

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Alasan penulis memilih judul “Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam Mengatasi Perdagangan Perempuan Ke Malaysia”, sebagai judul skripsi adalah karena permasalahan ini sangat menarik untuk dibahas dalam sebuah wacana, selain itu masalah ini juga dapat dijadikan bahan diskusi oleh semua kalangan masyarakat baik secara formal maupun informal.

Di samping alasan tersebut, penulis juga memiliki beberapa alasan lain yang dapat dikemukakan di sini, yaitu :

1. Perdagangan perempuan telah terjadi sejak lama, namun hal ini belum dapat teratasi dengan baik hingga saat ini. Hal inilah yang mendorong penulis untuk mengetahui lebih dalam tentang hal-hal yang membuat kesulitan tersebut timbul.
2. Beberapa tahun terakhir ini kasus perdagangan perempuan semakin marak dan menjadi isu internasional. Dan Indonesia tidak luput dari masalah tersebut. Bahkan Indonesia tidak hanya menjadi negara transit dan negara tujuan perdagangan, namun juga menjadi negara pemasok perempuan yang diperdagangkan, penulis tertarik untuk mempelajari hal ini.

B. Tujuan Penulisan

Dengan kajian ini penulis berharap dapat mewujudkan beberapa tujuan sebagai berikut :

1. Dapat memberikan gambaran secara umum mengenai proses perdagangan perempuan ke Malaysia.
2. Dapat memberi gambaran secara umum tentang faktor-faktor yang melatarbelakangi perdagangan perempuan.
3. Dapat memberikan gambaran tuntutan dan dukungan dari masyarakat dan berbagai pihak agar masalah perdagangan perempuan ke Malaysia segera diatasi.
4. Untuk mengetahui kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi perdagangan perempuan.

C. Latar Belakang

Perdagangan perempuan atau istilah *women trafficking* merupakan sebuah kejahatan yang sangat sulit diberantas dan disebut-sebut oleh masyarakat internasional sebagai bentuk perbudakan masa kini dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Kejahatan ini terus berkembang secara nasional maupun internasional. Dengan perkembangan dan kemajuan teknologi, informasi, komunikasi dan transportasi maka makin berkembang pula modus kejahatannya, dalam beroperasinya sering dilakukan secara tertutup dan bergerak di luar hukum.

Perdagangan manusia merupakan pelanggaran hak asasi manusia terutama berupa tindakan kekerasan berbasis gender yang dialami perempuan ataupun

hukum dan praktik yang mendiskriminasikan perempuan. Perdagangan perempuan merupakan salah satu aspek perbudakan moderen yang memprihatinkan karena kehidupan manusia dijadikan sebagai komoditi perdagangan. Kejahatan perdagangan perempuan bukan hanya merusak nilai-nilai asasi manusia, tetapi telah merendahkan derajat manusia.¹

Sebagai salah satu isu HAM, masalah perdagangan perempuan menjadi kajian internasional. Konvensi Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/CEDAW*) yang ditandatangani tahun 1979 dan diberlakukan pada tahun 1981, dengan banyak negara peratifikasi terdaftar dalam catatan *reservations* (syarat, keberatan), yaitu pasal-pasal traktat merupakan salah satu instrumen internasional untuk menghapus praktek perdagangan perempuan.

Pemerintah Indonesia telah meratifikasi CEDAW melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Sebagai negara anggota PBB, Indonesia memiliki kewajiban moral untuk melaksanakan ketentuan serta langkah tindak yang ditetapkan dalam deklarasi PBB tersebut. Namun kenyataannya Indonesia belum mampu mengatasi perdagangan perempuan ke luar negeri. Komisi Nasional Anti Kekerasan Perempuan (Komnas Perempuan) mencatat angka perdagangan perempuan sampai tahun 2003 meningkat drastis. Jika pada tahun 2002 tercatat 320 kasus perdagangan perempuan, maka pada tahun 2003 jumlahnya

¹ Ratnawati Yuni S, *Harga Sebuah Kebebasan : Isu Perdagangan Perempuan*, (diakses 21 Februari 2004); didapat dari <http://ccm.um.edu.my/umweb/fsss/images/persidangan/Kertas%20Kerja/Ratnawati%20Yuni%20Suryandari.doc>

membengkak menjadi 800 kasus. Termasuk diantaranya kasus yang ditemukan di daerah Batam sebanyak 166 kasus.²

Organisasi Migrasi Internasional (IOM) Jakarta mendata sekitar 1.022 korban perdagangan manusia ditangani di Indonesia antara Maret 2005 hingga April 2006, 88,6 % adalah perempuan. Sekitar 52 % dieksploitasi sebagai pekerja rumah tangga dan 17,1 % dipaksa melacur. Deputi Menko Kesra Bidang Koordinasi Pemberdayaan Perempuan dan Kesejahteraan Anak mengemukakan, sepanjang tahun 2005 sebanyak 700 gadis Indonesia dijadikan pelacur.³ Kasus perdagangan perempuan di Indonesia ibarat fenomena gunung es, berapa jumlah yang tidak dilaporkan jauh lebih besar.

