

PERMASALAHAN TRAFIKING DI INDRAMAYU DIKAITKAN DENGAN PERDA NO. 14 TAHUN 2005 TENTANG PENCEGAHAN DAN PELARANGAN TRAFIKING UNTUK EKSPLOITASI SEKSUAL KOMERSIAL ANAK DI KABUPATEN INDRAMAYU

Oleh: R. Valentina Sagala¹

ABSTRAK

Perdagangan orang khususnya perempuan dan anak (*trafficking in persons, especially women and children*) merupakan masalah yang disebabkan oleh berbagai faktor yang saling berkaitan. Di Indonesia, Kabupaten Indramayu merupakan salah satu daerah yang marak dengan kasus-kasus perdagangan (*trafficking*) orang khususnya perempuan dan anak. Sejak 10 November 2005, Kabupaten Indramayu telah memberlakukan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pencegahan dan Pelarangan Trafficking untuk Eksploitasi Seksual Komersial Anak. Namun sejumlah permasalahan hukum masih ditemukan dalam Perda ini, terutama ditinjau dari perspektif hak asasi manusia (HAM), diantaranya dikaitkan dengan ketentuan internasional mengenai perdagangan orang khususnya perempuan dan anak (*trafficking in persons, especially women and children*).

Pendahuluan

Kabupaten Indramayu lebih dikenal sebagai "pengirim" buruh migran/TKI/TKW. Sebagian dari para buruh migran/TKI/TKW tersebut menjadi korban perdagangan orang (*trafficking in persons*). Kebanyakan dari mereka adalah perempuan dan anak.

Menurut data Depnakertrans, tenaga kerja Indonesia (TKI) tersebar di kawasan Asia Pasifik, Timur Tengah, Amerika dan Eropa. Sepanjang tahun 2001 sekurang-kurangnya mencapai 81.305 orang, tahun 2002 jumlah TKI bahkan mencapai 480.393 orang. Jumlah TKI hingga September 2003 mencapai 178.872 orang. Penempatan tenaga kerja di luar negeri merupakan proses yang sangat rawan akan terjadinya perdagangan (*trafficking*) orang. Diperkirakan 20 persen dari TKI terjebak dalam jalur ilegal dan 2 persen mengalami kekerasan.

Catatan yang berhasil dikumpulkan oleh Konsorsium Pembela Buruh

Migran Indonesia tahun 2001, dalam proses penempatan TKI ke luar negeri, sekurang-kurangnya 74.616 orang telah menjadi korban perdagangan orang. Sebanyak 18.000 orang di antaranya lari dari majikan dan dipekerjakan sebagai pekerja seks komersial.²

Dalam Laporan Penghapusan Perdagangan Orang (*Trafficking in Persons*) di Indonesia Tahun 2004-2005 yang dikeluarkan oleh Kementerian Negara Bidang Kesejahteraan Rakyat dinyatakan, selain Jawa Timur dan Kalimantan Barat, Jawa Barat merupakan provinsi yang dapat dikategorikan sebagai daerah pengirim (*sending area*). Di Provinsi Jawa Barat terdapat daerah-daerah pengirim, yaitu Sukabumi, Tangerang, Bekasi, Indramayu, Bandung, Krawang, Bogor, Cianjur, Ciroyom, Sawangan, Depok, Cirebon, Kuningan. Selain itu, Bandung dan Losari-Cirebon juga diidentifikasi sebagai daerah transit (*transit area*).

¹. Dosen Fakultas Hukum Universitas Katholik Parahyangan, Executive of Board Institut Perempuan, Tim Substansi Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan (JK3P).

². R. Valentina Sagala, "Eksploitasi Seksual Komersial Anak (ESKA): Potret Buram Masa Depan Bangsa", Pikiran Rakyat, 27 Mei 2005.

Laporan tersebut mencatat dua provinsi yang telah memiliki Peraturan Daerah (Perda) penghapusan perdagangan orang, yaitu Propinsi Sulawesi Utara No. 1 Tahun 2004 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perdagangan Manusia (Trafiking) terutama Perempuan dan Anak dan Perda Provinsi Sumatera Utara No. 6 Tahun 2004 tentang Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak. Dalam perkembangannya, sejak 27 Desember 2006, Provinsi Lampung juga memiliki Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 4 Tahun 2006 tentang Pencegahan Trafiking.

Hingga kini, meski ditenggarai sebagai daerah pengirim, provinsi Jawa Barat belum memiliki sebuah Perda mengenai penghapusan trafiking. Namun demikian, Kabupaten Indramayu merupakan yang pertama dan satu-satunya kabupaten di Jawa Barat yang telah memiliki Peraturan Daerah tentang trafiking, yaitu Peraturan Daerah (Perda) Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pencegahan dan Pelarangan Trafiking untuk Eksploitasi Seksual Komersial Anak. Perda ini diundangkan dan diberlakukan sejak tanggal 10 November 2005.

