

INDONESIA DALAM BELITAN KEJAHATAN LINTAS NEGARA: Kasus Perdagangan Orang pada Pekerja Migran

Oleh: Tri Nuke Pudjiastuti

Abstract

Rapid growth of transnational crimes are considered as one serious threat to global security, particularly in Indonesia. Indonesia still faces complex problems in many issues of transnational crimes. In this case, trafficking in persons is one of current issues which related with international migration. Many factors contribute to the complexity and growing fast. Even though Indonesia plays an active role in the international, bilateral and regional cooperation in the prevention and handling of transnational crimes, Indonesian foreign affairs still faces many difficulties to reduce that trafficking in persons.

Pendahuluan

Tahun 2011 merupakan tahun yang berat bagi Indonesia dalam menghadapi perdagangan orang (*trafficking in persons*). Isu yang terkait kuat tidak hanya pada perdagangan seks, tetapi juga pada perdagangan pekerja migran. Perdagangan orang yang merupakan salah satu isu penting dalam kejahatan lintas negara (*transnational crime*) sebenarnya bukan hanya persoalan bagi Indonesia saja, melainkan juga terjadi di banyak negara Asia Pasifik. Oleh karena itu, secara terus-menerus Indonesia proaktif dalam pertemuan-pertemuan yang membahas kejahatan lintas negara di tingkat internasional dan regional. Setidaknya pada tahun 2011 antara lain ada tiga pertemuan penting yang dapat dicatat di sini yaitu *Asia Pacific and Middle East Regional Conference & High Level Prosecutors Meeting* pada 17 Maret 2011 di Jakarta, yang melibatkan 32 negara Asia Pasifik dan Timur Tengah. Kemudian, pada 20 Juni 2011 diselenggarakan pertemuan ketiga *ASEAN Region Crime Prevention Foundation (ARCPF)* di Jakarta. Selain itu, *ASEAN Senior Official Meeting on Transnational Crimes (SOMTC)* ke-11 yang diselenggarakan di Singapura pada tanggal 25-29 Juli 2011. Meskipun isu terorisme menjadi isu keamanan yang paling menonjol, namun isu narkoba, perdagangan orang dan korupsi menjadi isu yang tidak kalah pentingnya.¹

¹ Lihat laporan dari Kepolisian dan Interpol Indonesia pada <http://www.komisikepolisianindonesia.com/main.php?page=artikel&id=3669> dan <http://www.interpol.go.id/>

Dari ketiga pertemuan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa persoalan kejahatan lintas negara menjadi hal yang mendesak untuk dicarikan solusinya. Berbagai upaya kerjasama dilakukan secara bilateral, regional maupun multilateral pada kenyataannya tidak mudah dicarikan jalan keluarnya.

Khusus tentang isu perdagangan orang, meskipun di tingkat ASEAN Ketua Kelompok Kerjanya adalah Filipina, Indonesia sangat berkepentingan untuk memberikan perhatian yang lebih atas isu tersebut. Setidaknya dari penilaian internasional yang dikeluarkan oleh UNHCR yang dipublikasikan oleh AS menyatakan bahwa Indonesia masih dalam posisi *tier 2*, posisi yang lebih baik dibandingkan tahun 2001 dimana, saat itu Indonesia berada di posisi *tier 3*. *Tier 2* adalah negara-negara yang pemerintahannya tidak sepenuhnya memenuhi standar minimum TVPA (*Trafficking Victims Protection Act's*), tetapi telah membuat upaya yang signifikan untuk membawa diri menjadi sesuai dengan standar-standar minimum tersebut. Meskipun sebenarnya penilaian tersebut bukan sebagai patokan dalam mencari solusi penyelesaiannya, tetapi setidaknya memberi gambaran bahwa perdagangan orang di Indonesia masih merupakan masalah serius.

Indonesia sebagai negara sumber tenaga kerja yang bekerja di luar negeri, diperkirakan sekitar 6,5 juta hingga 9 juta orang yang bekerja

[id/berita/421-somtc-ke-11-di-singapura](http://www.komisikepolisianindonesia.com/main.php?page=artikel&id=3669) (keduanya diunduh pada 5 Agustus 2011).

di luar negeri (legal maupun yang tidak legal), termasuk terdapat 2,6 juta di Malaysia dan 1,8 juta di Saudi Arabia, dengan sekitar 69 persen adalah pekerja perempuan. Diperkirakan 43 hingga 50 persen bekerja di sektor domestik yang terindikasi mengalami praktek perdagangan orang. Setidaknya dari data IOM menunjukkan ada 3.840 orang pekerja migran asal Indonesia yang terkena perdagangan orang, dimana 90 persennya adalah perempuan. Sementara itu data lain yang dikeluarkan oleh IOM tahun 2010 menunjukkan perdagangan orang Indonesia ke luar negeri mencapai 82 persen, sedangkan sisanya 18 persen menjadi perdagangan orang di dalam negeri Indonesia.²

Lepas dari pro dan kontra angka dalam data yang dikemukakan IOM tersebut, setidaknya kasus-kasus beberapa bulan terakhir yang dialami para pekerja migran telah menunjukkan bahwa persoalan perdagangan orang sangat serius dan masih terus membelit Indonesia.³ Untuk itu, tulisan ini menganalisis belitan persoalan perdagangan orang di Indonesia, dengan dimulai membahas bagaimana pergeseran pemaknaan perdagangan orang dan perkembangannya di Indonesia, yang dalam kenyataan sejauhmana keterkaitannya dengan persoalan kejahatan trans-

nasional lainnya. Diketahui bahwa permasalahan terbesar pada persoalan ini akibat peraturan dan pengaturan di dalam negeri Indonesia, mulai dari perekrutan hingga pemberangkatan. Namun faktor internasional menjadi ikut menentukan terjadi atau tidaknya perdagangan orang. Untuk itu, setelah penggambaran kondisi perdagangan orang di Indonesia, dalam upaya mencari jalan keluarnya persoalan tersebut dianalisis dari perspektif politik luar negeri Indonesia. Secara khusus saat Indonesia sebagai Ketua ASEAN, yang sebenarnya dapat berperan penting dalam mempengaruhi upaya penanganan perdagangan orang di tingkat regional dan internasional.

Pergeseran Pengertian Perdagangan Orang

Perdagangan orang selama ini tidak memasukan pekerja migran yang mengalami masalah pelanggaran HAM menjadi bagiannya, namun dalam perkembangannya ternyata telah terjadi pergeseran pemaknaannya. Pada dasarnya segala aktivitas mobilitas manusia yang dapat dikategorikan sebagai bagian dari perdagangan orang mengacu pada definisi perdagangan orang dalam Resolusi PBB (*General Assembly Resolution*) Nomor 55/25 Tahun 2000, yang dimaksud perdagangan orang adalah:⁴

“(a). Trafficking in persons shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring 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. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs”

² Lihat laporan United States Department of State, *2011 Trafficking in Persons Report- Indonesia*, 27 June 2011. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e12ee734b.html> (diunduh pada 4 Agustus 2011).

³ Setidaknya pada bulan Juni 2011 ini pemberitaan tentang tenaga kerja Indonesia (TKI) menghadapi hukuman berat karena telah melakukan pembunuhan atau pencurian di Malaysia maupun di Arab Saudi. Antara lain, kasus hukum gantung yang dialami Ruyati, TKI asal Bekasi atau Supriyadi, TKI asal Sumbawa Barat akan dihukum gantung di Kuching Malaysia maupun tiga TKI asal Lombok Barat telah dijatuhi hukuman di Penjara Klang Johor Bahru. Bahkan ada tiga orang TKI yang dijatuhi hukuman 15 tahun di Penjara Klang Johor Bahru. Ketiganya berasal dari Lombok Barat dan dituduh melakukan pencurian, tetapi semuanya tanpa bukti. Ketiga TKI itu, yakni Muhammadun, 40 tahun, asal Desa Gelogor, akan bebas pada 3 Juni 2012. Samsul Hakim, 23 tahun, asal Desa Tempos Gerung dan Marahum, 30 tahun, asal Desa Banyu Urip. Samsul Hakim dan Marahum akan bebas pada 2017. Tiga orang TKI asal NTB juga kedapatan tewas di Tabuk, Arab Saudi. Mereka adalah Fathul Mubarak bin Faesal Alidi, 27 tahun, asal Desa Gapuk, Lombok Barat karena menjadi korban penembakan di dadanya dan jenazahnya ditemukan di perkebunan. Warni binti Mahrip Sahmin, 29 tahun, asal Desa Ubung, Lombok Tengah, tewas bunuh diri. Seorang lainnya, Nurul Alfiah binti Muhtar Lano, 30 tahun, asal Lombok Tengah yang dilaporkan sakit serius. Lihat berita di Tempo Interaktif, 23 Juni 2011 dalam http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa_lainnya/2011/06/23/brk.20110623-342797.id.html (diunduh pada 23 Juni 2011).

