

NUR PAIKAH, SH.,M.Hum

**PENCEGAHAN PERDAGANGAN PEREMPUAN**  
**DALAM KERANGKA KONVENSI PBB**  
**MENGENAI KEJAHATAN LINTAS**  
**BATAS NEGARA TERORGANISIR**

I'M NOT  
FOR SALE

MS

CV. MARIO SULFANA



**NUR PAIKAH, SH.,M.Hum**

**PENCEGAHAN PERDAGANGAN WANITA  
DALAM KERANGKA KONVENSI PBB  
MENGENAI KEJAHATAN LINTAS  
BATAS NEGARA TERORGANISIR**



**CV. MARIO SULFANA**

General Trading, Printing, Engineering & IT Development  
📍 : Jl. Sungal Cenrana No. 15, Watampone 📧 : cv.mariosulfana@gmail.com

**PENCEGAHAN PERDAGANGAN WANITA  
DALAM KERANGKA KONVENSI PBB  
MENGENAI KEJAHATAN LINTAS  
BATAS NEGARA TERORGANISIR**

**Penulis :**

**Nur Paikah, SH.,M.Hum**

**ISBN : 978-623-92299-4-8**

**Desain & Layout :**

**IAIN Bone Press – IAIN Bone**

**Editor :**

**Mustamin, S.IP., M.Si**

**Penerbit :**

**CV. Mario Sulfana**

General Trading, Printing, Engineering, IT Service and Development

Jl. Sungai Cenrana No. 15, Watampone

Contact Person : 081 359 480 535

*e-Mail* : cv.mariosulfana@gmail.com

**Dicetak oleh :**

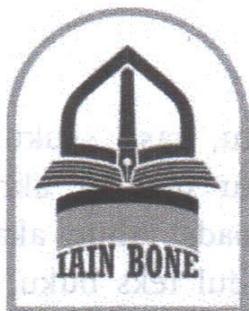
**Percetakan Damai**

Jl. Sungai Citarum No. 15, Watampone

Contact Person : 085 299 222 575

*e-Mail* : percetakan.damai01@gmail.com

**Cetakan Pertama, April 2020**



**KATA PENGANTAR**  
**REKTOR INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI BONE**  
**PADA PROGRAM PENULISAN BUKU REFERENSI**  
**“GEMAR MENULIS BUKU” (GEMUK)**  
**INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI BONE**  
**TAHUN 2020**

Bismillahir Rahmanir Rahim  
Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Menulis buku merupakan salah satu kegiatan literasi yang sangat jelas orientasinya, yakni mendokumentasikan gagasan, ide, dan pemikiran agar dapat diketahui orang lain. Oleh karena itu, menulis buku penting dibudayakan dan diwariskan dalam dunia akademik Perguruan Tinggi. Menulis tidak hanya melibatkan tangan dan jari-jari lentik kita untuk menuliskannya, melainkan juga memerintah kita untuk berpikir dalam menuangkan ide dan gagasan pemikiran agar menjadi tulisan yang terjalin indah dan mengesankan. Oleh penggiat literasi menjelaskan bahwa, buku ibarat kunci membuka jendela dunia dan bandul dalam mencairkan kebekuan nalar dan pikiran seseorang.

Program Gemar Menulis Buku Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bone Tahun 2020 selain bertujuan melengkapi ketersediaan literatur bagi keperluan mahasiswa dan dosen, maupun masyarakat umum, sekaligus untuk menjawab tantangan permasalahan pendidikan saat ini dengan pendekatan keIslaman, kebangsaan, dan kearifan lokal menuju kehidupan unggul dan humanis sebagai bagian dari visi kejuangan IAIN Bone sebagai perguruan tinggi keagamaan Islam. Program Gemar Menulis Buku IAIN Bone dipersiapkan berkelanjutan setiap tahun melalui anggaran DIPA IAIN Bone.

Oleh karena itu, rasa syukur tak terhingga karena program Gemar Menulis Buku dengan akronim “Gemuk” untuk pertama kalinya diluncurkan pada tahun akademik 2020 dengan estimasi 50 sampai dengan 60 judul teks buku. Program ini semula rencananya akan diberi nama Gerakan Lima Ratus Buku dengan akronim “Gelarku”. Akan tetapi atas pertimbangan tertentu, antara lain sulit menghadirkan 500 judul teks buku di hadapan pembaca sampai tahun 2022 atau akhir periode Rektor (2018-2022), akhirnya nama program diganti menjadi Program Gemar Menulis Buku dengan akronim “Gemuk”.

Selaku Rektor, Saya haturkan terima kasih kepada semua pihak yang turut terlibat dan mendukung pelaksanaan program ini. Diharapkan dengan program “Gemuk” ini lebih memacu peningkatan minat menulis bagi para dosen dan tenaga kependidikan di lingkungan IAIN Bone. Ide-ide yang dituangkan dalam buku yang berjudul “Pencegahan Perdagangan Wanita Dalam Kerangka Konvensi Pbb Mengenai Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisir” ini dengan mudah dipahami dan ditangkap bagi pembaca, bahkan diimplementasikannya. Mudah-mudahan Allah SWT senantiasa meridhai usaha kita bersama, sehingga penulisan buku referensi pada program “Gemuk” ini lebih bermanfaat dan bernilai ibadah di sisi Allah SWT. Aamiin yaa rabbal aalamiin.

**Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh**

**Watampone,     Maret 2020**

**Rektor IAIN Bone,**

**Prof. Dr. A. Nuzul, S.H., M.Hum**

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kehadirat ALLAH SWT, atas berkat dan rahmat-Nya semata penulis dapat menyelesaikan Penulisan Buku ini tepat pada waktunya. Judul Buku adalah “Pencegahan Perdagangan Wanita dalam Kerangka Konvensi PBB Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisir”. Buku ini merupakan salah satu program Bapak Rektor IAIN Bone yakni gerakan menulis buku, demi terpenuhinya referensi bahan ajar dilingkungan IAIN Bone.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

Prof. Dr. A. Nuzul, SH., M.Hum., selaku Rektor Insitut Agama Islam Negeri (IAIN) Bone. Wakil Ketua I, Dr.Nursyirwan, S.Ag., M.Pd. Wakil Ketua II, Bapak Dr. Abdulhanaa, S.Ag., M.HI dan Wakil Ketua III, Bapak Dr. H. Fathurahman, M.Ag. Serta rekan-rekan yang tidak sempat disebutkan namanya satu persatu.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan Buku ini masih banyak kekurangan, oleh karena itu diharapkan masukan untuk kelengkapan dan kesempurnaannya. Semoga buku ini dapat memberikan manfaat bagi penulis maupun pihak lain yang membutuhkan.

Watampone Maret

2020

**Penulis**

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ii</b>
<b>BAB I. SELAYANG PANDANG ISU PEREMPUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Perempuan dan permasalahannya .....	1
B. Beberapa Istilah.....	34
<b>BAB II. TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>40</b>
A. Definisi Perdagangan Wanita .....	40
B. Perdagangan Wanita sebagai Masalah Internasional .....	47
C. Perhatian Masyarakat Internasional terhadap Perdagangan Wanita .....	58
1. Sebelum LBB... ..	61
2. Pada Masa LBB.....	65
3. Pada Masa PBB... ..	67
D. Peran PBB dalam Membahas Status Wanita.....	85
1. Deklarasi PBB mengenai Gender.....	88
2. Lahirnya Konvensi CEDAW .....	96
3. Upaya Kodifikasi Instrumen Internasional Mengenai Wanita .....	109
<b>BAB III. Konvensi Toc (Transnational Organized Crime) Tentang Trafiking.....</b>	<b>128</b>
A. Kegiatan Commission on Crime Prevention and Criminal Justice (Komisi Mencegah dan Menghukum Kejahatan Terorganisasi) dalam Mengatasi Masalah Perdagangan Perempuan .....	128
B. Pengaturan Umum Konvensi PBB Menentang Kejahatan Terorganisasi Lintas Negara beserta Protokol.....	152
1. Sejarah dan latar belakang .....	152

2. Ketentuan Umum Konvensi TOC beserta Protocol dalam Mencegah Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak. ....	153
C. Implementasi Konvensi TOC dan Protokol dalam Mencegah Perdagangan Wanita .....	169
1. Di Tingkat Internasional.....	173
2. Di Tingkat Regional... ..	176
3. Di Tingkat Nasional... ..	185
D. Kendala-kendala Konvensi TOC dan Protokol dalam Mencegah Perdagangan Wanita .....	195
1. Di Tingkat Nasional... ..	196
2. Di Tingkat Regional dan internasional... ..	203
E. Upaya-upaya Dalam Mencegah perdagangan wanita.....	206
1. Upaya Di Tingkat Nasional .....	207
2. Upaya Di Tingkat Internasional dan Regional .....	213
<b>BAB IV. PENUTUP.....</b>	<b>217</b>
A. Kesimpulan... ..	217
B. Saran... ..	220
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>223</b>

## **BAB I**

### **SELAYANG PANDANG ISU PEREMPUAN**

#### **A. Perempuan dan Permasalahannya**

Perempuan dan hak-hak asasi manusia (HAM) merupakan topik yang mengemuka dan menonjol diperbincangkan dalam setiap pertemuan masyarakat internasional belakangan ini, baik yang berkaitan dengan konsepnya maupun implementasinya dalam arti tuntutan kaum perempuan terhadap pemenuhan hak asasinya. Hal ini disebabkan karena kaum perempuan di seluruh dunia pada pokoknya belum sepenuhnya menikmati hak-hak mereka, baik karena belum terjamin dalam peraturan perundang-undangan di negara mereka masing-masing ataupun secara de facto hak-hak mereka belum dilaksanakan.<sup>1</sup>

Dalam perspektif sejarah, upaya untuk memperbaiki konsep hak asasi manusia, khususnya hak asasi perempuan telah berlangsung cukup lama. Pada awalnya hak asasi manusia menjadi perbincangan publik sejak Perang Dunia II terutama setelah didirikannya Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) pada tahun 1945 dan berhasil memaklumkan *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) atau Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) pada tanggal 10 Desember 1948 yang diperingati sebagai Hak Asasi Manusia (HAM) sedunia.<sup>2</sup>

Namun, konsep hak asasi itu sendiri telah berkembang jauh sebelum PBB terbentuk Secara historis, pemikiran dan perjuangan untuk mengakui dan menegakkan

---

<sup>1</sup> Mohammad Farid, *Perisai Perempuan, Kesepakatan Internasional untuk perlindungan perempuan*, Yogyakarta, 1999, hal..v

<sup>2</sup> Ibid

eksistensi hak asasi manusia telah muncul di tengah masyarakat internasional pada abad ke-13. Dimulai dengan perjuangan para bangsawan Inggris untuk mendapatkan kembali hak-haknya yang telah dicampakkan oleh kekuasaan raja John Lacklan (1119-1215), kemudian melahirkan sebuah Piagam Agung yaitu *Magna Charta* (1215).

*Magna Charta* (Piagam Agung) merupakan sebuah dokumen yang isinya memberikan batasan yang jelas dan tegas terhadap kekuasaan raja yang absolut dan totaliter sehingga hak-hak dasar rakyat terjamin.<sup>3</sup> Pada tahun 1689, Piagam Agung tersebut disahkan oleh parlemen Inggris dalam sebuah Undang-undang Hukum (*Bill of Rights*) sebelumnya didahului oleh suatu revolusi berdarah (*The Glorious Revolutions of 1688*) yaitu revolusi untuk memberikan perlawanan pada raja yang berkuasa penuh.<sup>4</sup>

Akan tetapi, masalah hak asasi manusia masih belum dapat dilaksanakan secara menyeluruh dan mendasar, karena praktek negara-negara dalam memperjuangkan hak asasi manusia masih didasarkan pada aturan-aturan dan standar yang berbeda, sehingga mekanisme untuk memperjuangkan dan melindungi hak asasi manusia masih terbatas. Untuk itu, Presiden Woodrow Wilson dari Amerika Serikat mengusulkan untuk membentuk suatu organisasi internasional yang dapat memprakarsai terbentuknya suatu aturan-aturan umum yang diterima oleh semua negara, terutama dalam hal perlindungan terhadap hak asasi manusia demi terciptanya keamanan dan kedamaian internasional. Akhirnya Liga Bangsa Bangsa (LBB) secara resmi terbentuk pada tanggal 10 Januari tahun 1920 berdasarkan Konferensi Paris 1919. Perjuangan Hak Asasi Manusia (HAM) tetap menjadi agenda pokok sekaligus prioritas utama, karena pada dasarnya LBB berfungsi untuk mengatur hubungan antar negara, badan internasional dan bangsa, salah

---

<sup>3</sup> Paul. S. Baut dan Benny Herman K, Kompilasi Deklarasi HAM, Cetakan 1, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 9.

<sup>4</sup> Ibid, hal 10

satu aspek yang diaturnya adalah perlakuan antar manusia sendiri, sehingga unsur dan konsep kemanusiaan tetap mendapat perhatian yang utama. Hal tersebut dituangkan dalam Mukaddimah *Covenant LBB* yang menegaskan bahwa:

“Sekalian manusia dititahkan dalam keadaan sama dan dianugerahi oleh Tuhan beberapa hak yang tetap melekat padanya”.