Tingginya angka kasus perdagangan manusia tidak hanya menjadi keprihatinan Indonesia, tetapi juga dunia internasional. Indonesia sempat masuk dalam kategori *tier III* kongres Amerika, yaitu negara-negara yang tidak sepenuhnya memenuhi standar minimum dan tidak melakukan upaya yang signifikan untuk melakukan penanganan kasus perdagangan manusia, terutama perempuan dan anak-anak. Dalam sebuah dokumen *Trafficking in Person Report* yang diterbitkan oleh Departemen Luar Negeri AS dan ESCAP (*Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*) pada tahun 2002, bersama dengan 18 negara lainnya seperti Burma, Kamboja, Afganistan, Iran, Bosnia, Rusia, Qatar, Lebanon, Turki, Saudi dll, Indonesia dikategorikan sebagai negara yang memiliki korban dalam jumlah yang besar dan pemerintahnya belum sepenuhnya

² *Perdagangan Perempuan Meningkat*, (diakses 19 Januari 2004); di dapat dari <http://www.tempointeraktif.com/jakarta>

³ Maria Hartiningsih, *Feminisasi Migrasi dalam Migrasi Internasional*, (diakses 11 September 2006); didapat dari <http://www.kompas.com/jakarta>

menerapkan standar-standar pencegahan dan penanggulangan perdagangan perempuan.⁴ .

Catatan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) tahun 2005 menyebutkan, dari 20.391 kasus kekerasan yang teridentifikasi, 743 diantaranya merupakan kasus-kasus perdagangan perempuan. Dari 6.750 perempuan yang dilacurkan di Malaysia, 62,7 persennya atau 4.200 berasal dari Indonesia. Dari jumlah itu, 40 persennya berusia di bawah 18 tahun. IOM dan Solidaritas Perempuan pada Mei 2006 menyampaikan informasi pengaduan 40 perempuan Indonesia yang dilacurkan di Jepang. Bank Dunia memperkirakan 75.000 sampai satu juta orang menjadi korban trafiking lintas batas.⁵

Setiap bulan rata-rata 30 perempuan Indonesia berusia 15-25 tahun menjadi korban perdagangan perempuan (*trafficking*) di berbagai wilayah di Malaysia. Kedatangan mereka ke Negeri Jiran melewati jalur legal, tetapi menggunakan identitas palsu di paspornya dan memakai visa kunjungan turis yang masa berlakunya satu bulan. Semula mereka dijanjikan bekerja sebagai tenaga di restoran, toko dan butik dengan gaji sekitar Rp 3 juta per bulan. Akan tetapi, begitu sampai di Malaysia, mereka dijadikan pekerja seks.⁶

Sedikitnya ada tiga negara yang terlibat dalam lalu lintas perdagangan perempuan ini, negara asal, negara transit, dan negara tujuan. Dan Indonesia di dunia internasional sudah dikenal sebagai sumber (pemasok), transit dan juga

⁴ Maria Hartiningsih, "Perdagangan Manusia dalam Rancangan KUHP, Position Paper Advokasi RUU KUHP", *Jurnal ELSAM*, seri 6 (2005): 08

⁵ Maria Hartiningsih, *Feminisasi Migrasi...*, *op cit*

⁶ *Tiap Bulan 30 Perempuan Indonesia Jadi Korban "Trafiking"* , (diakses 20 Juli 2004); didapat dari <http://www.kompas.com>

sekaligus sebagai penerima (tujuan) perdagangan perempuan.⁷ Salah satu negara tujuan (*destination country*) buruh migran yang kemudian cenderung menjadi korban perdagangan manusia adalah negara tetangga Indonesia sendiri, yaitu Malaysia. Karena letak lokasi yang berdekatan, bahkan berbatasan langsung dalam hal ini tidak diperlukan negara transit.