⁴ “General Assembly Resolution 55/25 of 15 November 2000-Annex 2. Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime” pasal 3 ayat (a). Lihat United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, Geneva: United Nations, 2004, hlm. 42.

(Perdagangan orang dapat diartikan yaitu rekrutmen, transportasi, pemindahan, penyembunyian atau penerimaan seseorang, dengan ancaman atau penggunaan kekerasan atau bentuk-bentuk tekanan lain, penculikan, pemalsuan, penipuan atau pencurian, atau penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, ataupun penerimaan/pemberian bayaran, atau manfaat sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang tersebut untuk dieksploitasi, yang secara minimal termasuk eksploitasi lewat prostitusi atau bentuk-bentuk eksploitasi seksual lainnya, kerja atau pelayanan paksa, perbudakan atau praktek-praktek yang menyerupainya, adopsi ilegal atau pengambilan organ-organ tubuh.

Selain itu, Konvensi secara jelas memberikan batasan yang diperdagangkan akan masuk kategori perdagangan orang atau tidak, yaitu pada pasal 3 ayat (b) sampai (d):⁵

(b) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used; (c) The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered “trafficking in persons” even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article; (d) “Child” shall mean any person under eighteen years of age.

(b) Persetujuan korban perdagangan orang terhadap eksploitasi yang dimaksud yang dikemukakan dalam subalinea (a) artikel ini tidak akan relevan jika salah satu dari cara-cara yang dimuat dalam subalinea (a) digunakan; (c) Perekrutan, pengiriman, pemindahan, penampungan atau penerimaan seorang anak untuk tujuan eksploitasi dipandang sebagai “perdagangan orang” bahkan jika kegiatan ini tidak melibatkan satu pun cara yang dikemukakan dalam subalinea (a) pasal ini; (d) “Anak” adalah setiap orang yang berumur di bawah delapan belas tahun.

Dari definisi tersebut kemudian Indonesia mengembangkannya dalam *Buku Pegangan Pemberantasan Perdagangan Orang* dan dirinci

maksud dari perdagangan orang adalah “kejahatan kemanusiaan yang terjadi apabila mencakup serangkaian proses, cara dan tujuan”. Secara rinci yang dimaksud adalah: ⁶ (i). Proses yaitu suatu proses perbuatan yang melakukan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau pada saat penerimaan; (ii). Cara adalah perbuatan yang menggunakan cara-cara seperti melakukan ancaman, penggunaan kekerasan, penculikan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau jeratan hutang. Biasanya memanfaatkan posisi rentan korban sehingga mau menerima pemberian/penerimaan pembayaran atau keuntungan untuk memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas korban.⁷ (iii). Tujuan adalah adanya tujuan utama yaitu eksploitasi, dimana di dalamnya termasuk pelacuran, kerja paksa, perbudakan, kekerasan seksual, atau transplantasi organ.

Pengertian ini dapat dimaknai bahwa apabila salah satu dari proses, cara dan tujuan yang dimaksud terpenuhi maka sudah bisa dikelompokkan sebagai tindak pidana perdagangan orang. Dalam buku tersebut juga dijelaskan bahwa apabila korbannya adalah anak (usia di bawah 18 tahun, termasuk yang masih dalam kandungan), meskipun tidak memenuhi cara-cara di atas, sudah merupakan tindak pidana perdagangan orang.⁸

Meskipun Indonesia baru meratifikasi Konvensi tersebut pada tahun 2007,⁹ namun pengertian di atas telah menjadi dasar dalam definisi perdagangan perempuan dan anak sebagaimana tertuang dalam *Keputusan Presiden RI Nomor. 88 Tahun 2002* tentang RANP3A, yang menyatakan:

⁶ Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, *Buku Pegangan Pemberantasan Perdagangan orang*, (Jakarta: KPP RI, 2008), hlm. 12-13.

⁷ Harkristuti Harkrisnowo, *Laporan Perdagangan Orang di Indonesia*, (Jakarta, Sentra HAM UI, 2003).

⁸ Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, *Ibid.*, 2008.

⁹ Pengesahannya melalui diterbitkannya *Undang-undang No.21 Tahun 2007* tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, *Undang-undang No.5 Tahun 2009* tentang Pengesahan Konvensi PBB Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi dan *Undang-undang No.14 Tahun 2009* tentang Pengesahan Protokol untuk Mencegah, Menindak, dan Menghukum Perdagangan Orang terutama Perempuan dan Anak-anak – Melengkapi Konvensi PBB Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi.

⁵ *Ibid.*

“Perdagangan perempuan dan anak adalah segala tindakan pelaku (trafficker) yang mengandung salah satu atau lebih tindakan perekrutan, pengangkutan antardaerah dan antarnegara, pemindahtanganan, pemberangkatan, penerimaan dan penampungan sementara atau di tempat tujuan --perempuan dan anak-- dengan cara ancaman, penggunaan kekerasan verbal dan fisik, penculikan, penipuan, tipu muslihat, memanfaatkan posisi kerentanan (misalnya ketika seseorang tidak memiliki pilihan lain, terisolasi, ketergantungan obat, jebakan hutang, dan lain-lain), memberikan atau menerima pembayaran atau keuntungan, di mana perempuan dan anak digunakan untuk tujuan pelacuran dan eksploitasi seksual (termasuk *phaedopili*), pekerja migran legal maupun ilegal, adopsi anak, pekerjaan jermal, pengantin pesanan, pembantu rumah tangga, mengemis, industri pornografi, pengedaran obat terlarang, dan penjualan organ tubuh serta bentuk-bentuk eksploitasi lainnya”.

Pengertian tersebut pada kenyataannya telah memperluas cakupan dari perdagangan orang. Sebelumnya dalam banyak kajian perdagangan orang yang cenderung hanya diasosiasikan dengan perdagangan orang untuk eksploitasi seks saja. Hal itu dapat dipahami mengingat sebelumnya pengertian dalam *Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others* yang disahkan pada tahun 1949 menjelaskan bahwa makna *trafficking* hanya dibatasi dengan segala aktivitas prostitusi. Demikian pula pada *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (the CEDAW Convention)* yang berlaku mulai 31 Januari 2001, setelah diratifikasi 166 negara tidak cukup menjelaskan maksud dari *trafficking* selain seperti konfensi sebelumnya. Bahkan pada pasal 6 pada Konvensi CEDAW menjelaskan bahwa “*take all appropriate measures, including legislation, to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women*”.¹⁰

Dengan adanya pergeseran pengertian di atas, membuat segala aktivitas yang menjadi salah satu dari proses, cara dan tujuannya memenuhi, padahal bukan untuk kepentingan seksual, dapat menjadi bagian dari perdagangan

¹⁰ Lihat *Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others*, 1949 dan *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (the CEDAW Convention)*, 1999.

orang. Terlebih lagi pada saat pengiriman tenaga kerja keluar negeri yang ternyata usianya masih bawah umur dari ketentuan, dimana lebih muda dari 18 tahun ini telah dapat dikategorikan perdagangan orang.

Menjadi luasnya pengertian perdagangan orang tersebut sebenarnya dimaksudkan untuk semakin memperketat perlindungan terhadap warga negara. Namun di sisi lain, upaya perlindungan terhadap warga negara Indonesia dan upaya penjeratan perekrut, penampung atau pengirim tersebut lebih memberikan dampak negatif kepada para warga negara.¹¹

Perdagangan Orang di Indonesia

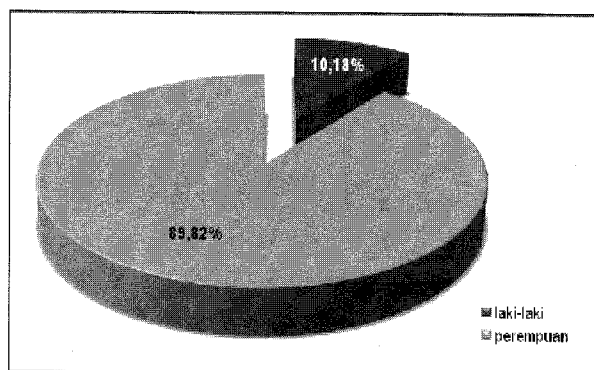
Persoalan perdagangan orang mayoritas terkait dengan pengiriman pekerja migran, pada kenyataannya didominasi oleh perempuan dan anak yang merupakan korban utamanya dan menempatkan mereka pada posisi yang paling berisiko dan rentan secara fisik maupun psikis dan sosial. Hal itu dibuktikan dalam beberapa tahun terakhir data IOM, sebagaimana gambar 1, menunjukkan perdagangan perempuan di Indonesia dari tahun 2005-2009 mencapai 89,72 persen, dibandingkan perdagangan laki-laki hanya mencapai 10,18 persen.¹² Perdagangan perempuan tersebut sebenarnya tidak lepas dari banyaknya perempuan pekerja migran dari Indonesia yang tidak berdokumen, berdokumen aspal atau tidak berkualitas yang mengakibatkan mereka masuk dalam kehidupan yang tidak manusiawi.