Dengan dirumuskannya pernyataan hak asasi manusia sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan *Covenant LBB* di atas, maka untuk pertama kalinya perumusan hak asasi manusia secara resmi diatur sekaligus merupakan kenyataan yang tercatat dalam sejarah.<sup>5</sup> Sejak pemerintahan raja Inggris yang totaliter sampai kemudian terbentuknya LBB sebagai suatu institusi atau lembaga yang mewakili negara-negara untuk melindungi dan menghormati hak asasi manusia. Kemudian setelah beberapa decade terdapat usaha untuk merumuskan aturan-aturan hukum internasional mengenai perlindungan terhadap hak asasi manusia khususnya hak asasi perempuan.

Namun usaha-usaha yang dirintis oleh LBB tersebut masih dalam tahap perumusan prinsip-prinsip yang lingkupnya sangat terbatas. Meskipun demikian, menjadi dasar dan pedoman bagi negara-negara untuk merumuskan ketentuan hukum yang mengatur mengenai penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi perempuan dimasa berikutnya. Adapun ketentuan hukum yang dihasilkan adalah *International Agreement for the Suppression of the Slave Traffick 1926* (Persetujuan Internasional mengenai Penghapusan Perdagangan Budak). Persetujuan Internasional tersebut dilakukan sebagai upaya untuk meningkatkan kedudukan dan status kaum perempuan dalam masyarakat yang telah diperlakukan sebagai objek (seks) dan dianggap tidak

---

<sup>5</sup> Ibid, hal. 7-8

mempunyai status apapun dalam masyarakat, dimana laki-laki tidak mengalaminya sebagai korban.<sup>6</sup>

Akan tetapi usaha LBB dalam merumuskan ketentuan hukum yang mengatur mengenai hak asasi manusia dianggap kurang efektif dan berhasil. Hal ini disebabkan karena didalam praktek setiap sengketa yang ada selalu diselesaikan dengan jalan perang. Praktek begara-negara yang lebih memilih perang sebagai cara untuk menyelesaikan masalah sangat bertentangan dengan ketentuan dalam *Covenant* LBB yang menegaskan bahwa LBB adalah organisasi internasional yang bertujuan menciptakan suasana yang aman, adil dan menghormati hak asasi manusia. Akhirnya Perang Dunia I dan Perang Dunia II terjadi yang menimbulkan kesengsaraan dikalangan masyarakat internasional serta sangat menginjak-injak harkat dan martabat manusia. Atas dasar itu, LBB dianggap tidak berhasil mewujudkan keadilan dan keamanan internasional sehingga mengumumkan pembubarannya.<sup>7</sup>

Untuk mencari solusi yang dihadapi bersama, akhirnya masyarakat internasional menganggap perlu mengembangkan kembali hubungan persahabatan demi terbinanya kedamaian dan keamanan internasional, terutama keinginan untuk segera memulihkan kembali penghormatan dan pengakuan terhadap hak asasi manusia yang telah diinjak-injak pada masa LBB.<sup>8</sup> Akhirnya pada tanggal 14 Agustus 1941, Presiden Franklin D. Roosevelt dari Amerika Serikat dan Perdana Menteri Churchill dari Inggris berhasil merumuskan dan memformulasikan empat macam hak asasi manusia (*The Four Freedoms*) yang kemudian dicantumkan dalam Piagam Atlantik.

Adapun formulasi hak-hak tersebut adalah :<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Moch. Farid, *Perisai Perempuan*, LBH Apik, Yogyakarta, 1999, Hal. x

<sup>7</sup> Kapoor, *SK International Law*, Central Law Agency, U, Rodd, Allahabad, 1982, halm. 419.

<sup>8</sup> *Ibid*

<sup>9</sup> Davidson Scoot, *HAM Sejarah dan Praktek dalam Pergaulan Internasional*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1997, hal 17.

1. Freedom of Speech (kebebasan untuk berbicara dan menyatakan pendapat)
2. Freedom of Religion (kebebasan beragama)
3. Freedom of Fear (kebebasan dari rasa takut)
4. Freedom of Want (kebebasan dari rasa lapar)

Pernyataan bersama tersebut ditindaklanjuti dengan pertemuan di Moskow pada tanggal 30 Oktober 1943 mengenai Keamanan Secara Umum, kemudian melahirkan suatu komitmen bersama untuk segera membentuk suatu organisasi internasional baru yang menggantikan LBB. Pada tanggal 24 Oktober 1945, dimana masyarakat internasional sepakat untuk membentuk organisasi internasional Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB). Untuk itu, dimensi baru mengenai hak asasi manusia yang dirumuskan oleh Roosevelt dan Churchill menjadi inspirasi dan bagian yang tak terpisahkan dari perumusan Piagam PBB.

PBB pada awal pembentukannya berkomitmen untuk menegakkan hak asasi manusia, khususnya perlindungan terhadap perempuan. Untuk mewujudkan keinginan tersebut, maka upaya mendasar yang perlu dilakukan oleh PBB dan para aktivis hak asasi manusia adalah merumuskan instrumen internasional yang dapat dijadikan dasar hukum dalam mewujudkan persamaan hak antara pria dan wanita, selain itu yang lebih penting adalah laporan mengenai data dan informasi dari pemerintah negara-negara tentang diskriminasi terhadap perempuan dalam peraturan-peraturan dan praktek yang berlangsung dalam kenyataan empiris.<sup>10</sup>

Akhirnya PBB menganggap perlu untuk membentuk suatu komite, sehingga pada tahun 1946 PBB berhasil membentuk suatu komite yang disebut Commission on the Status of Women (Komite Kedudukan Wanita), dimana pada awal pembentukannya berstatus sebagai Sub Komisi yang merupakan bagian dari Komisi Hak Asasi Manusia.

---

<sup>10</sup> Ibid

Dalam perkembangannya, pada bulan Juni 1946 Komisi Kedudukan Wanita rubah menjadi komisi tersendiri yang berada di bawah ECOSOC (*Economic and Social Council*) yang merupakan salah satu badan utama PBB. Komisi tersebut bertujuan untuk mempersiapkan rekomendasi-rekomendasi dan laporan-laporan kepada ECOSOC, khususnya mengenai pemajuan hak-hak wanita di bidang-bidang politik, ekonomi, sipil, sosial dan pendidikan, termasuk rekomendasi tentang masalah-masalah mengenai hak-hak wanita yang harus segera ditangani.<sup>11</sup>

Pada upacara peresmianya tahun 1947, Komisi Kedudukan Wanita menegaskan bahwa mereka akan giat bekerja untuk meningkatkan kedudukan wanita tanpa membedakan mereka menurut kebangsaannya, ras, bahasa atau agama, memajukan persamaan dengan pria di semua bidang usaha serta untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap wanita.<sup>12</sup>

Untuk mewujudkan komitmen tersebut, maka Komisi Kedudukan Wanita mengusulkan supaya dilaksanakan suatu Penelitian Secara Global mengenai keberadaan dari hak-hak wanita yang telah diterima dalam sidang-sidang ECOSOC.

Dalam rangka penelitian tersebut, Komisi Kedudukan Wanita menyarankan kepada ECOSOC untuk merekomendasikan kepada pemerintah dari negara-negara anggota PBB supaya setiap tahun mengisi daftar pertanyaan tentang kedudukan hukum wanita, serta perlakuan terhadap wanita. Atas usulan Komisi Kedudukan Wanita, akhirnya Sekretaris Jenderal PBB menerima respon yang menggembirakan dari pemerintah negara-negara, dalam hal ini diperoleh data yang jelas menurut wilayah tentang hak-hak wanita di bidang politik, ekonomi dan sosial serta hak-hak lain.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> The United Nations, 1995, hal 14.

<sup>12</sup> Ibid

<sup>13</sup> Ibid, hal 16,17

Kemudian pada tanggal 16 Desember 1947, Sekretaris Jenderal PBB melaporkan bahwa terdapat 74 negara yang sudah mengisi daftar pertanyaan, dua puluh lima negara tidak memberi hak-hak politik kepada wanita selaku warga negara.

Dilaporkan juga bahwa jumlah wanita yang buta huruf lebih besar dari pada pria. Akhirnya cara pengiriman daftar pertanyaan menjadi metode yang diikuti dalam upaya pengumpulan informasi berkenaan dengan isu-isu wanita.

Berdasarkan laporan di atas, maka Komisi Kedudukan Wanita menyusun berbagai resolusi yang berisi permintaan kepada para pemerintah negara-negara anggota PBB untuk mengubah peraturan-peraturan yang diskriminatif, sebagai pendukung digunakan data dan informasi yang diperoleh dari penelitian global dari pengisian daftar pertanyaan. Informasi tersebut digunakan sebagai legitimasi bagi pembuatan perjanjian internasional tentang hak-hak yang setara antara pria dan wanita dalam berbagai bidang.

14

Akhirnya pada tahun 1948, seluruh umat manusia melalui wakil-wakilnya yang tergabung dalam PBB bertekad terhadap penghormatan hak asasi manusia. Untuk merealisasikan tekad dan komitmen tersebut, maka pada tanggal 10 Desember 1948 diumumkan *Declaration Universal of Human Rights* (UDHR). Dalam deklarasi tersebut manusia mendapat posisi sentral, yaitu harkat dan martabat manusia, hak-hak dan kebebasan asasinya dijunjung tinggi dengan tidak ada pengecualian apapun seperti: bangsa, politik, asal muasal kebangsaan, kemasyarakatan ataupun kedudukan lain.<sup>15</sup>

Pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia sebagaimana tercantum dalam Deklarasi Universal HAM merupakan realisasi dari ketentuan yang

---

<sup>14</sup> Ibid, hlm 30

<sup>15</sup> Jawahir Tantowi, Hukum Internasional di Indonesia- HAM dalam Hukum Internasional dan Prospeknya di Indonesia, Madya Press, Yogyakarta, 2002, hal 11.

secara khusus ditegaskan dalam Pembukaan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa serta beberapa pasal dalam Piagam PBB, yaitu Pasal 1 ayat (3), Pasal 13 ayat (1), Pasal 55 butir (c), Pasal 58, Pasal 62 ayat (2) dan Pasal 76 butir (c) Piagam PBB yang intinya memuat prinsip bahwa jenis kelamin tidak semestinya menjadi dasar segala bentuk diskriminasi.<sup>16</sup>

Deklarasi Universal HAM pada awalnya hanya berstatus sebagai “deklarasi” yang tidak menimbulkan kewajiban bagi negara-negara walaupun mengikat secara moral dan politik tetapi tidak menimbulkan kewajiban hukum diantara negara. Kemudian dalam perkembangannya, telah diterima oleh masyarakat internasional sebagai suatu kebiasaan yang dipraktekkan oleh negara-negara secara konsisten atau berulang-ulang dan bersifat umum, maka Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) ditetapkan sebagai suatu kebiasaan internasional (*International Custom*) yang merupakan salah satu sumber hukum internasional. Sehingga daya ikatnya menjadi lebih kuat dan menjadi sebuah kewajiban (*obligatory*) bukan lagi sekedar kebiasaan (*habitual*)<sup>17</sup>.

Deklarasi Universal HAM telah diterima dalam sidang umum PBB sebagai instrumen hak asasi manusia serta merupakan standar umum mengenai hak asasi manusia. Deklarasi tersebut terdiri dari satu pembukaan dan 30 Pasal yang menetapkan kebebasan fundamental bagi seluruh umat manusia.<sup>20</sup> Adapun dasar filosofisnya dinyatakan dalam Pasal 1:

“Semua umat manusia dilahirkan bebas dan sama hak dan martabat. Mereka diberkati akal budi dan hati nurani dan harus bersikap satu sama lain dalam semangat persaudaraan”.

---

<sup>16</sup> Lihat Pasal 1, 13 (10), 55, 58, 62 (20) Piagam PBB.

<sup>17</sup> Martin Dixon dan Robert Mc. Corquadales, *Cases and Materials on International Law*, Blackstone Press Limited, Great Britain, 1991, hal. 26. <sup>20</sup>Ibid.

Selain itu, upaya perlindungan terhadap perempuan dari segala bentuk kekerasan termasuk korban perdagangan yang merupakan suatu bentuk pelanggaran terhadap hak asasi manusia sekaligus bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 1 Deklarasi Universal HAM, maka upaya untuk menghapus pelanggaran hak asasi wanita tersebut ditegaskan dalam Pasal 4 Deklarasi Universal HAM adalah:

“Tidak seorang pun boleh diperbudak atau diperhambakan, perhambaan dan perdagangan budak dalam bentuk apapun dilarang.”

Dalam Pasal 4<sup>18</sup> deklarasi di atas menegaskan bahwa perhambaan dan perdagangan budak dalam bentuk apapun dilarang. Meskipun tidak dijabarkan secara terperinci, akan tetapi pernyataan-pernyataan di atas merupakan dasar bahwa perdagangan perempuan yang merupakan bagian dari perdagangan manusia tidak dapat dibenarkan karena melangkahi hak asasi manusia dan bahwa Deklarasi Universal HAM tidak melakukan pembedaan atas apapun, termasuk jenis kelamin, yang mana hal ini menunjukkan bahwa deklarasi melindungi perempuan dan menjadi dasar bagi ketentuan-ketentuan lain yang mengikuti.

