

KAJIAN PRAKTEK PERDAGANGAN ORANG DI INDONESIA

Oleh
M. Makhfudz
Universitas Tama Jagakarsa
Email: mmakhfudz@yahoo.com

Abstract

Initially, human trafficking was solely assumed to be the excess of economic pressure. Such an issue has been getting more complicated due to the government's failure in improving the economic sector. At present, human trafficking has transformed in such a way that it, with the help of illicit syndicates, emerges as a lucrative industry. This paper offers formulations to cope with and eradicate any forms of human trafficking which rampantly victimizes Indonesian locals.

Keywords: *human trafficking, economic development, citizens*

Abstrak

Pertama tindak pidana penjualan orang disebabkan karena faktor tekanan ekonomi di Tanah Air, tapi kemudian lama kelamaan berkembang karena sulit mencari lapangan kerja. Kesulitan membuka lapangan kerja itu juga didukung oleh program Pemerintah yg mengalami kegagalan dalam melakukan pembangunan karena tidak di minati oleh Investor Asing karena problema internal negara yaitu banyaknya Pungli (pungutan liar) situasi dan kondisi negara yang tidak stabil baik dari kondisi ekonomi negara maupun keamanan. Kemudian tambah berkembang lagi karena dukungan terbentuknya kelompok sindikat di luar negeri, sehingga mendorong perbuatan Pidana Penjualan Orang menjadi sebuah industri. Perkembangan Perbuatan Pidana Penjualan orang timbul berbagai macam seperti kita lihat dilapangan yaitu Praktek Penjualan Organ Manusia disamping praktek penjualan orang sebagai praktek Perbudakan gaya baru dan penjualan orang sebagai penyedia hotel sebagai wanita penghibur dan penyedia pemuasan nafsu para hidung belang karena sebagai komoditi mahal sebagai penyedia industri Hiburan

Kata Kunci : *trafficking, violeted right, innmoral*

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Perdagangan manusia untuk tenaga kerja (*trafficking in persons for labor*) merupakan masalah yang sangat besar. Data perdagangan manusia di Indonesia sejak 1993-2003 menunjukkan bahwa perdagangan manusia dengan modus

menjanjikan pekerjaan banyak terjadi, dan ini dialami oleh kalangan perempuan dan anak-anak.

Dampak yang dialami para korban perdagangan manusia beragam, umumnya masuk dalam jurang prostitusi (PSK), eksploitasi tenaga kerja dan sebagainya. Sedangkan dari sisi pelaku, umumnya dilakukan oleh agen penyalur tenaga kerja dengan modus janji memberi pekerjaan dan dilakukan baik secara pasif (iklan lowongan kerja) maupun dengan aktif (langsung ke rumah-rumah penduduk), merekrut mereka yang memang mengharapkan pekerjaan. Eksploitasi tenaga kerja ini menjerumuskan para tenaga kerja pada sistem kerja tanpa upah yang jelas, tanpa ada syarat-syarat kerja, tanpa ada perlindungan kerja, dan sebagainya, layaknya kerja paksa. Hasil studi Internasional Labour Organization (ILO) menunjukkan bahwa di dunia sekitar 12,3 juta orang terjebak dalam kerja paksa. Dari jumlah itu, sekitar 9,5 juta pekerja paksa berada di Asia sebagai wilayah pekerja paksa yang paling besar. Sisanya, tersebar sebanyak 1,3 juta di Amerika Latin dan Karibia, 660 ribu orang di sub-Sahara Afrika, 260 ribu orang di Timur Tengah dan Afrika Utara, 360 ribu di negara – negara industri, dan 210 orang di negara-negara transisi. Dari korban kerja paksa itu, 40-50 persennya merupakan anak-anak yang berusia dibawah 18 tahun.¹

Perdagangan manusia semakin banyak dikarenakan keuntungan yang diperoleh pelakunya sangat besar. Bahkan menurut PBB, perdagangan manusia ini adalah sebuah perusahaan kriminal terbesar ketiga tingkat dunia yang menghasilkan sekitar 9,5 juta USD dalam pajak tahunan. Selain itu, perdagangan manusia juga merupakan salah satu perusahaan kriminal yang paling menguntungkan dan sangat terkait dengan pencucian uang (*money laundering*) perdagangan narkoba, pemalsuan dokumen dan penyelundupan manusia. Menurut hasil studi ILO keuntungan yang diperoleh dari perempuan, laki-laki dan anak-anak yang diperdagangkan diperkirakan mencapai US\$ 32 miliar setiap tahunnya.

¹Dalam laporan Unicef tahun 1998, diperkirakan jumlah anak yang tereksplorasi seksual atau dilacurkan di Indonesia mencapai 40.000 s/d 70.000 anak tersebar di 75.106 tempat di seluruh wilayah Indonesia. Sebuah dokumen, yakni *Trafficking in Person Report* yang diterbitkan oleh Deplu AS dan ESCAP juga telah menempatkan Indonesia pada peringkat ketiga atau terendah dalam upaya penanggulangan *trafficking* perempuan dan anak. Lihat dalam www.elsam.or.id. *Perdagangan Manusia Dalam Rancangan KUHP*.

Keuntungan yang diambil dari pekerja paksa yang diperdagangkan itu setiap orangnya kurang lebih sebesar US\$ 13. Sehingga, dalam satu tahun keuntungan yang diperoleh bisa mencapai US\$ 32 miliar.

Eksplorasi tenaga kerja itu tidak hanya terjadi di sektor informal, tapi juga terdapat di berbagai sektor, misalnya pertanian, konstruksi, pembuatan bata, bengkel, dan manufaktur. Pada umumnya terjadi di negara yang sedang berkembang. Kerja paksa tersebut kemungkinan besar terjadi di wilayah dengan pengawasan ketenagakerjaan yang tidak memadai, antara lain terhadap agen penyalur tenaga kerja dan sistem sub kontrak.