Persoalan perdagangan orang jelas bukan sesuatu yang baru terjadi¹³ dan bukan saja

¹¹ Lihat hasil penelitian Tim P2P-LIPI, *Perempuan dan Globalisasi: Studi Kasus Trafficking di Kabupaten Karawang*, (dalam proses) Jakarta, LIPI Press, 2011.

¹² Data IOM Maret 2005 s/d Oktober 2009.

¹³ Perdagangan orang sebenarnya secara sederhana telah terjadi jaman raja-raja Jawa bertahta, dimana perempuan seringkali “dijual” atau diserahkan oleh keluarganya agar keberadaan keluarga tersebut terjaga dari penguasa. Hal ini telah membentuk landasan dengan meletakkan perempuan sebagai barang dagangan untuk memenuhi nafsu lelaki dan untuk menunjukkan adanya kekuasaan dan kemakmuran. Sementara itu pada masa penjajahan Belanda telah terbentuk industri seks menjadi lebih terorganisir dan berkembang pesat yaitu untuk memenuhi kebutuhan pemuasan seks seperti serdadu, pedagang dan para utusan. Keadaan serupa pada masa pendudukan Jepang (1941-1945) dan komersialisasi seks terus berkembang hingga sekarang. Lihat Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat,



Sumber: IOM, 2009

Gambar 1. Perbandingan Perdagangan Orang (Maret 2005–Oktober 2009)

Tabel 1. Kategori Usia Orang Indonesia yang Diperdagangkan (Maret 2005–Oktober 2009)

Jenis	Usia Anak		Usia Dewasa		Total		Penambahan jumlah
	s/d 2008	s/d 2009	s/d 2008	s/d 2009	s/d 2008	s/d 2009	
Perempuan	671	708	2.202	2.469	2.873	3.177	304
Laki-laki	142	148	207	218	349	364	15
Jumlah	808	856	2.409	2.687	3.222	3.541	319

Sumber: Data IOM Maret 2005 s/d Oktober 2008 dan data terakhir 2009

perdagangan orang dalam suatu wilayah atau lintas wilayah dalam suatu negara, melainkan juga lintas negara. Selain itu, dari kategori usia, tidak saja usia dewasa, tetapi juga di bawah usia. Oleh karena itu maka seringkali dalam membicarakan perdagangan orang adalah juga membicarakan perdagangan anak.

Tabel 1 di atas memperlihatkan bahwa meskipun persentase perempuan usia anak yang diperdagangkan itu tidak sebanyak perempuan usia dewasa, tetapi keduanya merupakan persoalan yang lebih dominan dibandingkan laki-laki yang diperdagangkan. Perbandingan data tahun 2008 dan 2009 memperlihatkan kenaikan jumlah 95,3 persen yang terjadi pada perdagangan perempuan dibandingkan kenaikan persentasenya laki-laki hanya 4,7 persen dari total jumlah penambahan.

Meskipun tidak dapat dipastikan kapan perdagangan perempuan lintas negara mulai terjadi di Indonesia. Namun dengan adanya feminisasi migrasi pada awal tahun 1980-an di kawasan Asia, dimana Indonesia merupakan salah satu dari negara asal, menjadikan banyak

perempuan bekerja sebagai pekerja migran yang terkena praktek perdagangan orang.¹⁴ Perdagangan perempuan mudah terjadi mengingat banyak perempuan yang bekerja sebagai pekerja migran (*contract migrant worker*) dengan kemampuan atau keahlian dan pendidikan rendah. Hal itu merupakan daya tarik tersendiri bagi sindikat melakukan perdagangan perempuan lintas negara.¹⁵ Pada saat itu baru Thailand dan Filipina

¹⁴ Migrasi pekerja (*contract labour flow*) dapat dikatakan mulai pada tahun 1970-an yang utamanya ke negara-negara Timur Tengah. Sedangkan pada 1980-an terjadi pergeseran tujuan yang lebih banyak ke negara-negara Macan Asia (Singapura, Taiwan, Hong Kong), dan Jepang. Pada tahun 1980-an pula ditandai bahwa perempuan mendominasi jumlah migrasi pekerja sehingga seingkali pada tahun-tahun itu disebut dengan feminisasi migrasi. Lihat Stephen Castles dan Mark Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, (London: MacMillan Press Ltd, 1993), hlm. 152-161. Sementara itu menyitir dari data PBB tahun 2003 bahwa ada empat negara pengirim utama di Asia antara tahun 1979-1996, yaitu Srilanka, Indonesia, Filipina, dan Thailand. Lihat juga Kaiko Yamanaka dan Nicola Piper, "Feminized Migration in East and Southeast Asia: Policies, Actions and Empowerment", *Occasional Paper No. 11*, This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Desember 2005, hlm 3.

¹⁵ Christina Wille, "Literature and Debates on Women's International Labour Migration, dalam Asia Pacific Migration Research Network, *Female Labour Migration in South East Asia: Change and Continuity*, Thailand: Asian Research Center for Migration

Penghapusan Perdagangan orang (Trafficking in Persons) Di Indonesia Tahun 2004-2005, (Jakarta, 2005).

yang dikenal sebagai negara pemasok utama perdagangan perempuan, sedangkan Indonesia belum masuk kategori tersebut.

Akan tetapi pada tahun 2003 data Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB -- *United Nations*) menunjukkan bahwa Indonesia sudah termasuk sebagai negara pemasok utama, selain Filipina dan Thailand.¹⁶ Sebagai negara asal orang yang diperdagangkan sangat sulit posisinya, mengingat proses perdagangan orang tersebut melekat erat pada pola-pola pengiriman tenaga kerja ke luar negeri. Sebenarnya bukan tanpa upaya negara melindungi warga negaranya, bahkan hal itu telah jauh sebelumnya telah diantisipasi, yaitu dengan diterbitkan Undang-undang (UU) No.39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia (HAM) dan UU No.26 Tahun 2000, secara cepat pula dilakukan tindakan rencana aksi anti perdagangan orang melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres RI) No.88 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan (*Trafficking*) Perempuan dan Anak (RAN P3A).

Pada awalnya, RAN P3A menjadi semacam aksi politis, mengingat tidak ada aksi sebelumnya yang dilakukan¹⁷ dan pada waktu itu memang masih dalam euforia penegakan demokrasi dan HAM di Indonesia. Euforia tersebut terlihat secara berturut turut Indonesia memberikan ekstra perhatian pada peraturan dan konvensi yang terkait dengan HAM pada banyak persoalan, termasuk pada persoalan perdagangan orang yang dikategorikan melanggar HAM. Sebagaimana ketentuan adanya peninjauan kembali setelah lima tahun maka pada RANP3A kedua dikembangkan sesuai dengan misinya tidak hanya pemberantasan tetapi juga pencegahan yang

melibatkan berbagai institusi di tingkat pusat hingga ke daerah.

Pada tahun 2005, berdasarkan berbagai studi, seperti yang dilakukan oleh *International Catholic Migration Commission (ICMC)* dan *American Center for International Labor Solidarity (ACILS)*, ditengarai bahwa ada beberapa propinsi di Indonesia yang utamanya merupakan daerah sumber namun ada beberapa kabupaten/kota di propinsi itu yang juga diketahui sebagai daerah penerima atau yang berfungsi sebagai daerah transit. Tabel 2 di bawah pada dasarnya merupakan data perdagangan orang secara keseluruhan, namun dari data tersebut sebenarnya didominasi oleh perempuan dan anak yang diperdagangkan. Tabel tersebut menunjukkan bahwa sampai dengan tahun 2005 ada 12 propinsi yang merupakan propinsi sumber, 16 propinsi yang digunakan transit dan 12 propinsi daerah tujuan. Bila dibandingkan jumlah propinsi memang wilayah sumber tidak sebanyak propinsi yang digunakan sebagai daerah transit, tetapi kabupaten/kota yang merupakan daerah sumber jumlahnya jauh lebih banyak dibandingkan dengan yang lainnya.