Meskipun Deklarasi Universal HAM ditetapkan sebagai kebiasaan yang mengikat yang memperjuangkan persamaan hak antara laki-laki dan perempuan, serta praktek diskriminasi berdasar jenis kelamin harus dihapus, karena secara fundamental tidaklah adil dan merupakan pelanggaran terhadap martabat manusia. Deklarasi memang mendorong gerakan untuk memperjuangkan hak perempuan yang didiskriminasikan, tetapi dalam praktek sangat terbatas.<sup>19</sup> Persoalan kekerasan terhadap perempuan khususnya komodifikasi perempuan melalui manipulasi, eksploitasi dan perdagangan

---

<sup>18</sup> The Declaration Universal of Human Rights, Article 4

<sup>19</sup> Annuska Derks, *Trafficking of Vietnames Women and Children to Combodia*, Phnom Penh: IOM and CAS, 1998.

paksa semakin terungkap dan dijumpai diberbagai negara-negara anggota PBB yang telah mengakui deklarasi.

Akibatnya praktek perdagangan perempuan diberbagai negara semakin tumbuh subur, bahkan tidak ada satu negara pun yang kebal terhadap isu tersebut, dan salah satu faktor penyebabnya adalah karena kurang perdulinya pemerintah negara yang bersangkutan dalam menyikapi isu *trafficking* di negaranya, bahkan ada yang sama sekali tidak memiliki komitmen untuk mencegah dan memberantas *trafficking*, hal ini disebabkan karena pemerintah negara memperoleh keuntungan dari perempuan yang diperjualbelikan dengan menjadikannya sebagai asset negara, sehingga upaya untuk menghapus praktek perdagangan wanita masih jauh dari harapan.<sup>20</sup>

Akhirnya isu tersebut semakin berkembang seiring dengan perkembangan teknologi dan informasi, hal tersebut tidak dapat dipungkiri mengingat praktek perdagangan dewasa ini sudah semakin kompleks dan tujuannya beranekaragam, tidak hanya untuk tujuan prostitusi tetapi meliputi tujuan lain. Selain itu, kejahatan tersebut sudah lintas batas wilayah negara. Oleh karena itu, masyarakat internasional berusaha secara gigih untuk mencegah praktek tersebut karena menggerogoti jalinan masyarakat internasional serta merusak nilai-nilai kemanusiaan. Untuk itu, perjuangan masyarakat internasional dalam mencegah perdagangan wanita telah dimulai pada awal abad XX, khususnya di Eropa dan Amerika. Upaya tersebut ditunjukkan dengan membentuk suatu *International Agreement for the Suppression of White Slave Traffick* (Persetujuan Internasional untuk Penghapusan Perdagangan Budak Kulit Putih) pada tanggal 18 Mei 1904. Selanjutnya, pada tanggal 4 Mei 1910 disetujui *International Convention for The Suppression of White Traffick Slave* (Konvensi Interansional untuk Penghapusan Budak

---

<sup>20</sup> Ibid

Kulit Putih). Kemudian diadakan persetujuan oleh masyarakat internasional pada waktu LBB terbentuk dengan menyetujui “Konvensi Internasional untuk Penghapusan Budak” (*International Convention for Slavery*) pada tanggal 30 September 1926.<sup>21</sup>

Kemudian pada tanggal 2 Desember tahun 1949 berdasarkan resolusi Majelis

Umum PBB 317 diadakan suatu Konferensi Internasional oleh Perserikatan Bangsa Bangsa yang bertujuan untuk mengadakan peninjauan kembali terhadap ketentuan Konvensi Perbudakan 1926 (*Convention of Slavery*) yang dianggap tidak mampu menghapus perdagangan budak karena sifatnya sangat diskriminatif hanya difokuskan kepada budak. Padahal yang diperdagangkan tidak hanya budak tetapi meliputi seluruh umat manusia, khususnya kaum perempuan. Akhirnya Majelis Umum PBB menyetujui “Konvensi Penghapusan Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Pelacur dan Prostitusi Pihak Lain” (*Convention for Suppression of the Traffick in Person and Exploitation of the Prostitution and Others*) 1949 serta dinyatakan mengikat pada tahun 1953.<sup>22</sup>

Pada tahun 1954 Komisi Mengenai Status Wanita mengadakan pertemuan di New York yang bertujuan untuk membahas kembali perlunya diadakan suatu Konferensi Internasional guna meningkatkan kedudukan dan status wanita yang menjadi korban perdagangan manusia yang sangat merugikan individu korban, keluarga, masyarakat, dan merupakan bentuk kekerasan hak asasi manusia, khususnya terhadap martabat perempuan serta tumbuh kembangnya generasi penerus (perempuan). Oleh karena itu, Komisi Kedudukan Wanita meminta ECOSOC untuk segera menggelar Konferensi Internasional.<sup>23</sup>

Atas rekomendasi dari Komisi Kedudukan Wanita, maka pada tahun 1955

---

<sup>21</sup> Nursyahbani Katjasungkana, *Pemahaman dan Kritik terhadap peraturan-peraturan hukum tentang perdagangan perempuan*, Lokakarya Aspek-Aspek Perdagangan Perempuan dan Penanganannya, Semarang, 28 April. Diselenggarakan oleh Pusat Studi Wanita Universitas Katolik Sugiprayanata, 2001.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.hlm 39.

Mejalis Umum PBB memutuskan untuk menyelenggarakan konferensi internasional setelah menerima tanggapan dan masukan dalam sidang Komite VI (Komite Hukum).

Akhirnya diselenggarakan konferensi internasional di Geneva mengenai Konvensi Pelengkap Abolisi Perbaikan Perdagangan Budak dan Institusi dari Praktek-Praktek Serupa Perbudakan pada tanggal 13 Agustus-September 1956. Kemudian diadopsi oleh Majelis Umum PBB sebagai instrumen internasional yang mengikat pada tahun 1957. Kemudian, pada tahun yang sama diadakan juga suatu Konferensi Internasional oleh Majelis Umum PBB mengenai Status Kewarganegaraan Perempuan yang Sudah Menikah dan dinyatakan mengikat pada tahun 1958.<sup>2425</sup>

Pada tahun 1962, Pemerintah Tokyo bekerjasama dengan PBB mengadakan seminar mengenai status wanita pada tanggal 8-12 Mei 1962 yang berkedudukan di Tokyo. Adapun keputusan yang dicapai dalam seminar tersebut ialah menetapkan dan menyetujui hak-hak wanita untuk memberi persetujuan untuk kawin. Pertemuan di Tokyo tersebut menjadi dasar diadakannya Konferensi Internasional mengenai Izin untuk Menikah Usia Minimum dan Pendaftaran Pernikahan yang kemudian berhasil diadopsi oleh Majelis Umum mengenai *Convention on the Consent to Marriage Minimum Age for Marriage and Registration of Marriage* disahkan pada tahun 1964.

28

Kemudian pada tahun 1963, Pemerintah Colombia bersama dengan PBB mengadakan seminar pada tanggal 3-16 Desember 1963 di Colombia, mengenai penghapusan diskriminasi dalam pendidikan. Pertemuan tersebut menjadi dasar terbentuknya instrumen Internasional mengenai Penghapusan Diskriminasi Di bidang Pendidikan. Yang disetujui oleh Majelis Umum PBB menjadi *Convention against Discrimination in Education 1963*.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Ibid, hal, 40.

<sup>25</sup> Ibid

<sup>26</sup> Ibid

Tindakan selanjutnya adalah PBB bekerjasama dengan pemerintah Togo kembali mengadakan seminar pada tanggal 18-31 Agustus 1964 di Togo. Adapun agenda pokok pertemuan tersebut yakni membahas mengenai status hukum perempuan. Kemudian pada tahun 1965 PBB mengadakan suatu konferensi internasional yang membahas mengenai penghapusan diskriminasi ras, agama, dan jenis kelamin. Kemudian disahkan oleh Majelis Umum PBB dan pada tahun 1966. Selain menetapkan Konvensi Penghapusan Diskriminasi Ras 1964 yang dinyatakan mengikat pada tahun 1965. Selang satu tahun berikutnya masyarakat internasional juga sepakat menetapkan instrumen-instrumen internasional yang kemudian disetujui oleh Majelis Umum PBB melalui resolusi 2200 A (XXI) tanggal 16 Desember 1966 antara lain:

1. Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (International Covenant on Civil and Political Rights) ICCPR
2. Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) ICESCR
3. Protocol Pilihan untuk Konvensi Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (Optional Protocol to the Covenant on Civil and Political Rights).

Ketiga dokumen tersebut di atas, kemudian ditetapkan dan umumnya disebut sebagai "*International Bill of Human Rights*".<sup>27</sup>

Dari berbagai instrumen internasional yang diuraikan di atas, pada dasarnya merupakan inisiatif dari Komisi Status Wanita yang berusaha untuk menghapus pelanggaran terhadap hak-hak perempuan, khususnya penghapusan perdagangan perempuan. Inisiatif Komisi Kedudukan Wanita untuk menghapus pelanggaran terhadap hak asasi perempuan, khususnya praktek perbudakan awalnya berasal dari keluhan dan informasi dari negara-negara anggota untuk kemudian menyiapkan penelitian, laporan dan rekomendasi atas isu yang dikeluhkan/diinformasikan itu.

---

<sup>27</sup> Ibid, hal. 29

Negara-negara peserta diminta untuk menanggapi laporan yang telah disusun kemudian membawa rekomendasi yang dihasilkan ke dalam sidang ECOSOC. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya CSW (*Commission on the Status of Women*) tidak memiliki kemampuan untuk memaksa negara-negara anggota untuk melaksanakan rekomendasi tersebut. Selain itu, perhatian dunia yang berada di luar komisi terhadap isu perdagangan perempuan masih sangat kurang. Akibatnya diskriminasi gender masih ditemui dalam masyarakat internasional.

Untuk menyikapi sikap negara-negara yang cenderung mendiskriminasikan perempuan dalam berbagai bidang kehidupan, akhirnya, PBB menetapkan bahwa tahun 1970-an merupakan tahun atau decade pembangunan buat perempuan. Dimana perempuan diusahakan untuk dilibatkan dalam berbagai kebijakan pembangunan pemerintah negara-negara. Dengan penetapan tahun pembangunan bagi perempuan, maka perempuan telah mendapatkan pengakuan mengenai status dan haknya sebagai manusia dan warganegara yang sama dengan manusia lain dalam hal ini laki-laki untuk ikut serta memberikan sumbangsih dan berpartisipasi bagi kemajuan negaranya baik di bidang politik, ekonomi, budaya, sosial dan pendidikan, sebagaimana hak hak yang telah dijamin dalam *Covenan Internasional* mengenai Hak Sipil, dan Politik, serta *Covenan Internasional* mengenai Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 1966.<sup>28</sup>

Pada tahun 1972, Komisi Kedudukan Wanita kembali membicarakan isu tentang perdagangan perempuan, hal ini disebabkan karena isu tersebut telah tumbuh sejalan dengan pertumbuhan kebudayaan manusia. Tindakan Komisi Kedudukan Wanita mendapat respon positif dari negara-negara di luar komisi antara lain dari negara Afrika

---

<sup>28</sup> Dikutip dari Makalah Drs. Koesparmono Irsan, SH.MM.MBA, untuk seminar tentang Hak Asasi Manusia dikaitkan dengan Penegakan Hukum. Diselenggarakan oleh Kelompok Kerja Convention Watch, Program Studi Kajian Wanita, Program Pascasarjana Universitas Indonesia dan Universitas Atmajaya, tanggal 5 Mei 1998.

Utara dan Asia Tenggara yang menyatakan keprihatinan yang mendalam atas berlangsungnya perdagangan perempuan di berbagai negara, dan berkomitmen untuk menjadikannya sebagai isu yang serius dan penting. Untuk itu, Komisi Kedudukan Wanita meminta kembali kepada ECOSOC untuk menyelenggarakan konferensi sedunia mengenai wanita<sup>29</sup>.

Akhirnya ECOSOC menyetujui usul Komisi Kedudukan Wanita untuk melaksanakan konferensi sedunia mengenai wanita yang diadakan di Mexico City serta meminta kepada Komisi Status Wanita untuk menyusun draft naskah mengenai upaya-upaya yang harus ditempuh dalam mencegah/mengatasi diskriminasi terhadap wanita<sup>30</sup>. Atas rekomendasi dari ECOSOC, akhirnya Komisi Kedudukan Wanita mulai mempersiapkan draft rancangan pendahuluan pada tahun 1974, khususnya mengenai langkah dan upaya yang harus ditempuh dalam menghapus kekerasan terhadap wanita. Kemudian pada tahun 1975 PBB menyelenggarakan konferensi sedunia mengenai wanita yang dilaksanakan di Mexico City (1975-1976), masalah kekerasan terhadap wanita menjadi agenda tetap sekaligus harus diprioritaskan, khususnya pemberian perlindungan terhadap korban perdagangan wanita, dimana PBB dan LSM serta NGO dari berbagai negara mengusulkan untuk mengadakan perubahan terhadap pemberian perlindungan bagi korban<sup>31</sup>

Akan tetapi usul tersebut kurang mendapat respons positif dari peserta lain, baru pada pertemuan kedua dan ketiga Konferensi PBB mengenai wanita tahun 1976 usulan tersebut mendapat momentumnya yang tepat karena mendapat tanggapan yang serius dari banyak negara dan juga dunia internasional. Banyak negara memberikan

---

<sup>29</sup> Ibid

<sup>30</sup> The United Nations, 1995, hal. 30

<sup>31</sup> Makalah Drs. Koesparmono Irsan, S.H. MM. MBA, op.cit

perlindungan terhadap korban perdagangan perempuan dengan cara membentuk undang-undang.