Negara Indonesia lebih dari satu dekade ini telah menjad negara pemasok tenaga kerja terbesar kedua di dunia setelah Filipina. Sekitar 72% pekerja migran tersebut adalah perempuan. Tenaga kerja asal Indonesia itu, 90% bekerja sebagai pembantu rumah tangga di negara Malaysia, Singapura, Hongkong, Taiwan, Korea Selatan, dan Timur Tengah.² Dengan demikian, perdagangan tenaga kerja perempuan dan anak sangat mungkin dialami warga negara Indonesia.

Permasalahan yang kemudian mengemuka, pertama apakah instrumen hukum ketenagakerjaan belum cukup mendukung pencapaian perdagangan tenaga kerja, khususnya perempuan dan anak-anak? Kedua, bagaimana upaya penanggulangan perdagangan tenaga kerja tersebut?.

2. Permasalahan

Tindak pidana perdagangan orang lahir karena permasalahan bangsa Indonesia di saat ini dihadapkan pada kemiskinan dan sulitnya mencari lapangan pekerjaan. Sehingga, pemerintah terpaksa membuka program – program antar kerja antara negara, yaitu mengirimkan Tenaga Kerja Indonesia (TKI).

Dari perkembangan pengiriman TKI ke luar negeri makin meningkat, memancing para pengusaha pengirim tenaga kerja untuk melakukan perdagangan orang. Terlebih, setelah pemerintah makin memperketat pengiriman tenaga kerja, maka mulailah lahirnya praktek untuk melakukan perdagangan orang.

²Republika, *12,3 Juta Orang Kerja Paksa*, Jumat 13 Mei 2005.

3. Metode Penelitian

Kajian dalam permasalahan ini menggunakan penelitian hukum normatif yang deskriptif, yaitu dengan membandingkan aturan hukum yang ada, dan pelaksanaan aturan tersebut di lapangan. Sebagaimana diatur dalam UU No. 21 Tahun 2007, Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang dan pelaksanaannya di lapangan.

Pendekatan lain yang cukup relevan adalah pendekatan analisis. Artinya, untuk mengetahui makna yang dikandung oleh istilah yang digunakan dalam peraturan perundangan maupun dalam konvensi internasional secara tekstual, sekaligus mengetahui konstekstualnya terutama dalam penerapannya melalui praktek dan putusan hukum yang dilengkapi dengan pendekatan kasus.

PEMBAHASAN

1. Pengertian

Sebelum membahas pertanyaan diatas, maka akan terlebih dahulu dikemukakan beberapa pengertian yang terkait erat dengan pembahasan makalah ini, antara lain :

1.1 Perdagangan Orang/*Human Trafficking*

Belum ada rumusan yang memadai tentang *Human Trafficking*, penggunaan yang paling mungkin untuk menunjukkan bahwa tindakan perdagangan manusia tersebut adalah sebuah kejahatan tersebut tersebar dalam berbagai undang-undang. Misalnya, KUHP, Undang Undang Perlindungan Anak, Undang Undang Buruh Migran, dan lain-lain. Karena itu, upaya memasukkan jenis kejahatan ini ke dalam perundang-undangan di Indonesia adalah langkah yang positif.³ Penulis berpendapat bahwa tindak pidana perdagangan orang ini, masuk dalam kelompok tindak pidana yang transnasional, sama seperti tindak pidana korupsi dan penyalahgunaan narkoba dan teroris, yang harus mendapat perlakuan yang luar biasa, dan mendapatkan hukuman yang berat (*extra-ordinary crime*).

³Elsam, *Loc. Cit.*

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, rumusan tentang perdagangan orang / *human trafficking* yang terdapat dalam UU ini menjadi rujukan utama. Pasal 1 angka 1 menyebutkan :

“Perdagangan orang adalah tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang, atau memberi bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam negara maupun antar negara, untuk menjadi eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplorasi”.

Sebelum lahirnya Undang-Undang ini, pengertian *trafficking* yang umumnya paling banyak dipakai adalah pengertian yang diambil dari protokol PBB untuk mencegah, menekan, dan menghukum pelaku *trafficking* terhadap manusia, khususnya perempuan dan anak (selanjutnya disebut protokol *trafficking*). Dalam protokol ini, pengertian *trafficking* ialah :

Perekrutan, pengangkutan, pemindahan, penyembunyian, atau penerimaan seseorang melalui penggunaan ancaman atau tekanan atau bentuk – bentuk lain dari kekerasan, atau posisi rentan atau memberi/menerima pembayaran atau memperoleh keuntungan sehingga mendapatkan persetujuan dari seseorang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, untuk tujuan eksploitasi.

Eksploitasi dapat meliputi paling tidak adalah :

1. Eksploitasi untuk melacurkan orang lain atau bentuk- bentuk lain dari eksploitasi seksual.
2. Kerja atau pelayanan paksa
3. Perbudakan atau praktek-praktek yang serupa dengan perbudakan
4. Penghambaan
5. Pengambilan organ-organ tubuh

PBB dalam sidang umumnya tahun 1994 mendefinisikan *trafficking* sebagai pemindahan orang melewati batas teritorial, nasional dan internasional

secara gelap dan melanggar hukum, terutama dari negara berkembang dan dari negara dalam transisi ekonomi dengan tujuan memaksa perempuan dan anak perempuan masuk dalam situasi penindasan dan eksploitasi secara seksual dan ekonomi, sebagaimana juga tindakan ilegal lainnya yang berhubungan dengan perdagangan perempuan seperti pekerja paksa domestik, kawin palsu, pekerja gelap, dan adopsi palsu demi kepentingan perekrut, pedagang dan sindikasi kejahatan.