Sedangkan data perdagangan orang yang diperdagangkan ke luar negeri kebanyakan melalui daerah transit yang pada umumnya berada di daerah perbatasan atau kota-kota besar yang mempunyai fasilitas perhubungan yang baik. Tabel 3 menunjukkan propinsi yang merupakan sumber utama, transit dan penerima perdagangan perempuan di luar negeri. Artinya, Indonesia tidak mengherankan bila masih masuk kategori masih menghadapi persoalan yang serius dalam hal perdagangan perempuan.

Jika data yang tertuang dalam tabel 2 dan tabel 3 di atas dibandingkan dengan data terakhir (2009) maka besarnya persentasi jumlah perempuan yang terkena perdagangan orang mengalami kenaikan jumlah yang signifikan. Bahkan bila melihat data UNODC seluruh provinsi telah menjadi sumber perdagangan perempuan. Demikian pula, menurut laporan yang disusun oleh tim yang dipimpin Utusan Khusus AS anti perbudakan, bahwa tiap provinsi dari 33 provinsi di Indonesia merupakan tempat asal dan tujuan perdagangan orang. Tempat asal yang paling signifikan adalah provinsi di Jawa.

(ARCM), 2001, hlm. 11–12.

¹⁶ <http://www.unodc.un.or.th/material/document/RegionalProfile.pdf.SWOP> (diunduh pada 4 Januari 2010)

¹⁷ Lihat isi *Keppres RI Nomor 88 Tahun 2002* tentang RANP3A pada pasal 2 dimana pada hakekat dan tujuan adanya RAN-P3A adalah untuk: (i). menjamin peningkatan dan pemajuan atas upaya-upaya perlindungan terhadap korban perdagangan orang, khususnya terhadap perempuan dan anak; (ii). mewujudkan kegiatan-kegiatan baik yang bersifat preventif maupun represif dalam upaya melakukan tindakan pencegahan dan penanggulangan atas praktek-praktek perdagangan orang khususnya terhadap perempuan dan anak. (iii). mendorong untuk adanya pembentukan dan/atau penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tindakan perdagangan orang khususnya terhadap perempuan dan anak.

Tabel 2. Daerah Sumber, Transit dan Penerima Perdagangan Orang di Indonesia.

Daerah Sumber	Daerah Transit	Daerah Penerima
Prop. Sumatera Utara: Medan, Deli Serdang, Serdang Bedagai, Simalungun, Pematang Siantar, Asahan, Langkat, Tebing Tinggi, Labuhan Batu, Tapanuli Selatan, Dairi, Langkat, Binjai	Belawan, Medan, Padang Bulan, Deli Serdang, Serdang Bedagai, Asahan, Tanjung Balai maupun Kabupaten Labuhan Batu	Deli Serdang, Medan, Belawan, Serdang Bedagai, Simalungun.
-	Prop. Riau: Tanjungbalai, Karimun, Dumai	Tanjung Balai Karimun, Dumai, Pekanbaru.
-	Prop. Kepulauan Riau: Batam, Tanjung Pangkor	Batam
Prop. Lampung	Lampung Selatan	Lampung Selatan
-	Prop. DKI Jakarta: Jakarta Pusat, Barat, Timur, Utara, Selatan.	Jakarta Pusat, Barat, Timur, Utara, Selatan.
Prop. Jawa Barat: Sukabumi, Tangerang, Bekasi, Indramayu, Bandung, Karawang, Bogor, Cianjur, Ciroyom, Bekasi, Sawangan, Depok, Cirebon, Kuningan.	Bandung, Losari dan Cirebon	-
Prop. Jawa Tengah: Banyumas, Magelang, Purwokerto, Cilacap, Semarang, Tegal, Pekalongan, Purwodadi, Grobogan, Jepara, Boyolali	Cilacap, Solo	Baturaden, Solo
Prop. Jawa Timur: Banyuwangi, Nganjuk, Madiun, Kediri, Surabaya, Blitar, Jember, Gresik	Surabaya	Surabaya
Prop. Bali: Denpasar, Trunyan, Karangasem, Kintamani, Bangli	Denpasar	Prop. Bali: Denpasar, Trunyan, Karangasem, Kintamani, Bangli
Prop. Kalimantan Barat: Pontianak	Entikong, Pontianak	Pontianak
Prop. Kalimantan Timur: Samarinda	Balikpapan, Nunukan, Tarakan	Balikpapan, Samarinda
-	Prop. Sulawesi Selatan: Pare-pare, Makassar, Sengkang, Watampone.	-
Prop Sulawesi Utara: Manado	Bitung	-
Prop. Sulawesi Tenggara	-	-
Prop. Nusa Tenggara Barat	Mataram	Pantai Senggigi, Sumbawa.
Prop. Nusa Tenggara Timur	-	-
-	Prop. Maluku Utara: Ternate	-
-	Prop. Papua: Serui	Biak, Fak-fak, Timika

Sumber: Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat, 2005 (yang diolah dari Rosenberg, 2003; Harkristuti Harkrisnowo, 2003; PKPA, 2004.)

Kalimantan Barat, Lampung, Sumatra Utara, dan Sumatra Selatan.¹⁸

Sementara itu, bila dilihat dari mereka yang berhasil dipulangkan dari Malaysia, Saudi Arabia, Singapura, Jepang, Syria, Kuwait, dan Iraq, di samping yang telah terjadi di Indonesia berasal dari provinsi yang sebagai pemasok utama. Hal itu dapat dilihat pada tabel 4. Sementara itu, bila

dilihat dari hasil kajian Migrant Care tahun 2009, menunjukkan bahwa setiap tahun sedikitnya 450.000 warga negara Indonesia, dengan persentase 70 persen adalah perempuan yang bekerja di luar negeri.¹⁹ Dari jumlah tersebut diindikasikan sekitar 46 persen menjadi korban perdagangan orang. Angka yang ada tidak dapat dipastikan, mengingat perdagangan orang tersebut dapat dikategorikan kriminal, yang tidak semuanya

¹⁸ United States Department of State, *Trafficking in Persons Report 2010 - Indonesia*, 14 June 2010, Lihat: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c1883ecc.html> (diakses pada 26 Oktober 2010).

¹⁹ Hasil wawancara dengan staf dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI beberapa kali pada Agustus 2010.

Tabel 3. Daerah Sumber, Transit dan Penerima Perdagangan Perempuan dan Anak Indonesia Ke Luar Negeri

Daerah Sumber	Daerah Transit	Daerah Penerima
Prop. Sumatera Utara	Medan	Asia Tenggara (Singapura, Malaysia, Brunei, Filipina, Thailand), Timur Tengah (Arab Saudi), Taiwan, Hong Kong, Jepang, Korea Selatan, Australia, Amerika Serikat.
Prop. Lampung		
Prop. Riau	Batam.	
Prop. DKI Jakarta	Jakarta.	
Prop. Jawa Barat	-	
Prop. Jawa Tengah	Solo	
Prop. Jawa Timur	Surabaya	
Prop. Kalimantan Barat	Pontianak, Entikong	
Prop. Kalimantan Timur	Nunukan	
Prop. Sulawesi Utara	-	
Prop. Bali	-	
Prop. Nusa Tenggara Barat	-	

Sumber: Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat, 2005 (yang diolah dari Rosenberg, 2003 dan PKPA, 2004)

dapat diungkap. Namun setidaknya dari perkiraan data di atas menunjukkan persoalan yang serius terjadi pada warga negara Indonesia yang tidak cukup mendapatkan perlindungan haknya di dalam maupun di luar negeri.

