

PERDAGANGAN PEREMPUAN DAN ANAK SEBAGAI KEJAHATAN TRANSNASIONAL: PERMASALAHAN DAN PENANGGULANGANNYA DI INDONESIA

Shinta Agustina¹

Abstract : Trafficking in persons, especially in women and children, is one of the transnational crime, which is now concerned by the international community. It has been stipulated in the Supplementing Protocol to the UN Convention Against Transnational Organized Crime, 2000. Trafficking has hereby a wider sense, including recruitment, transportation, transfer, harboring, or receipt of persons, by means of the threat or use of the force, or other forms of coercion, of abduction, of fraud, for the purpose of exploitation. This become one of the problems in the efforts of law enforcement, due to lack of regulations. Another problem is the different perspective of some countries looking at trafficking as a transnational crime, that need an international cooperation to combat it.

Keywords : trafficking in persons, transnational Organized Crime, UN Convention

PENDAHULUAN

Perdagangan orang (*trafficking in persons*, selanjutnya ditulis *trafficking*) bukanlah merupakan hal baru dalam kehidupan umat manusia. Sejarah mencatat bahwa pada zaman dahulu perbudakan (*slavery*) terjadi di berbagai belahan dunia. Perbudakan dikenal sebagai bentuk penguasaan seseorang atas diri orang lain dan hak mendapatkan keuntungan materil (dengan menjualnya kepada orang lain) dan immateril (menghamba/menjadi pelayan bagi tuannya) dari kepemilikan tersebut.

Perbudakan juga terjadi dalam sejarah Bangsa Indonesia pada masa kerajaan. Merupakan suatu hal yang lumrah ketika itu bila seorang raja mempunyai sejumlah selir, yang

seringkali menunjukkan besarnya kekuasaan yang dimiliki sang raja. Selir tersebut bukan hanya datang dari kalangan biasa, yang di-"jual" atau diserahkan oleh keluarganya agar mempunyai kaitan langsung dengan penguasa kerajaan, atau yang terpaksa diserahkan karena harus mengabdikan pada penguasa agar tidak mendapat ganjaran yang bisa berarti hilangnya nyawa mereka, tapi juga putri bangsawan yang diserahkan sebagai tanda kesetiaan atau persembahan dari kerajaan lain.²

Pada masa pemerintahan kolonial Belanda, perbudakan mulai memperlihatkan bentuknya yang lebih bersifat komersial. Kegiatan ini tidak hanya

¹ Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.

² Kementerian Koordinator Bidang kesejahteraan Rakyat (2004). "Penghapusan Perdagangan Orang (*Trafficking in Persons*) di Indonesia". Jakarta: tanpa penerbit, hal 1.

dilakukan untuk tujuan mendapatkan pekerja murah (pekerja paksa dalam *Cultuur Stelsel*) tapi juga untuk pemenuhan industri seks yang berkembang karena banyaknya warga Eropah seperti serdadu, pedagang, maupun para utusan yang pada umumnya adalah bujangan. Fenomena historis lain sebagai bentuk eksploitasi orang terhadap orang lain, khususnya perempuan (secara seksual) adalah "Nyai". Sebutan bagi perempuan dengan status sosial tinggi, tapi pada dasarnya hanyalah simpanan dari pejabat pemerintahan kolonial.³

Ketika Jepang kemudian masuk ke Indonesia, komersialisasi seks semakin berkembang. Selain memaksa perempuan pribumi dan perempuan Belanda menjadi pelacur, Jepang juga membawa banyak perempuan Jawa ke Singapura, Malaysia, dan HongKong untuk melayani para perwira tinggi Jepang.⁴ *Jugun Ianfu* adalah bentuk yang paling vulgar dari praktik perdagangan perempuan dan anak selama pendudukan Jepang.⁵

Setelah merdeka, perbudakan tidak dikenal lagi di negara kita.⁶ Pancasila sebagai dasar negara dengan sila pertamanya KeTuhanan yang Maha Esa dan sila keduanya Kemanusiaan Yang

Adil dan Beradab, secara implisit menegaskan adanya pengakuan akan adanya kesamaan kedudukan, hak dan kewajiban pada semua orang. Pengakuan tersebut dijawantahkan lebih lanjut dalam beberapa pasal dari Undang-undang Dasar 1945 yang antara lain menentukan kesamaan kedudukan di depan hukum, hak atas kemerdekaan bergerak, hak untuk mendapatkan penghidupan dan pekerjaan yang layak dan lain sebagainya. Keseluruhan peraturan itu berarti tidak memberi tempat lagi bagi perbudakan di Indonesia.