Selain itu *Trafficking Victims Protection Act – TVPA* menyebutkan bentuk-bentuk perdagangan berat didefinisikan sebagai :

- a. Perdagangan seks dimana tindakan seks komersial diberlakukan secara paksa dengan cara penipuan atau kebohongan atau dimana seseorang dimintai secara paksa melakukan suatu tindakan sedemikian, belum mencapai usia 18 tahun, atau
- b. Merekrut, menampung, mengangkut, menyediakan, atau mendapatkan seseorang untuk bekerja atau memberikan pelayanan melalui paksaan, penipuan, atau kekerasan untuk tujuan penghambaan, penjeratan utang, atau perbudakan.

1.2 Perdagangan Tenaga Kerja/*Trafficking in Person for Labor*

Dari definisi perdagangan orang sebagaimana termuat dalam UU No. 21 Tahun 2007 pada Pasal 1 ayat 1 tersebut di atas, memberikan rumusan yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan perdagangan manusia. uraian lebih lanjut atas rumusan di pasal 1 ayat 1 UU ini mendekati uraian yang dipaparkan dalam menanggapi protokol PBB untuk mencegah, menekan, dan menghukum pelaku. *Trafficking* terhadap manusia, bahwa dari definisi di atas ada beberapa elemen yang berbeda yang saling berkaitan satu dengan yang lainnya, yakni :

Tindakan atau perbuatan.

Tindakan atau perbuatan yang dikategorikan perdagangan manusia dapat berupa tindakan ; perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang ;

Dengan cara :

Ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan, atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut.

Tujuan atau maksud :

Tujuan atau maksud tindakan dan perbuatan tersebut adalah untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplorasi. Eksploitasi mencakup setidaknya eksploitasi pelacuran dari orang lain atau bentuk-bentuk eksploitasi seksual lainnya, kerja paksa, perbudakan, penghambaan⁴ dan pengambilan organ tubuh.

Dalam protokol PBB tersebut juga ditetapkan bahwa persetujuan yang telah diberikan oleh korban perdagangan manusia berkenaan dengan eksploitasi yang menjadi tujuan dari perdagangan tersebut kehilangan relevansinya (tidak lagi berarti), bilamana cara-cara pemaksaan atau penipuan sebagaimana diuraikan dalam definisi di atas telah digunakan. Kemudian setiap tindakan rekrutmen, transportasi, pemindahan, penempatan, atau penerimaan seorang anak dengan maksud tujuan eksploitasi dianggap sebagai 'perdagangan manusia' sekalipun cara-cara pemaksaan atau penipuan yang diuraikan dalam definisi di atas tidak digunakan. Hal ini menegaskan bahwa untuk korban perdagangan anak, tanpa terpenuhinya elemen kedua, yakni dengan menggunakan ancaman atau penggunaan kekerasan atau bentuk-bentuk paksaan lain, penculikan, tipu daya, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau kedudukan rentan atau pemberian atau penerimaan pembayaran atau keuntungan untuk memperoleh persetujuan dari orang-orang sudah merupakan sebuah bentuk perdagangan orang. Hal lain yang

⁴Kerja paksa, perbudakan, dan penghambaan merupakan jenis eksploitasi terhadap orang dengan memanfaatkan tenaga mereka untuk bekerja tanpa dibarengi kewajiban menyelenggarakan hak – hak sosial ekonominya. Dalam perbudakan, kerja paksa dan penghambaan dicirikan adanya ketidakmampuan si pekerja/buruh untuk melakukan perlawanan dikarenakan kuasa pemilik yang sangat dominan. Budak dari sejarahnya merupakan sebuah kelas masyarakat terendah yang turun temurun, dapat diperjual belikan sama seperti barang perhambaan (*pandelingschap*) terjadi atas peristiwa pemberian pinjaman uang, dimana seseorang (si berhutang ataupun orang lain yang dikuasainya) diserahkan pada si pemberi piutang/gadai untuk bekerja padanya sampai uang pinjaman dilunasi. Untuk lebih jelas baca dalam Imam Soepomo, **Hukum Perburuhan Bidang Hubungan Kerja**, Djambatan, Jakarta, 2001, hlm. 10-26.

dapat diambil dari protokol PBB ini yaitu dicakupnya unsur tipu daya, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau kedudukan rentan, merupakan pengakuan bahwa perdagangan manusia dapat terjadi tanpa adanya penggunaan kekerasan (fisik).⁵

Dalam penafsiran istilah, penyalahgunaan kedudukan rentan (*abuse of position of vulnerability*) haruslah dimengerti sebagai sebuah situasi dimana seseorang tidak memiliki alternatif nyata atau yang dapat diterima, terkecuali untuk pasrah pada penyalahgunaan yang terjadi. Unsur umum dari semua cara yang tersebut di dalam *trafficking protocol* adalah terdistrosinya kehendak bebas seseorang. Tipu daya atau penipuan berkenaan dengan apa yang dijanjikan dan realisasinya, yakni mencakup jenis pekerjaan dan kondisi kerja.

Paparan di atas menunjukkan bahwa perdagangan tenaga kerja adalah merupakan sebahagian dari perdagangan manusia umumnya, dimana dalam perdagangan tenaga kerja ini dapat terjadi :

1. Tujuannya adalah eksploitasi tenaga kerja
2. Korbannya adalah para tenaga kerja yang memang dijadikan untuk mendapat pekerjaan yang baik.

2. Pekerja Perempuan Dan Pekerja Anak Sebagai Objek Perdagangan Manusia

Perdagangan manusia dalam hal ini dikhususnya pada perdagangan tenaga kerja perempuan dan anak tidak dapat dipungkiri masih terus terjadi meliputi wilayah kejadian dan tujuan di dalam maupun di luar negeri. *Trafficking in Person Report* yang diterbitkan oleh Deplu AS dan ESCAP juga telah menempatkan Indonesia pada peringkat ketiga atau terendah dalam upaya penanggulangan *trafficking* perempuan dan anak. Indonesia dalam peringkat tersebut dikategorikan sebagai negara yang memiliki korban dalam jumlah yang besar dan pemerintahannya belum sepenuhnya menerapkan standar minimum serta tidak atau belum melakukan usaha yang berarti dalam memenuhi standar pencegahan dan penanggulangan *trafficking*. Maka, seharusnya pemerintah makin ketat melakukan pengawasan terhadap setiap gerakan yang bermotif perekrutan

⁵Elsam, *Ibid.*

tenaga kerja ke luar negeri. Dengan melakukan sosialisasi tentang syarat perjanjian kerja, antara lain tentang sahnya perjanjian adalah bila tidak ada unsur penipuan untuk mencari keuntungan pribadi dan merugikan pihak pekerja.