Sejarah dan Definisi Trafiking dalam Palermo Protocol

Pada 15 November 2000, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa, berdasarkan Resolusi MU PBB 55/25 mengadopsi *Organized Crime Convention* (Konvensi tentang Kejahatan Terorganisir), beserta protokolnya, yakni *Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land and Sea* dan *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*.

Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons,

Especially Women and Children, supplementing to the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (Protokol untuk Mencegah dan Menghukum Perdagangan Orang, terutama Perempuan dan Anak sebagai tambahan atas Konvensi PBB Melawan Kejahatan Terorganisir Transnasional) ini lebih dikenal dengan nama *Palermo Protocol* (Protokol Palermo).

Adapun Konvensi ini tidak hanya terfokus untuk melindungi hak asasi manusia (HAM) dan justru dirancang untuk menciptakan sebuah sistem kerja sama internasional untuk menghentikan pergerakan obat-obat terlarang dan orang.³

Sebuah definisi trafiking (*trafficking in persons*) yang komprehensif diatur dalam Pasal 3 Protokol Palermo. Definisi tersebutlah yang pertama kali menekankan bahwa trafiking khususnya terjadi pada perempuan dan anak (*trafficking in persons, especially women and children*).

Protokol ini telah ditandatangani oleh Indonesia pada 24 September 2001. Adapaun Pasal 3 Protokol Palermo berbunyi sebagai berikut:

a. "*Perdagangan (trafficking) orang*" adalah rekrutmen, transportasi, pemindahan, penyembunyian atau penerimaan seseorang dengan ancaman atau penggunaan kekerasan, penculikan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan atau memberi bayaran atau manfaat sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, untuk tujuan eksploitasi yang secara minimal termasuk eksploitasi lewat prostitusi atau bentuk-bentuk eksploitasi seksual lainnya, kerja atau pelayanan paksa, perbudakan atau praktek-praktek lain yang

³. ELSAM, Position Paper Advokasi RUU KUHP Seri#5: Perdagangan Manusia dalam Rancangan KUHP, Jakarta, 2005.

serupa dengan perbudakan, penghambaan atau pengambilan organ-organ tubuh;

- b. Ijin dari seorang korban perdagangan orang untuk maksud eksploitasi sebagaimana termaktub dalam sub paragraf (a) pasal ini menjadi tidak relevan di mana segala yang disebutkan dalam sub paragraf (a) telah digunakan;
- b. Perekrutmen, transportasi, transfer, penyembunyian atau penerimaan seorang anak untuk tujuan eksploitasi akan dianggap sebagai "Perdagangan (trafiking) orang" bahkan apabila hal tersebut tidak melibatkan cara-cara sebagaimana dipaparkan dalam sub paragraf (a) dari pasal ini;
- c. "Anak" adalah setiap orang yang berusia di bawah usia 18 tahun.

Dari pengertian di atas, perdagangan (trafiking) orang harus memenuhi tiga unsur esensial, yaitu pertama, unsur "cara", yaitu perekrutan, pengangkutan, transfer, penyembunyian, dan penerimaan orang. Kedua, unsur "proses", yaitu dengan ancaman atau menggunakan kekerasan atau bentuk pemaksaan lainnya, penculikan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau penyalahgunaan posisi rentan atau memberikan atau menerima pembayaran, atau keuntungan untuk mendapatkan ijin dari orang yang memegang kendali atas orang lain. Ketiga, unsur "tujuan", yaitu tujuan eksploitasi, dimana eksploitasi mencakup, paling tidak, eksploitasi pelacuran dari orang lain, atau bentuk lain dari eksploitasi seksual, kerja atau pelayanan paksa, perbudakan, atau praktek-praktek yang mirip dengan perbudakan, "servitude" (perhambaan), atau pengambilan organ tubuh.

Sub paragraf (b) Pasal 3 Protokol Palermo juga menjamin bahwa ijin dari seorang korban perdagangan manusia untuk maksud eksploitasi sebagaimana termaktub dalam sub paragraf (a) Pasal 3 menjadi tidak relevan di mana segala

yang disebutkan dalam sub paragraph (a) telah digunakan. Artinya, meskipun seorang korban "mengizinkan" dirinya berada dalam situasi seperti dalam sub paragraf (a) Pasal 3 Protokol Palermo, ijin tersebut tetap dinyatakan tidak relevan. Penekanan sub paragraf ini melihat secara jernih bagaimana dalam situasi *trafficking*, seorang korban dapat diposisikan seolah "mengizinkan" dirinya diperdagangkan (*di-trafficked*).