Pengiriman buruh migran ilegal merupakan salah satu bentuk sindikat perdagangan perempuan yang terselubung, banyak buruh migran perempuan yang ilegal tidak mendapatkan pekerjaan seperti yang dijanjikan, tak jarang mereka diperjualbelikan sebagai pekerja seks dan bentuk perbudakan lain. Selain Malaysia sebagai negara tujuan dari sindikat perdagangan perempuan, Taiwan, Hong Kong, Jepang, Korea Selatan, Singapura, dan Australia. Selain itu juga ke negara-negara Arab seperti Saudi Arabia, Kuwait, maupun Uni Emirat Arab.⁸

Kajian-kajian ilmiah tentang perdagangan perempuan dan anak menyebutkan bahwa ada sejumlah faktor mengapa perempuan menjadi korban *trafficking*. Beberapa di antaranya adalah faktor kemiskinan yang akut. Ini adalah yang paling banyak dijumpai. Selain itu adalah faktor pendidikan yang rendah, perkawinan di bawah umur, perceraian, kekerasan dalam rumah tangga, sempitnya lapangan kerja, pengangguran dan sebagainya.

Latar belakang sosial dan pendidikan perempuan Indonesia masih sangat rendah. Ini dapat dilihat dari prosentase perempuan buta huruf di Asia-Afrika yang berusia di atas 25 tahun mencapai 75 persen. Hal ini dapat menyebabkan perempuan-perempuan Indonesia yang menjadi calon buruh migran dapat ditipu

⁷ *Indonesia Pemasok Sekaligus Penerima Perdagangan Orang*, (diakses 24 Feb 2006); didapat dari <http://www.kompas.com>

⁸ *Ibid*

dengan mudah dan dimanipulasi oleh agen-agen atau oknum-oknum yang menginginkan keuntungan besar dari berkembangnya perdagangan perempuan. Di samping itu, jumlah perempuan saat ini mencapai 52 persen dari sekitar 5,9 milyar penduduk dunia. Dari 1,3 milyar penduduk berada di bawah garis kemiskinan dan 70 persen diantaranya adalah perempuan. Hal ini memaksa perempuan untuk memasuki pasar kerja yang jauh dari perlindungan hukum.

Menurut Ketua Komnas Perempuan, Kamala Candra Kirana daerah yang sering dijadikan tempat kegiatan ini adalah Batam dan Kepulauan Riau. Terutama untuk pengiriman ke luar negeri, seperti ke Singapura dan Malaysia. Biasanya mereka ditipu untuk bekerja di suatu tempat, seperti restoran, ternyata kemudian dijual sebagai pekerja seks. Sementara itu menurut Ketua Forum HAM Perempuan Batam, Surti Wardani jumlah korban perdagangan wanita melalui Batam cukup besar. Ratusan wanita setiap tahun diperdagangkan melalui pelabuhan kecil di pulau itu. Batam telah dijadikan lokasi transit perdagangan perempuan ke luar negeri seperti ke Singapura dan Malaysia, karena lokasinya yang dekat dua negara tersebut. Mereka menggunakan pelabuhan ilegal dengan perahu kecil untuk menyebrang ke negara tersebut. Korbannya biasanya berasal dari Jawa, Lampung, Jambi dan Pontianak.⁹

Selain itu Tawau, sebuah pulau yang terletak di Sabah, Malaysia timur, menjadi satu pintu masuk perdagangan perempuan asal Indonesia. Tidak ada data akurat mengenai jumlah perempuan yang menjadi korban sindikat jual beli

⁹ *Perdagangan Perempuan Meningkat*, op cit

manusia. Data dari Konsul Republik Indonesia di Tawau memperkirakan sekitar 6.000 perempuan yang menjadi pekerja seks.¹⁰

Human trafficking especially in women and children merupakan isu global yang membutuhkan kesadaran seluruh negara untuk memeranginya. Hal ini sangat penting karena kejahatan tersebut tidak hanya melibatkan satu negara saja, melainkan seluruh negara, dimana manusia dari negara tertentu telah diperdagangkan di negara-negara lain. Kondisi semacam ini telah menarik perhatian di kalangan nasional maupun internasional. Hal ini dibuktikan dengan merebaknya berita-berita dalam media massa, diskusi maupun seminar-seminar masalah tenaga kerja mengenai posisi dan peran perempuan baik di sektor domestik maupun publik. Akibatnya fenomena pelecehan dan kekerasan terhadap kaum perempuan telah mendapat reaksi di berbagai kalangan terutama para pemerhati masalah perempuan.