Akhirnya ECOSOC menganggap perlu untuk membuat suatu instrumen internasional yang mengikat, sehingga meminta kepada Komisi Status Wanita untuk menyusun rancangan Konvensi Menghapus Diskriminasi Terhadap Wanita. Pada tanggal 18 Desember 1976 Komisi Kedudukan Wanita membuat suatu rancangan Konvensi mengenai Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita dan berhasil merumuskan rancangan konvensi yang terdiri dari mukaddimah, ketentuan-ketentuan umum, dan definisi mengenai diskriminasi dan tiga seksi yang memuat substansi politik, ekonomi dan sipil serta hak-hak keluarga. Kemudian rancangan konvensi tersebut diterima dalam Sidang Umum PBB dengan 130 negara setuju dan 11 abstain.<sup>32</sup>

Akhirnya pada tanggal 18 Desember 1979, Majelis Umum PBB mengesahkan konvensi yang sangat bernilai kemanusiaan tinggi yaitu *Elimination of All of Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW). Lebih dari 130 negara menyetujui untuk melaksanakan sebagian besar dari konvensi tersebut. Banyak negara telah berusaha untuk mengubah atau menyelaraskan undang-undang dan kebiasaan yang ada dalam masyarakat guna meningkatkan persamaan derajat dan hak-hak wanita.

Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita 1979 (Convention Elimination of All of form of Discrimination Against Women) terdiri dari tiga puluh pasal tentang hak asasi perempuan, sekaligus merupakan instrumen hukum internasional pertama yang mengatur tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Dan dinyatakan berlaku sebagai hukum positif internasional pada

---

<sup>32</sup> Tapi Omas Ihromi (Peny) dkk, Penghapusan Diskriminasi Wanita, cetakan I, Bandung, 2000, hal x. <sup>36</sup> The United Nations and The Advancement of Women 1945-1966. New York : United Nations Departement of Public Information, 1995/1996, hal, 13, 77, 109.

tanggal 3 September 1981 setelah diratifikasi oleh 20 negara berdasarkan ketentuan dalam Pasal 27 ayat(1) Konvensi Wanita 1979.<sup>36</sup> Untuk memantau implementasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita, khususnya pelaksanaan hak-hak perempuan di negara anggota, maka negara-negara peserta menganggap perlu mengangkat suatu Komite Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan. Pada tanggal 3 September 1982, berhasil dibentuk Komite Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita dan mendapat kepercayaan untuk melakukan pemantauan terhadap penerapan konvensi di negara-negara peserta.<sup>33</sup>

Komite Khusus PBB untuk Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan (*UN Committee of the Elimination of Discrimination Against Women/CEDAW*) tugasnya adalah melaporkan dan memonitor pelaksanaan Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan di negara-negara, dan tetap bekerjasama dengan individu dan LSM berbagai negara dalam melakukan pengawasan. Untuk efektifnya pengawasan tersebut, secara prosedur pemerintah negara-negara secara berkala memberikan laporan. Kemudian komite akan bersidang satu kali setahun untuk meninjau ulang laporan tersebut serta mempertimbangkan kemajuan yang sudah dicapai oleh negara tersebut dalam melaksanakan konvensi. Selain itu, komite akan mengeluarkan komentar secara umum dan rekomendasi-rekomendasi umum lainnya, serta memberikan nasehat kepada negara-negara anggota untuk mengambil langkah-langkah yang dianggap strategis untuk menyelesaikan situasi-situasi pelanggaran hak perempuan.<sup>34</sup>

Akan tetapi, kegiatan tersebut dalam pelaksanaannya terdapat kelemahan, antara lain bahwa tidak dapat memberikan bantuan kepada petisi-petisi individual. Selain itu,

---

<sup>33</sup> Ibid

<sup>34</sup> Margareth Schuller, et al., *Women's Human Rights Step A Practical Guide to Using International Human Rights Law and Mechanism to Defend Women's Human Rights* (Washington DC. Women Law & Development International, 1997, hlm 39

pelaksanaan konvensi ini pun masih lemah karena tidak dapat memaksa negara-negara untuk melakukannya, bahkan termasuk untuk memberikan laporan kepada Komite CEDAW. Akibatnya praktek pelanggaran terhadap hak asasi wanita, antara lain perdagangan perempuan, pelacuran yang diorganisir dengan mengeksploitasi wanita dengan ancaman atau penggunaan kekerasan masih tumbuh subur di berbagai negara termasuk negara yang telah menjadi pihak dalam CEDAW.<sup>35</sup>

Pernyataan tersebut bukan tanpa dasar, tetapi didukung oleh laporan dari PBB bahwa setiap tahun lebih dari 4 juta perempuan yang diperdagangkan.<sup>36</sup> Dan praktek tersebut memberi keuntungan lebih dari 7 milyar dollar Amerika Serikat, dan menetapkan Thailand sebagai negara pusat perdagangan perempuan di dunia, sedangkan negara pengekspor perempuan terbesar adalah Afrika Barat dan Brazilia. Dimana perdagangan perempuan tersebut terkait erat dengan bisnis turisme dan migrasi<sup>37</sup>.

Selain itu, *Coalition Against Trafficking in Women* melaporkan bahwa lebih satu juta perempuan Asia yang masuk ke dalam pasar seks global. Data yang dirinci menyebutkan bahwa, di Filipina terdapat sindikat internasional yang merekrut perempuan Filipina sebagai penghibur untuk bekerja di luar negeri dan kebanyakan dari mereka berusia di bawah 18 tahun. Di Thailand, sebagai perkembangan pariwisata, industri seks sangat marak. Pekerja seks perempuan berkisar antara 300.000-2,6 juta, dan sekitar 4,6 juta laki-laki Thailand dari 500.000 turis mancanegara menggunakan jasa pekerja seks tersebut tiap tahunnya. Di Taiwan, 40% pekerja seks muda di daerahdaerah rawan utama adalah anak-anak perempuan. Anak-anak yang dibawah 18 tahun

---

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> The Human Right Watch : Global Report on Women's Human Rights, (New York Human Right Watch, 1995), hlm 230-259.

<sup>37</sup> Makalah Wahyu Susilo, Hak Asasi Buruh Migran (Implementasi Komitmen Durban), 2 Juni 2003 <sup>42</sup> Coalitions Against Trafficking in Women, <http://www.uri.edu/artsci/wms/hughes/catw/apmap.htm>. di download, tanggal 8 Oktober 2003

disuntikkan semacam hormon untuk mempercepat fisik mereka.<sup>42</sup> berdasarkan laporan di atas, menggambarkan bahwa perdagangan wanita hampir melanda seluruh negara, dimana fenomena ini tidak hanya ditemukan di Asia saja tetapi sudah merata diseluruh negara dunia. Oleh karena itu, masyarakat internasional mengimbau kepada semua negara untuk menanggapi secara serius masalah tersebut. Dan hendaknya tidak menganggap isu tersebut sebagai isu pinggiran, melainkan harus menganggap sebagai masalah yang sama pentingnya dengan isu-isu politik lainnya, tidak hanya sekedar dipandang sebagai isu personal saja, hal ini disebabkan karena isu tersebut tidak hanya terjadi dalam satu negara melainkan sudah lintas batas negara yang memiliki jaringan mancanegara antarbenua.<sup>38</sup>

Dilatarbelakangi oleh kecemasan terhadap isu perdagangan perempuan yang senantiasa berkembang seiring dengan perkembangan jaman<sup>39</sup> Maka pada tahun 1992 Majelis Umum PBB mengeluarkan rekomendasi No.19 tentang kekerasan terhadap perempuan, kemudian meminta kepada Komite Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan PBB untuk segera mungkin mengakhiri tindakan kekerasan terhadap perempuan. Akhirnya, PBB memprakarsai pengiriman pasukan operasi penanganan perdamaian PBB (*United Nations Peacekeeping Operation*) termasuk pasukan bela diri ke Kamboja, karena di Kamboja telah dibentuk suatu kawasan bordil yang menyebabkan meningkatnya perempuan-perempuan yang diculik dan dijual dari Asia kepada wirausahawan untuk dipekerjakan di industri seks.<sup>40</sup>

Pada tahun 1993 Komite Status Wanita atas permintaan dari ECOSOC telah menyusun rancangan mengenai hak asasi perempuan yang menjadi korban perdagangan

---

<sup>38</sup> Kompas, "Konferensi nasional Penghapusan Perdagangan Manusia, 28-30 Juli 2003; Realitas korban tidak bisa didefinisikan", 2 Agustus 2003.

<sup>39</sup> Terence H. Hull. dkk. Pelacuran di Indonesia, Sejarah dan Perkembangannya, 1997, hal. 108

<sup>40</sup> Ibid

perempuan. Kemudian diadakan Deklarasi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan (*The Declaration on the Elimination of Violence against Women*)

1993. Dalam sidang tersebut disetujui bahwa kekerasan terhadap wanita adalah merupakan suatu pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan menyarankan suatu strategi kepada negara-negara anggota untuk menghilangkan kekerasan atau kekejaman terhadap wanita. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 2 dari Deklarasi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan, yang mengkhususkan perdagangan perempuan sebagai jenis kekerasan atau kekejaman terhadap wanita sebagai korbannya baik dalam keluarga (*domestic violence*) maupun di luar keluarga, demikian juga kekejaman dan kekerasan yang dilakukan atau ditutupi oleh negara. Deklarasi disetujui oleh Majelis Umum dalam resolusi 48/104 pada tanggal 20 Desember 1993.

Untuk menindaklanjuti deklarasi tersebut, PBB mengadakan Deklarasi dan Program Aksi Wina (*The Vienna Declaration on Human Rights*) VDPA 1993 di Wina Austria. Kemudian Majelis Umum PBB merekomendasikan kepada Komisi Status Wanita untuk mengawasi upaya pencegahan dan pembasmian terhadap perdagangan perempuan oleh negara-negara. Deklarasi diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1993, dan menetapkan bahwa perdagangan perempuan merupakan bentuk suatu kekerasan dalam masyarakat, hal ini diatur dalam Pasal 18 dan 38 Deklarasi Program Aksi Wina yang menggolongkan perdagangan perempuan sebagai suatu kekerasan terhadap wanita dan merupakan suatu pelanggaran terhadap hak asasi manusia.<sup>41</sup>

Kemudian pada tahun 1994, PBB menyelenggarakan mimbar aksi di Tokyo mengenai hak asasi perempuan. Pertemuan tersebut dihadiri oleh banyak negara-negara dan LSM, diantaranya adalah Maroko, Jepang, Filipina dan negara-negara Asia lainnya.

---

<sup>41</sup> Actionaid, *Trafficking in Women and Children in South and South East Asia: A Crime Against Humanity* (Pakistan, Actionaid, 2000) hlm. 5. <sup>47</sup> Ibid, halm 10

Delegasi Maroko dalam kesempatan berpidato mengimbau kepada negara-negara untuk segera memutuskan mengorganisir jaringan perdagangan perempuan di negaranya.<sup>47</sup>

Hasil pertemuan di Jepang tersebut, mengkhususkan kepada persoalan hak asasi perempuan dan anak yang harus dilindungi khususnya masalah perdagangan perempuan dan anak dan disahkan oleh Majelis Umum PBB dalam resolusi 39/7 pada tahun 1994.<sup>42</sup>

Pada akhir tahun 1994, pemerintah negara-negara mengadakan suatu aksi secara umum untuk menentang kejahatan lintas batas negara terorganisir (*Global Action Plan against Organized Crime* yang disetujui oleh Majelis Umum PBB dalam resolusi 49/159 pada bulan Desember 1994. Untuk menindaklanjuti aksi tersebut, atas prakarsa dari UNICEF terutama dalam menyongsong Konferensi Wanita di Beijing, maka diselenggarakan Konferensi Asia Pasifik yang membahas mengenai kekerasan dalam rumah tangga. Konferensi tersebut dihadiri sekitar 40 wakil dari berbagai negara Asia dan 300 perempuan Asia berkumpul membahas status perempuan terutama masalah kekerasan dalam masyarakat antara lain masalah perdagangan perempuan.<sup>49</sup>

Kemudian pada bulan Agustus 1995 diadakan dengar publik mengenai kekerasan terhadap perempuan yang disponsori oleh Jaringan Hak Asasi Manusia Perempuan, Forum PBB mengenai Perempuan Asia Pasifik. Yang bertujuan untuk memberi informasi mengenai perdagangan wanita di Asia kepada Komisi Mengenai Kedudukan Wanita PBB serta Komisi Mengenai Hak Asasi Manusia PBB dalam hal ini diwakili oleh Raadhika Coomaraswamy dari Sri Lanka.

