

LEMBAR FAKTA TRAFFICKING UNTUK ANAK YANG DILACURKAN DI INDONESIA DAN PENEGAKAN HUKUMNYA

I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani. & Mohammad Zamroni***

Abstract

Human trafficking is one of activities that constitute serious violence against human rights, particularly the rights of women and children trafficked. In fact, trafficking has become a universal phenomenon and is considered the enemy of all countries in the world. In Indonesia, women and children are trafficked from one country to another and within the country itself. They are trafficked for domestic work, waiters, entertainers, booked brides, beggars or prostitution. Law enforcement in both national and international levels has been conducted. The laws, nevertheless, cannot effectively overcome the problem of trafficking in women and children.

Kata Kunci: *Trafficking, Anak, Pelacuran, Hukum*

I. Pendahuluan

Trafficking terhadap perempuan dan anak-anak adalah pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Perempuan/anak korban *Trafficking* diperlakukan dan seperti barang dagangan yang dapat dibeli, dijual, dipindahkan, dan dijual kembali. Fenomena yang mendunia ini semakin tumbuh dan berubah-ubah dalam berbagai bentuk dan kompleksitas. Yang tetap adalah kondisi seperti budak yang diterapkan bagi manusia. Secara tradisional *Trafficking* dihubungkan dengan prostitusi paksa, meskipun masih banyak lagi bentuk-bentuk kerja paksa lainnya.

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta.

** Dosen LB. Fakultas Dakwah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Perdagangan (*trafficking*) anak dan perempuan untuk tujuan seksual, merupakan tindakan yang sangat merugikan individu korban, keluarga, masyarakat, dan merupakan bentuk kekerasan HAM, khususnya terhadap martabat perempuan dan tumbuh kembangnya generasi penerus. Oleh karena itu, kejahatan ini secara gigih diperangi oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Semenjak awal dasawarsa ketiga, PBB sudah merespon tindakan perdagangan perempuan dan anak dengan menyetujui “Konvensi Internasional Untuk Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak” (*Suppression of Traffic in Women and Children*) pada tanggal 30 September 1921 yang diamandemen dengan Protokol yang disetujui oleh Majelis Umum PBB tahun 1947. Selanjutnya, pada 2 Desember 1949 melalui Resolusi No. 317, PBB menyetujui “Konvensi Penghapusan Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Pelacur” (*Convention for The Suppression of The Traffic in Person and The Exploitation of The Prostitution and Others*). Konvensi tersebut hingga kini merupakan satu-satunya perjanjian internasional tentang pelarangan perdagangan manusia dan eksploitasi pelacuran, termasuk di dalamnya perdagangan anak dan perempuan untuk tujuan seksual.¹

Sementara itu dalam Konferensi perempuan Se-Dunia ke-4 di Beijing tahun 1995, Sekjen PBB menegaskan bahwa kekerasan terhadap perempuan, termasuk di dalamnya perdagangan anak perempuan untuk tujuan seksual, merupakan gejala universal. Oleh karena itu, justru karena keuniversalannya itu, kekerasan tersebut harus dikutuk secara universal pula. Beberapa negara di Eropa dan Afrika langsung merespon ajakan PBB tersebut. Swedia misalnya, pada 1 Januari 1999 mengeluarkan *Anti Sex Client Law* yang menjerat bagi pengguna jasa dan pembeli *sex services* dengan hukuman penjara dan denda selama enam bulan. Undang-undang tersebut tidak menghukum perempuan pelayan seksual dalam prostitusi, tetapi menyediakan program sosial untuk mereka agar dapat keluar dari

¹Nursyahbani Katjasungkana, “Pemahaman dan Kritik terhadap Peraturan-peraturan Hukum Tentang Perdagangan Perempuan”, Makalah pada Lokakarya Aspek-aspek Perdagangan Perempuan dan Penanggannya, diselenggarakan oleh PSW Unika Soegiyopranata, Semarang: 28 April 2001.

dunia prostitusi itu. Sementara Amerika Serikat pada tahun 2000 mengeluarkan *The Traffic Victims Act of 2000* yang pada tahun 2001 telah berhasil menjerat pelaku pornografi anak melalui internet dengan pelaku utama Thomas Reedy dan Janice Reedy (suami istri) dengan hukuman 35 tahun bagi Thomas Reedy dan 14 tahun bagi Janice Reedy. Hal ini melibatkan 144 pelaku di 37 negara bagian AS dan lima pelaku di Rusia dan Indonesia.²

Adapun negara yang dikenal sebagai pusat perdagangan anak dan perempuan di dunia adalah Thailand,³ sedangkan negara pengekspor anak perempuan terbesar di dunia adalah Afrika Barat dan Brazilia.⁴ Perdagangan tersebut juga berkait erat dengan bisnis turisme dan migrasi.⁵

II. Gambaran *Trafficking* di Indonesia

A. Pengertian *Trafficking*

Definisi yang paling umum untuk *Trafficking* diambil dari Protokol PBB yang disahkan pada bulan Nopember 2000 yaitu:

Rekrutmen, pengangkatan, pemindahan, menyembunyikan atau menerima orang dengan cara-cara ancaman, penggunaan kekuatan atau bentuk paksaan lain, penculikan, kebohongan, penipuan, penyalahgunaan wewenang dari sebuah posisi rentan atau memberi atau menerima pembayaran atau manfaat untuk mendapatkan persetujuan dari seseorang yang mempunyai kendali terhadap orang lain, untuk tujuan eksploitasi (secara khusus, eksploitasi perburuhan dan seks). Eksploitasi paling tidak eksploitasi prostitusi terhadap pihak lain atau bentuk lain dan eksploitasi seksual, kerja atau layanan paksa, perbudakan atau praktik-praktik serupa perbudakan, penghilangan organ tubuh.

² *Gatra*, No. 39 tahun VII, 2001, 13.

³ *Kompas*, 26 Juli 1996.