Dari sudut pandang Hukum Ketenagakerjaan timbulnya peristiwa ini menandakan masih adanya celah dalam UU Ketenagakerjaan sehingga tidak mampu mendukung pencegahan kejahatan perdagangan tenaga kerja. UU Ketenagakerjaan dan Peraturan Pelaksana yang mengatur masalah perlindungan hukum pekerja perempuan dan pekerja anak yang berkaitan dengan hal ini dapat dirinci di antaranya :

- a. UU 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan
- b. UU No. 39 Tahun 2004 tentang penempatan dan perlindungan tenaga kerja di Indonesia di luar negeri
- c. UU No. 23 tahun 1948 tentang pengawasan perburuhan
- d. UU No. 19 tahun 1999 yang meratifikasi konvensi ILO No. 105 Tahun 1957 tentang penghapusan kerja paksa .
- e. UU No. 20 Tahun 1999, yaitu UU yang meratifikasi konvensi ILO No. 138 Tahun 1973 tentang usia minimum untuk diperbolehkan bekerja.
- f. UU No. 1 Tahun 2000 yaitu UU yang meratifikasi konvensi ILO No. 182 mengenai pelarangan dan tindakan segera untuk menghapus bentuk – bentuk pekerjaan terburuk buat anak.
- g. Kep 224/MEN/2003, kewajiban pengusaha yang mempekerjakan pekerja/buruh perempuan antara pukul 23.00 s/d 07.00
- h. Kep 226/MEN/2003, mengenai tata cara perijinan penyelenggaraan program pemagangan di luar wilayah indonesia.
- i. Kep 235/MEN/2003, mengenai jenis – jenis pekerjaan yang membahayakan kesehatan keselamatan atau moral anak.
- j. Kep 01/MEN/VI/2004, mengenai tata cara perijinan perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh.
- k. Kep 15/MEN/VII/2004, mengenai perlindungan bagi anak yang melakukan pekerjaan untuk mengembangkan bakat dan minat.

- l. Kep 112/MEN/VII/2004, mengenai perubahan keputusan menteri tenaga dan transmigrasi RI, No. : KEP.226/MEN/2003 tentang tata cara perijinan penyelenggaraan program pemagangan di luar wilayah Indonesia.
- m. Dan lain – lain

Secara normatif, perlindungan terhadap tenaga kerja perempuan dan anak dipayungi oleh UU 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan, dimana dalam rumusannya secara khusus mengatur tentang pekerja perempuan dan pekerja anak. Dalam Bab X khusus menyangkut perlindungan atas pekerja anak, perempuan, dan penyandang cacat.

Pasal 68 dan Pasal 69 UU 13 Tahun 2003 mengatur bahwa anak dilarang untuk dipekerjakan, kecuali bagi anak usia 13 sampai 15 tahun dapat melakukan pekerjaan ringan sepanjang tidak mengganggu perkembangan dan kesehatan fisik, mental, dan sosial.

Pasal 76 UU 13 Tahun 2003 mengatur tentang perlindungan pekerja perempuan di tempat kerja. Selain itu juga, ketentuan dalam UU ini memuat larangan diskriminasi bagi pekerja laki – laki dan perempuan.

Khusus dalam UU 39 Tahun 2004 tentang PPTKI diperuntukkan bagi pekerja/buruh imigran (TKI yang bekerja ke luar negeri). UU inilah sesungguhnya yang secara langsung berkenaan dengan pencegahan dan upaya penanggulangan perdagangan tenaga kerja perempuan dan anak ke luar wilayah Indonesia. Sebagaimana dinyatakan dalam UU 39 Tahun 2004.⁶

Bahwa tenaga kerja Indonesia di luar negeri sering dijadikan objek perdagangan manusia, termasuk perbudakan dan kerja paksa, korban kekerasan, kesewenang – wenangan, kejahatan atas harkat dan martabat manusia, serta perlakuan lain yang melanggar hak asasi manusia.

Indonesia juga telah meratifikasi ILO No. 105 Tahun 1957 tentang penghapusan kerja paksa, menuangkannya dalam UU No. 19 Tahun 1999. Konvensi ini mengharuskan kerja paksa dalam bentuk apapun harus dihapus dari perundangan nasional, selai itu juga negara wajib menerapkan hukuman pada orang – orang yang secara ilegal menerapkan kerja paksa/kerja wajib.

⁶Lihat diktum Menimbang pada poin c dalam UU 39 Tahun 2004.

Khusus bagi pekerja anak, konvensi ILO No. 138/1973 tentang usia minimum, mewajibkan negara yang meratifikasinya untuk membuat kebijakan nasional yang dirancang untuk menjamin penghapusan pekerja anak secara efektif. Kebijakan yang sama harus ditujukan untuk menaikkan usia minimum untuk bekerja pada tingkat yang sesuai dengan pertumbuhan mental dan fisik anak secara penuh. Negara harus merinci usia minimum yang diberlakukan dan sebagai pegangan ditentukan tidak lebih rendah dari usia 15 tahun atau sampai batas usia wajib sekolah. Khusus bagi negara sedang berkembang, batas usia minimum 14 tahun yang diperbolehkan. Pengecualian yang dimuat dalam konvensi ini bagi negara untuk tidak mengikuti peraturan usia minimum dengan pilihan :

- Tidak termasuk pekerjaan tertentu yang akan menimbulkan masalah substansial jika peraturan dipaksakan (kecuali untuk pekerjaan yang berbahaya), setelah ada konsultasi dengan organisasi pengusaha dan organisasi pekerja.
- Ijin untuk pekerjaan ringan yang tidak membahayakan kesehatan dan perkembangan anak dan yang tidak menghalangi waktu anak untuk bersekolah, ini ditentukan oleh pemerintah, dari usia 13 tahun (12 tahun jika usia minimumnya 14 tahun).
- Ijin untuk anak berpartisipasi dalam pertunjukkan kesenian diberikan kasus per kasus.