Pada musim gugur di tahun 1995,<sup>43</sup> diadakan Konferensi Perempuan Sedunia Keempat mengenai Perempuan di Beijing. Adapun agenda penting yang dibahas dalam

---

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Hak Asasi Manusia dalam Pelaksanaannya :Panduan Untuk Membantu Perempuan Yang Diperdagangkan, Global Alliance against Trafficking in Women (GAATW) 1999, hal .,18

Konferensi Beijing tersebut adalah kekerasan terhadap perempuan khususnya masalah perdagangan perempuan yang merupakan salah satu dari 12 bidang yang penting. Salah satu strategi utama yang harus dilaksanakan oleh pemerintah dalam meminimalisir perdagangan perempuan adalah baik negara maupun LSM serta organisasi internasional harus bekerjasama dalam mencegah perdagangan perempuan. Pertemuan tersebut dihadiri sekitar 189 negara serta sejumlah LSM dari berbagai negara turut berpartisipasi dalam konferensi tersebut.

Konferensi Beijing fokusnya adalah meningkatkan pembangunan dan penghormatan terhadap hak asasi perempuan, serta mencari solusi terhadap masalah mendesak dan genting yang dihadapi terutama masalah perdagangan perempuan. Dalam pertemuan tersebut Sekjen PBB menegaskan bahwa perdagangan perempuan merupakan suatu bentuk kekerasan terhadap perempuan, dan merupakan gejala universal. Oleh karena itu, justru karena keuniversalnya kekerasan tersebut harus dikutuk secara universal pula.

Hasil pertemuan tersebut disetujui oleh Majelis Umum PBB dalam resolusi 39/6 tahun 1995 yang menetapkan bahwa perdagangan perempuan merupakan suatu bentuk kekerasan masyarakat. Beberapa negara di Eropa dan Amerika Serikat merespon ajakan PBB tersebut. Swedia misalnya, mengeluarkan *Anti Sex Client Law* yang menghukum pengguna atau pembeli *seks 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 dunia prostitusi. Amerika Serikat mengeluarkan *The Trafficking Victims Act of* yakni undang-

undang mengenai anti perdagangan wanita, ketentuan tersebut telah berhasil menjerat pelaku pornografi melalui internet.<sup>44</sup>

Akan tetapi, meskipun sudah ada respon positif dari sebagian negara-negara Eropa mengenai perdagangan perempuan sebagai hasil pertemuan di Beijing, tetapi mayoritas negara masih belum memperlihatkan keseriusan mereka terhadap persoalan perdagangan perempuan.<sup>45</sup> Akibatnya, praktek perdagangan perempuan masih banyak ditemui diberbagai negara, bahkan praktek tersebut semakin meningkat dalam skala yang tak terduga. khususnya banyak ditemui di negara-negara yang mengalami krisis ekonomi sebagai dampak perkembangan perekonomian yang kemudian menimbulkan feminisasi kemiskinan, sehingga upaya untuk melindungi hak asasi perempuan masih jauh dari harapan. Atas dasar itu, masyarakat internasional mulai menyadari bahwa pemecahan masalah perdagangan perempuan sesungguhnya tidak akan bisa tanpa mengubah total model pembangunan hukum yang berorientasi pada persoalan kekerasan terhadap perempuan.<sup>46</sup>

Akhirnya, masyarakat internasional menganggap perlu untuk membuat suatu aturan baru yang mampu mengakomodir perkembangan perdagangan wanita, sehingga para pelaku dapat segera diberantas dan dihukum. Wujud keseriusan PBB dalam melindungi hak-hak perempuan, khususnya perempuan dari eksploitasi seksual ialah pada tanggal 27 sampai 31 Agustus 1996 diselenggarakan Kongres Dunia Menentang Eksploitasi Komersial Seksual Perempuan di Stockholm, Swedia. Kongres tersebut menghasilkan Deklarasi Stockholm yang berisi dua hal, yaitu tantangan dan komitmen.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Gatra, Seribu tahun bagi situs porno, 18 Agustus 2001, Nomor 39 Tahun VII, halm 116

<sup>45</sup> Aegelia Fernandez, Globalisation of sex trade in Asia, Seminar on Trafficking in Women a Growing Phenomeneon in Malaysia, Kuala Lumpur, 13 May. Diselenggarakan oleh Tenagaanita.

<sup>46</sup> Ibid

<sup>47</sup> Global Alliances Against Trafficking in Women (GAATW), Laporan Pelatihan Nasional tentang Perdagangan Perempuan dan Anak, Yogyakarta, 30 November-2 Desember 1997.

Adapun tantangan Deklarasi Stockholm meliputi sembilan hal, tetapi di antaranya menjadi catatan adalah sebagai berikut:<sup>48</sup>

1. Eksploitasi komersial seksual terhadap perempuan adalah bentuk kekerasan terhadap perempuan, pemaksaan kerja dan merupakan bentuk perbudakan zaman ini;
2. Eksploitasi komersial terhadap perempuan lebih disebabkan oleh tindakantindakan kriminal, terutama merasuknya jaringan kriminal pada kepentingan-kepentingan perempuan yang buruk karena tidak berfungsinya hukum dalam melindungi perempuan;
3. Eksploitasi komersial terhadap perempuan berakibat jangka panjang dan membahayakan jiwa perempuan. Selain adanya berbagai penyakit yang mematikan, stigmatisasi perempuan sebagai pelacur berakibat sangat buruk bagi masa depan perempuan;
4. Adanya perundang-undangan saja tidak cukup. Diperlukan kemauan politik yang lebih besar untuk melaksanakan semangat deklarasi ini.

Komitmen Deklarasi Stockholm yang perlu ditekankan adalah:<sup>49</sup>

1. Meyakinkan kepada semua pihak bahwa eksploitasi komersial seksual terhadap perempuan merupakan tindakan kriminal yang serius dengan konsekuensi maksimal;
2. Memperlakukan pelaku yang terlibat eksploitasi komersial seksual terhadap perempuan sebagai tindakan kriminal dan memberikan hukuman yang pantas, baik bagi orang asing maupun lokal.

Namun, disadari bahwa deklarasi tersebut belum sepenuhnya menjamin bahwa dalam kenyataan perempuan akan terhindar dari praktek perdagangan perempuan. Tetapi diperlukan suatu upaya-upaya yang berisi pernyataan bersama yang berisi larangan memperdagangkan perempuan dalam bentuk suatu instrumen yang kemudian dijadikan sebagai dasar dan pedoman dalam perilaku. Upaya mendasar yang dilakukan oleh PBB, khususnya dalam mencegah perdagangan perempuan ialah perlu adanya perumusan dari ukuran internasional disepakati mengenai upaya pencegahan perdagangan perempuan sehingga akan terwujud suatu instrumen internasional yang diperlukan guna mencegah kejahatan lintas negara terorganisir, khususnya masalah perdagangan perempuan.

---

<sup>48</sup> Ibid

<sup>49</sup> Ibid

Pada tahun 1996<sup>50</sup> Majelis Umum PBB mengeluarkan resolusi 51/66 mengenai perlunya pemecahan masalah perdagangan perempuan yang merupakan suatu bentuk pelanggaran terhadap hak asasi perempuan serta merupakan suatu kekerasan dalam masyarakat. Atas dasar resolusi tersebut, maka pada bulan Desember 1996, Polandia mengajukan sebuah teks rancangan kepada Majelis Umum PBB akan instrumen baru tersebut, dengan memasukkan perdagangan perempuan sebagai salah satu bentuk kejahatan lintas batas negara yang merupakan suatu isu serius yang harus ditangani secara bersama oleh masyarakat internasional.

Pada tahun 1997 Polandia mengadakan pertemuan secara tidak resmi untuk membahas dan meninjau kembali naskah pendahuluan tersebut. Pertemuan tidak resmi tersebut dilakukan di dua tempat dalam hal ini Argentina dan Polandia. Pertemuan tersebut dihadiri oleh para pakar dan ahli hukum internasional dari berbagai negara anggota PBB, dimana hasil pertemuan tersebut disahkan oleh Majelis Umum PBB dalam resolusi 52/85 tanggal 12 Desember 1997.<sup>51</sup>

Pada tahun berikutnya, diadakan pertemuan di Warsawa antara tanggal 2 Pebruari dan 6 September 1998, yang bertujuan untuk mengelaborasi dan meninjau kembali rancangan pendahuluan yang dihasilkan dalam pertemuan di Polandia dan Argentina tersebut. Kemudian diadopsi oleh Majelis Umum PBB dalam resolusi Majelis Umum PBB (UNGA) 52/1998 tentang Perdagangan Perempuan dan Anak. Pada tanggal 31 Agustus tahun 1998 Argentina mengadakan kembali pertemuan guna membahas hasil perundingan di Warsawa dan disepakati secara bersama bahwa semua negara tidak akan mengabaikan sistem perbudakan kontemporer ini. Kemudian mengimbau kepada

---

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> UN. Convention against Transnational Organized Crime to Enter into Force on 29 September 2003, United Nations Information Services Vienna (UNIS), UNIS/CP/439, 7 July 2003. Website: [http://www.unodc.org/unodc/en/crime\\_cicp\\_convention.html](http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention.html). Diterjemahkan oleh penulis. <sup>59</sup> Ibid

masyarakat internasional untuk melakukan tindakan aktif dalam mencegah perdagangan perempuan yang oleh masyarakat internasional dikategorikan sebagai kekerasan dalam masyarakat.<sup>59</sup>

Tanggal 9 Desember 1998 Majelis Umum PBB memutuskan untuk mengangkat suatu Komite Ad Hoc yang bertujuan untuk mengelaborasi dan membicarakan naskah konvensi secara komprehensif. Berdasarkan resolusi Majelis Umum PBB 53/111, akhirnya berhasil mengangkat *Commission on Criminal and Prevention Criminal Justice* (komisi mencegah dan menghukum ) dengan Mr Luiqo Laoriolo sebagai ketua komite dimana keanggotaannya terbuka bagi seluruh negaranegara anggota PBB. Adapun tugas Komite Ad Hoc menurut ketentuan dalam resolusi Majelis Umum PBB No 53/111/1998, yaitu untuk meninjau kembali naskah pendahuluan konvensi secara menyeluruh dan mengadakan diskusi guna membicarakan naskah pendahuluan serta mengusahan membentuk suatu instrumen internasional yang baru mengenai kejahatan lintas negara terorganisir, dan sekaligus bertugas untuk mengambil langkah-langkah dan memantau tindakan PBB mengenai kejahatan lintas batas negara bekerjasama dengan Sekjen PBB.<sup>52</sup>

Komite PBB Mencegah dan Menghukum Kejahatan Terorganisasi diserahi fungsi untuk mempersiapkan rekomendasi-rekomendasi dan laporan-laporan kepada Majelis Umum mengenai pencegahan kejahatan lintas batas negara, dan merekomendasikan kepada semua negara-negara anggota PBB supaya ikut berpartisipasi merespon ketentuan konvensi. Pada upacara pembentukannya tahun 1998, Komisi Mencegah dan Menghukum Kejahatan Terorganisasi menambahkan bahwa mereka akan giat bekerja untuk merumuskan dan mendiskusikan masalahmasalah yang sangat mendesak dan serius dihadapi bersama oleh masyarakat internasional, khususnya dalam

---

<sup>52</sup> Ibid

menghapus secepat mungkin praktik perdagangan perempuan yang merupakan suatu bentuk kekerasan terhadap wanita.<sup>53</sup>

Pada tahun 1999 Komite Ad Hoc Mencegah dan Menghukum Kejahatan Terorganisasi memulai tugasnya untuk membicarakan mengenai naskah konvensi di Wina, Austria. Dalam sidang pertama antara tanggal 19 Januari sampai 29 Januari tahun 1999, Komite telah menempatkan mengenai jenis-jenis kejahatan yang dianggap serius sebagai topik yang dianggap penting untuk dibicarakan, karena isu tersebut senantiasa mengalami perkembangan dan merupakan hal yang sangat serius dihadapi oleh masyarakat internasional antara lain: Pencucian Uang, Korupsi, Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak, Terorisme, Narkotika. Karena pembahasan topik-topik tersebut cukup kompleks, maka pembicaraan tersebut berlangsung sampai sidang yang keenam pada tanggal 5 Oktober 1999.<sup>54</sup> Namun belum ada kemajuan yang berarti diperoleh dari Komite Mencegah Kejahatan Lintas Batas, karena belum secara menyeluruh merumuskan ketentuan konvensi.

Didalam perkembangannya lebih lanjut dalam sidangnya yang ketujuh yang diadakan pada tanggal 17 Desember 1999, Komite Mencegah dan Menghukum Kejahatan Terorganisasi melanjutkan kembali tugasnya secara intensif dan komprehensif membahas mengenai konvensi berdasarkan resolusi Majelis Umum PBB 54/126 tanggal 17 Desember tahun 1999 yang meminta kepada Komite Mencegah dan Menghukum untuk melanjutkan kembali pekerjaannya. Dalam sidangnya yang ketujuh yang diadakan di Wina, Austria, Komite membahas mengenai upaya pencegahan, masalah ekstradisi, pelatihan secara bersama, teknik pemberian informasi, serta hal-hal yang sangat spesifik

---

<sup>53</sup> Crime Prevention and Criminal Justice, Report of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime on the Work of its first to eleventh session, interpretatif notes for the official records (travaux preparatoires) of the negotiation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocol there to. United Nations A/55/383/add.1. Diterjemahkan oleh penulis.