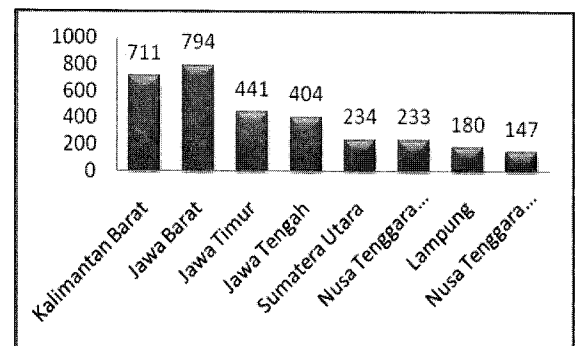
Indonesia sebagai sumber atau semacam pemasok untuk negara-negara maju, hal itu sejalan dengan negara-negara tujuan bagi pekerja migran Indonesia. Selain menjadi negara sumber, diindikasikan bahwa Indonesia juga menjadi negara penerima dan atau transit untuk perdagangan orang internasional. Setidaknya pada tahun 2002 ada 150 pekerja seks asing, yang diantaranya ada yang berkedok sebagai pekerja migran beroperasi di luar hotel-hotel di Batam, Provinsi Riau. Para perempuan itu kabarnya berasal dari Thailand, Taiwan, Cina, Hong Kong dan beberapa negara Eropa termasuk Norwegia. Sementara itu, warga negara Republik Rakyat China diduga sebagai otak penyelundupan dan perdagangan orang.²⁰ Data tahun 2010 pelaku perdagangan orang (*trafficker*) juga menggunakan internet terutama *social networking* seperti Facebook untuk merekrut korban, terutama anak-anak untuk perdagangan seks. Beberapa perempuan asing dari daratan Cina, Thailand, Asia Tengah, dan Eropa Timur menjadi korban perdagangan seks di Indonesia.

²⁰Lihat *Jakarta Post*, 13 Desember 2002 dan *Media Indonesia*, 11 Maret 2004.

Sementara itu, mobilitas pergi ke luar negeri atau yang masuk ke Indonesia tersebut tidak dapat dilepaskan dari berbagai pihak yang tidak saja melibatkan organisasi kejahatan lintas batas (*transnational organization crime/TOC*), tetapi juga melibatkan lembaga, perseorangan, bahkan tokoh masyarakat dan keluarga terdekat bagi korban tersebut. Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh ICMC menunjukkan bahwa ada beberapa kategori pelaku yang terlibat dalam perdagangan orang:²¹ (i). perusahaan perekrut tenaga kerja; (ii).

²¹ Ruth Rosenberg (Ed.), *Perdagangan Perempuan dan Anak di Indonesia*, (Jakarta: International Catholic Migration Commission/ICMC, 2003), hlm 23-25.

Tabel 4. Jumlah Perdagangan Orang yang Berhasil Dipulangkan Berdasarkan Asal Provinsi (Data Maret 2005–September 2009)



Sumber: IOM, 2009

calo atau sponsor; (iii). oknum aparat pemerintah; (iv). Majikan; (v). pemilik atau pengelola rumah bordil; (vi). calo pernikahan; (vii). orang tua dan sanak saudara; (viii). Suami.

Secara umum perdagangan orang terjadi paling banyak melalui pola dan prosedur pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, yang umumnya bekerja sebagai pembantu rumah tangga, pelayan restoran, pekerja pabrik dan perkebunan, selain bekerja dalam industri hiburan, yaitu sebagai pekerja seks. Pekerja migran ini rentan pada eksploitasi mulai dari perekrutan, selama bekerja hingga kembali. Persoalan klasik yang terus muncul, yaitu mulai direkrut melalui jalur resmi maupun ilegal, yang sering kali para migran sendiri tidak menyadari perbedaannya.

Beberapa persoalan umum yang terjadi dari hasil-hasil penelitian menunjukkan trend yang sama atas persoalan-persoalan yang dihadapi pekerja migran yang terlilit perdagangan orang, yaitu: ²² (i). uang kerja tidak dibayar (85 persen); (ii). jam kerja yang panjang melewati batas (80 persen); (iii). hambatan bekerja (77 persen); (iv). pelecehan kata-kata maupun psikis (75 persen); (v). penahanan paspor (66 persen).

Selain itu, adanya peningkatan jumlah perdagangan perempuan yang drastis terjadi yaitu di Timur Tengah, dimana para perempuan pekerja domestik (pembantu rumah tangga) asal Indonesia mengalami perkosaan. Bahkan, dari data survai tahun 2010 yang dilakukan IOM terhadap 471 orang pekerja migran yang kembali dari Timur Tengah, terdapat 161 orang pekerja migran perempuan yang pulang membawa anak, yang dilahirkan di Timur Tengah. Diperkirakan sekitar 50 persen perempuan pekerja migran pernah mengalami perdagangan orang.²³

Dilihat dari akar permasalahan perdagangan orang pada pekerja migran, sebenarnya lebih banyak bersumber pada persoalan peraturan dan pengaturan mulai dari rekrutmen hingga pemberangkatan.²⁴ Namun demikian, persoalan di luar negeri yang merupakan dampak

ketidakterbacaan proses di Indonesia, menjadi catatan penting yang tidak dapat diabaikan. Perlindungan kepada warga negara Indonesia di luar negeri merupakan kewajiban mutlak yang harus dijalankan oleh pemerintah, yang dalam hal ini di bawah koordinasi Kementerian Luar Negeri. Guna memperluas fungsi perlindungan warga negara Indonesia dan bantuan hukum Indonesia, Kementerian Luar Negeri melakukan perluasan sistem pelayanan warga negara (*citizen services*) di sembilan perwakilan RI di luar negeri, yaitu KBRI Abudhabi, KBRI Riyad, KBRI Kuwait, KJRI Johor Baru, KJRI Hongkong, KJRI Kinabalu, KJRI Jedah, KJRI Dubai, dan KBRI Kuala Lumpur. Pelayanan tersebut merupakan pelayanan 3 jam kurang.²⁵

Namun demikian, pengetahuan dan informasi yang didapat para pekerja migran masih belum memadai sehingga di sini terlihat peran agen di luar negeri dan PJTKI pengirim serta pengawasan dari BNP2TKI menjadi penting dalam upaya peningkatan perlindungan terhadap pekerja migran yang mengalami praktek perdagangan orang. Bahkan dari beberapa informasi menunjukkan bahwa seringkali perdagangan orang erat kaitannya dengan penyelundupan dan perdagangan narkoba maupun bentuk-bentuk kejahatan lintas negara lainnya.

Indonesia dalam Hubungan Multilateral

Indonesia secara aktif mengambil bagian di forum-forum internasional yang membahas perdagangan orang secara langsung maupun dalam kerangka kejahatan lintas negara dan pengiriman tenaga kerja ke luar negeri. Setidaknya di tingkat PBB, pada pertemuan di Majelis Umum PBB pada tanggal 17 Juni 2010 Sekretaris Jenderal PBB Ban Ki Moon menegaskan bahwa ancaman kejahatan lintas negara meningkat, tetapi kapasitas negara untuk mengatasinya mengalami keterbatasan. Hal itu ditunjang dalam perhitungan kasar bahwa perdagangan orang, yang termasuk di dalamnya perdagangan pekerja migran dalam setahun mencapai tiga puluh dua miliar dolar AS, dimana sepertiganya berasal

²² United States Department of State, *Ibid.*, 2011.

²³ *Ibid.*

²⁴ Lihat hasil penelitian dari The Institute for Ecosoc Rights dan Trade Union Rights Center, *Menangani Perbudakan Modern dari Desa: Rancang Bangun Peraturan Daerah Berbasis Perlindungan*, (Jakarta, 2008), hlm. 15-86.

²⁵ Sebenarnya sistem ini telah dicobakan terlebih dulu di enam perwakilan RI di luar negeri dan berjalan dengan baik yaitu di Singapura, Seoul, Bandar Sri Begawan, Amman, Doha dan Damaskus.

dari negara-negara Asia. Bahkan, diperkirakan keuntungan lima tahun mendatang mencapai 100 miliar dolar AS. Oleh karena itu, dapat dipahami bila Sekretaris Eksekutif *United Nations for Economic and Social in Asia Pasific* (UNESCAP/ Komisi Ekonomi dan Sosial PBB untuk Asia Pasifik) mengatakan dalam forum konferensi ekonomi regional bahwa sektor swasta perlu memainkan peranan lebih dibandingkan dengan badan PBB atau organisasi pelaksana hukum tidak dapat lagi mengatasi kejahatan tersebut. UNESCAP mendesak perusahaan-perusahaan untuk menandatangani prakarsa atau protokol baru PBB yang diberi nama *Athens Ethical Principles*. Prakarsa tersebut intinya perusahaan memberikan bantuan pendidikan masyarakat tentang perdagangan orang. Sejauh ini telah sepuluh ribu perusahaan yang menandatangani prakarsa atau protokol tersebut dan hanya sedikit di Asia.²⁶

Bila melihat dari persoalan perdagangan orang di Indonesia yang terkait dengan pekerja migran, prakarsa tersebut agak sulit diterapkan karena membutuhkan klarifikasi dan penegasan yang lebih lanjut dalam kerangka Indonesia. Mengingat yang paling berperan dalam pengiriman pekerja migran ternyata bukanlah pemerintah tetapi pihak swasta, yaitu PJTKI. Persoalan terbesar adalah pada PJTKI yang tidak sesuai dengan peran seharusnya sebagai institusi bisnis penerahan tenaga kerja keluar negeri. Besarnya peranan PJTKI ini membuat BP2TKI sebagai lembaga resmi yang ditunjuk oleh pemerintah untuk mengelola tidak mampu memfasilitasi dengan baik.