Beragam pendapat muncul sehubungan dengan pekerja anak. Ini menunjukkan bahwa bukan hanya pekerja anak sebagai salah satu masalah tersendiri, namun juga dapat dibenarkan atau tidaknya pekerja anak menjadi persoalan juga. Setidaknya ada tiga pendekatan dalam memandang masalah pekerja anak. *Pertama*, mereka yang berprinsip bahwa pekerja anak harus dihapuskan (*abolition*). Pendekatan penghapusan ini muncul dari asumsi bahwa seorang anak tidak boleh bekerja, karena di usianya itu ia harus sekolah dan bermain. *Kedua*, mereka yang berpendapat pekerja anak harus dilindungi (*protection*), ini dilatar belakangi oleh pandangan bahwa seorang anak sebagai individu punya hak ekonomi untuk bekerja, karenanya hak-hak sebagai pekerja

harus dijamin melalui peraturan ketenagakerjaan sebagaimana berlaku terhadap pekerja dewasa. *Ketiga*, mereka yang berpendapat bahwa pekerja anak harus diberdayakan. Ini berangkat terhadap pengakuan hak-hak anak dan mendukung upaya penguatan pekerja anak agar mereka memahami dan mampu memperjuangkan hak-haknya.⁷

ILO dan banyak negara menggunakan pendekatan penghapusan pekerja anak. Pendekatan ini dianggap tidak realistis karena sebagian besar pekerja anak muncul akibat kemiskinan. Bagaimana dengan Indonesia? Berangkat dari sisi pasar tenaga kerja terdapat paling tidak dua teori yang menjelaskan mengapa anak bekerja, yaitu ditinjau dari sisi penawaran dan permintaan. Teori yang mendukung dari teori penawaran menyatakan bahwa kemiskinan merupakan sebab utama pendorong anak bekerja untuk kelangsungan hidup dirinya dan keluarga. Dorongan bisa berasal dari siri sendiri maupun orang tua. Teori yang berpijak dari teori permintaan menyatakan bahwa dengan mempekerjakan anak –anak, dan juga perempuan yang dianggap sebagai pencari nafkah kedua dan mau dibayar murah, majikan dapat melipat gandakan keuntungannya. Pada kenyataannya, kedua teori ini berlaku secara bersama – sama dan menciptakan pasar tenaga kerja anak dan perempuan.⁸

3. Upaya Menanggulangi Perdagangan Tenaga Kerja

Menanggulangi perdagangan tenaga kerja melalui instrument hukum ketenagakerjaan masih menemui kendala ini disebabkan beberapa hal :

1. Substansi dalam peraturan ketenagakerjaan yang ada masih belum cukup efektif memberi perlindungan.
2. Belum adanya kerjasama terpadu antar sektor dan instansi terkait.

⁷Indrasari Tjandraningsih, **Pemberdayaan Pekerja Anak**, Studi Mengenai Pendampingan Pekerja Anak, Yayasan Akatiga, Bansung, 1995, hlm.7

⁸Penelitian lapangan tentang pekerja anak sangat memperjelas hal ini. Baca antara lain Dedi Haryadi dan Indrasari Tjandraningsih, **Buruh Anak dan Dinamika Industri Kecil**, Yayasan Akatiga, Bandung 1995. Juga dalam Indrasari Tjandraningsih dan Popon Anarita, **Pekerja Anak di Perkebunan Tembakau**, Yayasan Akatiga Bandung, 2002, memperlihatkan secara kuantitatif alasan anak bekerja yang umumnya karena keterbatasan ekonomi keluarga.

3. Minimnya pengetahuan masyarakat terhadap hukum ketenagakerjaan umumnya dan prosedur penempatan TKI ke luar negeri khususnya.

Ad. 1. Substansi dalam Peraturan Ketenagakerjaan yang ada masih belum cukup efektif memberi perlindungan.

Dari data yang terhimpun dapat diketahui bahwa perdagangan tenaga kerja perempuan dan anak secara kuantitas dapat terjadi dengan modus menjanjikan pekerjaan di luar negeri sebagai TKW/buruh migran, dan kenyataannya kemudian mereka dieksploitasi baik sebagai pekerja di sektor formal (manufaktur, pertanian, perkebunan, dan sebagainya) maupun informal (pembantu rumah tangga), namun tidak sedikit diantaranya yang dijerumuskan sebagai pekerja seks.⁹

Menjadi TKW/buruh migran memang masih menjadi harapan banyak perempuan dan anak Indonesia karena mengharap upah tinggi guna memperbaiki kondisi kehidupan keluarganya. Faktor pemicu antara lain kondisi pasar tenaga kerja dalam negeri dewasa ini, dimana tingginya tingkat pengangguran yang umumnya dialami kaum muda, serta di sisi lain perempuan masih menjadi pekerja ‘kelas dua’ utamanya di sektor pekerjaan bergaji, perempuan masih belum terwakili (hanya 29,3%), sebaliknya perempuan lebih banyak di sektor kerja paruh waktu (56,4%)¹⁰, yang tidak menjanjikan kesejahteraan yang diharapkan.