<sup>54</sup> Website: [http://www.unicjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents/index.html](http://www.unicjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents/index.html).

yang berhubungan dengan kejahatan lintas batas negara termasuk membuka kerjasama di tingkat nasional, regional dan internasional untuk melakukan pencegahan dan pemberantasan kejahatan lintas negara terorganisir. Pembicaraan ini berlangsung sampai sidang kesepuluh yakni antara tanggal 17 Desember 1999 sampai tanggal 28 Juli tahun 2000<sup>55</sup>

Dalam sidangnya yang kesepuluh tanggal 17 –28 Juli 2000 yang bertempat di Wina, Komite telah cukup berhasil dalam menangani masalah hukum yang berkaitan dengan kejahatan lintas batas negara terorganisir, termasuk upaya yang harus ditempuh oleh negara-negara dalam mencegah kejahatan lintas batas negara dengan disertai rancangan dan kemudian disusun dalam bentuk “*expository code*” dan belum dalam bentuk konvensi internasional. Kemudian komite melaporkan hasil kerjanya mengenai topik tersebut kepada Majelis Umum PBB dalam tahun yang sama, dan telah berhasil mendapatkan pengesahan dari Majelis Umum PBB dalam resolusi 53/114 pada tanggal 28 Juli tahun 2000. Komite dalam sidangnya yang kesepuluh tahun 2000 telah cukup memusatkan pekerjaannya mengenai topik kejahatan lintas batas negara terorganisir secara komprehensif dimana telah berhasil menetapkan secara umum jenis kejahatan lintas negara dan secara spesifik mendapat komentar dan tanggapan dari negara-negara anggota PBB bahwa isu tersebut merupakan hal yang penting dan serius sehingga memerlukan kerjasama untuk segera disikapi dan dicegah melalui kerjasama internasional.

Dalam sidangnya yang kesepuluh komite telah melaksanakan pekerjaannya dalam merumuskan jenis-jenis kejahatan lintas batas negara terorganisir, serta merumuskan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan kejahatan lintas batas seperti: perlunya pemberian bantuan hukum secara bersama, masalah ekstradisi, penegakan

---

<sup>55</sup> Ibid

hukum, teknik pemberian informasi, pelatihan dan investigasi<sup>56</sup> Akan tetapi, tugas Komite PBB Menentang Kejahatan Lintas Negara Terorganisir masih dianggap belum selesai dan sempurna. Untuk itu, Majelis Umum PBB merekomendasikan kepada Komite Ad Hoc berdasarkan resolusi 51/210 tanggal 17 Desember 1996 untuk melakukan kembali peninjauan dan pembahasan terhadap konvensi secara menyeluruh, khususnya melengkapi konvensi dengan protocol pelengkap.

Dalam sidangnya yang kesebelas tanggal 2- 27 Oktober tahun 2000 Komite merubah cara kerjanya dengan mempersiapkan rancangan pasal yang mampu untuk menjadikan dasar bagi suatu konvensi internasional, serta dilengkapi juga dengan rancangan protocol sebagai pelengkap konvensi. Dalam sidang yang sama Komite berhasil mengesahkan satu rancangan sementara yang terdiri dari pasal mengenai hal-hal yang sangat spesifik dan penting, seperti pengawasan terhadap dokumen imigrasi, cara-cara yang tepat untuk membasmi kejahatan tersebut, serta ketentuan-ketentuan umum yang dianggap mampu melengkapi konvensi, kesimpulan, masa berlakunya dan registrasi perjanjian. Kemudian Komite memutuskan untuk menyampaikan rancangan tersebut kepada Pemerintah-pemerintah negara anggota PBB untuk memperoleh tanggapan.

Kemudian dalam membahas laporan Komite tersebut, dalam tahun yang sama

Majelis Umum PBB dalam resolusi 55/383 menyetujui hasil pekerjaan Komite Mencegah dan Menghukum Kejahatan Terorganisasi dengan memperhatikan semua pandangan yang dikemukakan oleh para delegasi negara anggota dan tanggapan tertulis yang dikemukakan oleh pemerintah-pemerintah negara anggota, serta menyetujui untuk melengkapi konvensi dengan dua protocol yakni *Protocol to Prevent, Suppress and*

---

<sup>56</sup> Crime Prevention and Criminal Justice, Report of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime on the work of its first to eleventh session. loc cit.

*Punish Trafficking in Person, Especially Women and Children* disahkan pada tanggal 15 Nopember tahun 2000, dan *Protocol against Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*. Serta *Protocol* tambahan lain yang berkaitan dengan Penyelundupan Senjata Api yang merupakan pelengkap terhadap Konvensi TOC kemudian disahkan pada tanggal 31 Mei tahun 2001.<sup>57</sup>

Dalam sidangnya yang kedua belas tanggal 5 November 2000 yang diadakan di Wina, Austria, Komite mengadakan tinjauan kembali terhadap rancangan konvensi beserta protocol sehubungan dengan komentar yang diterima dan pembicaraan dalam sidang kesebelas. Komite berhasil menyusun rancangan Konvensi untuk Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisir beserta Protokol untuk Mencegah, Menghukum dan Memberantas Perdagangan Manusia, khususnya Perempuan dan Anak 2000. Rancangan yang mereka hasilkan memuat suatu mukaddimah, ketentuanketentuan umum dimana termasuk definisi kejahatan lintas negara, dan 8 seksi yang memuat mengenai langkah yang harus ditempuh oleh negara-negara anggota dalam mencegah kejahatan lintas batas negara baik dari aspek politik, ekonomi, sosial dan budaya. Kemudian Komite mengedarkan rancangan itu secara meluas kepada pemerintah negara-negara anggota PBB yakni sekitar 40 pemerintah negara anggota yang mengirim respons dalam bentuk usulan-usulan perubahan. Juga datang saransaran dari badan-badan internasional lainnya serta 11 NGO<sup>58</sup>

Rancangan Konvensi untuk Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisir beserta Protokolnya oleh Komite Mencegah dan Menghukum Kejahatan Terorganisasi dikirim ke Sekjen PBB untuk disetujui. Kemudian Sekjen PBB menyampaikan laporan Komite kepada Majelis Umum PBB yang meminta agar Majelis

---

<sup>57</sup> Ibid

<sup>58</sup> Ibid

Umum segera menyelenggarakan satu Konferensi Internasional (*International Conference*) untuk mempelajari rancangan pasal-pasal yang dihasilkan oleh Komite Mencegah Kejahatan Lintas Negara Terorganisasi dan menyelesaikan satu konvensi mengenai masalah itu satu minggu sebelum akhir tahun 2000 di New York.

Atas rekomendasi dari komite, Majelis Umum PBB berdasarkan komentar yang diterima dan pembicaraan dalam Komite VI (Komite Hukum) Majelis Umum PBB dimana mayoritas banyak dari wakil-wakil negara anggota menyepakati keputusan Komite untuk memberikan kodifikasi dalam bentuk konvensi. Maka Majelis Umum PBB memutuskan untuk menyelenggarakan Konferensi Internasional untuk membicarakan mengenai kejahatan lintas batas negara terorganisir dan untuk menggabungkan hasil yang dicapai oleh Komite didalam suatu konvensi internasional pada tanggal 12 Oktober 2000. Majelis Umum juga meminta kepada Sekretaris Jenderal PBB untuk mengadakan pertemuan di New York pada akhir tahun 2000. Atas dasar itu maka konferensi diselenggarakan pada tanggal 15 November 2000 sampai 15 Desember 2000 di New York yang dihadiri oleh 130 negara dan 11 Badan khusus dan Badan Antar pemerintah.

Akhirnya konferensi telah mengesahkan Konvensi New York mengenai Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisir berdasarkan resolusi Majelis Umum PBB 54/129, dengan perbandingan suara 120 negara yang setuju, 8 abstain dan 2 menolak, setelah melalui pembicaraan-pembicaraan dalam pertemuan-pertemuan kelompokkelompok kerja yang khusus dibentuk. Konvensi ini terdiri dari Mukaddimah, 40 Pasal dan satu lampiran, dan dicantumkan pula prinsip-prinsip mengenai upaya pencegahan kejahatan lintas batas termasuk perdagangan perempuan dan anak yang secara internasional telah disepakati dan diterima, dan konvensi beserta protokolnya ditulis dalam lima bahasa yaitu Inggris, Perancis, Rusia, Arab dan Cina. Konvensi ini telah dibuka untuk penandatanganan pada tanggal 15 Oktober 2000 dan diteruskan

sampai tanggal 15 Desember 2000 di Palemo, Italia dan sesudah itu di Markas Besar PBB di New York. Penandatanganan tersebut dilakukan sambil menunggu ratifikasi. Konvensi terbuka untuk aksesinya oleh setiap negara yang bukan penandatanganan diperbolehkan menjadi pihak. Sejak tanggal 29 September 2003 konvensi beserta protokolnya telah mulai berlaku dan sampai tahun 2004 sudah ada sekitar 105 negara yang telah menjadi pihak pada konvensi dengan menandatangani serta meratifikasi konvensi beserta protokolnya.<sup>59</sup>

Berdasarkan Anneks 1 dari resolusi dan ketentuan dalam Pasal 38 konvensi menegaskan bahwa Konvensi untuk Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisir beserta Protokolnya merupakan suatu Konstitusi Internasional (Instrumen yang efektif) dalam mencegah kejahatan lintas batas negara terorganisir dan menjadi kerangka hukum yang penting untuk melakukan kerjasama internasional dalam mencegah kejahatan lintas batas negara tersebut baik nasional, regional maupun internasional. Seperti tindakan kriminal menyangkut Pencucian uang, Terorisme, Narkotika, Perdagangan Manusia, Khususnya Perdagangan Perempuan dan Anak, Penyelundupan Jenis Flora dan Fauna yang dilindungi.<sup>60</sup>

Kemudian Majelis Umum PBB merekomendasikan kepada Sekretaris Jenderal PBB untuk mengadakan pertemuan kembali pada tanggal 28 Juni-9 Juli tahun 2004 guna membahas dan membicarakan perkembangan konvensi dan protokolnya paling lambat satu tahun setelah Konvensi beserta Protokolnya dinyatakan berlaku. Kemudian Majelis Umum PBB juga merekomendasikan kepada pemerintah negara anggota yang menjadi pihak pada perjanjian untuk membuat komitmen bahwa mereka akan mengadakan upaya-upaya yang diperlukan, termasuk penyusunan peraturan perundangundangan

---

<sup>59</sup> Ibid

<sup>60</sup> Ibid

yang menjamin bahwa perdagangan perempuan akan dicegah dan diberantas di negaranya, dan menjamin bahwa perempuan akan menikmati hak-hak asasi mereka termasuk kebebasan-kebebasan dari rasa takut untuk diperjualbelikan.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 32 paragraf 10 Konvensi untuk Menentang

Kejahatan Lintas Batas menunjuk Sekjen PBB bersama dengan Komite Mencegah Kejahatan Lintas Batas sebagai pihak yang akan mengontrol dan memantau pencegahan kejahatan lintas batas negara terorganisir.<sup>61</sup> Serta meminta kepada Sekjen PBB untuk menyediakan pusat pemantauan guna mencegah kejahatan lintas batas tersebut. Hal tersebut bertujuan untuk efektifnya pelaksanaan Konvensi PBB mengenai Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisir beserta Protokolnya dalam mencegah berkembangnya jenis-jenis kejahatan yang dianggap serius seperti perdagangan perempuan.

Kemudian ditegaskan pula dalam Pasal 32 paragraf 3 dan 4 Konvensi PBB Mengenai Kejahatan Lintas Negara Terorganisasi (TOC) yang intinya meminta kepada semua negara anggota PBB untuk meningkatkan kapasitasnya dalam melakukan upaya pencegahan dan pemberantasan terhadap kejahatan lintas negara terorganisir, khususnya perdagangan perempuan dengan segera meratifikasi Konvensi Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara dan Protokolnya kemudian mengimplementasikan dalam hukum nasional masing-masing, serta secara bersama-sama membuat tim sukarelawan dan investigasi yang memadai untuk mencegah meluasnya perdagangan perempuan yang merupakan suatu kejahatan lintas batas di negara pengirim, penerima maupun di negara transit.<sup>62</sup> Hal tersebut merupakan langkah awal yang dibutuhkan untuk terlaksananya konvensi beserta protokolnya.

---

<sup>61</sup> Ibid, Pasal 32 paragraf 10.

<sup>62</sup> Ibid, Pasal 32 paragraf 3 dan 4.

Dengan berhasilnya Komite Mencegah dan Menghukum menyusun naskah instrumen internasional mengenai Kejahatan Lintas Negara Terorganisir menandakan adanya kepedulian yang besar masyarakat internasional terhadap persoalan perdagangan manusia yang merupakan salah satu bentuk kejahatan lintas batas negara terorganisir yang harus segera dicegah dan diberantas secara bersama-sama. Untuk itu, dalam menyikapi tindak kejahatan perdagangan perempuan setiap pemerintah negaranegara perlu menerapkan ketentuan-ketentuan konvensi beserta protokolnya dalam mencegah perdagangan perempuan, serta meningkatkan kerjasama dengan berbagai pihak yang mempunyai perhatian terhadap *trafficking*. Pihak-pihak yang dimaksud berupa media massa, organisasi non pemerintah maupun organisasi-organisasi lainnya serta seluruh masyarakat internasional tanpa terkecuali. Pembangunan kerjasama dengan lain terutama ditujukan pada negara-negara dimana banyak perempuan di perdagangkan. Dalam hal kerjasama antar negara diperlukan perjanjian-perjanjian baik bilateral, regional maupun multilateral, agar dapat dicapai hasil yang maksimal guna memberantas dan mencegah perdagangan manusia, khususnya perdagangan perempuan dan anak.