Sub paragraf (c) Pasal 3 Protokol Palermo menekankan perbedaan mendasar antara trafiking anak (*child trafficking*) dan trafiking orang (*trafficking in persons*). Trafiking anak adalah tindakan perekrutan, transportasi, transfer, menyembunyikan atau menerima seorang anak dengan tujuan untuk eksploitasi baik di dalam maupun di luar suatu negara. Dengan kata lain, berbeda dengan trafiking orang yang mensyaratkan terdapat unsur "proses", "cara" dan "tujuan", dalam trafiking anak hanya terdapat dua unsur esensial dalam trafiking anak, yaitu unsur "proses" dan "tujuan".

Persetujuan dari korban anak untuk tujuan eksploitasi tidak relevan walaupun tidak digunakan "cara" kekuatan, pemaksaan, penculikan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau tindakan yang dilakukan pada saat seseorang sedang dalam keadaan rentan atau sementara seseorang sedang berada di bawah kekuasaan orang lain. Pasal ini juga menekankan bahwa yang dikategorikan "anak" adalah setiap orang yang berusia di bawah 18 tahun.

Ketentuan Internasional lain yang Relevan mengenai Trafiking Perempuan dan Anak

Salah satu ketentuan internasional yang mengatur mengenai perdagangan perempuan (*women trafficking*) adalah *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (Konvensi Penghapusan Segala Bentuk

Diskriminasi terhadap Perempuan), tahun 1979.

Pemerintah Indonesia telah meratifikasi Konvensi ini dan mengundangkan dengan UU RI No RI No. 7 tahun 1984 tentang Pengesahan *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan) pada tanggal 24 Juli 1984.

Pasal 6 Konvensi ini menyatakan bahwa:

“Negara-negara peserta wajib melakukan langkah-tindak yang tepat, termasuk pembuatan peraturan perundang-undangan, untuk memberantas segala bentuk perdagangan wanita dan eksploitasi pelacuran.”

Convention on the Rights of Child (Konvensi Hak Anak), tahun 1989, merupakan salah satu instrumen HAM yang memasukkan trafiking anak sebagai salah satu isu dimana negara wajib mengambil langkah-langkah intervensi untuk mencegahnya. Konvensi ini telah diratifikasi Indonesia dan diundangkan dengan Keputusan Presiden RI No. 36 Tahun 1990.

Pasal 35 Konvensi Hak Anak berbunyi sebagai berikut:

“Negara-negara peserta akan mengambil langkah-langkah nasional, bilateral dan multilateral yang tepat untuk mencegah penculikan, penjualan atau perdagangan anak untuk tujuan apapun atau dalam bentuk apapun.”

Untuk mencapai tujuan yang diamanatkan Konvensi Hak Anak dan menjabarkan beberapa pasal, termasuk Pasal 35 Konvensi Hak Anak serta memandang pentingnya implementasi

Agenda Aksi Stockholm⁴ dan meningkatnya kasus-kasus trafiking anak, disusunlah *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution, and Child Pornography* (Protokol Opsional Konvensi Hak Anak tentang Penjualan, Pelacuran dan Pornografi Anak), tahun 2000. Indonesia telah menandatangani Protokol ini pada 24 September 2001.

Pasal 2 Protokol Opsional Konvensi Hak Anak tentang Penjualan, Pelacuran dan Pornografi Anak mendefinisikan “penjualan anak” sebagai berikut:

“tindakan atau transaksi apapun terhadap transfer anak oleh orang maupun kelompok ke orang ataupun kelompok lain untuk tujuan remunerasi atau pertimbangan lain manapun.”

Pasal 3 Protokol Opsional Konvensi Hak Anak tentang Penjualan, Pelacuran dan Pornografi Anak menyebutkan bahwa negara-negara wajib memastikan kriminalisasi atas tindakan-tindakan yang berhubungan dengan penjualan, pelacuran dan pornografi anak dalam hukum kriminal. Dalam Pasal 8 diuraikan tentang langkah-langkah yang wajib diambil negara untuk melindungi hak dan kepentingan korban anak dalam setiap tahap dalam proses hukum.

Selain ketentuan di atas, terdapat pula dokumen *International Labour Organization (ILO)* yang berkaitan dengan anak memiliki keterkaitan dengan isu trafiking. Di antaranya adalah *Convention Number 182 of the ILO Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour*

⁴ Agenda Aksi Stockholm adalah dokumen yang dihasilkan dari Kongres Internasional melawan Eksploitasi Seksual Komersial Anak di Stockholm pada 1996. Sebanyak perwakilan dari 122 negara berkumpul menguatkan komitmen masing-masing untuk menegakkan hak anak dan mengajak seluruh negara, lembaga regional dan internasional, untuk melawan eksploitasi seksual komersial anak. Dalam bagian Annex I, negara peserta menyatakan pengakuan terhadap proses pengembangan sebuah protokol opsional tentang Penjualan, Pelacuran dan Pornografi Anak.