Masalah perdagangan perempuan tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga di berbagai negara di dunia ini. Tidak ada negara yang kebal terhadap perdagangan manusia. Setiap tahunnya diperkirakan 600.000-800.000 laki-laki, perempuan dan anak-anak diperdagangkan menyeberangi perbatasan-perbatasan internasional.¹¹

Di Thailand, seorang gadis bernama Deng salah satu korban perdagangan perempuan berusia 20 tahun, direkrut di negara asalnya untuk melakukan perjalanan secara suka rela ke Australia sebagai pekerja seks untuk mendapatkan

¹⁰ Dialog SCTV bersama Korban Penjualan Anak, *Mereka Dipaksa Menjajakan Diri*, (diakses 18 Juni 2006); didapat dari Liputan 6 SCTV

¹¹ Departemen Luar Negeri AS, *Laporan Mengenai Perdagangan Manusia*, (diakses 14 Juni 2004); didapat dari <http://www.usembassyjakarta.org>

uang yang banyak. Namun, begitu sampai di Australia, ia ditemui oleh para pelaku perdagangan manusia yang mengambil paspornya dan menguncinya dalam sebuah rumah. Ia diberitahukan bahwa ia harus melunasi hutang lebih dari \$30,000 dengan melayani 900 pria. Ia hanya diberikan sedikit makanan dan secara paksa diantar ke sebuah rumah pelacuran tujuh hari dalam seminggu, bahkan saat ia sakit. Ia diberitahukan bahwa jika ia mencoba melarikan diri, komplotan kriminal akan menangkapnya. Eksploitasi terhadap Deng berakhir saat para pegawai imigrasi Australia menggerebek rumah pelacuran dimana ia diperbudak.¹²

Di Republik Cheko, Katya, memiliki putri berusia dua tahun dan mengalami kegagalan berumah tangga, tergiur dengan iming-iming bisa mendapatkan banyak uang dengan bekerja sebagai pelayan di Belanda. Seorang agen membawanya bersama empat orang wanita muda lain ke Amsterdam, setelah mereka dihubungkan dengan penjual dari Belanda, ia dibawa ke rumah pelacuran. Setelah bertahun-tahun diancam dan dipaksa sebagai pekerja seks, Katya diselamatkan oleh seorang pengemudi taksi.

Di Nepal, para anak gadis yang direkrut untuk bekerja di pabrik-pabrik karpet, hotel-hotel, dan restoran kemudian dipaksa untuk bekerja di industri seks di India. Di Filipina dan banyak negara lain, perempuan-perempuan yang awalnya bermigrasi atau direkrut untuk hotel dan industri pariwisata, seringkali berakhir dengan terjebak di dalam rumah-rumah pelacuran. Suatu kenyataan kejam

¹² *Ibid*

mengenai perdagangan budak moderen adalah para korbannya seringkali dibawa dan dijual.

Menurut data Europol, terdapat lebih dari 3000 organisasi perdagangan manusia dan sedikitnya 30.000 orang yang melaksanakan aktifitas perdagangan manusia secara pribadi.¹³ Sebagai negara yang mengklaim diri sebagai kampiun demokrasi, Amerika Serikat tidak terlepas dari gejala perdagangan perempuan. Beberapa waktu yang lalu, Departemen Kehakiman di Washington D.C dan Kantor Kejaksaan AS di Florida Selatan berhasil menuntut 15 anggota keluarga Cadena yang memperdagangkan perempuan dari Meksiko ke Amerika Serikat. Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM) juga mencatat bahwa sekitar 500.000 perempuan diperdagangkan ke Eropa Barat.¹⁴

Jepang mengalami hal yang sama seperti AS. Di negeri matahari terbit ini, menurut ILO (*International Labour Organization*) sekitar 80 % imigran perempuan terjerumus dalam sektor prostitusi yang dikamuflasekan menjadi dunia hiburan dan salah satu negara pemasok segmen itu adalah Indonesia. Omzet perdagangan perempuan di Jepang mencapai 4,4 trilyun rupiah per tahun atau setara dengan anggaran pertahanan Jepang. Jaringan Yakuza (organisasi mafia Jepang) yang menjadi beking bisnis prostitusi di Jepang akan melacak para pekerja yang kabur.¹⁵

¹³ *Perdagangan Perempuan (Women Trafficking) di Eropa*, (diakses 08 Oktober 2006); didapat dari <http://www.kajianeropa.org>

¹⁴ *Laporan Pelapor Khusus PBB tentang Kekerasan Terhadap Perempuan, Perdagangan Perempuan, Migrasi Perempuan dan Kekerasan terhadap Perempuan : Penyebab dan Akibatnya*, Februari tahun 2000, (diakses 08 Oktober 2006); didapat dari <http://www.rahima.or.id/SR/22-07/Fokus.htm>

¹⁵ *Don't Buy Don't Sell* (Jakarta: Jurnal Perempuan, 2004)

Di India, pelaku perdagangan dapat berpura-pura sebagai pedagang yang sukses, membujuk orang tua sang gadis dengan mengatakan bahwa dia adalah pasangan yang cocok. Setelah menikah, gadis tersebut disiksa secara seksual dan dijual sebagai pekerja seks. Di Asia Timur, para pelaku perdagangan manusia mengunjungi kota-kota seperti Bangkok atau Phnom Penh dan menawarkan pada calon korban untuk ikut “liburan” ke negara lain. Begitu tiba, paspor perempuan korban tersebut diambil dan dibawa ke rumah bordil.¹⁶