Kemiskinan juga memainkan peran besar terjadinya perdagangan TKI yang timbul dari proses besar terjadinya perdagangan tenaga kerja Indonesia yang timbul dari proses pengiriman TKI ke LN.¹¹

⁹Data perdagangan manusia di Indonesia, dalam www.ifip.org/report/traffickingdatainIndonesiatable.pdf

¹⁰ILO, Dimensi Ketenagakerjaan dalam Kebijakan Makro dan Sektorial, Seri Rekomendasi Kebijakan, Kerja Layak dan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia, Jakarta, 2004, hlm.3

¹¹Berdasarkan data statistik kemiskinan di Indonesia berdimensi gender, ini merupakan sebuah lingkaran setan, dilihat dari aspek pendidikan, jenis pekerjaan, lapangan kerja, upah dan keterwakilan politik bagi perempuan masih sangat rendah. ILO, jender dan Kemiskinan, hlm.2. Lihat juga dalam ILO, Migrasi ; Peluang dan Tantangan Bagi Pengentasan Kemiskinan, dimana disebutkan belerja ke LN (migrasi) ada kaitan yang erat dengan kemiskinan, karena dengan migrasi dianggap sebagai alternatif untuk leuar dari jerat kemiskinan mayoritas adalah kaum perempuan, hlm. 1 dan 4.

Beberapa aspek sosial pemicu timbulnya perdagangan tenaga kerja yang dilatarbelakangi kemiskinan adalah :

- a. Pekerja kontrak di luar negeri berasal dari daerah pedesaan dan diantaranya dari wilayah – wilayah paling miskin.
- b. Tidak memiliki keterampilan
- c. Besarnya biaya yang harus dikeluarkan memicu maraknya tenaga kerja ilegal.
- d. Pelatihan dan bekal keterampilan belum menjadi hal penting

Penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri diatur dalam UU No. 39 Tahun 2004. Sayangnya, UU ini masih belum memberi cukup perlindungan. Hal ini terjadi karena substansi dalam UU tersebut masih mengandung ketidakjelasan, dan ketidaktegasan yang sangat berpengaruh terhadap penegakan dan penerapan sanksi. Berikut ini tabel yang menjelaskan beberapa kelemahan yang terdapat dalam UU 39 Tahun 2004 tentang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri.

**Tabel 1. Analisa Terhadap Kelemahan UU 39 Tahun 2004
Tentang Penempatan Dan Perlindungan TKI Di Luar Negeri**

| No | Pasal dan Substansinya | Uraian |
|----|---|--|
| 1 | Pasal 4 ; “orang, perorangan, dilarang menempatkan warga negara Indonesia untuk bekerja di luar negeri“ | Ketentuan ini inkonsistensi (bertentangan) dengan pasal 30 yang menetapkan bahwa setiap orang dilarang menempatkan calon TKI/TKI pada jabatan dan tempat pekerjaan yang bertentangan dengan nilai – nilai kemanusiaan dan norma kesusilaan serta peraturan perundang – undangan, baik di Indonesia maupun di negara tujuan atau di negara tujuan yang telah dinyatakan tertutup sebagaimana dimaksud dalam pasal 27. Kata setiap orang merujuk pada orang perorangan yang dalam pasal 4 dilarang melakukan penempatan, sehingga kedua pasal ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Sebaiknya subjek dalam pasal 30 lebih diperjelas, sehingga ketentuan ini dapat efektif. |

| No | Pasal dan Substansinya | Uraian |
|----|--|--|
| 2 | Pasal 20 ayat (1) ; “Untuk mewakili pelaksanaan penempatan TKI swasta wajib mempunyai perwakilan di negara TKI ditempatkan” | Kewajiban ini tidak disertai sanksi pidana. Padahal, substansinya untuk membangun sistem penempatan TKI di luar negeri, yang memperhatikan perlindungan kerja. Sanksi administratif saja belum cukup kuat. Sanksi hukum yang tidak tegas belum menjadikan ketentuan ini norma hukum, melainkan sekedar norma sosial atau norma sopan santun. |
| 3 | Pasal 21 (ayat) 1 : “PPTKI swasta dapat membentuk kantor cabang di daerah di luar wilayah domisili kantor pusatnya” | Dari segi substansinya pasal di atas sangatlah penting dan strategis dalam proses rekrutmen yang tepat untuk mencegah hal – hal yang tidak sesuai seperti TKI ilegal, <i>human trafficking</i> , penipuan, dan pencaloan, dan sebagainya, namun rumusan <i>dapat</i> yang dapat diartikan <i>boleh</i> menjadi tidak sesuai dengan maksud yang dituju, sebaiknya. Pasal ini merumuskan <i>harus</i> , sehingga tujuan rumusan pasal tersebut tercapa |
| 4 | Pasal 24 (ayat) 2 : “mitra usaha sebagaimana dimaksud ayat 1 harus berbentuk badan hukum yang didirikan sesuai dengan peraturan perundangan di negara tujuan” | Pasal ini tidak akan efektif karena subjek hukum berada di luar batas wilayah Indonesia |
| 5 | Pasal 27 (ayat) 1 :”penempatan TKI di luar negeri hanya dilakukan ke negara yang pemerintahannya telah membuat perjanjian tertulis dengan pemerintah RI atau ke negara tujuan yang mempunyai peraturan perundangan yang melindungi tenaga kerja asing” | Dari sudut <i>legal drafting</i> , hal ini merupakan postulat hukum yang harus di <i>breakdown</i> dalam norma hukum, apalagi sanksi hukum tidak dapat dirumuskan karena tidak jelas siapa subjek hukumnya. |
| 6 | Pasal 29 (ayat) 1 :”penempatan calon TKI/TKI di luar negeri diarahkan pada jabatan yang tepat sesuai dengan keahlian, keterampilan, bakat, minat, dan kemampuan” | Ketentuan ini juga tidak memberi kejelasan siapa subjek hukumnya, sehingga si pelanggar dapat dikenakan sanksi. Rumusan di atas perlu dikonkritkan menjadi norma hukum dengan demikian sanksi hukum dan siapa yang terkena kewajiban hukum menjadi jelas. |