(Konvensi ILO tentang Larangan dan Tindakan Segera untuk Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak). Konvensi ini telah diratifikasi oleh Indonesia dan diundangkan dengan UU RI No. 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan *Convention Number 182 of the ILO Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour* (Konvensi ILO tentang Larangan dan Tindakan Segera untuk Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak).

Pasal 3 Konvensi ini menyebutkan bahwa:

“Untuk tujuan Konvensi ini, bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak terdiri dari:

- a. Segala bentuk perbudakan atau praktek sejenis perbudakan seperti penjualan dan perdagangan anak, kerja ijon (*debt bondage*), dan perhambaan (*serfdom*) serta kerja paksa atau wajib kerja, termasuk pengerahan anak secara paksa atau wajib untuk dimanfaatkan dalam konflik bersenjata;
- b. pemanfaatan, penyediaan atau penawaran anak untuk pelacuran, untuk produksi pornografi, atau untuk pertunjukan-pertunjukan porno;
- c. pemanfaatan, penyediaan atau penawaran anak untuk kegiatan terlarang, khususnya untuk produksi dan perdagangan obat-obatan sebagaimana diatur dalam perjanjian internasional yang relevan; pekerjaan yang sifat dan atau keadaan tempat pekerjaan itu dilakukan.”

Ketentuan Nasional yang Relevan mengenai Trafiking

Sejak tanggal 20 Maret 2007, Indonesia telah memberlakukan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU PTPPO).

Sebelum lahirnya UU PTPPO, di Indonesia terdapat berbagai ketentuan berkaitan dengan perdagangan orang, antara lain:

- a. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
Perdagangan wanita dan perdagangan anak laki-laki yang belum dewasa, diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun. (Pasal 297)
- b. UU RI No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
Setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari kegiatan eksploitasi dan pelecehan seksual, penculikan, perdagangan anak, serta dari berbagai bentuk penyalahgunaan narkoba, psikotropika, dan zat adiktif lainnya. (Pasal 65)
- c. UU RI No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
Setiap orang yang memperdagangkan, menjual, atau menculik anak untuk diri sendiri atau untuk dijual, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan paling singkat 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) dan paling sedikit Rp. 60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah). (Pasal 83)

Meski telah menyebutkan “perdagangan”, dapat dilihat bahwa peraturan-peraturan di atas belum menangkap kompleksitas persoalan trafiking seperti termuat dalam Protokol Palermo. Inilah salah satu alasan signifikan mengapa kelahiran UU PTPPO menjadi sangat penting.

UU PTPPO mendefinisikan perdagangan orang sesuai dengan Pasal 3 Protokol Palermo, sebagai “tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan,

pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam negara maupun antar negara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksploitasi" (Pasal 1).

Selain peraturan perundang-undangan di atas terdapat pula sejumlah peraturan lain yang relevan dengan permasalahan trafiking, antara lain:

1. Keputusan Presiden Nomor 59 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak
2. Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak
3. Kepres No. 88 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak.
4. Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender

Di tingkat provinsi Jawa Barat sendiri, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang relevan mengenai trafiking, antara lain:

1. Rencana Aksi Provinsi (RAP) Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak, Eksploitasi Seksual Komersial Anak dan Perdagangan Perempuan dan Anak di Provinsi Jawa Barat (2004)
2. Keputusan Gubernur Jawa Barat No. 43 Tahun 2004 tentang Pembentukan Komite Aksi Provinsi Jawa Barat untuk Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak
3. Perda Provinsi Jawa Barat No. 5 Tahun 2006 tentang Perlindungan Anak.

Permasalahan dalam Perda Kabupaten Indramayu No. 14 Tahun 2005

Perda Kabupaten Indramayu tentang Pencegahan dan Pelarangan Trafiking untuk Eksploitasi Seksual Komersial Anak di Kabupaten Indramayu masih mengandung sejumlah permasalahan, yang akan diuraikan sebagai berikut:

1. Definisi yang Menimbulkan Kerancuan

Berbeda dengan judul Perda yaitu "Pencegahan dan Pelarangan Trafiking untuk Eksploitasi Seksual Komersial Anak", Perda ini tidak memuat definisi trafiking untuk eksploitasi seksual komersial anak. Pengertian yang diatur dalam Perda ini adalah definisi trafiking dan definisi eksploitasi seksual komersial anak (ESKA).