Menurut PBB, perdagangan manusia sudah menjadi sebuah perusahaan kriminal terbesar ketiga di dunia setelah perdagangan senjata dan narkoba. Dari bisnis hitam itu, para pelaku bisa meraup laba sekitar USD 7 miliar tiap tahunnya. Keuntungan itu dihitung dari hasil penjualan sekitar 40.000 hingga 70.000 anak dan perempuan yang dijual daerah dan negara.¹⁷

Berdasarkan laporan *Asian Development Bank* (ADB) setidaknya satu sampai dua juta manusia diperkirakan telah diperjualbelikan setiap tahun di seluruh dunia. Sebagian besar penjualan orang tersebut berasal dari negara miskin, 150.000 dari negara Asia Barat dan 225.000 dari negara Asia Tenggara.¹⁸

D. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penulis dapat memperoleh rumusan masalah sebagai berikut :

¹⁶ *Laporan pelapor khusus PBB...*, *op cit*

¹⁷ *Sindiket Perdagangan Anak Indonesia Untung Besar*, (diakses 03 Desember 2004); didapat dari <http://www.tempointeraktif.com>

¹⁸ *Don't Buy Don't Sell*, *op cit*

“Bagaimana proses pembuatan kebijakan pemerintah Indonesia dalam mengatasi perdagangan perempuan ke Malaysia?”

E. Kerangka Dasar Pemikiran

Dalam menganalisa suatu permasalahan yang terjadi, kita membutuhkan kerangka berpikir yang berupa teori ataupun konsep untuk mempermudah kita memahami fenomena yang ada.

Konsep adalah abstraksi yang mewakili suatu obyek, sifat suatu objek, atau suatu fenomena tertentu. Konsep sebenarnya adalah suatu kata yang melambangkan suatu gagasan. Dan konsep berfungsi sangat penting dalam kegiatan pemikiran dan komunikasi hasil pemikiran itu memperkenalkan suatu sudut pandang serta sebagai suatu sarana untuk mengorganisasikan gagasan, persepsi dan simbol, yaitu dalam bentuk klasifikasi dan generalisasi.¹⁹

Sedangkan teori adalah konsep-konsep yang saling berhubungan menurut aturan logika menjadi suatu bentuk pernyataan tertentu sehingga bisa menjelaskan fenomena secara ilmiah.²⁰ Teori berwujud sekumpulan generalisasi dan karena di dalam generalisasi tersebut terdapat konsep-konsep, maka bisa juga diartikan bahwa teori adalah pernyataan yang menghubungkan konsep-konsep secara logis. Teori yang baik adalah teori yang dapat didukung atau ditolak melalui analisa yang jelas dan penggunaan data secara sistematis. Agar dapat didukung atau ditolak, teori harus memuat konsep-konsep yang jelas.²¹

¹⁹ Mochtar Mas' oed, *Ilmu Hubungan Internasional : Disiplin dan Metodologi* (Jakarta : PT. Pustaka LP3ES,1990), 109-111

²⁰ *Ibid*, hal 184

²¹ *Ibid*, hal 218-220

Melihat permasalahan di atas, penulis akan mencoba mendeskripsikannya dengan menggunakan konsep Perdagangan Perempuan dan teori yang dikemukakan oleh David Easton yaitu Analisa Sistem Politik.²² Oleh karena itu, dalam mendeskripsikan jawaban dari masalah “Bagaimana proses pembuatan kebijakan pemerintah Indonesia mengatasi perdagangan perempuan ke Malaysia”, maka penulis menggunakan konsep Perdagangan Perempuan dan Teori Analisa Sistem Politik oleh David Easton.

1. Definisi Perdagangan Perempuan

a. Definisi Konseptual :

Pertama, merujuk pada Protokol Parlemo tahun 2000 (*Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Person, Especially Women and Children*).

Perdagangan perempuan adalah perbuatan merekrut, mengangkut, memindahkan, menyembunyikan atau menerima. Cara atau sarannya untuk mengendalikan korban melalui ancaman, penggunaan paksaan, berbagai bentuk kekerasan, penculikan, penipuan, kecurangan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan atau pemberian/penerimaan pembayaran atau keuntungan untuk memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas korban.²³

Kedua, menurut Undang-Undang (UU) Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPO) pasal 1 ayat 1.