⁴ *Suara Merdeka*, 6 September 1996.

⁵ Truong, 1992; Derks, 1998; Hull, 1997 dalam Suyanto, *Perdagangan Anak Perempuan, Kekerasan Seksual dan Gagasan Kebijakan* (Yogyakarta: Kerjasama Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM dengan Ford Foundation, 2002), 24.

Sebuah faktor yang penting dalam definisi ini dalam konteks Indonesia adalah persetujuan dari korban dianggap tidak relevan jika ada penyalahgunaan wewenang atau posisi terhadap pihak yang rentan, kebohongan atau penipuan. Lebih lagi saat krisis ekonomi Asia yang meningkatkan prevalensi perempuan dan anak yang bekerja mencari pekerjaan ke luar, pencegahan terhadap kemungkinan adanya eksploitasi kepada orang yang secara ekonomi rentan harus diprioritaskan.

B. Kondisi *Trafficking* di Indonesia

Di Indonesia, korban *Trafficking* seringkali dipakai sebagai pekerja yang diperas (dengan tempat kerja dan kondisi upah kerja yang buruk), Pembantu Rumah Tangga (PRT), pekerja restoran, penghibur “live”, pengantin pesanan, buruh atau pekerja anak, pengemis jalanan, di samping mereka yang secara tradisional dilihat sebagai pekerja prostitusi. Penelitian lokal menunjukkan bahwa meskipun setiap orang dapat saja terjerumus menjadi korban dari pelaku *trafficking*, tetapi korban biasanya berasal dari lingkungan yang miskin, pedesaan, patriarkhis dan yang tidak memprioritaskan pendidikan. Perempuan dan anak yang menjadi buruh migran dan atau dari etnis minoritas dan kelompok lain yang terpinggirkan mempunyai resiko yang lebih besar.

Praktek perdagangan perempuan dan anak, menurut Hull,⁶ sudah terjadi sejak zaman kerajaan di Jawa, hingga masa penjajahan. Pada masa penjajahan Jepang misalnya, perdagangan perempuan dan anak hanya sekedar untuk kepuasan nafsu para serdadu Jepang. Mereka dibawa dari desa ke kota-kota dengan cara dijera penipuan berupa tawaran pekerjaan ataupun janji disekolahkan.

Trafficking perempuan dan anak adalah segala tindakan yang mengandung salah satu atau lebih; tindakan perekrutan, pengangkutan antar daerah atau antar negara, pemindah-tanganan, pemberangkatan, penerimaan dan penampungan sementara atau di tempat tujuan perempuan

⁶ Terence H.Hull, et.., *Pelacuran di Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya* (Jakarta: Kerjasama Pustaka Sinar Harapan dengan Ford Foundation, 1997), 2.

dan anak, dengan cara ancaman atau penggunaan kekerasan verbal atau fisik, penculikan, penipuan, tipu muslihat, memanfaatkan posisi kerentanan (misal: ketika seorang tidak mempunyai pilihan lain, terisolasi, ketergantungan obat, jebakan hutang), memberikan atau menerima pembayaran atau keuntungan, dimana perempuan dan anak digunakan untuk tujuan pelacuran, eksploitasi seksual, buruh migran legal atau ilegal, adopsi anak, pekerja jermal, pengantin pesanan, pembantu rumah tangga, industri pornografi, pengedar obat terlarang, pemindahan organ tubuh serta bentuk eksploitasi lainnya.

Perempuan yang menjadi korban *trafficking* seringkali masih muda dan belum menikah dan dikirim untuk bekerja di pusat-pusat kota atau luar negeri untuk dapat memberikan nafkah kepada keluarga. Anak-anak yang menjadi korban *trafficking* seringkali berasal dari lingkungan masyarakat yang mengharapkan mereka dapat membantu memberikan pendapatan kepada keluarga, sedangkan mereka hanya memiliki sedikit wewenang untuk membuat keputusan buat mereka sendiri.

Meskipun sulit untuk memperkirakan jumlah orang Indonesia yang tertrafik, dengan mengkombinasikan informasi dari berbagai sumber, maka akan didapat sebuah gambaran dasar. Kantor Migrasi Internasional (IOM/ *The International Organization for Migration*) memperkirakan ada 250.000 korban *trafficking* setiap tahunnya di Asia Selatan. KOPBUMI (Konsorsium Pembela Buruh Migran) memperkirakan 1.000.000 buruh migran Indonesia (20% dari total) yang bermigrasi tahun lalu menjadi korban *trafficking*. ILO-IPEC memperkirakan ada delapan juta anak di bawah usia 15 tahun yang bekerja di Indonesia (di samping 30% dari kelahiran tidak terdaftar dan usaha untuk membuat dokumen ilegal menjadi semakin tidak terkontrol, agen-agen pelaku *trafficking* dapat dengan mudah membuat akta kelahiran palsu yang menyatakan bahwa anak di bawah umur tersebut sudah berusia lebih dari 18 tahun). Ada suatu keyakinan bahwa setiap tahun ribuan perempuan Indonesia menikah dengan orang asing laki-laki, kemudian mereka dipaksa menjadi budak seks.

Trafficking di Indonesia mempunyai dua bentuk—domestik dan internasional. Karena Indonesia adalah negara kepulauan dengan 33

propinsi yang meliputi 13.000 pulau dan ratusan kelompok etnis dan budaya, ada banyak sekali lokasi di negara ini dimana orang dapat ditrafik ke sebuah lokasi yang tidak dikenal, sehingga tidak mampu mendapatkan akses dukungan untuk pulang. Sebagai contoh, banyak perempuan yang belum menikah dari Jawa Barat direkrut untuk dipekerjakan di kawasan Berikat di Riau. Sebagai bagian dari rekrutmen, para perempuan tersebut terbebani hutang yang banyak yang dibayarkan kepada agen-agen pelaku *trafficking*. Hutang ini seringkali mendesak mereka ke dalam prostitusi. Dari 10 propinsi yang paling dikenal untuk kegiatan *trafficking* domestik, kebanyakan adalah tempat-tempat wisata atau dekat dengan perbatasan internasional. Di samping Riau (dekat dengan Singapura dan Malaysia), Bali, Jakarta, dan Surabaya merupakan tempat-tempat tujuan yang populer untuk Trafficking domestik.