Namun di era globalisasi sekarang ini, *modern slavery* marak kembali dalam wujudnya yang ilegal dan terselubung berupa *trafficking*. Suatu bentuk penguasaan seseorang atas diri orang lain yang dilakukan dengan cara membujuk, merayu, menipu, bahkan mengancam kelompok yang rentan (dalam hal ini perempuan dan anak) untuk direkrut dan dibawa ke daerah lain, bahkan ke luar negeri untuk diperjual belikan dan dipekerjakan di luar kemauannya dalam berbagai bentuk pekerjaan yang bersifat eksploitatif. Data yang dikeluarkan oleh *Departement of State* Amerika Serikat menyebutkan bahwa antara 800 900 ribu orang per tahun menjadi korban *trafficking* di berbagai belahan dunia, dan 18 20 ribu di antaranya diperdagangkan ke Amerika Serikat untuk tujuan prostitusi dan pekerja paksa (*forced labor*).⁷

³ Linda Christanty (1994). "Nyai dan Masyarakat Kolonial Hindia Belanda", dalam Prisma Nomor: 10, Oktober 1994

⁴ Hull, Terrence et al (1997). *Pelacuran di Indonesia, Sejarah dan Perkembangannya*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan bekerjasama dengan Ford Foundation, hal 15.

⁵ Susilo, Wahyu (2004). "*The Reality of Trafficking in Women and Children in Indonesia: A case study of Advocacy for Indonesian Migrant Workers*". Makalah disampaikan pada *Southeast Asia Conference on Trafficking of Children for Sexual Purposes*, Medan, 28-30 Maret 2004, hal 3.

⁶ Sebetulnya pada masa pemerintahan kolonial juga

sudah ada peraturan yang melarang perbudakan, yaitu Pasal 169 *Indische Staatsregeling* yang mulai berlaku 1 Januari 1860. Tetapi dalam praktiknya perbudakan tetap berlangsung, hanya namanya saja yang berganti dengan pekerja paksa seperti dalam *cultuur stelsel*.

⁷ Miko, Francis T (2004). "*Trafficking In Women and Children: The United States and International Response*". CRS Report for Congress, p 1.

Trafficking juga merupakan bentuk kejahatan yang tumbuh paling cepat dalam dunia kejahatan terorganisir, bahkan menjadi sumber pendapatan dan keuntungan terbesar ketiga bagi organisasi kejahatan internasional seperti Mafia Italia, Mafia Rusia, dan Yakuza di Jepang, setelah narkoba dan perdagangan gelap senjata.⁸

Indonesia ditenggarai sebagai negara dengan kasus perdagangan orang untuk pemasaran domestik yang meluas dan bahkan menjadi negara sumber (*supplier*) bagi *trafficking* internasional. Ribuan perempuan dan anak-anak dari Indonesia dikirim ke berbagai negara di Asia Tenggara, Timur Tengah, Jepang, Australia, dan Amerika Utara sebagai tenaga Pembantu Rumah Tangga (PRT), pekerja seks komersial, adopsi, dan lain-lain. Data kuantitatif yang pasti tentang jumlah perempuan dan anak Indonesia yang menjadi korban *trafficking* sulit didapat, karena sifat operasinya yang terselubung. Namun pada tahun 2001 tercatat 1.563.334 TKI ilegal di Malaysia, 500.000 diantaranya kemudian dideportasi pada semester pertama tahun 2002. Bagian terbesar dari mereka adalah korban dari proses rekrutmen ilegal, salah satu modus operandi dari *trafficking*, yang seringkali dilakukan oleh para calo bekerjasama dengan petugas Imigrasi Indonesia serta petugas Malaysia di area perbatasan.⁹

⁸ International Organization For Migrant (IOM), (2001). *Trafficking In Women And Children From The Republic Of Armenia: A Study*. Yerevan: p 12. Lihat juga Miko, Francis. T (2004). *Ibid*, p 4