Sementara itu, dalam forum yang sejak awal tahun dua ribuan yang salah satunya diprakarsai oleh Indonesia yaitu *Bali Process*, yang merupakan forum pencegahan dan pemberantasan perdagangan dan penyelundupan orang, menghasilkan beberapa kesepakatan pada pertemuan terakhirnya pada bulan Maret 2011 yang lalu. Sejumlah 32 negara di kawasan Asia Pasifik bersepakat mengambil pendekatan regional untuk penanganannya. Upaya menjaga *human security* ditegaskan sebagai bagian yang tidak

terpisahkan dalam upaya penanganannya. Akan tetapi, pengalaman keberadaan *Bali Process* selama ini belum menunjukkan kemampuan untuk mempengaruhi negara pengirim atau penerima yang bermasalah. Artinya, forum tersebut masih lebih banyak sebagai forum konsultasi.

Sebenarnya Indonesia merupakan salah satu anggota forum negara-negara pengirim, transit maupun tujuan bagi pekerja migran di Asia yaitu Forum *Columbo Process*. Forum *Colombo Process*²⁷ atau Pertemuan Konsultatif ke-4 Para Menteri Negara-negara Pengirim Tenaga Kerja Migran se-Asia yang dilaksanakan pada tanggal 19-21 April 2011 di Dhaka, Bangladesh secara khusus membicarakan tentang perkembangan pengiriman dan penerimaan pekerja migran dan persoalannya, sebagaimana pertemuan sebelumnya. Namun, bila memperhatikan persoalan para pekerja migran yang semakin parah, sebagaimana forum-forum internasional lainnya, forum tersebut tidak mampu memberikan tekanan atau mendesak negara penerima atau pengirim untuk melakukan perbaikan dengan memperhatikan hak-hak asasi manusia yang berlaku secara universal. Meskipun demikian, pada pertemuan terakhir tersebut terlihat kemajuan adanya kesepakatan memberikan ruang kepada masyarakat sipil menyuarakan aspirasinya tentang pekerja migran, selain forum itu dari awal mendorong terbangunnya kesepakatan-kesepakatan bilateral dan memberikan perhatian pada aturan *World Trade Organization* (WTO).²⁸

Namun demikian, payung hukum tingkat internasional yaitu Konvensi Internasional Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Perlindungan Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya tahun 1990 tidak diratifikasi oleh Indonesia. Mengulur waktu dan kekuatan yang berlebih atas konvensi internasional yang berlaku menjadikan Indonesia berkuat pada penting dan tidak penting meratifikasi. Hal itu lebih dikarenakan adanya kekuatan yang tidak beralasan, yaitu kekuatan bahwa warga negara asing akan membuat asosiasi di dalam negeri

²⁶ Lihat laporan Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat yang dituangkan dalam "Lagi, Prakarsa PBB Soal Perdagangan Manusia", *Warta Kesra*, Edisi 148, 1-14 Agustus 2011.

²⁷ Forum *Colombo Process* tersebut dihadiri delapan pejabat setingkat menteri dari 11 negara anggota *Colombo Process*, yang terdiri dari negara sumber, transit dan penerima.

²⁸ BIAM Foundation, *Report: Civil Society Consultation for The Colombo Process*, Bangladesh: Dhaka, 17-18 April 2011.

Indonesia untuk memperkuat keberadaannya bekerja di Indonesia.²⁹

Meskipun dengan meratifikasi bukan berarti permasalahan perlindungan selesai, tetapi secara internal di Indonesia, konvensi tersebut dapat menjadi rujukan utama untuk menilai kinerja pemerintah dalam melindungi hak-hak dan kesejahteraan buruh migran dan keluarganya tidak hanya pada masa penempatan, tetapi juga pada masa pra dan pasca penempatan. Ratifikasi atas konvensi ini akan bisa menjadi dasar hukum untuk menuntut perombakan dalam sistem penempatan tenaga kerja Indonesia dengan mengedepankan perlindungan dengan berbasis pada pengakuan atas hak asasi pekerja migran. Hal itu juga menunjukkan kesungguhan negara untuk memberikan perlindungan kepada rakyatnya yang menjadi pekerja migran secara lebih terarah.

Konvensi Perlindungan Hak Pekerja Migran dan keluarganya lahir bukan semata-mata karena fenomena pekerja migrasi yang umumnya melibatkan dua atau lebih wilayah hukum negara yang berbeda, melainkan juga merupakan pengakuan atas konsekuensi perdagangan barang dan jasa pada era globalisasi dimana arus perpindahan barang, jasa, dan manusia menjadi kian intensif. Fungsi instrumen hukum internasional yang utama dalam upaya pemberian jaminan perlindungan harus berada dalam kerangka hukum internasional, yaitu fungsi pencegahan, penanggulangan dan penyelesaian sengketa hukum antar negara yang terkait. Konvensi tersebut merupakan salah-satu konvensi yang relatif paling lengkap, sebab menyerap berbagai prinsip dari aturan-aturan HAM internasional, seperti hak-hak sipil-politik, hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, anti-diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan, konvensi hak anak, dan lain-lain.

Pentingnya konvensi ini tidak lepas masih adanya praktek-praktek perbudakan, seperti di negara-negara Timur Tengah dan masih banyak pekerja migran yang bekerja sebagai PRT bukan

²⁹ Berulang kali Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Indonesia memberikan pernyataan alasan tersebut ketika didesak oleh LSM dan berbagai pihak yang mempertanyakan mengapa Indonesia tidak segera meratifikasi konvensi tersebut. Lihat <http://kampungtki.com/baca/5701> (diunduh pada 24 Maret 2010).

termasuk subjek hukum perburuhan nasional. Meskipun sebenarnya telah ada upaya perlindungan atas pekerja migran yang bekerja di sektor informal yaitu di rumah tangga, sering sekali kurang tersentu hukum. Salah satunya dengan adanya konvensi tentang Larangan Perbudakan, 1953. Pasal 1 sampai dengan Pasal 3 menegaskan larangan memperlakukan seseorang berada dalam status pemilikan majikan, jual beli, tukar menukar, atau transfer untuk kerja paksa. Namun nasibnya akan sama dengan yang lain yaitu menjadi tidak efektif ketika negara penerima, seperti Saudi Arabia tidak meratifikasinya. Namun juga, pada pra dan pasca penempatan hal itu memberikan manfaat sebagai pencegahan penggunaan bandara dan pelabuhan untuk praktek sindikat perbudakan.

Sementara itu, hal lain yang penting adalah adanya ketentuan yang mencakup perlindungan bagi kalangan yang disebut dengan “non-citizen” atau “bukan warganegara”, sementara umumnya konvensi dan kovenan HAM lebih diarahkan pada pengakuan dan perlindungan hak bagi kalangan yang tergolong sebagai “warganegara”.³⁰ Konvensi Perlindungan Pekerja Migran tersebut menunjukkan tidak ada pembedaan suku bangsa, bangsa, agama dan lain-lain yang pada dasarnya semua mendapatkan HAM. Hal itu sejalan dengan hukum HAM internasional, yang menjunjung tinggi HAM setiap manusia yang warga negara maupun warga negara.³¹ Perlakukan semacam itu bagi suatu negara tidaklah mudah. Persoalan-persoalan politik dalam negeri akan sangat banyak mempengaruhinya.

Meskipun demikian, konvensi perlindungan hak pekerja migran tersebut bukan tanpa kelemahan. Sebagaimana disampaikan oleh Hikmahanto Juwono bahwa salah satu ketidakefektifan konvensi ini adalah bila hanya sepihak, yaitu negara pengirim, saja yang meratifikasi maka efektifitas konvensi ini tidak akan terwujud. Pada umumnya, negara penerima enggan untuk meratifikasi

³⁰ Konvensi tentang Perlindungan Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (*International Convention on the Protection of the Right of AU Migrant Workers and Members of Their Families*), tahun 1990.