Data pasti belum dapat diketahui karena *trafficking* merupakan perdagangan gelap, merupakan fenomena gunung es. Yang nampak dipermukaan hanya kasus-kasus yang dilaporkan, padahal kasus yang sebenarnya jauh lebih besar. Diperkirakan 30% dari jumlah pelacuran adalah perempuan dan anak korban Trafficking.⁷ Pada tahun 2000, Kepolisian Republik Indonesia melaporkan adanya sebanyak 1683 kasus perdagangan perempuan yang masuk dalam daftar penanganan pihaknya.

Trafficking internasional seringkali diselubungkan sebagai buruh migran atau layanan pengantin pesanan. Para perempuan dan kaum muda yang tidak tahu ini bertemu dengan “agen” yang mempengaruhi calon buruh migran dengan cerita tentang pekerjaan dengan gaji tinggi dan gaya hidup yang eksotik. Sekali mereka keluar dari perbatasan Indonesia, di situlah eksploitasi dimulai. Eksploitasi dapat berupa penahanan dokumen, jeratan hutang, disebabkan biaya yang sangat tinggi dikenakan kepada mereka, kesewenangan terhadap fisik atau seksual oleh majikan, pengantin perempuan digunakan sebagai budak seks, atau cara-cara pemaksaan lainnya. Tempat-tempat tujuan yang biasanya untuk *trafficking* internasional dari Indonesia adalah Malaysia, Singapura, Hongkong, Jepang, Timur Tengah, Taiwan dan Korea.

⁷ Unicef, 1998.

Karenapara agen pelaku *trafficking* menjadi semakin terorganisir, maka menjadi kewajiban kita untuk menghapuskan kesewenangan luar biasa terhadap hak asasi manusia, terutama buruh dan pekerja ini dengan cara meningkatkan komunikasi dan koordinasi kita. Pemerintah daerah kadang enggan untuk terlibat dalam isu-isu *trafficking* karena begitu kompleksnya masalah ini. Oleh karena itu harus diberikan dukungan kepada organisasi-organisasi yang bekerja untuk mengurangi dan akhirnya berusaha menghapuskan *trafficking* terhadap perempuan dan anak ini.

C. Bentuk-bentuk *Trafficking* di Indonesia

Di antara bentuk-bentuk *trafficking* itu adalah anak dan perempuan dijadikan pelacur, dipekerjakan di jermal (penangkapan ikan di tengah laut), sebagai pengemis, sebagai pembantu rumah tangga dengan jam kerja panjang, adopsi, pernikahan dengan laki-laki asing untuk tujuan eksploitasi, pornografi, pengedar obat terlarang, dan menjadi korban pedofilia.

Menurut GAATW (1997), perdagangan perempuan dan anak adalah seluruh aktivitas yang meliputi perekrutan dan atau transport seorang anak perempuan di dalam atau melewati batas nasional untuk dijual, bekerja, atau melayani laki-laki dengan cara-cara ancaman kekerasan, memanfaatkan posisi dominan, biro perbudakan, penipuan, atau bentuk-bentuk paksaan dan kekerasan yang lain. Konsep ini melihat bahwa perempuan dan anak dilakukan untuk berbagai tujuan, seperti pelacuran, pengemis, perbudakan, dan sebagainya. Di samping itu, penekanan itu lebih diarahkan pada tahap perekrutan yang dilakukan dengan penipuan dan kekerasan.

Perdagangan perempuan, termasuk di dalamnya anak-anak, merupakan kekerasan berbasis gender (*gender base violence*). Pola hubungan tatanan sosial (*social order*) yang lebih menonjol terjadi di dalam praktik perdagangan anak perempuan adalah meluasnya pola hubungan vertikal dominatif, artinya bahwa para pelaku dengan segala otoritasnya baik secara psikologis maupun kapital terlalu menguasai atau mendominasi para korban *trafficking*. Dalam praktik *trafficking*, para korban *trafficking* (*victims*) dalam posisi yang lemah dan diskenario untuk selalu tergantung, baik secara institusi

(kepada lembaga perdagangan anak perempuan) maupun personal, kepada para aktornya. Ketergantungan secara personal dikondisikan dengan berbagai cara tertentu sehingga mereka merasa membutuhkan para aktor, baik untuk kebutuhan rasa aman maupun kebutuhan secara ekonomis.⁸

D. Indonesia sebagai Negara Penerima Korban *Trafficking* Terhadap Manusia

Indonesia dikenal sebagai negara yang warga negaranya banyak ditrafik ke dalam pekerjaan yang eksploitatif, baik di luar negeri atau dalam negeri. Tetapi, jarang sekali diketahui apakah ada warga negara lain yang ditrafik ke Indonesia. Laporan media seringkali tidak lengkap dan informasinya saling berbenturan. Jarang sekali ada penelitian yang dilakukan mengenai isu ini. Sedikit informasi yang tersedia telah mendokumentasikan bahwa pihak kepolisian telah menahan perempuan dan perempuan muda dari negara seperti China, Thailand, Kolombia, Rusia dan Uzbekistan karena mereka bekerja sebagai pekerja seks di Indonesia. Para perempuan dan perempuan muda tersebut kemudian dideportasi, dan pejabat Indonesia biasanya melaporkan bahwa mereka bermigrasi dan memasuki Indonesia serta bekerja secara ilegal dengan mempergunakan visa turis. Tidak jelas diketahui apakah para penegak hukum Indonesia menanyakan kepada mereka apakah mereka telah ditrafik atau tidak sebelum mereka dideportasi.