Definisi trafiking pada Pasal 1 angka 12, sebagai berikut:

"Trafiking adalah Perdagangan Manusia yang mencakup unsur-unsur atau tindakan dengan cara rekrutmen, transportasi, transfer, penampungan atau penerimaan orang dengan ancaman atau penggunaan kekuatan atau bentuk-bentuk pemaksaan lainnya, penculikan, penipuan, pemberdayaan, penyalahgunaan kekuatan atau bentuk-bentuk pemaksaan lainnya, penculikan, penipuan, pemberdayaan, penyalahgunaan kekuasaan atau imbalan lain dalam memperoleh persetujuan dari seseorang yang memiliki kendali atas orang lainnya untuk tujuan dieksploitasikan".

Definisi ESKA pada Pasal 1 angka 13 adalah sebagai berikut:

"Eksploitasi Seksual Komersial Anak yang selanjutnya disingkat ESKA adalah Penggunaan anak untuk tujuan seksual dengan imbalan tunai atau dalam bentuk lain antara anak, pembeli jasa

seksual, perantara atau agen, pihak lain yang memperoleh keuntungan dari perdagangan seksualitas anak tersebut."

Selain tidak tercantum dalam Perda, secara konseptual definisi "trafiking untuk ESKA" tidak dikenal dalam wacana HAM. Selain *trafficking*, istilah "*Commercial Sexual Exploitation on Child (CSEC)*" atau "eksploitasi seksual komersial anak (ESKA)" dikenal dalam perkembangan HAM.

Merujuk pada definisi trafiking dalam Pasal 3 Palermo Protocol, jelas bahwa trafiking tidak hanya bertujuan untuk mengeksploitasi korban secara seksual komersial, melainkan "... secara minimal termasuk eksploitasi lewat prostitusi atau bentuk-bentuk eksploitasi seksual lainnya, kerja atau pelayanan paksa, perbudakan atau praktek-praktek lain yang serupa dengan perbudakan, penghambaan atau pengambilan organ-organ tubuh".

Mengenai ESKA diatur dalam Protokol Opsional Konvensi Hak Anak tentang Perdagangan, Prostitusi dan Pornografi Anak. Protokol Opsional ini mengatur ESKA sebagai penggunaan anak untuk tujuan seksual dengan imbalan tunai atau dalam bentuk lain antara anak, pembeli jasa seks, perantara atau agen, dan pihak lain yang memperoleh keuntungan dari perdagangan seksualitas anak tersebut.

ESKA memiliki tiga bentuk, yaitu perdagangan anak untuk tujuan seksual, prostitusi anak dan pornografi anak. Pasal 2 huruf a Protokol Opsional Konvensi Hak Anak tentang Perdagangan, Prostitusi dan Pornografi Anak mengatur bahwa yang dimaksud dengan perdagangan anak adalah:

"tindakan atau transaksi apapun terhadap transfer anak oleh orang maupun kelompok ke orang ataupun kelompok lain untuk tujuan remunerasi atau pertimbangan lain manapun"

Sedangkan prostitusi anak didefinisikan sebagai:

"penggunaan anak dalam kegiatan-kegiatan seksual untuk mendapatkan imbalan atau bentuk-bentuk pertimbangan lain "

Pornografi anak didefinisikan sebagai:

"penyajian dengan cara apapun, dari seorang anak yang terlibat dalam kegiatan seksual eksplisit yang nyata atau disimulasikan atau penyajian bagian-bagian seksual seorang anak untuk tujuan seksual"

Uraian tentang trafiking dan ESKA di atas menunjukkan bahwa keduanya merupakan dua konsep yang berbeda dalam perspektif HAM. Tidak semua bentuk ESKA adalah trafiking, demikian pula sebaliknya. Di dalam Perda, konsep-konsep ini menimbulkan kerancuan.

2. Ruang Lingkup Trafiking yang Terbatas

Perda ini mengatur trafiking secara terbatas, yaitu hanya mengatur trafiking untuk ESKA. Artinya Perda ini tidak dapat digunakan untuk trafiking anak dengan tujuan non ESKA, seperti trafiking untuk tujuan kerja atau pelayanan paksa, perbudakan atau praktek-praktek lain dengan perbudakan, penghambaan atau pengambilan organ tubuh. Bentuk eksploitasi non ESKA ini misalnya dapat berwujud dengan modus mempekerjakan anak sebagai pekerja rumah tangga (PRT) migran.

Keterbatasan lain adalah Perda ini hanya mengatur mengenai trafiking untuk seseorang yang belum berusia 18 tahun termasuk anak yang masih dalam kandungan. Artinya, Perda tidak mengatur dan memberi perlindungan pada seseorang berusia di atas 18 tahun.