³¹ David Weissbrodt, “The Protection of Non-Citizens in International Human Rights Law”, dalam Ryszard Cholewinski, Richard Perruchoud, Euan Macdonald (Eds.), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, (The Netherlands: Asser Press, 2007), hlm. 222.

konvensi itu, mengingat konvensi ini menjadi pintu masuk dan mengintervensi kebijakan hingga kedaulatannya. Ditekankan pula, pada umumnya negara penerima, tidak hanya memiliki pekerja migran dari Indonesia, tetapi juga dari berbagai negara. Konsekuensi merativikasi konvensi tersebut adalah harus memperlakukan sama kepada semua pekerja migran. Hal ini adalah salah satu yang dianggap memberatkan negara penerima.³²

Indonesia dalam Hubungan Bilateral

Sebagai upaya perlindungan kepada warga negara dan bantuan hukum Indonesia maka Indonesia berupaya membangun kesepakatan-kesepakatan dengan negara tujuan. Sebenarnya dorongan membangun kesepakatan bilateral sudah sejak lama menjadi perhatian Indonesia sebagai negara pengirim pekerja migran, tetapi realisasi terjadinya kesepakatan antarnegara terasa sangat alot, bila mayoritas pekerja yang dikirim pada kategori pekerja domestik atau informal dengan tingkat ketrampilannya rendah. Padahal diketahui secara persis ketika pekerja yang dikirim pada kategori terampil atau profesional kesepakatan kerja tertuang secara baik tanpa perlu adanya intervensi negara. Berbeda dengan para pekerja yang rendah ketrampilannya, diperlukan intervensi pemerintah yang baik dalam upaya melindungi hak-hak yang seringkali diabaikan oleh agen dan majikannya.

Setidaknya ada dua negara yang dapat dijadikan contoh analisis di sini, yaitu Saudi Arabia dan Malaysia, mengingat kedua negara tersebut merupakan negara tujuan dalam jumlah terbesar pertama dan kedua tenaga kerja rendah keterampilan dan negara penerima yang paling banyak persoalan dengan pekerja migran Indonesia *Pertama*, Saudi Arabia sebagai negara tujuan terbesar bagi Indonesia selama ini tidak mempunyai kesepakatan kerjasama antarpemerintah, hanya di tingkat swasta. Menjadi hal yang mengherankan berpuluh tahun praktek-praktek perdagangan orang terjadi tetapi tidak dilakukan evaluasi secara menyeluruh oleh Indonesia. Apalagi dilihat dari status kategorinya masih Tier 2 (*Watching List*) maka praktek

perdagangan orangnya lebih buruk dibandingkan di Indonesia. Hal lain yang semakin alot adalah adanya persepsi yang berbeda terhadap tenaga kerja domestik antara Indonesia dengan Saudi Arabia. Di Saudi Arabia, tenaga kerja domestik sepenuhnya bertanggungjawab majikan dan tidak terkena hukum ketenagakerjaan Saudi Arabia. Meskipun saat ini sudah mulai ada pergeseran persepsi, namun demikian keberadaan pekerja migran banyak yang belum mengalami perbaikan dan Indonesia belum juga kunjung memiliki kesepakatan kerjasama antarnegara, yang diharapkan mampu sebagai payung hukum dan perlindungan bagi para pekerja migran tersebut.

Sedikit berbeda dengan Malaysia yang merupakan negara tujuan kedua terbesar bagi pekerja migran Indonesia, ternyata sangat merugikan pekerja migran Indonesia. Akibatnya, persoalan perdagangan orang menjadi berita yang tidak kunjung ada ujungnya. Persoalan migrasi dari Indonesia ke Malaysia, sebenarnya merupakan bagian dari sejarah panjang mobilitas masyarakat Indonesia ke wilayah Malaysia, hanya pola mobilitas dan kepentingan politik dan ekonomi Malaysia yang berbeda. *Shift* pola migrasi yang lebih terkait dengan pekerja migran terjadi sejak tahun 1980an. Tingginya persentase praktik perdagangan orang dan pelanggaran HAM atas pekerja migran maka Indonesia memberlakukan moratorium menghentikan sementara yang dilakukan sejak tahun 2009 hingga dicapai Nota Kesepahaman (*Memorandum Understanding/ MoU*) baru antara kedua negara tersebut merupakan pilihan yang dianggap tepat. Akan tetapi, sejauh mana perlindungan atas pekerja migran terwadahi dalam MoU tersebut, agaknya masih perlu mendapat perhatian lebih lanjut.

Penandatanganan MoU antara Indonesia dan Malaysia pada akhir Maret 2010 merupakan saat penting bagi kelanjutan hubungan Indonesia-Malaysia yang terkait dengan pengiriman pekerja migran ke Malaysia. Dengan ditandatnganinya maka dibuka kembali pengiriman pekerja migran ke Malaysia, setelah sejak akhir bulan Juni 2009 dihentikan melalui moratorium. Upaya penghentian terkait dengan masih banyak tidak terlindunginya para pekerja migran formal maupun informal yang bekerja di Malaysia.

³² Hikmahanto Juwono, "Perlindungan Hukum bagi TKI", *Harian Republika*, 27 Juni 2009.

MoU Indonesia dan Malaysia tentang pekerja migran yang ditandatangani pada akhir bulan Maret 2010 yang lalu bukan yang pertama dilakukan, setidaknya sebelumnya pada tahun 2006 Indonesia telah melakukan Nota Kesepahaman dengan Malaysia, namun dari isinya hampir tidak ada keberpihakan terhadap pekerja migran Indonesia. Kesepakatan itu lebih pada pengaturan syarat dan mekanisme pengiriman yang khusus untuk pekerja pramuwisma. Lingkup jenis pekerjaan yang terbatas dan hanya mementingkan kepentingan Malaysia, tidak ada satu pasalpun yang membahas tentang perlindungan hukum bagi pekerja migran dari Indonesia selama penempatan.³³

Sebenarnya, secara khusus sejak tahun 2006 Indonesia melalui perwakilan-perwakilannya telah mengadakan perjanjian bilateral/MoU mengenai perlindungan warga negaranya, termasuk pekerja migran dengan beberapa negara antara lain yaitu Jordan dan Korea Selatan. Di samping itu, adanya perjanjian yang lebih rinci dalam bentuk *mandatory access on consular notification* (MCN), mengatur masalah pemindahan/transfer jenazah, korban kekerasan, dan lain-lain. Dari catatan Kemlu, telah ada pembicaraan MCN dengan beberapa negara, yaitu Australia, Malaysia, Amerika Serikat, Belanda, Yunani, dan Jepang. Selain itu, Kuwait juga telah mengindikasikan kesediaannya untuk membuat perjanjian MCN dengan Indonesia. Bahkan sejak tahun 2007 upaya-upaya tersebut, menurut Kementerian Luar Negeri, ditegaskan bahwa perlindungan WNI di luar negeri sebagai prioritas dengan pendekatan “keperdulian dan keberpihakan”.

Dalam perkembangan terakhir, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Muhaimin Iskandar menyatakan bahwa Pemerintah Indonesia dan Malaysia kini akan mencapai kesepakatan mengenai perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Malaysia. Pada bulan April 2011 dicapai tiga kesepakatan: (i). para TKI akan diberikan hari libur dalam seminggu, jika libur tidak diberikan maka TKI berhak menerima ganti rugi uang senilai dua kali gaji; (ii). para TKI wajib memegang paspornya sendiri; (iii). kedua negara

akan bersama-sama membentuk satuan tugas untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang timbul akibat kerja sama.

Menindaklanjuti persoalan perdagangan orang maka pemerintah Indonesia berencana mengevaluasi sejumlah negara tujuan pengiriman tenaga kerja Indonesia sebagai pertimbangan untuk tetap menjalin kerja sama atau tidak.

Indonesia dalam Hubungan Regional

Selain diamanatkan dalam *Bali Process*, hubungan regional pada dasarnya merupakan kekuatan tersendiri bagi Indonesia dalam upaya penanganan kejahatan lintas negara, khususnya perdagangan orang. Sebenarnya, persoalan pekerja migran yang kemudian dapat dikategorikan menjadi perdagangan orang telah menjadi bagian dari dokumen ASEAN. Pada KTT ASEAN ke-10 di bulan November 2004, menteri ASEAN telah menandatangani *Vientiane Action Program* (VAP), dimana tertuang 6 tahun rencana yang bertujuan “realizing the end goal of the ASEAN Vision and the Declaration of ASEAN Concord II”. Artinya promosi penegakan HAM atas para pekerja migran.

Berdasarkan VAP, masyarakat sipil (*Community Society Organizations* = CSOs) Indonesia menjadi pemrakarsa *the Task Force-ASEAN Migrant Workers* (TF-AMW), yang difokuskan pada konsultasi nasional dan regional negara-negara anggota ASEAN. Mereka juga secara aktif melanjutkan program-program *ASEAN Committee of Migrant Workers* (ACMW), yang mengembangkan instrumen pekerja migran ASEAN.