Para jurnalis yang pernah mewawancarai para migran tersebut sebelum mereka dideportasi melaporkan bahwa para perempuan tersebut dirotasi dari kota ke kota (misalnya; Jakarta-Medan-Surabaya) atau dari negara ke negara (Indonesia-Singapura-Malaysia). Laporan media tidak mengatakan dengan jelas apakah para perempuan ditrafik atau apakah memang bersedia bekerja sebagai pekerja seks dan menerima semua kondisi yang timbul dari pekerjaan tersebut. Para perempuan tersebut, juga melaporkan bahwa pekerjaan mereka difasilitasi, jika tidak bisa disebut dikontrol, oleh sebuah

⁸ Tomagola, dalam Suyanto, *Perdagangan Anak Perempuan, Kekerasan Seksual dan Gagasan Kebijakan* (Yogyakarta: Kerjasama Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM dengan Ford Foundation, 2002), 25.

sindikata. Belum pernah ada laporan mengenai penangkapan orang-orang yang membantu terjadinya migrasi tersebut atau yang mentrafik mereka. Sebagian besar laporan tersebut mengindikasikan bahwa pekerja seks dari luar negeri tersebut bekerja di tempat-tempat yang lebih tersembunyi seperti spa, restoran, nightclub, dan hotel dan tidak pada rumah bordil biasa dan tentu saja klien harus membayar lebih tinggi kepada mereka.

Dari sinilah kemudian bermula berbagai macam kekerasan terhadap para korban *trafficking* terjadi. Kekerasan sendiri merupakan suatu konsep yang pengertiannya sama atau saling menggantikan dengan konsep perlakuan secara salah (*abuse*). Konsep kekerasan dapat pula menodai makna yang lebih luas dari perlakuan salah.

Bentuk-bentuk kekerasan dikelompokkan menjadi tiga, yaitu kekerasan fisik, mental dan seksual.⁹ Kekerasan fisik terjadi ketika anak dengan sengaja disakiti secara fisik. Kekerasan mental (*mental abuse*) merupakan suatu tindakan, baik disengaja maupun tidak disengaja yang dilakukan oleh orang lain, yang membuat seseorang (individu) sakit atau terganggu perasaannya atau membuatnya memperoleh perasaan yang tidak enak (*feels uncomfortable*). Adapun kekerasan seksual (*sexual abuse*) adalah segala pelanggaran seksual yang dilakukan orang dewasa atau orang lain yang secara sah bertanggungjawab untuknya yang meliputi; menyentuh anak dengan maksud kepuasan seksual atau paksaan anak untuk menyentuh seorang dewasa, hubungan seksual, memperlihatkan hubungan seksual terhadap anak, *exhibitionisme*, pornografi, atau mengizinkan anak melakukan hubungan seks dengan yang tidak sesuai untuk perkembangannya.

III. Jeratan Hutang: Salah Satu Komponen dalam Trafficking Terhadap Manusia

Jeratan hutang (*debt bondage*), sering juga disebut “buruh ijon”, adalah jika pekerjaan yang dilakukan oleh seseorang dianggap sebagai pembayaran hutang. Buruh migran—yang bermigrasi secara internasional atau domestik untuk mencari pekerjaan—telah menempatkan diri mereka dalam jeratan

⁹ *Ibid.*, 36.

hutang saat mereka setuju untuk membuat pinjaman uang untuk membayar biaya perjalanan mereka. Dalam kasus ini, orang tua menyerahkan anak mereka untuk bekerja demi membayar hutang mereka. Anak tersebut kemudian harus bekerja sampai hutang tersebut lunas. Karena itulah jeratan hutang dapat mengarah pada kerja paksa. Sedangkan kerja paksa membuka besarnya kemungkinan untuk kekerasan dan eksploitasi terhadap pekerja. Dalam situasi seperti ini, pekerja tersebut telah menjadi korban Trafficking terhadap manusia.

Dalam kasus-kasus yang ditemukan, pekerja kehilangan kebebasannya untuk bergerak karena orang yang menguasai hutang ingin memastikan bahwa pekerja tidak berusaha melarikan diri dari hutangnya. Pembatasan ruang gerak seperti ini bahkan dilakukan oleh PJTKI yang resmi, dimana mereka mengunci para calon buruh migran dalam tempat penampungan saat mereka menunggu giliran berangkat ke luar negeri. Dalam kasus seperti ini, para calon buruh migran telah memiliki hutang yang timbul sebagai biaya pemrosesan, pelatihan, tempat tinggal, dan transportasi serta mereka tidak diijinkan untuk membatalkan rencananya untuk bekerja kecuali jika mereka dapat melunasi hutangnya. Kasus jeratan hutang juga banyak ditemui dalam praktek penyalur pekerja bagi para majikan yang berada di Indonesia. Misalnya, ada bukti bahwa pekerja rumah tangga yang disekap pada tempat penampungan penyalur mereka saat menunggu penempatan kerja di Jakarta dan Tangerang tidak diijinkan membatalkan rencananya kecuali jika mereka membayar biaya pembatalan. Banyak pekerja yang tidak dapat membayar biaya pembatalan tersebut dan karenanya dipaksa bekerja untuk membayar hutang mereka.

Jumlah hutang sangatlah bervariasi. Seringkali biaya-biaya yang timbul bersifat tidak resmi dan tidak transparan. Pinjaman juga mengakibatkan adanya tingkat bunga yang berbeda-beda, kadang pada tingkat yang sangat tinggi. Biaya minimum migrasi internasional yang diatur oleh Depnakertrans juga kadang dirasakan terlalu tinggi sehingga memaksa para buruh migran untuk meminjam uang dari PJTKI atau reinterenir. Biaya biasanya mencakup biaya perekrutan, pelatihan, pemrosesan dokumen dan memasarkan tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Tetapi kelihatannya belum ada

standar di sini. Seringkali mereka tidak mendapatkan pelatihan dan pemrosesan dokumen harus ditanggung oleh calon majikan. Dalam banyak kasus, para pekerja bahkan tidak mengetahui berapa besar hutang yang harus mereka bayar sampai pada akhirnya kerja paksa dimulai. Seringkali majikan atau perekrut tidak menjelaskan berapa banyak hutang yang telah terbayar seiring dengan waktu, dan ini mengakibatkan pekerja tidak mengetahui berapa lama lagi dia harus bekerja untuk melunasi hutangnya.