Perdagangan orang adalah tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan

²² Mochtar Mas' oed dan Colin Mc. Andrews, *Perbandingan Sistem Politik* (Yogyakarta : Gadjah Mada University Pres,1993), 5

²³ Mira Alfirdaus, *Perdagangan Orang*, (diakses 02 Juli 2007); didapat dari http://www.stoptrafficking.or.id/index.php?option=com_

ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam negara maupun antar negara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplorasi.²⁴

Ada tiga elemen pokok yang terkandung dalam pengertian *trafficking* di atas. Pertama, elemen perbuatan, yang meliputi : merekrut, mengangkut, memindahkan, menyembunyikan, atau menerima. Kedua, elemen sarana (cara) untuk mengendalikan korban, yang meliputi : ancaman, penggunaan paksaan, berbagai bentuk kekerasan, penculikan, penipuan, kecurangan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan atau pemberian/penerimaan atau keuntungan untuk memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas korban. Ketiga, elemen tujuannya, yang meliputi : eksploitasi, setidaknya untuk prostitusi atau bentuk eksploitasi seksual lainnya, kerja paksa, perbudakan, penghambaan, dan pengambilan organ tubuh.

b. Definisi Operasional

Terjadinya perdagangan perempuan tidak terlepas dari unsur-unsur berikut ini :²⁵

1. Merekrut calon pekerja wanita 16-25 tahun
2. Dijanjikan bekerja di restoran, salon kecantikan, karyawan hotel pabrik dengan gaji RM 500 sampai dengan RM 1.000

²⁴ Harkristuti Harkrisnowo, Kementrian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, *Penghapusan Orang (Trafficking in Persons) di Indonesia Tahun 2004-2005*, (diakses 02 Juli 2007); didapat dari <http://www.menkokesra.go.id>

²⁵ *Perdagangan Perempuan di Indonesia*, (diakses 02 Juli 2007); didapat dari <http://www.kbrikl.org.my>

3. Identitas dipalsukan
4. Biaya administrasi, transportasi, dan akomodasi ditipu oleh pihak agen
5. Tanpa ada calling visa atau working permit atau menggunakan visa kunjungan singkat
6. Putusnya jaringan
7. Korban dijual, disekap, dan dipekerjakan sebagai pekerja seks komersil

2. Teori Kebijakan Pemerintah

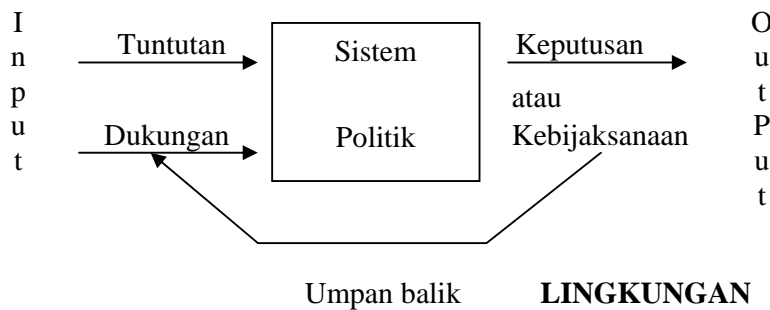
Untuk membuat dan melaksanakan kebijakan dalam pemerintahan, kepentingan-kepentingan individu dan kelompok dalam masyarakat harus digabung menjadi alternatif-alternatif kebijakan. Sehingga dalam penerapan kebijakan pemerintah, sesuatu yang disebut output dapat mempengaruhi kehidupan ekonomi, struktur sosial, dan kebudayaan dari masyarakat domestik. Dalam kehidupan politik suatu negara dituntut proses pengambilan keputusan (*decision making*) yang tepat dengan segala pertimbangan yang ada. Fatal akibatnya jika suatu keputusan diambil tanpa pertimbangan yang matang. *Decision maker theory* digunakan untuk mengidentifikasi sejumlah variabel yang relevan dengan fenomena yang sedang terjadi, dan mengungkapkan saling keterkaitan yang mungkin ada dari berbagai variabel tersebut. Teori ini mengarahkan para pembuat keputusan (*decision makers*) untuk membuat kebijaksanaan dalam pemerintahan. Dalam proses pembuatan kebijakan menurut David Easton digambarkan dengan diagram sebagai berikut :