Indonesia pula yang memprakarsai tersusunnya *ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrants Workers* pada bulan Januari 2007. Deklarasi tersebut sebagai bagian dari kewajiban negara pengirim maupun penerima bahwa, “Facilitate access to social welfare services states appropriate and in accordance with the legislation of the receiving state, provide the migrant workers fulfill the requirement under applicable laws, regulation and policies of the states, bilateral and multilateral agreements”.³⁴

³³ Lihat MoU Indonesia-Malaysia dengan judul *the Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers, 2006*.

³⁴ *ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the*

Posisi Indonesia semakin kuat ketika disepakati pembentukan Badan HAM ASEAN yang pada tahun ini diketuai oleh Indonesia yang berasal dari organisasi masyarakat sipil. Bersama-sama dengan masyarakat sipil lainnya, mereka berusaha menekan negara-negara anggota ASEAN untuk mau menggunakan instrumen yang mereka buat. Indonesia dan Filipina memberikan dukungan penuh, namun proses *legal binding* instrumen tersebut kemudian mengalami situasi *deadlock* karena penolakan Malaysia. Lebih buruk lagi, saat ini semua menjadi terkatung-katung, bahkan Badan HAM ASEAN yang fokus programnya pada HAM pekerja migran menjadi mandul.

Situasi menjadi lebih memprihatinkan ketika Indonesia sebagai ketua ASEAN 2011 berhasil memasukkan pemberantasan perdagangan orang sebagai salah satu dari tiga kesepakatan dalam KTT ASEAN ke-18, tetapi semua upaya tidak lagi cukup kuat gaungnya.

Meskipun demikian, pada 20 Juni 2011 diselenggarakan pertemuan ketiga *ASEAN Region Crime Prevention Foundation (ARCPF)* di Jakarta dan *ASEAN Senior Official Meeting on Transnational Crimes (SOMTC)* ke-11 yang diselenggarakan di Singapura pada tanggal 25-29 Juli 2011 secara khusus dibicarakan bagaimana mencegah dan menberantas perdagangan orang di lingkungan ASEAN. Sekali lagi, forum konsultasi dan informasi sudah lebih dari cukup, tetapi tindak lanjut perlindungan pada pekerja migran belumlah memadai, khususnya yang berasal dari Indonesia.

Penutup

Perdagangan orang merupakan persoalan kejahatan lintas negara yang sebenarnya telah cukup lengkap koordinasi dan aturannya dari tingkat pusat hingga ke daerah-daerah. Namun perangkat hukum dan kelembagaan yang lengkap tersebut tidak cukup mampu mengurangi praktek perdagangan orang di Indonesia. Khusus perdagangan orang yang terkait dengan pekerja migran merupakan masalah sangat serius, mengingat Indonesia sebagai salah satu negara pengirim terbesar kedua setelah Filipina. Rendahnya per-

lindungan pekerja migran Indonesia terlihat pada kasus pelanggaran HAM atas pekerja migran yang semakin hari semakin banyak. Namun Indonesia sepertinya terbelenggu dan terbelit atas kebijakannya sendiri di dalam negerinya dan diplomasinya kepada negara-negara penerima dalam kerangka internasional, bilateral, maupun regional.

Bila dibandingkan antara hubungan bilateral, regional, dan multilateral, sepertinya hubungan bilateral lebih menunjukkan progres yang jelas. Namun, secara umum bila hanya dikuatkan pada hubungan bilateral seringkali *equality* antara Indonesia sebagai negara pengirim dengan negara penerima tidak tercapai. Oleh karena itu, kekuatan dorongan dalam kerangka regional menjadi sangat penting. Untuk itu, seharusnya keketuaan Indonesia di ASEAN pada tahun 2011 menjadi suatu pijakan penting untuk mempengaruhi secara bilateral, regional maupun multilateral dalam upaya pemberantasan dan pencegahan perdagangan orang. Artinya, kesempatan KTT ASEAN ke-19 pada bulan November 2011 seharusnya dapat dimanfaatkan untuk merealisasikan kesepakatan ketiga KTT ASEAN ke-18, yaitu tentang penanggulangan perdagangan orang di kawasan ASEAN, bila Indonesia ingin keluar dari persoalan pelik tentang perdagangan pekerja migran dan serius ingin menengakkan HAM di kawasan Asia Tenggara.

Daftar Pustaka

- “General Assembly Resolution 55/25 of 15 November 2000- Annex 2. Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime”
- ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrants Workers*, 2007.
- BIAM Foundation. *Report: Civil Society Consultation for The Colombo Process*. Bangladesh: Dhaka, 17-18 April 2011.
- Castles, Stephen dan Miller, Mark. 1993. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. London: MacMillan Press Ltd.
- Data IOM Maret 2005 sampai dengan Oktober 2009.

Rights of Migrants Workers, 2007.

- Harkrisnowo, Harkristuti. 2003. *Laporan Perdagangan Orang di Indonesia*. Jakarta: Sentra HAM UI.
- Hasil penelitian Tim P2P-LIPI. 2011. *Perempuan dan Globalisasi: Studi Kasus Trafficking di Kabupaten Karawang*, (dalam proses). Jakarta: LIPI Press.
- <http://www.interpol.go.id/id/berita/421-somtc-ke-11-di-singapura> (keduanya diunduh pada 5 Agustus 2011).
- <http://www.komisikepolisianindonesia.com/main.php?page=artikle&id=3669> dan
- http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa_lainnya/2011/06/23/brk,20110623-342797,id.html (diakses pada 23 Juni 2011).
- <http://www.unodc.un.or.th/material/document/RegionalProfile.pdf>.SWOP (diunduh pada 14 Januari 2010)
- Jakarta Post*, 13 Desember 2002.
- Juwono, Hikmahanto. "Perlindungan Hukum bagi TKI", *Harian Republika*, 27 Juni 2009.
- Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat. "Lagi, Prakarsa PBB Soal perdagangan Manusia", *Warta Kesra*, Edisi 148, 1-14 Agustus 2011.
- Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan. 2008. *Buku Pegangan Pemberantasan Perdagangan orang*. Jakarta: KPP RI.
- Keputusan Presiden RI Nomor 88 Tahun 2002 tentang RANP3A*
- Media Indonesia*, 11 Maret 2004.
- MoU Indonesia-Malaysia. 2006. *The Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers*.
- Penghapusan Perdagangan Orang (Trafficking in Persons) di Indonesia Tahun 2004-2005*, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Jakarta, 2005.
- Rosenberg, Ruth (Ed.). 2003. *Perdagangan Perempuan dan Anak di Indonesia*. Jakarta: International Catholic Migration Commission (ICMC).
- The Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others*, 1949.
- The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (the CEDAW Convention)*, 1999.
- The Institute for Ecosoc Rights dan Trade Union Rights Center. 2008. *Menangani Perbudakan Modern dari Desa: Rancang Bangun Peraturan Daerah Berbasis Perlindungan*. Jakarta.
- Undang-undang No.14 Tahun 2009* tentang Pengesahan Protokol untuk Mencegah, Menindak, dan Menghukum Perdagangan Orang terutama Perempuan dan Anak-anak – Melengkapi Konvensi PBB Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi.
- Undang-undang No.21 Tahun 2007* tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.
- Undang-undang No.5 Tahun 2009* tentang Pengesahan Konvensi PBB Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi.
- United Nation Offices on Drugs and Crime (UNODC). 2004. *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*. Geneva: United Nations.
- United States Department of State, *Trafficking in Persons Report – Indonesia*, 27 June 2011. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e12ee734b.html> (diunduh pada 4 Agustus 2011).
- United States Department of State, *Trafficking in Persons Report 2010 - Indonesia*, 14 June 2010, Lihat, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c1883ecc.html> (diunduh pada 26 Oktober 2010).
- Weissbrodt, David. 2007. "The Protection of Non-Citizens in International Human Rights Law", dalam Ryszard Cholewinski, Richard Peruchoud, Euan Macdonald (Eds.). *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*. The Netherlands: Asser Press.
- Wille, Christina. 2001. Literature and Debates on Women's International Labour Migration, *Female Labour Migration in South East Asia: Change and Continuity*. Thailand: Asian Research Center for Migration/ARCM.
- Yamanaka, Keiko dan Piper, Nicola. "Feminized Migration in East and Southeast Asia: Policies, Actions and Empowerment", *Occasional Paper No. 11*, The United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Desember 2005.