⁹ Susilo, Wahyu. *Op.cit*, hal 4. Saat ini terdapat lebih kurang 600.00 TKI ilegal yang akan dipulangkan dari Malaysia, karena masuk dan bekerja di negara tersebut tanpa memiliki dokumen yang sah, Harian Kompas, Selasa 27 Juli 2004

Tulisan yang singkat ini hendak membahas tentang apa sebenarnya yang dimaksud dengan *trafficking* sebagai kejahatan transnasional, perbuatan apa saja yang dikategorikan sebagai *trafficking*, dasar hukum, serta permasalahan dan penanggulangannya. Pemilihan judul perdagangan perempuan dan anak, semata-mata karena dalam kenyataannya merekalah yang selama ini paling banyak menjadi korban *trafficking*, sekaligus juga merupakan kelompok yang rentan untuk menjadi korban *trafficking* karena faktor-faktor tertentu.

TRAFFICKING SEBAGAI KEJAHATAN TRANSNASIONAL

Pasal 3 Protokol Tambahan Konvensi PBB tentang Kejahatan Terorganisir Transnasional (*Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*) menentukan antara lain:

“Trafficking in persons shall mean the recruitment, transportation, transfer, harboring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation”.

Pengertian *trafficking* di atas kemudian diadaptasi dalam Keppres Nomor: 88 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan

Perempuan dan Anak (RANP3A), dengan rumusan sebagai berikut:

“Perdagangan orang adalah segala tindakan pelaku yang mengandung salah satu atau lebih tindakan perekrutan, pengangkutan antar daerah atau antar negara, pemindahtanganan, pemberangkatan, penerimaan dan penampungan sementara atau di tempat tujuan,-orang-, dengan cara ancaman, penggunaan kekerasan verbal atau fisik, penculikan, penipuan, tipu muslihat, memanfaatkan posisi kerentanan, memberikan atau menerima pembayaran atau keuntungan, untuk tujuan pelacuran, eksploitasi seksual, buruh migran legal/ilegal, adopsi anak, pekerja jermal, pengantin pesanan, pembantu rumah tangga, industri pornografi, pengedar obat terlarang, pemindahan organ tubuh serta bentuk eksploitasi lainnya.”

Berdasarkan pengertian di atas dapat kita tarik beberapa elemen bagi suatu perbuatan *trafficking*, yaitu:

1. Suatu perbuatan, antara lain : perekrutan, pengangkutan antar daerah atau antar negara, pemindahtanganan, pemberangkatan, penerimaan dan penampungan sementara.
2. Objeknya adalah orang.
3. Dengan cara, antara lain: ancaman atau kekerasan verbal atau fisik, penculikan, penipuan, tipu muslihat, memanfaatkan posisi kerentanan, memberikan atau menerima pembayaran / keuntungan.
4. Dengan tujuan, antara lain: pelacuran, eksploitasi seksual,

buruh migran legal/ilegal, adopsi anak, pekerja jermal, pengantin pesanan, PRT, industri pornografi, pengedar obat terlarang, pemindahan organ tubuh, dan bentuk eksploitasi lainnya.

I. **Wayan Parthiana** mengemukakan bahwa kejahatan transnasional memiliki sifat tidak mengenal batas-batas wilayah negara. Kejahatan itu melampaui batas-batas wilayah negara baik mengenai tempat terjadinya, akibat-akibat yang ditimbulkannya, maupun tujuan kejahatan itu sendiri.¹⁰ Unsur transnasional yang hampir sama sebagaimana dikemukakan oleh Cherif Bassiouni, yaitu:¹¹

1. *conduct affecting more than one State* (tindakan yang memiliki dampak terhadap lebih dari satu negara).
2. *Conduct including or affecting citizens of more than one State* (tindakan yang melibatkan atau memberikan dampak terhadap warga negara dari lebih satu negara),
3. *Means and methodes transcend national boundaries* (sarana dan prasarana serta metoda yang dipergunakan melampaui batas-batas teritorial suatu negara).

Dari unsur-unsur dan pengertian kejahatan transnasional di atas, dapat kita pahami bahwa *trafficking* termasuk kejahatan yang bersifat transnasional.