Kekerasan dan eksploitasi seringkali terjadi karena kebanyakan orang yang terperangkap dalam 'buruh ijon' bekerja pada rumah tangga sebagai pembantu atau penjaga anak, di restoran atau toko-toko kecil, di pabrik-pabrik atau perkebunan yang tidak terdaftar, atau pada industri seks dimana pekerja disembunyikan dari penegak hukum, polisi dan masyarakat luas. Korban jeratan hutang seringkali menerima pinjaman agar mereka dapat bekerja tetapi mereka seringkali tidak memahami bahaya apa yang akan mereka dapatkan. Walaupun hukum Indonesia melarang penculikan, kerja paksa, pemerkosaan, kekerasan domestik dan berbagai macam kekerasan lain yang dapat terjadi pada pekerja yang terperangkap dalam hutang, tidak ada perundangan Indonesia apapun yang secara jelas melarang menempatkan pekerja dalam jeratan hutang.

IV. Perangkat Hukum dan Penegakannya

Trafficking merupakan pelanggaran HAM berat yang mengakibatkan penderitaan fisik dan mental korban, mengganggu tumbuh kembang anak, tertular penyakit menular seksual dan menghilangkan masa depan. Upaya merehabilitasi korban memerlukan biaya besar sehingga selain kerugian fisik dan mental korban, negara juga mengalami kerugian baik dari segi dana maupun manusia yang berkualitas.

Sesungguhnya manusia memiliki hak asasi yang melekat pada dirinya sebagai manusia berupa hak asasi manusia yang tercantum dalam Deklarasi Umum HAM Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1948, dan Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pada dasarnya manusia mempunyai; hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa,

hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dengan persamaan hak di depan hukum, hak reproduksi, dan lain-lain.

Di dalam *trafficking* telah terjadi ancaman, penyiksaan, pengekangan, dan kekerasan seksual, yang semuanya merupakan pelanggaran HAM. Berikut ini adakah upaya-upaya untuk menghapus praktek *trafficking*.

A. Tingkat Internasional

Kasus-kasus perdagangan (*trafficking*) anak dan perempuan untuk tujuan seksual terjadi di Indonesia. Dalam hal perdagangan anak untuk tujuan seksual secara lintas batas negara, Indonesia merupakan negara asal dengan tujuan ke negara-negara tetangga sekitar Indonesia. Dengan demikian, menjadi nyata bahwa kegiatan eksploitasi seksual komersial anak merupakan kejahatan kemanusiaan dan pelanggaran berat Hak Asasi Manusia (HAM) yang harus dibasmi sampai ke akar-akarnya dan ditangani secara sungguh-sungguh dengan melibatkan semua pihak dengan potensi yang dimilikinya. Ada empat instrumen internasional atau regional yang dapat digunakan untuk mengatasi *trafficking* yaitu:

- a. Pertama, "Konvensi Hak Anak (KHA)", diratifikasi Indonesia melalui Keputusan Presiden No. 36 Tertanggal, 25 Agustus 1990;
- b. Kedua, "Deklarasi dan Agenda Aksi Stockholm", disepakati pada tahun 1996;
- c. Ketiga, "Komitmen dan Rencana Aksi Regional Kawasan Asia Timur dan Pasifik melawan Eksploitasi Seksual Komersial Anak" (*Regional Commitment and Action Plan of The East Asia and Pasific Region Againt Commercial Sexual Exploitation of Childrens*). Instrumen regional ini ditandatangani di Bangkok pada bulan Oktober 2001; dan
- d. Keempat, "Komitmen Global Yokohama", disepakati pada bulan Desember 2001.

Instrumen pertama dan keempat, memberikan landasan legal dan moral, sedang instrumen kedua dan ketiga, selain memberikan landasan moral juga memberikan kerangka program bagi upaya Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak (ESKA), baik di tingkat internasional dan regional maupun nasional dan lokal. Kerangka yang diberikan oleh Agenda Aksi Stockholm serta Komitmen dan Rencana Aksi Regional Kawasan Asia Timur dan Pasifik melawan Eksploitasi Seksual Komersial Anak terbagi menjadi lima kategori, yakni:

1. Koordinasi dan kerjasama;
2. Pencegahan;
3. Perlindungan;
4. Pemulihan dan Reintegrasi Sosial; dan
5. Partisipasi Anak.

Selain merujuk kepada empat instrumen sebagaimana disinggung di muka, rencana aksi ini juga berkait dengan kesepakatan Indonesia terhadap tiga instrumen internasional lainnya, yakni:

1. Konvensi ILO No. 182 mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Untuk Penghapusan bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak (diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang No.1 tahun 2000). Untuk itu telah disusun Rencana Aksi Nasional (RAN) Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak.
2. *Optional Protocol to The Convention on The Rights of The Child on The Sale of Children, Child Prostitution and child Pornography* (ditan-datangani oleh Indonesia pada 24 September 2001), dalam kaitan ini kiranya disusun pula Rencana Aksi Nasional (RAN) Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak tahun 2002; dan
3. *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing to The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* (ditandatangani oleh Indonesia pada 12 Desember 2002), dalam kaitan ini disusun

pula Rencana Aksi Nasional (RAN) Penghapusan Perdagangan terhadap Perempuan dan Anak tahun 2002.