Untuk itu, sikap pro aktif masyarakat internasional, khususnya negara-negara anggota PBB dalam merespon positif Konvensi untuk Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisir beserta protokolnya sangat diharapkan agar supaya konvensi benar-benar memiliki daya guna sebagai instrumen hukum positif internasional dalam mencegah kejahatan lintas negara terorganisir, khususnya perdagangan perempuan.

## **B. Beberapa istilah**

### **1. Migrant Worker**

- a. Definisi *Migran Worker* (Buruh Migran) menurut Pasal 2 Konvensi 1990 adalah seseorang yang terlibat, dilibatkan atau telah terlibat dalam kegiatan pengupahan di negara di mana dia tidak menjadi warganegara.

- b. Sedangkan menurut Undang-undang No. 25 tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan mengartikan bahwa Buruh Migran yaitu setiap orang baik laki-laki atau perempuan yang sedang dan atau melakukan pekerjaan baik di dalam maupun di luar hubungan kerja yang menghasilkan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

## **2. Gender**

Batasan gender menurut Konvensi CEDAW 1979 Pasal 1 adalah suatu perbedaan peran dan tanggungjawab antara laki-laki dan perempuan berdasarkan konstruksi sosial, budaya yang dapat dirubah sesuai dengan perkembangan. Defenisi ini tidak mengartikan *gender* sebagai suatu perbedaan jenis kelamin antara laki-laki dengan perempuan.

## **3. T.O.C (Transnational Organized Crime)**

Menurut Pasal 2 Konvensi Menentang Kejahatan Lintas Negara Terorganisir mengartikan TOC adalah suatu kejahatan yang terorganisasi yang dilakukan baik oleh kelompok penjahat terorganisasi maupun oleh kelompok yang dibentuk, dimana anggota dari kelompok tersebut terdiri dari tiga orang atau lebih, yang bertujuan untuk melakukan kejahatan-kejahatan serius seperti penyelundupan migran, perdagangan manusia dan penyelundupan senjata.

## **4. Hak Politik dan Sipil**

Menurut ketentuan dalam Kovenan Internasional tentang Hak Politik dan Sipil mendefinisikan bahwa yang dimaksud dengan Hak Politik yaitu hak setiap orang baik laki-laki maupun perempuan yang meliputi : kebebasan, kesetaraan, integritas fisik yang berfokus pada hal-hal kebangsaan, kebebasan berorganisasi, partisipasi politik. Sedangkan Hak Sipil meliputi : hak privasi, kebebasan berekspresi, berfikir dan beragama, hak hidup damai dan akses yang sama terhadap pelayanan publik.

## **5. Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya**

Yang dimaksud Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya menurut Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Budaya dan Sosial adalah hak-hak yang berkaitan dengan pekerjaan, tingkat kehidupan yang pantas, pendidikan dan kebebasan hidup berbudaya.

## 6. CEDAW (Convention on the Elimination of All of Discrimination Against Women)

Adalah suatu instrumen hukum internasional yang memuat mengenai perlindungan terhadap perempuan khususnya meletakkan dasar untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan di segala bidang kehidupan (Sosial, Politik, Ekonomi, dan Budaya) dan segala bentuk kekerasan yang berjenis kelamin seperti: perkosaan, kejahatan seksual, pelecehan seksual, aborsi, pelacuran, perdagangan perempuan dan anak serta kekerasan dalam rumah tangga (disebut gender based violence/kekerasan yang berbasis jender).

## 7. Women Trafficking

- a. Definisi perdagangan perempuan menurut *Global Alliances Traffick in Women (GAATW)* adalah semua usaha atau tindakan yang berkaitan dengan perekrutan, transportasi di dalam atau melintasi perbatasan, pembelian, penjualan, transfer, pengiriman atau penerimaan seseorang dengan menggunakan penipuan atau tekanan termasuk dengan menggunakan penipuan atau tekanan termasuk atau ancaman penggunaan kekerasan atau penyalahgunaan kekuasaan atau lilitan hutang dengan tujuan untuk menempatkan atau menahan orang tersebut, baik dibayar ataupun tidak untuk kerja yang tidak diinginkannya (domestik, seksual, reproduktif), dalam kerja paksa atau dalam suatu lingkungan lain dan tempat dimana orang itu tinggal pada waktu penipuan, tekanan atau lilitan hutang pertama kali.
- b. Sedangkan menurut Pasal 3 butir a Protokol Pencegahan Perdagangan Manusia adalah suatu penerimaan, pengangkutan pengiriman, pemberlakuan atau menggunakan kekerasan atau bentuk-bentuk tekanan lain, dan penculikan, penipuan, kecurangan, penyalahgunaan kekuasaan atau suatu kedudukan yang sifatnya mudah diserang atau dari pemberian atau penerimaan pembayaran atau keuntungan-keuntungan lain guna mencapai kesepakatan dari orang yang

memiliki kontrol terhadap orang lain, dengan maksud pemerasan yang meliputi pada tingkat minimum, pemerasan terhadap orang lain untuk menjadi pelacur atau bentuk-bentuk pemerasan seksual lainnya, tenaga kerja atau pelayanan-pelayanan yang dipaksakan, perbudakan atau praktek-praktek yang sama terhadap perbudakan, kerja paksa atau penghilangan organ-organ tubuh.

### **8. UDHR (Universal Declaration of Human Rights)**

UDHR merupakan suatu produk hukum yang dihasilkan oleh Komisi dari HAM (Commission of Human Rights) yang memuat daftar hak-hak manusia yang seharusnya dihormati antara lain hak-hak sipil dan politik yang mencakup hak untuk hidup, kebebasan, keamanan pribadi, kebebasan dari penganiayaan dan perbudakan, partisipasi politik, hak atas harta benda, perkawinan dan kebebasan-kebebasan dasar untuk menyatakan pendapat, ungkapan pikiran, suara hati dan agama, kebebasan untuk berkumpul dan berserikat. Selain itu mencakup juga hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang berkaitan dengan pekerjaan, tingkat kehidupan yang pantas, pendidikan dan kebebasan hidup berbudaya.

### **9. Pheladolfia**

Adalah perdagangan anak sebagai konsumsi pedofil yang memiliki orientasi seksual dimana anak-anak menjadi objek seksual yang dipilih baik yang dikenal maupun asing baginya, yang melibatkan orang-orang asing dan jaringan internasional yang sangat rapi, terorganisasi dengan pihak-pihak yang berkaitan dan saling memberikan dukungan dalam bisnis mereka.

### **10. Rasisme**

Menurut Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965, Rasial diartikan sebagai penolakan terhadap hak asasi manusia (HAM) dan kebebasan mendasar berupa pemisahan dan pengucilan atau

dukungan sebagian masyarakat dalam bentuk penyebaran doktrin-doktrin supremasi ras, warna kulit, keturunan, asal usul kebangsaan atau etnis.

### **11. Copenhagen Programme Action**

Adalah rencana aksi bersama yang dilakukan atas prakarsa negara-negara dalam rangka menyongsong Deklarasi Wanita ke III di Kopenhagen, aksi tersebut dimaksudkan untuk mendukung keterlibatan perempuan di bidang pembangunan, melalui pendidikan, pelayanan kesehatan serta akses pada lapangan kerja.

### **12. Bill Of Right**

Adalah suatu dokumen/statuta yang telah disahkan oleh parlemen Inggris pada tahun 1689 yang memberikan batasan yang jelas dan tegas terhadap raja yang absolut dan otoriter.

### **13. Ekstradisi**

Menurut ketentuan dalam Konvensi Menentang Kejahatan Lintas Negara Terorganisasi Pasal 16 ayat (1) diartikan sebagai permintaan untuk mengadili seorang yang diduga melakukan suatu kejahatan serius, dimana si pelaku berada di wilayah negara lain dan negara yang diminta dan meminta masing-masing memiliki yurisdiksi hukum terhadap pelaku kejahatan tersebut.

### **14. Commission on Crime Prevention and Criminal Justice**

Adalah Komite Ad Hoc yang diangkat dan dibentuk berdasarkan Resolusi dari Majelis Umum PBB 53/111/1998 yang disertai tugas untuk menyusun dan mengalaborasi naskah Konvensi PBB Menentang Kejahatan Lintas Negara Terorganisasi.

### **15. Discrimination Against Women**

Menurut Pasal 1 Deklarasi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita diartikan setiap perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh kaum perempuan terlepas dari status perkawinan mereka atas dasar persamaan dengan perempuan dan laki-laki.

**16. Vienna Declaration 1993**

Adalah Deklarasi Wina 1993 yang disusun dengan maksud untuk melaksanakan ketentuan dari Konvensi Menghapus Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita 1979 secara faktual dan universal, terutama dalam mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender.

**17. Expository Code**

Menurut Black's Law Dictionary diartikan sebagai suatu ketentuan internasional yang sengaja dibuat dan disusun dengan maksud untuk menjelaskan ketentuan internasional yang telah ada sebelumnya.

**18. Coalition Against Trafficking in Women**

Adalah Lembaga Internasional Non Pemerintah (NGO) yang menaruh perhatian yang serius dan mendalam terhadap persoalan dan isu HAM, khususnya masalah perdagangan manusia di dunia.

**19. Global Alliance Against Trafficking in Women (GAATW)**

Adalah lembaga internasional yang merupakan gabungan dari berbagai macam negara, dan memfokuskan kerja mereka terhadap isu-isu hak asasi manusia, khususnya isu-isu perempuan seperti perdagangan wanita.

**20. Global Skin Trade**

Adalah perdagangan perempuan untuk kepentingan seksual (prostitusi seksual)

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG PERDAGANGAN PEREMPUAN

#### A. Definisi Perdagangan Perempuan

Pembicaraan mengenai perdagangan manusia mulai kembali dibicarakan pada tahun 1980-an. Khususnya berusaha untuk memformulasikan kembali rumusan dan termonologi mengenai perdagangan wanita. Setiap kelompok, organisasi ataupun institusi kembali mengangkat isu yang memformulasikan definisi baru mengenai *trafficking*. Hal ini disebabkan karena masyarakat internasional telah menyadari kebutuhan untuk memperluas pemahaman mengenai “*trafficking*” agar meliputi bentuk-bentuk dari perdagangan manusia daripada sekedar menyederhanakan sebagai untuk tujuan prostitusi. Misalnya, sebagai buruh murah, pekerja rumah tangga, pengemis, pernikahan paksa dan pada kasus anak-anak untuk adopsi ilegal.

Dalam rangka menerjemahkan perdagangan perempuan secara efektif, sebuah definisi yang umum dan jelas diperlukan. Untuk itu dalam pembahasan ini penulis akan menguraikan batasan-batasan mengenai perdagangan perempuan yang merupakan bagian dari perdagangan manusia. Dengan batasan tersebut, akan memudahkan untuk melihat permasalahan. Di bawah ini akan diuraikan secara spesifik definisi perdagangan perempuan sebagai berikut:

Di dalam *Fact Sheet, Contemporary Forms of Slavery*, yang dikeluarkan oleh *United Nations High Commission for Human Rights* Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) No 14 memberikan batasan mengenai Perdagangan Manusia atau Trafficking in Persons adalah:

*“Pengangkutan, penegiriman, dan pengangkutan manusia, khususnya perempuan dan anak untuk dijadikan sebagai pelacur atau untuk eksploitasi seksual”*

Sedangkan menurut Mary Robinson yang merupakan anggota Komisi Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) mengenai hak asasi manusia merumuskan perdagangan perempuan adalah:

“Perdagangan dalam hukum, kebijakan, dan kegiatan-kegiatan harus tidak dibatasi pada eksploitasi seksual saja, melainkan seharusnya cukup diperluas untuk dapat mencakup tujuan-tujuan lain yang teridentifikasi lainnya.<sup>63</sup>

Mary Robinson dalam merumuskan definisi mengenai perdagangan manusia merujuk pada kondisi dan perkembangan yang ada, dimana perdagangan perempuan itu senantiasa mengalami pergeseran tujuan seiring dengan perubahan zaman. Untuk itu, menekankan bahwa memperdagangkan manusia khususnya perempuan dan anak tidak hanya terfokus pada tujuan prostitusi seksual tetapi harus diperluas mencakup tujuan-tujuan lain yang bisa diidentifikasi. Akan tetapi, kelemahan yang ada dari definisi Mary Robinson ialah tidak menjelaskan secara spesifik dan mendasar mengenai lingkup perdagangan perempuan.

Sedangkan *Global Alliance Traffick in Women (GAATW)*, yang merupakan salah satu organisasi internasional yang menaruh simpati terhadap permasalahan perdagangan perempuan merumuskan suatu definisi *trafficking* sebagai berikut:<sup>64</sup>

“ Semua usaha atau tindakan yang berkaitan dengan perekrutan, transportasi di dalam atau melintasi perbatasan, penjualan, transfer, pengiriman atau penerimaan seseorang dengan menggunakan penipuan atau tekanan termasuk atau ancaman penggunaan kekerasan atau penyalahgunaan kekuasaan atau lilitan hutang dengan tujuan untuk menempatkan atau menahan orang tersebut, baik dibayar ataupun tidak, untuk kerja yang tidak diinginkannya (domestik, seksual atau reproduktif), dalam kerja paksa atau ikatan kerja atau dalam kondisi seperti

---

<sup>63</sup> Mary Robindon, UN High Commisioner for Human Rights, dalam artikel Trafficking in Global Context, GAATW (Global Alliances against Traffick in Women), June 2004, Website : <http://www.inet.co.th/org/gaatw>.