¹⁰ Parthiana, I.Wayan (2003). *Hukum Pidana Internasional dan Ekstradisi*. Bandung: Yrama Widya, hal 41.

¹¹ Bassiouni, M.Charif (1986). *International Criminal law. Vol 1: Crimes*. New York: Transnational Publisher, p 19.

Hal ini disebabkan bahwa salah satu perbuatan sebagaimana dirumuskan dalam pengertian *trafficking* tadi adalah pengangkutan antar daerah atau antar negara, yang berarti lintas batas teritorial.¹² Di samping itu juga karena permasalahan *trafficking* sudah menjadi perhatian masyarakat dunia internasional, terbukti dari diaturnya perbuatan ini dalam berbagai konvensi internasional, dan dinyatakan sebagai perbuatan yang dilarang menurut hukum internasional.

BEBERAPA INSTRUMEN HUKUM INTERNASIONAL DAN NASIONAL BERKAITAN DENGAN *TRAFFICKING*

Bahwa *trafficking* merupakan permasalahan semua bangsa di dunia terbukti dari adanya beberapa instrumen hukum internasional yang mengatur tentang hal ini. Di antaranya adalah :

1. *Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others, 1949*. Konvensi ini pertama

kali diperkenalkan pada tahun 1904 dalam bentuk perjanjian kerjasama untuk mencegah *trafficking*. Baru pada tahun 1910 diterima sebagai sebuah konvensi, dan diperbaiki sebanyak empat kali, pada tahun 1921, 1933, 1947, dan terakhir tahun 1949.¹³

2. *Convention of Nation League on Slavery 1926* dan *Additional Convention on the Elimination of Slavery, Slave Trafficking, and Other Practices Related to Slavery, tahun 1956*.
3. *Convention Against Torture and Other Cruel Acts and Degrading Human, tahun 1977*.
- 4.. Juga ada beberapa konvensi ILO yang relevan dengan masalah ini, yaitu: *ILO Convention No. 29 on Forced Work, ILO Convention No. 105 on the Elimination of Forced Work, dan ILO Convention No 182 on Prohibition and Immediate Action to Eliminate the Worst Forms of Children's Work*.
5. Berkenaan dengan *trafficking in Women and Children*, juga dianggap bertentangan dengan *UN Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against*

¹² Dalam praktik kebanyakan kasus *trafficking* bersifat lintas teritorial. Dari 125 kasus *trafficking* yang berhasil ditangani oleh POLRI (dari 9 wilayah Polda) pada tahun 2003, separuhnya bersifat transnasional, baik karena pelakunya warga negara asing (Malaysia, Singapura), pelaku WNI tetapi tertangkap di teritorial negara lain dengan bantuan Kepolisian dari negara tersebut, atau pun korban telah berada di negara lain sebagai negara penerima. Lihat Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat (2004).*op.cit*, hal 22-26. Laporan dari negara lain menyebutkan bahwa paling sedikit 8000 perempuan Nigeria telah diperdagangkan ke dalam prostitusi jalanan di Italia oleh Mafia Rusia, sementara 5000 perempuan Albania, Moldova, dan Ukraina terjebak dalam bisnis seks di hotel-hotel, panti pijat, bahkan klub-klub eksekutif di Amerika Serikat. IOM (2001).*op.cit*, p 10. Lihat juga Raymond, Janice.G (2004). "Guide to The New UN Trafficking Protocol."p 2. Commonwealth Secretariat dalam laporan Kelompok Ahli tentang "Strategies for Combating The Trafficking in Women and Children"

tahun 2002, yang melaporkan bahwa selama 10 tahun terakhir sudah 200.000 perempuan Bangladesh diperdagangkan ke Pakistan, dan hal itu terus berlanjut hingga sekarang dengan jumlah 200-400 orang per bulan. Sejak tahun 1994 lebih kurang 5000-7000 perempuan Nepal dibawa ke India per tahun, dan beberapa tahun terakhir diperkirakan negara tujuan bagi perdagangan perempuan dari Nepal termasuk juga Hongkong.

¹³ Konvensi ini mulai berlaku 25 Juli 1951, dan lebih menitikberatkan kepada perdagangan orang untuk tujuan prostitusi, suatu pengertian awal dari *trafficking in persons*.