B. Tingkat Nasional

Selain berkait dengan berbagai instrumen internasional atau regional tersebut, perkembangan yang terjadi di tingkat nasional telah memberikan landasan baru bagi upaya penghapusan terhadap Eksploitasi Seksual Komersial Anak dan Trafficking Anak.

Jaminan terhadap kesejahteraan anak Indonesia yang termarjinalkan dijabarkan para pendiri Republik Indonesia sejak Proklamasi 17 Agustus 1945, melalui Undang-Undang Dasar RI tahun 1945 Pasal 34 yang dinyatakan, “Fakir miskin dan Anak terlantar dipelihara oleh negara.” Pada tahun 1974 Indonesia memiliki UU No. 9 tahun 1974 tentang kesejahteraan anak. Dalam Undang-Undang tersebut, dijelaskan siapa yang disebut dengan anak, hak-hak anak, tanggungjawab orang tua terhadap kesejahteraan anak dan cara-cara yang patut dikembangkan untuk menanggulangi permasalahan anak.

Lahirnya UU No. 9 Tahun 1974 tentang kesejahteraan anak, menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia telah peduli terhadap hak-hak anak jauh sebelum masyarakat dunia sepakat melahirkan Konvensi Hak Anak (KHA) tanggal 25 Nopember 1989. Namun demikian kepedulian tersebut belum dapat menjadi jaminan bagaimana implementasinya dalam bentuk-bentuk program nyata untuk mencegah dan menanggulangi permasalahan anak, khususnya eksploitasi seksual komersial.

Dalam hal Konvensi Hak Anak (KHA), pemerintah Indonesia telah meratifikasinya pada tanggal 25 Nopember 1990 melalui Keputusan Presiden No. 36 Tahun 1990. Keputusan politis untuk mengadopsi kesepakatan internasional itu relatif cepat dilakukan pemerintah Indonesia, namun sosialisasi dan aksi nyata di lapangan seringkali tidak seperti yang diharapkan. Sehingga permasalahan anak tidak segera tertangani. Hal ini terbukti dengan dimasukkannya Indonesia dalam lapis ketiga oleh Departemen Luar Negeri AS pada Juni 2002. Predikat tersebut menunjukkan

bahwa Indonesia tidak melakukan upaya penting untuk mencegah dan menanggulangi masalah Eksploitasi Seksual Komersial Anak (ESKA).

Implementasi di Indonesia terhadap komitmen global dalam rangka menentang ESKA tercermin dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 59 tahun 2002 tanggal 13 Agustus 2002 tentang Rencana Aksi Nasional (RAN) Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak. Dalam Keppres ini ESKA menjadi salah satu masalah yang ditekankan. Pada tanggal 20 Desember 2002 Pemerintah Indonesia mengeluarkan dua Keppres yang secara spesifik mengatur Penghapusan ESKA, yaitu (1) Keppres No. 87 tahun 2002 tentang Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak, dan (2) Keppres No. 88 tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional (RAN) Penghapusan Perdagangan (Trafficking) Perempuan dan Anak. Ketiga Keppres yang berkaitan dengan Penghapusan ESKA tersebut diperkuat dengan terbitnya Undang-Undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Undang-Undang No. 23 tahun 2002 menerangkan secara komprehensif perlindungan terhadap tumbuh kembang anak secara fisik maupun mental spiritual meliputi komponen pendidikan, kesehatan, kesejahteraan fisik dan non fisik, termasuk perlindungan terhadap eksploitasi ekonomi, seksual dan kekerasan di ruang domestik maupun ruang publik. Sejalan dengan upaya tersebut, pemerintah Republik Indonesia dibantu dengan UNICEF telah sepakat mewujudkan secara nyata amanat Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) kaitannya dengan peningkatan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan. Hal ini dilakukan melalui program kerjasama di tingkat nasional tertuang dalam dokumen *Master Plan of Operations* (MPO) periode 2001-2005, dengan tema 'Bekerja Bersama untuk Mewujudkan Hak Anak dan Perempuan'. Tujuan umum program kerjasama ini adalah mendukung diwujudkannya hak anak dan perempuan, serta memaksimalkan potensinya untuk membangun sumber daya manusia sejak dini. Dalam skala internasional, kerjasama ini merupakan wujud dari komitmen untuk melaksanakan Konvensi Hak Anak yang telah diratifikasi oleh pemerintah Republik Indonesia pada tahun 1990, serta Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi

terhadap Perempuan yang juga telah diratifikasi oleh pemerintah Republik Indonesia pada tahun 1984.

Sebagai bagian tak terpisahkan dari program kerjasama pemerintah Republik Indonesia dengan UNICEF pada MPO, telah ditandatangani program kerjasama antar pemerintah daerah kabupaten dan kota sebagaimana tertuang dalam *District Cooperation Agreement* (DCA) antara Bupati dan Walikota dengan kepala perwakilan UNICEF Indonesia dengan diketahui oleh gubernur selaku wakil pemerintah di daerah. Tujuan khusus program ini antara lain meningkatkan upaya pemeliharaan bagi kesejahteraan anak dan perempuan melalui sistem pelayanan berbasis keluarga dengan penekanan stimulasi dini pada anak, meningkatkan kesempatan untuk memperoleh pendidikan dasar yang berkualitas bagi semua anak usia sekolah, meningkatkan perlindungan sosial dan hukum bagi anak usia 0-18 tahun yang berisiko terhadap semua bentuk diskriminasi, kekerasan, eksploitasi, penyalahgunaan dan penelantaran.

Ketentuan hukum yang berkaitan dengan pelacuran di Indonesia, dalam KUHP, sebagai peraturan pokok dalam hukum pidana, terdapat ketentuan-ketentuan yang menyangkut kekerasan dan perlakuan seksual terhadap anak, di antaranya adalah sebagai berikut.

