai desa (Pusat Layanan Terpadu, Pos Pengaduan Ramah Korban di Kantor Polisi, Dana untuk pemulangan, Rehabilitasi medis-psikososial dan integrasi sosial bagi korban dan keluarganya).
- 7) Menjalin kerjasama dengan negara transit dan negara penerima/tujuan untuk menghormati hak-hak buruh migran dan tidak memperlakukan mereka yang pasportnya hilang/ditahan majikan sebagai imigran gelap. Termasuk memberi kesempatan kepada buruh migran untuk tetap berada di negara penerima dan memperoleh kesempatan untuk mendapatkan penghidupan yang layak.
- 8) Mengawasi lebih ketat dan menutup tempat penampungan Perusahaan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) yang melakukan penipuan dan pembatasan ruang gerak para calon buruh migran.
- 9) Memperkuat jaringan organisasi non-pemerintah anti perdagangan orang secara nasional maupun internasional agar perlindungan perempuan dari perdagangan orang sesuai dengan standar HAM.
- 10) Memperkuat pendokumentasian (database) tentang tindak pidana perdagangan perempuan dan anak dari berbagai pihak sebagai bahan advokasi kebijakan pemerintah dan bahan kampanye pemberantasan tindak pidana perdagangan orang.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Ali, Mahrus dan Bayu Aji Parnomo. *Perdagangan Orang: Dimensi, Instrumen Internasional dan Pengaturannya di Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2011.
- [2] Aronowitz, Alexis A., *Human Trafficking, Human Misery: the Global Trade in Human Beings*, 2009, New York.
- [3] Gerung, Rocky., *Hak Asasi Manusia: Teori, Hukum dan Kasus*, 2006, Jakarta.
- [4] Global Alliance against Traffic in Women, *Human Rights and Trafficking in Persons: A Handbook*, Desember, Bangkok.
- [5] Irianto, Sulistyowati dkk. *Perdagangan Perempuan Dalam Jaringan Penedaran Narkotika*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2011.
- [6] Kapur, R., *The global war on trafficking, terror and human rights*, Juli 2002.
- [7] Lee, Maggy., *Human Trafficking*, 2007, London.
- [8] LS, Emmy., *Implementasi UU PTPPO bagi Anak Korban Perdagangan* dalam *Jurnal Perempuan* 68: *Trafficking dan Kebijakan*, 2010, Jakarta.
- [9] Mashika, Rachel., *Gender, Trafficking and Slavery*, 2007, London
- [10] Miller, dan Stewart (Chair dan Rapporteur), *Report from the Roundtable on the Meaning of "Traffic in Persons": A Human Rights Perspective*, 2000, London.
- [11] Office of the High Commissioner for Human Rights, *Trafficking in Migrants Quarterly Bulletin* No .26, September 2002, Jenewa.
- [12] UNDP Regional HIV and Development Programme Team, *You and ADIS The HIV and Development Magazine for Asia Pacific*, Vol.2 Terbitan No. 1, Agustus 2003, Jenewa.
- [13] UNIFEM dan UN Project on Human Trafficking in the Mekong Sub-region, *Trafficking in Persons: A Gender and Rights Perspective Briefing Kit*.
- [14] United States of America Department of State, *Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000 Trafficking in Persons Report*, 2003, Washington D.C.
- [15] Sagala, R. Valentina., *Membaca UU PTPPO dalam Perspektif HAM* dalam *Jurnal Perempuan* 68: *Trafficking dan Kebijakan*, 2010, Jakarta.
- [16] Segev, Nava., *Trafficking Inside Cells: Pathways, Mechanism and Regulation*, 2009, New York.
- [17] Shelley, Louise., *Human Trafficking: A Global Perspective*, 2010, New York.