Bagan 1

Proses Pembuatan Keputusan Menurut David Easton dari buku Mochtar

Mas'ood dan Collin Mc. Andrews, Perbandingan Sistem Politik

LINGKUNGAN



Hubungan antara sistem dengan lingkungannya sangat erat. Sistem politik dipengaruhi oleh segala macam hal yang terjadi di sekelilingnya. Berbagai macam pengaruh yang berasal dari lingkungannya mengalir masuk ke dalam sistem politik. Pada gambar yang tertera di atas dinyatakan bahwa anak panah yang berasal dari lingkungan (baik lingkungan intrasocietal maupun lingkungan extrasocietal) menggambarkan sangat banyak transaksi yang terjadi antara lingkungan dengan sistem politik. Hubungan timbal balik antara sistem politik dengan lingkungannya di dalam gambar ini digambarkan dengan anak panah. Pengaruh lingkungan, baik yang intrasocietal maupun yang extrasocietal mengalir masuk dalam sistem politik sebagai tuntutan-tuntutan maupun sebagai dukungan-dukungan. Hasil dari sistem politik disebut output, dan output ini mengalir ke

masyarakat atau mungkin akan kembali lagi masuk mempengaruhi sistem politik sebagai input.²⁶

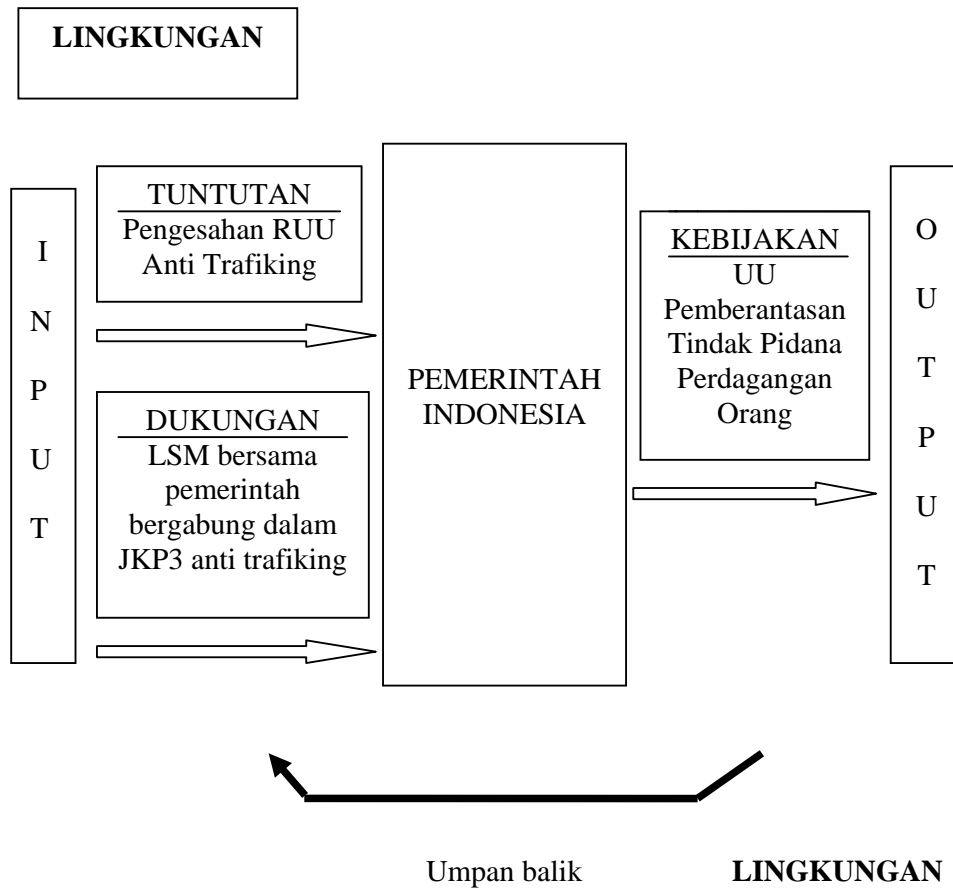
Terdapat dua jenis input di dalam sistem politik, yaitu input yang berupa tuntutan dan input yang berupa dukungan. Input tuntutan adalah keinginan dari orang-orang atau kelompok-kelompok dalam masyarakat dalam menyikapi suatu permasalahan. Bila tuntutan-tuntutan itu disalurkan dengan suatu usaha yang diorganisirkan secara khusus dalam masyarakat maka tuntutan-tuntutan tersebut telah menjadi input-input bagi sistem politik.

Input dukungan merupakan suatu energi bagi sistem politik. Input yang berupa tuntutan saja tidaklah memadai untuk keberlangsungan kerja suatu sistem politik. Input tuntutan hanyalah bahan dasar yang dipakai untuk membuat produk akhir, yang disebut keputusan.