Padahal, fakta menunjukkan bahwa selain anak, sebagian korban trafiking di Indramayu, adalah perempuan dewasa. Sebagian besar perempuan dan anak yang menjadi korban trafiking di Indramayu juga mengalami trafiking karena "dibujuk" oleh para agen dan calo dengan modus operandi menjadi PRT. Dengan kata lain, tidak semua korban trafiking ditujukan untuk eksploitasi seksual. Perda ini dengan demikian tidak berhasil memasukkan realitas persoalan trafiking secara menyeluruh yang terjadi di Kabupaten Indramayu.

3. Definisi Trafiking Anak yang Tidak Sesuai dengan *Palermo Protocol*

Seperti telah dipaparkan pada bagian sebelumnya, Pasal 1 Perda menjelaskan bahwa trafiking adalah perdagangan manusia yang mencakup unsur-unsur atau tindakan dengan cara rekrutmen, transportasi, transfer, penampungan atau penerimaan orang dengan ancaman atau penggunaan kekuatan atau bentuk-bentuk pemaksaan lainnya, penculikan, penipuan, pemberdayaan, penyalahgunaan kekuatan atau bentuk-bentuk pemaksaan lainnya, penculikan, penipuan, pemberdayaan, penyalahgunaan kekuasaan atau imbalan lain dalam memperoleh persetujuan dari seseorang yang memiliki kendali atas orang lainnya untuk tujuan dieksploitasikan.

Definisi ini bertentangan dengan definisi "trafiking anak" dalam Pasal 3 Protokol Palermo dimana dalam "trafiking anak", walaupun tidak ditemukan unsur "cara", namun jika telah ditemukan unsur "proses" dan "tujuan", maka dapat dikategorikan sebagai "trafiking anak".

Selain itu, pada bagian "Menimbang" huruf c, disebutkan bahwa:

"trafiking dimanfaatkan untuk bentuk-bentuk pekerjaan terburuk bagi anak khususnya eksploitasi

seksual komersial anak baik di luar maupun di dalam kabupaten Indramayu, dengan dalih sebagai tenaga kerja."

Dilihat dari pernyataan ini, dalih sebagai tenaga kerja adalah unsur "cara" (yaitu "penipuan") yang digunakan pelaku untuk menjerat korban. Ini menunjukkan asumsi atau pemikiran yang melatar belakangi pemerintah daerah dalam menerbitkan Perda ini adalah bahwa trafiking anak melibatkan unsur "cara".

4. Tidak Menggunakan UU RI No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan sebagai Landasan Hukum

Seperti telah dipaparkan pada bagian sebelumnya, Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan menyatakan bahwa adalah kewajiban negara untuk membuat peraturan-peraturan yang tepat, termasuk pembuatan undang-undang, untuk memberantas segala bentuk perdagangan perempuan dan eksploitasi pelacuran.

Dengan adanya UU RI No. 7 Tahun 1984, artinya negara Indonesia terikat untuk melaksanakan seluruh ketentuan dalam Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, termasuk kewajiban membuat peraturan perundang-undangan tentang pemberantasan "trafiking perempuan".

Perda Kabupaten Indramayu No. 11 Tahun 2005 tidak menggunakan UU RI No. 7 Tahun 1984 sebagai salah satu landasan hukumnya. Dalam bagian "Mengingat" Perda ini, UU RI No. 7 tahun 1984 tidak termasuk salah satu peraturan perundang-undangan yang menjadi pertimbangan lahirnya Perda. Hal ini lebih lanjut dapat dilihat dari tidak diaturnya "trafiking perempuan" dalam Perda. Dengan kata lain, Perda

Kabupaten Indramayu No. 11 Tahun 2005 bukan dilahirkan dalam kerangka pengimplementasian sesuai yang dimandatkan oleh UU RI No. 7 Tahun 1984.

Terdapat dua hal berkenaan dengan hal tersebut. *Pertama*, tidak adanya sensitivitas gender dalam melihat isu trafiking untuk ESKA. Trafiking untuk ESKA belum dipahami sebagai persoalan yang berkaitan erat dengan situasi yang masih mendiskriminasi perempuan dan anak perempuan.

Kedua, dikotomi antara isu perlindungan anak dengan isu perempuan, dimana keduanya dilihat sebagai isu yang tidak saling berkaitan. Padahal, penegakan hak anak berkaitan sangat erat dengan penegakan hak perempuan. Dalam dokumen "Dunia yang Layak Bagi Anak" yang disepakati dalam Sidang Umum PBB pada *Special Session* ke-27 (10 Mei 2002) dinyatakan bahwa:⁵

"Bagi anak, terutama anak perempuan, akan lebih mudah mencapai tujuan bila kaum perempuan sepenuhnya menikmati hak-hak asasi manusia dan kebebasan fundamental, termasuk hak atas perkembangan, bila mereka berdaya untuk ikut serta secara penuh dan adil dalam segala kalangan masyarakat, dan juga terlindungi serta bebas dari segala bentuk kekerasan, penganiayaan dan diskriminasi."