1. Pasal 287

- (1) Barang siapa bersetubuh dengan seorang wanita di luar perkawinan padahal diketahuinya atau sepatutnya harus diduganya bahwa umurnya belum lima belas tahun atau kalau umurnya tidak jelas bahwa belum waktunya untuk dikawin diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan tahun;
- (2) Penuntutan hanya dilakukan atas pengaduan, kecuali jika umur wanita belum mencapai dua belas tahun atau jika ada salah satu hal berdasarkan Pasal 291 dan Pasal 294.

2. Pasal 288

- (1) Barang siapa bersetubuh dengan perempuan yang dinikahinya, padahal diketahuinya atau patut dapat disangkanya bahwa perem-

puan itu belum pantas dikawini dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya empat tahun, kalau perbuatan itu berakibat badan perempuan itu mendapat luka;

- (2) Jika perbuatan itu berakibat perempuan tersebut mendapat luka berat, dijatuhkan pidana penjara selama-lamanya delapan tahun;
- (3) Bila perbuatan itu mengakibatkan matinya perempuan itu, dijatuhkan pidana selama-lamanya dua belas tahun.

3. Pasal 290

Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya tujuh tahun:

- (1) Barang siapa melakukan perbuatan cabul dengan seseorang, sedang diketahuinya atau patut dapat disangkanya, bahwa umur orang itu belum cukup lima belas tahun atau kalau umur itu tidak terang, bahwa orang itu belum pantas dikawini;
- (2) Barang siapa membujuk seseorang, yang diketahuinya, atau patut dapat disangkanya, bahwa umur orang itu belum cukup lima belas tahun atau kalau umur tidak terang, bahwa ia belum pantas untuk dikawini, untuk melakukan atau membiarkan diperbuat padanya perbuatan cabul, atau untuk berzina dengan orang lain.

4. Pasal 292

Orang yang sudah dewasa, yang melakukan perbuatan cabul dengan anak yang belum dewasa, yang sejenis kelamin dengan dia, padahal diketahuinya atau patut disangkanya, bahwa anak itu belum dewasa, dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun.

5. Pasal 293

- (1) Barang siapa dengan hadiah atau perjanjian, akan memberi uang atau barang dengan sudah memakai kekuasaan yang timbul dari pergaulan atau dengan memperdayakan, dengan sengaja membujuk orang di bawah umur yang tidak tercatat kelakuannya, yang diketahuinya patut dapat disangkanya di bawah umur, maka melakukan perbuatan cabul dengan dia, atau membiarkan perbuatan cabul

dengan dia, atau membiarkan perbuatan cabul itu dilakukan pada dirinya, dipidana penjara selama-lamanya lima tahun;

- (2) Penuntutan hanya dilakukan atas pengaduan dari orang yang dilakukan kejahatan itu terhadapnya.

6. Pasal 294

- (1) Barag siapa melakukan perbuatan cabul dengan anaknya, dengan anak tirinya, anak angkatnya (anak piaraannya), anak yang di bawah pengawasannya, semuanya di bawah umur, orang di bawah umur yang diserahkan kepadanya untuk dipeliharanya, dididiknya atau dijaganya, atau bujangnya atau orang bawahannya, keduanya yang masih di bawah umur, dipidana penjara selama-lamanya tujuh tahun.

7. Pasal 297

Perdagangan wanita dan perdagangan anak laki-laki yang belum dewasa, diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun.

Di samping ketentuan pasal-pasal KUHP di atas, dalam Pasal 297 juga berkaitan dengan hal menyediakan tempat, memberikan informasi dan fasilitas untuk perbuatan pelacuran yang di masyarakat dikenal “germo”. Sementara terhadap wanita-wanita penjual jasanya di samping Pasal 297 di atas yang berkaitan dengan hal yang dilakukan di tempat tertentu (lokalisasi), juga ketentuan Pasal 281 apabila dilakukan dipinggir jalan atau tempat hiburan.

Bagaimana dengan para pria hidung belang yang memakai jasa wanita tersebut di atas, maka akan sulit sekali dijerat dengan ketentuan tersebut. Ketentuan tersebut berlaku dalam hal pelakunya adalah pria yang telah kawin. Dalam hal ini si pelaku dapat dijerat dengan Pasal 284 KUHP (perzinahan) dengan catatan ada pengaduan dari istrinya. Apabila pria tersebut kawin maka hanya dapat dihukum apabila ada pembuktian; (1) adanya paksaan, (2) wanitanya belum cukup umur. Namun dalam kenyataannya penegakan KUHP terhadap kasus pelacuran dan permasalahan *law enfor*

cement-nya, dalam pelaksanaan ketentuan KUHP tersebut di atas tidak sesederhana sebagaimana menguraikan ketentuan pengaturannya. Aktualisasi dan *law enforcement* kasus-kasus pelacuran dan kesusilaan pada umumnya mempunyai berbagai kendala baik yang bersifat yuridis maupun sumber daya manusia dari penegak hukum dan kondisi sosio-kultural yang tidak kondusif.

C. Tingkat Lokal

Pada tataran Peraturan Daerah (Perda), pemerintah daerah sudah seharusnya menerbitkannya untuk mengikat dan mengimplementasikan peraturan yang konsideran baik tingkat internasional maupun nasional. Saat ini di beberapa daerah sudah banyak yang menerbitkan peraturan daerah (perda) misalnya di Kabupaten Indramayu, Kota Surakarta dan daerah lainnya.

Pemerintah daerah Kabupaten Indramayu mengeluarkan Peraturan Daerah No. 7 tahun 1999 tentang prostitusi, dengan ketentuan umum yang dimaksud prostitusi adalah mempergunakan badan sendiri sebagai alat pemuas seksual untuk orang lain dengan mencapai keuntungan. Peraturan daerah menyangkut prostitusi yang berlaku di Sutakarta merupakan peraturan yang sudah sangat tua, yaitu berupa Perda No. 7 tahun 1979 tentang Wanita Tuna Susila. Baik perda yang diterbitkan pemerintah Kabupaten Indramayu maupun Kota Surakarta, sama sekali belum menyebutkan pembatasan usia, baik pelaku maupun korban prostitusi kaitannya dengan perlindungan terhadap kemungkinan terjadinya eksploitasi seksual terhadap anak (penduduk laki-laki maupun perempuan yang berusia di bawah umur 18 tahun).