Analisa normatif terhadap substansi UU 39 Tahun 2004 di atas memperlihatkan bahwa dalam UU ini sistem penempatan dan perekrutan buruh

migran belum berpihak pada perlindungan tenaga kerja. Hal ini tercermin dalam hal-hal sebagai berikut:¹²

1. Pencalonan masih akan berlangsung karena tidak ada kewajiban PJTKI untuk membentuk kantor cabang di daerah rekrut;
2. Penempatan TKI ilegal masih terbuka lebar karena tidak ada ketentuan tegas yang melarang;
3. Pelatihan yang diserahkan pada PJTKI menimbulkan permasalahan pengawasan yang umumnya masih lemah;
4. Ditemukan ketentuan-ketentuan yang tidak jelas subjeknya hukumnya padahal dapat diancam sanksi pidana;
5. Ditemukan ketentuan yang lemah yang dirumuskan dalam bentuk kebolehan, padahal sebaiknya keharusan;
6. Ada ketentuan yang dirumuskan sebagai keharusan namun tidak ada ancaman sanksi pidana;
7. Adanya peraturan yang bertentangan (inkonsistensi); dan,
8. Adanya ketentuan yang tidak efektif karena mengatur subjek hukum yang berada di luar batas wilayah NKRI;

Perlindungan TKI di negara tempat bekerja dapat diupayakan pemerintah melalui penyusunan peraturan perundangan yang tepat berdasar logika hukum diantaranya :

- a. Dibentuk pengaturan perundangan yang mampu menyentuh persoalan yang mengandung unsur asing mengingat perjanjian kerja yang dilakukan di luar negeri menganut asas *lex loci executionis/lex loci delicti commisi*. Oleh karenanya, perangkat hukum yang dapat digunakan selama masa penempatan adalah hukum perdata internasional melalui *bilateral agreement* atau *multilateral agreement* bukan peraturan perundangan Indonesia.¹³

¹²Ibid, hlm. 8-9

¹³Antara lain berisi ; besar upah, jam kerja, jam istirahat, cuti, upah lembur, fasilitas jaminan sosial (sakit, kecelakaan, dll), fasilitas sosial yang memadai (tempat tinggal, makan, dll), kebebasan beragama dan menjalankan ibadah, hak berserikat, asuransi, mekanisme penyelesaian perselisihan. Bandingkan dengan Aloysius Uwiyono (2005), Ibid hlm. 13

- b. Menetapkan sanksi yang tegas baik pidana maupun administratif terhadap pelanggaran atas ketentuan – ketentuan yang mendasar agar menimbulkan efek jera.¹⁴
- c. Rekrutmen TKI dilakukan secara tepat dengan asas mudah, murah dan cepat untuk menghindarkan TKI ilegal karena alasan prosedur yang rumit dan lama, sehingga kerjasama antar instansi terkait perlu dilakukan.
- d. Mengefektifkan sistem pengawasan pemerintah.

Perlindungan TKI yang bekerja di luar negeri disamping menggunakan sarana hukum dapat pula dibarengi dengan menyelenggarakan kerja sama diplomati mengenai penempatan tenaga kerja. Cara ini akan lebih efisien dan lebih mudah dilakukan karena bersifat politis, yang diperlukan adalah adanya hubungan baik antar negara.

Ad. 2. Belum adanya kerjasama terpadu antar sektor dan instansi terkait

Dalam hal ini penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri berdasarkan UU 39 Tahun 2004 tentang tanggung jawab pelaksanaan penempatan dan perlindungan TKI ada empat faktor :

1. Pemerintah pusat (instansi pelayanan penempatan dan perlindungan TKI)
2. Perwakilan TKI
3. Pemerintah daerah
4. Pelaksanaan penempatan TKI (PPTKI)

Keterkaitan peran dan tanggung jawab keempat unsur tersebut menunjukkan adanya saling keterkaitan sebab akibat masih terjadinya perdagangan tenaga kerja.

Timbulnya perdagangan tenaga kerja tidak dapat dipungkiri timbul karena sistem pelayanan penempatan calon TKI ke luar negeri sebagai sebuah rimba raya yang tidak sepenuhnya dipahami oleh orang awam termasuk para calon TKI. Oleh

¹⁴Ari Hermawan, Perlindungan dan Pembelaan Tenaga Kerja Indonesia, *Mimbar Hukum, Jurnal Berkala FH UGM*, Vol. 19, No. 1, Februari 2007, hlm. 109-110 dan Aloysius Uwiyono, *Ibid*, hlm. 14

karenanya, timbul pecalonan yang seringkali berdampak pada tindakan penipuan, pemerasan, dan berujung pada perdagangan manusia.

Jika didefinisikan ada beberapa ruang yang menjadi peluang timbulnya perdagangan tenaga kerja antara lain :¹⁵

- a. Pelayanan penempatan masih dilakukan secara parsial dan sektoral. Kondisi ini dimanfaatkan oleh calo dan sindikat untuk memanipulasi data dari berbagai dokumen TKI untuk tujuan menempatkan TKI secara ilegal ;
- b. Kecenderungan pengusaha/majikan untuk lebih menerima TKI ilegal karena untuk menghindari membayar upah sesuai ketentuan, membayar pajak dan hak-hak pemburuhan lainnya, sehingga TKI ilegal tetap menjadi komoditas menarik bagi para calo dan sindikat;

Ad. 3 minimnya pengetahuan masyarakat terhadap hukum ketenagakerjaan

Hukum ketenagakerjaan sebagai sebuah bidang ilmu pengetahuan seyogyanya dipahami oleh semua orang tidak hanya mereka yang memang menekuni bidang ilmu hukum. Alasan pertama adalah bahwa setiap orang adalah pencari kerja/angkatan kerja yang akan behungan langsung dengan masalah perekrutan, pelaksanaan, dan pengakhiran kerja (*pra, during and post employment*). Alasan kedua adalah bahwa indonesia menuju pada negara industrialis, sebagaimana terjadi pada negara-negara lain di dunia maka sudah selayaknya pembekalan terhadap hukum hubungan industrial diterapkandalam semua disiplin ilmu, bila perlu sejak dimasa sekolah menengah atas/umum.