Artinya, pemenuhan hak perempuan akan lebih mendorong pemenuhan hak anak, terutama hak anak perempuan. Dikotomi antara persoalan perempuan dan anak dalam trafiking misalnya, pada akhirnya mengakibatkan intervensi negara kepada persoalan perlindungan anak dan penegakan hak perempuan berdiri sendiri-sendiri dan tidak dilaku-

kan secara terpadu.⁶

5. Tidak Mengatur Perlindungan Khusus Anak Korban Trafiking secara Menyeluruh

Dalam UU RI No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dinyatakan bahwa pemerintah berkewajiban dan bertanggungjawab untuk memberikan perlindungan khusus kepada anak korban trafiking, seperti dinyatakan dalam Pasal 59 yang berbunyi sebagai berikut:

"Pemerintah dan lembaga negara lainnya berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan khusus kepada anak dalam situasi darurat, anak yang berhadapan dengan hukum, ..., anak yang diperdagangkan,"

Selanjutnya, Pasal 68 Ayat (1) UU RI No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menyatakan bahwa:

"Perlindungan khusus bagi anak korban penculikan, penjualan, dan perdagangan anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 dilakukan melalui upaya pengawasan, perlindungan, pencegahan, perawatan, dan rehabilitasi oleh pemerintah dan masyarakat."

Oleh karena itu, Perda Kabupaten Indramayu No. 11 Tahun 2005 harus dilihat dalam kerangka pelaksanaan perlindungan khusus bagi anak korban perdagangan sesuai mandat dari UU RI No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Ruang lingkup Perda adalah pencegahan dan pelarangan trafiking untuk eksploitasi seksual komersial anak. Hal ini ditegaskan pada Pasal 3 Perda yang berbunyi:

"Ruang lingkup Peraturan Daerah ini mencakup Bidang Pencegahan dan Pelarangan Trafiking

⁵. UNICEF, *Dunia yang Layak Bagi Anak-Anak*, Jakarta, tanpa tahun.

⁶. R. Valentina Sagala, *CEDAW dan CRC*, makalah SEKOLAH FEMINIS, 2005.

untuk Eksploitasi Seksual Komersial Anak di bawah usia 18 tahun di Kabupaten Indramayu.”

Terdapat tiga hal mengenai cakupan perlindungan khusus dalam Perda ini. *Pertama*, belum menyeluruhnya penyelenggaraan pencegahan trafiking untuk ESKA. Tindakan pencegahan sebagaimana dimaksud dalam Bab IV Perda belum menyentuh faktor-faktor penyebab trafiking.

Sebuah penelitian yang diadakan di Indramayu pada tahun 2006-2007 menyebutkan bahwa terdapat beberapa faktor penyebab trafiking, yaitu: kurangnya lapangan pekerjaan, pengaruh masyarakat sekitar yang punya pengalaman sukses, mencari gaji yang lebih besar, kurangnya pendidikan, kurangnya informasi tentang hak-hak pekerja, kekerasan terhadap perempuan, dan sikap pembiaran (permisif) masyarakat terhadap trafiking.

Kedua, Perda ini belum mengatur secara menyeluruh mengenai perawatan dan rehabilitasi. Perda memuat bab tersendiri tentang Pemulihan/Rehabilitasi (Bab VI).

Bab ini terdiri dari 2 bagian: *pertama*, tentang Pengadaan Sarana dan Prasarana dan bagian *kedua*, tentang Asas Kerahasiaan Korban. Pada bagian pertama, disebutkan bahwa untuk membantu memulihkan kesehatan fisik dan mental korban trafiking untuk ESKA maka pemerintah daerah dan instansi vertikal lain dan lembaga-lembaga penyandang dana pemerhati masalah trafiking berupaya mendirikan Pusat Rehabilitasi Korban, disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan keuangan daerah (Pasal 19 ayat (1) dan ayat (3)).

Ketiga, belum ada upaya perlindungan terhadap anak yang menjadi korban trafiking (*victim of child trafficking*) sesuai dengan prinsip hak asasi anak. Sebagai contoh, hanya

diatur mengenai asas kerahasiaan korban (Pasal 20), yang menyatakan bahwa dalam penanganan kasus trafiking untuk ESKA, korban dan saksi patut mendapatkan perlindungan kerahasiaan identitas diri, keluarga dan tempat tinggal dari kemungkinan dipublikasikan.