Meskipun tertulis pada Bab II, Pasal 5 yang bunyinya: “Siapapun di jalan umum atau di tempat yang kelihatan dari jalan umum atau di tempat di mana umum dapat masuk dilarang dengan perkataan, isyarat, tanda untuk melakukan perbuatan prostitusi. Siapapun yang kelakuan atau tingkah lakunya dapat menimbulkan pandangan bahwa ia pelacur, dilarang ada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah, di penginapan, losmen,

hotel, asrama, rumah penduduk, kontrakan, warung-warung minum, tempat hiburan, di gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau lorong-lorong, berhenti atau berjalan kaki atau berkendara bergerak kian kemari.”

Sementara itu, Kota Surakarta pada tahun 2005 telah menerbitkan kemali Peraturan Daerah yang berkenaan dengan penanggulangan Eksploitasi Seksual Komersial, sekaligus berfungsi mengganti Perda No.7 tahun 1979 tentang Wanita Tuna Susila.

V. Kesimpulan

Keberadaan anak yang diperdagangkan (*trafficking*) untuk dilacurkan sangat kurang perhatian dari pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, maupun masyarakat secara umum. Seringkali anak yang dilacurkan dianggap sebagai pekerja seks komersial dewasa (pekerja seks komersial).

Kurangnya perhatian terhadap keberadaan anak yang ditrafik untuk dilacurkan dikarenakan oleh berbagai afaktor, antara lain belum dipahaminya konsep atau definisi anak oleh berbagai kalangan masyarakat, baik di kalangan anak, stakeholder, maupun masyarakat secara luas. Konsep anak yang dipakai Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) belum tersosialisaikan secara baik, sehingga Undang-Undang, peraturan, kebijakan, program dan berbagai kegiatan yang berkaitan dengan pengambilan keputusan menyangkut anak masih sangat kabur. Fenomena seperti ini dijumpai diberbagai daerah seperti Indramayu, Surakarta, Semarang, Jakarta dan diperkirakan juga terjadi secara nasional.

Sementara itu penyediaan perangkat hukum yang memadahi baik skala internasional, regional, nasional bahkan lokal menjadi sebuah keharusan. Di samping penegakan hukum (*law enforcement*) oleh para penegak hukum yang dimaksudkan untuk mengatur laju pergerakan jaringan prostitusi anak. Bentuk-bentuk tindakan yang diperlukan dalam penegakan hukum ini termasuk di antaranya pemberian sanksi terhadap tamu dari anak-anak yang dilacurkan dan jaringan yang mendapatkan manfaat dari

industri seks anak-anak, razia atau penjarangan yang disertai tindak lanjut yang konkrit, dan penertiban ijin perhotelan.

Dalam hal ini juga diperlukan sosialisasi kebijakan yang terkait dengan perlindungan anak dan anak-anak yang dilacurkan. Beberapa kebijakan tersebut adalah Konvensi Hak Anak, Undang-Undang Perlindungan Anak No. 23 tahun 2002, Keppres No. 59 tahun 2002 mengenai RAN Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak, Keppres No. 87 tahun 2002 mengenai RAN Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak, dan Keppres No. 88 tahun 2002 mengenai RAN Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

- BPS Kota Semarang. *Kota Semarang dalam Angka 1999*, Semarang, 2000.
- Depsos RI. *Pedoman Perlindungan Anak*, Jakarta, 1999.
- Dersk, Annuska. *Traficking of Vietnames Women and Childrens to Combodia*. Phnom Phenh: IOM and CAS, 1998.
- Fernandez, Angile. *Globalization of Sex Trade in Asia. Seminar on Trafificking in Women a Growing Phenomennon in Malaysia*. Kuala Lumpur, diselenggarakan oleh Tenaganita, 13 May, 1998.
- Heddy Sri Ahimsa-Putra. *A Focused Study on Child Abuse in Sex Selected Provinces in Indonesia*, Laporan Penelitian, Yogyakarta: Kerjasama Pusat Penelitian Pengembangan Pariwisata UGM dengan UNICEF, 1999.
- Hull, Terence, H., Endang Sulistyaningsih dan Gavin W. Jones. *Pelacuran di Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya*. Jakarta: Kerjasama Pustaka Sinar Harapan dengan The Ford Foundation, 1997.
- Muhammad Farid Irwanto, dan Jefri Anwar. *Anak Membutuhkan Perlindungan Khusus di Indonesi: Analisis Situasi*. Jakarta: Kerjasama PKPM Unika Atmajaya Jakarta, Depsos dan UNICEF, 1999.
- Nursyahbani Katjasungkana. *Pemahaman dan Kritik terhadap Perratruran-peraturan Hukum tentang Perdagangan Perempuan*. Lokakarya Aspek-aspek Perdagangan Perempuan dan Penanganannya, Semarang 28 April. Diselenggarakan oleh PSW Unika Soegiyopranata, 2001.
- Retno Setyowati, dkk. *Laporan Penelitian Partisipatori Anak yang Dilacurkan di Surakarta dan Indramayu*. Surakarta: Kerjasama Pusat Penelitian Kependudukan (PPK) UNS dengan UNICEF, 2004.
- Suyanto. *Perdagangan Anak Perempuan, Kekerasan Seksual dan Gagasan Kebijakan*. Yogyakarta: Kerjasama Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM dengan Ford Foundation, 2002.

Majalah/Tabloid:

- Gatra, *Seribu Tahun bagi Situs Porno*. 18 Agustus 2001. hlm. 116
- Madani, *Antara Karimun dan Karam*. 1 April 1999. hlm. 4-6