²⁶ Haryanto, *Sistem Politik Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty), 16-19

Bagan 2

Penerapan Proses Pembuatan Keputusan



Perdagangan perempuan menimbulkan kerisauan dan kecemasan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, sehingga mendasari berbagai pihak mengupayakan agar segera disahkannya kebijakan tentang penghapusan perdagangan perempuan yang berupa Rancangan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (RUU PTPPO) di Indonesia. Sejak tanggal 28 Juli 2006, RUU PTPPO sebagai

inisiatif DPR RI dibahas dengan pemerintah yang diwakili Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Menteri Hukum dan HAM.²⁷

Adanya tuntutan-tuntutan dari masyarakat dan LSM-LSM perempuan, Koalisi Perempuan Indonesia dan Komnas Perempuan untuk segera mengesahkan RUU PTPPO, memberi sanksi terhadap aparat terutama di daerah yang turut berperan bahkan menyuburkan *trafficking* dengan pungutan-pungutan liarnya. Serta tuntutan kepada pemerintah untuk menyediakan lapangan kerja dalam negeri, sehingga masyarakat dapat bekerja.

Serta dorongan internasional kepada Indonesia untuk segera mengatasi perdagangan perempuan ke Malaysia dan dukungan dari LSM-LSM perempuan bersama pemerintah yang tergabung dalam JKP3 (Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan) melakukan kampanye-kampanye yang mendukung disahkannya RUU PTPPO.

Dari semua langkah yang diambil oleh pemerintah Indonesia untuk mengatasi perdagangan perempuan ke Malaysia, harapan yang paling mendasar adalah kesejahteraan perempuan dan perlindungan bagi mereka dapat segera terwujud.

F. Hipotesis

Setelah melihat permasalahan di atas, proses pembuatan kebijakan pemerintah Indonesia dalam mengatasi perdagangan perempuan ke Malaysia adalah :

²⁷ *Undang-undang Anti Trafficking Disahkan*, (diakses 21 Maret 2007); didapat dari <http://www.menegpp.go.id>

Tarik menarik antara Pemerintah dengan DPR/ Fraksi-fraksi di DPR dalam proses pembuatan kebijakan UU PTPPO (Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang) berdasarkan Input tuntutan dan dukungan yang berasal dari LSM, anggota DPR dan seluruh lapisan masyarakat.

G. Jangkauan Penulisan

Untuk memudahkan penulisan, penulis membatasi ruang lingkup kajian agar penulis tidak menyimpang dari tema atau tujuan yang diinginkan. Dalam hal ini penulis membatasi kajian mengenai perdagangan perempuan Indonesia baik di dalam maupun di luar negeri mulai tahun 2002 sampai tahun 2007, dimana kasus perdagangan perempuan mulai bertambah banyak. Tetapi tidak menutup kemungkinan menggunakan data sebelum dan setelah tahun tersebut.

H. Metode Penulisan

Penulisan skripsi ini menggunakan analisis data sekunder. Dalam pembahasan data-data diperoleh melalui pengumpulan dokumen yang meliputi buku-buku, majalah dan surat kabar, dan internet berupa situs-situs yang memuat isu-isu trafficking terhadap perempuan yang relevan dengan masalah yang dibahas.

Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan metode deduktif. Metode deduktif merupakan metode yang didasarkan pada suatu kerangka teori, ditarik suatu hipotesis yang kemudian akan diuji melalui data empiris atau secara

singkat menelaah suatu prinsip-prinsip umum dengan menguji peristiwa-peristiwa khusus.

I. Sistematika Penulisan

Adapun sistem penulisan karya ilmiah ini terdiri dari lima bab, dengan berbagai subtopik sebagai berikut :

BAB I. PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan tentang alasan pemilihan judul, tujuan penulisan, latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka pemikiran, hipotesis, jangkauan penulisan, metode penulisan, dan sistematika penulisan.

BAB II. GAMBARAN TENTANG PERDAGANGAN PEREMPUAN DI INDONESIA

Dalam bab ini penulis membahas masalah perdagangan perempuan. Materi yang dibicarakan antara lain, definisi trafiking dan segala hal yang berhubungan dengannya, faktor-faktor pendorong perdagangan perempuan di Indonesia, negara-negara tujuan perdagangan perempuan asal Indonesia, jumlah korban perdagangan perempuan Indonesia ke Malaysia, serta peningkatan kasus perdagangan perempuan sebelum tahun 2002 dan sesudah tahun 2002.

BAB III. KONVENSI-KONVENSI TENTANG PERDAGANGAN PEREMPUAN

Pada bab ini penulis menguraikan Konvensi-konvensi yang ada di dunia internasional dan instrumen-instrumen domestik serta persepsi dunia internasional mengenai penanganan kasus-kasus perdagangan perempuan yang terjadi di Indonesia

BAB IV. PROSES PEMBUATAN UNDANG-UNDANG (KONVERSI)

Pada bab ini penulis menguraikan proses pembuatan kebijakan yang dilakukan pemerintah Indonesia sebagai wujud tindakan nyata dalam mengatasi perdagangan perempuan ke Malaysia.

BAB V. KESIMPULAN