Kesimpulan

Analisa di atas memperlihatkan sejumlah persoalan dalam Peraturan Daerah (Perda) Indramayu Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pencegahan dan Pelarangan Trafiking untuk Eksploitasi Seksual Komersial Anak di Kabupaten Indramayu yang berimplikasi pada lemahnya perlindungan bagi korban trafiking, khususnya perempuan dan anak. Persoalan tersebut mencakup: definisi yang menimbulkan kerancuan, ruang lingkup yang terbatas, definisi trafiking anak yang tidak sesuai dengan Protokol Palermo, tidak berkaitannya Perda ini dengan UU RI No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (sebagai salah satu landasan hukum), dan tidak mengatur Perlindungan Khusus Anak yang menjadi Korban Trafiking secara menyeluruh.

Sejumlah persoalan yang sekaligus merupakan kelemahan dari Perda ini sangatlah penting untuk mendapatkan perhatian dari semua pihak, terutama pemerintah daerah, DPRD, aparat penegak hukum, serta masyarakat pada umumnya.

Sehubungan dengan telah diberlakukannya UU PTPPO saat ini, salah satu langkah strategis yang dapat diambil oleh Kabupaten Indramayu adalah menyempurnakan Perda ini agar dapat benar-benar melindungi perempuan dan anak di Indramayu dari ancaman trafiking.

⁷. R. Valentina Sagala, Ellin Rozana, *Memberantas Trafiking Perempuan dan Anak, Riset Advokasi Feminis tentang Trafiking Perempuan dan Anak di Jawa Barat*, Institut Perempuan-TdH Netherlands, 2007.

DAFTAR PUSTAKA

- Arimbi Heroepoetri, R. Valentina, Working Paper: Perempuan dan Lingkungan, Institut Perempuan, 2003.
- Arimbi Heroepoetri, R. Valentina, Percakapan Tentang Feminisme vs Neoliberalisme, debtWatch dan Institut Perempuan, 2004.
- ELSAM, Position Paper Advokasi RUU KUHP Seri#5: Perdagangan Manusia dalam Rancangan KUHP, Jakarta, 2005.
- GAPRI (Gerakan Anti Pemiskinan Indonesia), Empat Pilar Demokratisasi Untuk Melawan Kemiskinan dan Pemiskinan, GAPRI, 2003.
- Guidelines For the Protection of the Rights of Children Victims of Trafficking, UNICEF, 2003. The Palermo Trafficking Protocol
- JARI Indonesia, Panduan Pengawasan Pembangunan Berbasis Komunitas (CBDW), Jari Indonesia, 2003.
- Ruth Rosenberg (ed.), Perdagangan Perempuan dan Anak di Indonesia, ACILS-ICMC, 2003.
- R. Valentina Sagala, Ellin Rozana, Memberantas Trafiking Perempuan dan Anak, Riset Advokasi Feminis tentang Trafiking Perempuan dan Anak di Jawa Barat, Institut Perempuan-TdH Netherlands, 2007
- R. Valentina Sagala, "Eksplorasi Seksual Komersial Anak (ESKA): Potret Buram Masa Depan Bangsa", Pikiran Rakyat, 27 Mei 2005
- R. Valentina Sagala, CEDAW dan CRC, makalah SEKOLAH FEMINIS, 2005.
- R. Valentina, Pelacur vs His First Lady?, Institut Perempuan, 2004
- R. Valentina Sagala, "Memperjuangkan UU Pemberantasan "Trafficking" dari Pengalaman Perempuan", dalam Kompas, 20 Juni 2005.
- Saskia Eleonora Wieringa, Penghancuran Gerakan Perempuan, Kalyanamitra dan Garba Budaya, 1999.
- UNICEF, Guidelines for the Protection of the Rights of Children Victims of Trafficking, UNICEF, 2003.
- UNICEF, Dunia yang Layak Bagi Anak-Anak, Jakarta, tanpa tahun.
- Weisberg, D Kelly (ed.), Feminist Legal Theory, Temple University Press, Philadelphia, 1993

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang RI No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang
- Undang-Undang RI No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
- Undang-Undang RI No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang RI No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan
- Keputusan Presiden Nomor 59 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak
- Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak
- Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak.
- Inpres Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 5 Tahun 2006 tentang Perlindungan Anak.
- Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 43 Tahun 2004 tentang Pembentukan Komite Aksi Provinsi Jawa Barat untuk Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak

Rencana Aksi Provinsi Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak, Eksploitasi Seksual Komersial Anak dan Perdagangan Perempuan dan Anak di Provinsi Jawa Barat (2004)

Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pencegahan dan Pelarangan Trafiking untuk Eksploitasi Seksual Komersial Anak.