Selama ini yang terjadi di lapangan masyarakat awam kurang memahami tentang hak-hak atas kerja dan pekerjaan dalam makna yang luas yaitu hak bekerja dan hak di tempat kerja. Termasuk adanya pengkhususan atas pekerja anak dan pekerja perempuan untuk tujuan non-eksploitasi dan non-diskriminasi. Kondisi ini membawa pengaruh signifikan, yaitu semakin memberi ruang gerak

¹⁵Disarikan dari I Gusti Made Arka, Dirjen PPTKLN Depnakertrans, Peran dan Tanggung Jawab Departemen Tenaga Kerja dalam Proses Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri, Makalah dalam Seminar tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri penyelenggara BPHN, FH Unair dan Kanwil Depkum dan HAM Prov. Jawa Timur, Surabaya, 30-31 Agustus 2005.

yang kuat terhadap pencalonan tenaga kerja berkedok agen penyalur tenaga kerja¹⁶ yang seringkali menjadi pelaku perdagangan manusia.

PENUTUP

Pada tawaran politis, pemerintah telah menunjukkan keseriusan untuk menghapuskan perdagangan manusia termasuk perdagangan tenaga kerja. Ini dibuktikan dengan telah diratifikasinya konvensi-konvensi internasional dan menuangkannya dalam peraturan nasional, namun pada tataran praktis instrument hukum ketenagakerjaan, sejauh ini masih memberi celah bagi perdagangan manusia untuk tujuan eksploitasi pekerja maupun dalam lembah prostitusi. Celah tersebut baik berasal dari peraturan perundang-undangan yang secara substansi masih belum jelas dan tegas, juga dari segi penegakkannya masih parsial/sektoral, sebaiknya dilakukan kerjasama terpadu antar instansi.

Perdagangan tenaga kerja sebagai sebuah tindak kejahatan, perlu penanganan yang lintas sektoral dan melibatkan semua instansi terkait, baik Departemen Tenaga Kerja, Kepolisian, Kejaksaan , Keimigrasian, Perhubungan dan sebagainya. Pola pelayanan satu atap dan menyederhanakan administrasi bagi para calon tenaga kerja yang akan bekerja keluar negeri, setidaknya akan mengurangi maraknya pencalonan tenaga kerja dan TKI ilegal.

Penertiban terhadap pencalonan tenaga kerja harus menjadi upaya yang serius, dimulai dengan melibatkan semua pihak, masyarakat, dunia pendidikan, aparat penegak hukum, dan pemerintah baik dengan sosialisasi melalui lembaga pelatihan tenaga kerja, maupun dalam kurikulum pendidikan di sekolah dan perguruan tinggi yang bertujuan sebagai bekal pengetahuan saat terjun ke dunia kerja.

¹⁶Sistem kerja kontrak semakin memarginalkan posisi pencari kerja, antara lain untuk bisa diterima bekerja harus membayar sejumlah uang pada agen, ketidakpastian atas kelangsungan pekerjaan karena dibatasi oleh kontrak/jangka waktu tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

- Arka, I Gusti Made. Peran dan Tanggung Jawab Departemen Tenaga Kerja dalam Proses Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri. Makalah. Seminar tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, diselenggarakan oleh BPHN, FH Unair dan Kanwil Depkum dan HAM Prov. Jawa Timur. Surabaya, 30-31 Agustus 2005
- Hermawan, Ari. "Perlindungan dan Pembelaan Tenaga Kerja Indonesia". *Mimbar Hukum*, Vol. 19, No.1, Februari 2007.
- Haryadi, Dedi, dan Indrasari Tjandraningsih. *Buruh Anak dan Dinamika Industri Kecil*, Bandung: Yayasan Akatiga, 1995.
- International Labour Organization. "Dimensi Ketenagakerjaan dalam Kebijakan Makro dan Sektorial Seri Rekomendasi Kebijakan, Layak dan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia". Jakarta, 2004.
- _____. "Migrasi, Peluang dan Tantangan Bagi Pengentasan Kemiskinan". Seri Rekomendasi Kebijakan Kerja Layak dan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia. Jakarta, 2004.
- Mahmassani, Subhi. *Konsep Dasar Hak Asasi Manusia*. Jakarta: PT. Tinta Mas Indonesia, 1993.
- Morse, Jane. "Forced Labor a Growing Problem Worldwide US Officials Say Trafficked Labor estimated to generate \$9,5 billion". <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile:english&y=2007&m=July&x=20070723135828mjesrom0.5709955>.
- Pound, Roscoe. *Tugas Hukum*. Diterjemahan Muhamad Radjab. Jakarta: Bhartara, 1965.
- Soepomo, Imam. *Hukum Perburuhan Bidang Hubungan Kerja*. Jakarta: Djambatan, 2001.
- Tjandraningsih, Indrasari. *Pemberdayaan Pekerja Anak, Studi Mengenai Pendampingan Pekerja Anak*. Bandung: Yayasan Akatiga, 1995.
- _____, dan Popon Anarita. *Pekerja Anak di Perkebunan Tembakau*. Bandung: Yayasan Akatiga, 2002.
- Uwiyono, Aloysius. *Aspek Yuridis Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*. Makalah. Seminar tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, diselenggarakan oleh BPHN, FH Unair dan Kanwil Depkum dan HAM Prov. Jawa Timur. Surabaya, 30-31 Agustus 2005.