<sup>64</sup> Andy Yetriyani, Politik Perdagangan Perempuan, Galang Press, Jakarta, 2004, hlm 11.

perbudakan dalam suatu lingkungan lain dari tempat dimana orang itu tinggal pada waktu penipuan, tekanan atau lilitan hutang pertama kali.”

Definisi perdagangan perempuan dari GAATW di atas, pada intinya menegaskan bahwa perdagangan perempuan dapat terjadi baik dalam wilayah administrasi satu negara (seorang perempuan dapat dibawa lari dari desa ke kota dengan janji diberi kerja, diculik dari desa dan dipindahkan ke lingkungan asing) maupun antara dua negara atau lebih. Dalam situasi diperdagangkan, hak-hak mereka terus dilanggar, karena mereka sering di tawan, dilecehkan dan dipaksa bekerja diluar keinginan mereka. Hal ini menempatkan mereka dalam kondisi perbudakan, yang tidak memiliki hak untuk menentukan nasib sendiri, dan hidup dalam situasi ketakutan dan rasa tidak aman.

Selain itu dalam resolusi Majelis Umum PBB tahun 1994 mengenai perdagangan perempuan, menyebutkan bahwa *trafficking in women* adalah:

“Pergerakan dan penyelundupan orang secara sembunyi-sembunyi melintasi batas-batas negara dan internasional, kebanyakan berasal dari negara berkembang dan negara-negara yang ekonominya berada dalam masa transisi, dengan tujuan untuk memaksa perempuan dan anak-anak masuk dalam sebuah situasi yang secara seksual maupun ekonomi teropresi, dan situasi eksploitatif demi keuntungan perekrut, penyelundup, dan sindikat kriminal, seperti halnya aktivitas ilegal lainnya yang terkait dengan perdagangan (*trafficking*), misalnya pekerja rumah tangga paksa, perkawinan palsu, pekerja yang diselundupkan dan adopsi palsu”<sup>65</sup>.

Sedangkan dalam Konferensi Perempuan Sedunia IV di Beijing Cina tahun 1995, <sup>66</sup> merumuskan bahwa *trafficking in women* adalah :

“Salah satu bentuk eksploitasi seksual global yang melecehkan hak asasi perempuan dan anak perempuan di seluruh dunia. Adapun yang termasuk dalam eksploitasi seksual tidak hanya terbatas pada perdagangan perempuan untuk kepentingan prostitusi, tetapi juga pornografi, pariwisata seks, perdagangan pengantin pesanan dan perkawinan sementara. Termasuk juga di dalamnya kekerasan terhadap perempuan seperti perkosaan, pengibirian atau perusakan genital serta pelecehan seksual. Dan eksploitasi seksual ini mengabadikan posisi subordinat perempuan”.

---

<sup>65</sup> Human Rights in Practice : A Guide To Assist Trafficked Women and Children (Bangkok Global Alliance Against Trafficking in Women, 1999), hal. 12.

<sup>66</sup> In Focus, Loc. Cit.,

Menurut Resolusi Senat Amerika Serikat No 82 tahun 1998 merumuskan *trafficking in women* adalah:<sup>67</sup>

“Satu atau lebih bentuk penculikan, penyekapan, perkosaan, penyiksaan, buruh paksa, atau praktik-praktik seperti perbudakan yang menghancurkan hak-hak asasi manusia. *Trafficking* memuat segala tindakan yang termasuk dalam proses rekrutmen orang ataupun pemindahan di dalam maupun antar negara, melibatkan penipuan, paksaan atau dengan kekuatan, penyalahgunaan kekuatan, lilitan hutang atau penipuan, dengan tujuan menempatkan orang-orang pada situasi penyiksaan atau eksploitasi seperti prostitusi paksa, penyiksaan dan kekejaman luar biasa, buruh pabrik dengan kondisi yang buruk ataupun pekerja rumah tangga yang dieksploitasi”.<sup>68</sup>

Selain itu, *Coalition Against Traffick in Women* yang merupakan koalisi internasional untuk menghapuskan perbudakan dan *trafficking*, mendefinisikan *trafficking* sebagai berikut :<sup>69</sup>

“Rekrutmen atau pemindahan orang oleh pihak lain dengan menggunakan kekerasan, ancaman penggunaan kekerasan, penyelewengan kekuasaan atau posisi dominan, penipuan ataupun segala bentuk kekerasan, untuk tujuan mengexploitasi orang-orang tersebut secara seksual maupun ekonomi untuk keuntungan pihak lain seperti si perekrut, mucikari, traffickers, perantara, pemilik rumah bordil. *Trafficking* juga harus dapat dipahami sebagai pemindahan orang dalam batas-batas wilayah sebuah negara, antarnegara, dalam sebuah kawasan atau antarbenua”.

Dari beberapa definisi yang dikemukakan di atas, penulis menggaris bawahi bahwa persoalan perdagangan manusia lebih didominasi oleh adanya suatu bentuk penyelewengan kekuasaan atau karena adanya posisi dominasi di dalamnya. Hal tersebut dilakukan untuk menunjukkan bagaimana relasi kekuasaan antar individu memegang peran penting untuk menjelaskan mengapa seseorang dapat menjadi korban *trafficking*.

---

<sup>67</sup> Ibid

<sup>68</sup> Tentang hasil konferensi yang diterjemahkan oleh penulis. Jelasnya baca Donna Hughes, *Coalition Against in Women : Trafficking and Prostitution in Asia Pasific* : [www. uri. Edu/artsi/Hughes/catw/philos. htm](http://www.uri.edu/artsi/Hughes/catw/philos.htm).

<sup>69</sup> *Coalition to Abolish Slavery and Trafficking*, [www.trafficked-women-org/whatis.html](http://www.trafficked-women-org/whatis.html).

Sebagai akibat dari posisi tersebut, perempuan tidak memiliki kekuasaan atas pengambilan keputusan, bahkan mengenai tubuh dan masa depannya sendiri karena dianggap tidak sanggup untuk secara rasional memutuskan sesuatu yang bersifat strategis. Terutama bila kepentingan yang lebih luas dipertaruhkan dalam keputusan tersebut, misalnya dalam hal meringankan beban ekonomi keluarga. Keadaan ini secara real terungkap dalam laporan hak asasi perempuan yang diterbitkan oleh *Human Right Watch, tentang Trafficking of Women and Girls into Forced Prostitution and Forced Married*, bahwa ciri-ciri perdagangan perempuan adalah:<sup>78</sup>

1. Penipuan, bujukan, atau penyalahgunaan kekuasaan/jabatan dengan maksud penggelapan atau penculikan seseorang dengan tujuan eksploitasi;
2. Ancaman, paksaan, atau penculikan, atau bentuk-bentuk lain dari penggunaan kekerasan dan kekuatan untuk menguasai seseorang dengan maksud eksploitasi;
3. Perekrutan (recruitment) seseorang, sejak dari tingkat keluarga dan lingkungan masyarakat dengan cara memberi atau menerima pembayaran/keuntungan untuk mendapatkan persetujuan seseorang.
4. Memindahkan, transportasi, atau mengirim menyerahkan kepada pihak atau orang lain sampai ke tempat tujuan.

Akan tetapi definisi tersebut di atas masih sangat sempit dan sederhana dalam memberikan batasan mengenai perdagangan manusia, dimana penjelasan di atas selaras dengan rumusan-rumusan yang ada dalam instrumen hak asasi manusia yang pada dasarnya memandang bahwa perdagangan perempuan dan anak sebagai kegiatan untuk memasok kebutuhan industri seks belaka. Namun melihat kondisi sekarang, harus dibuka kemungkinan bahwa perdagangan perempuan dan anak tidak semata-mata ditujukan untuk eksploitasi seksual belaka.

Untuk itu menurut analisa penulis, definisi perdagangan manusia khususnya perempuan yang mampu memenuhi tuntutan saat ini adalah definisi dalam *Protocol to*

*Prevent, Suppress and Punish Trafficking In Persons, Especially Women and Children* yang merupakan *Protokol* tambahan dalam *UN Convention Against Transnational Organized Crime 2000*.

<sup>78</sup> Konvensi Wanita di Indonesia, Editor. Sulistyowati Irianto, Yayasan Obor Indoensia, Jakarta, 2004, hlm. 45.

Pasal 3 butir a Protokol untuk Mencegah, Menekan dan Menghukum

Perdagangan Manusia merumuskan mengenai Perdagangan Manusia Khususnya Perempuan dan Anak adalah :

‘Perdagangan Manusia’ harus diartikan sebagai penerimaan, pengangkutan, pengiriman, penyembunyian atau penerimaan orang-orang dengan maksud untuk memperlakukan atau menggunakan kekerasan atau bentuk-bentuk tekanan lain, dari penculikan, dari penipuan, dari kecurangan, dari penyalahgunaan kekuasaan atau suatu kedudukan yang sifatnya mudah diserang atau dari pemberian atau penerimaan pembayaran atau keuntungan-keuntungan guna mencapai kesepakatan dari orang yang memiliki kontrol terhadap orang-orang lain, dengan maksud pemerasan. Pemerasan harus meliputi pada tingkat minimum, pemerasan terhadap pelacuran dari orang lain atau bentuk-bentuk pemerasan seksual lainnya, tenaga kerja atau pelayanan-pelayanan yang dipaksakan, perbudakan atau praktek-praktek yang sama terhadap perbudakan, kerja paksa atau penghilangan organ-organ tubuh.”

Dari definisi mengenai perdagangan manusia menurut ketentuan protocol pasal 3 butir a, maka unsur-unsur atau elemen penting perdagangan manusia adalah sebagai berikut :<sup>70</sup>

1. Adanya perpindahan, (migrasi) yang meliputi:
  - Penerimaan orang;
  - Pengiriman orang;
  - Penyembunyian orang;
2. Proses atau cara perpindahannya meliputi:
  - Menggunakan kekerasan
  - Bentuk-bentuk tekanan lain;
  - Penculikan
  - Penipuan;
  - Kecurangan;

---

<sup>70</sup> Ibid

Penyalahgunaan kekuasaan atau menyalahgunakan orang dengan posisi yang rentan;  
Guna mencapai kesepakatan dengan orang lain yang mempunyai control

3. Maksud atau tujuan perpindahan untuk eksploitasi, meliputi
  - Pemerasan terhadap pelacuran;
  - Bentuk-bentuk pemerasan seksual lainnya;
  - Tenaga kerja;
  - Penyalahgunaan yang dipaksakan (seksual)
  - Praktik-praktik yang sama dengan perbudakan; Kerja paksa;

Definisi tersebut di atas, dengan jelas menyinggung secara luas mengenai pengertian *trafficking*, sehingga hal ini menunjukkan bahwa Protokol mengenai

Pencegahan, Penghukuman dan Pemberantasan Perdagangan Manusia Khususnya Perempuan dan Anak yang merupakan pelengkap Konvensi untuk Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara 2000, merumuskan suatu definisi yang cukup menyeluruh mengenai permasalahan perdagangan manusia yang mana hal ini akan lebih efektif dan lebih mampu menjawab permasalahan perdagangan perempuan.<sup>71</sup>

Berdasarkan beberapa definisi mengenai perdagangan perempuan, maka ditarik benang merah tentang karakteristik perdagangan manusia khususnya perempuan dan anak adalah:<sup>72</sup>

a. Kelompok Penjahat Terorganisasi

Adalah suatu kelompok yang terdiri dari tiga atau lebih orang, yang ada selama satu periode dan bertindak seirama dengan tujuan dari perbuatan satu atau lebih kejahatan-kejahatan serius atau pelanggaran-pelanggaran yang diciptakan, guna memperoleh keuntungan uang atau keuntungan material lainnya baik secara langsung maupun tidak langsung.

b. Kejahatan serius

---

<sup>71</sup> Ibid

<sup>72</sup> Konvensi untuk Menentang Kejahatan Lintas Negara Terorganisir, Op. Cit, Pasal 2 butir (a), (b),

Suatu perilaku yang membentuk pelanggaran yang bisa dikenakan hukuman dengan setinggi-tingginya mencabut hak kemerdekaan paling kurang empat tahun atau dikenakan hukum yang lebih berat.

c. Kelompok yang dibentuk

Kelompok yang tidak sengaja dibentuk untuk melakukan pelanggaran langsung dan tidak perlu memiliki peran-peran yang ditetapkan secara formal bagi para anggotanya.

d. Kejahatan Lintas Negara Terorganisasi

Suatu kejahatan yang dilakukan baik oleh kelompok penjahat terorganisasi maupun oleh kelompok yang dibentuk, dimana anggota dari kelompok-kelompok tersebut terdiri dari tiga orang atau lebih, yang bertujuan melakukan kejahatan-kejahatan serius seperti penyelundupan migran, perdagangan manusia dan penyelundupan senjata api, dengan melibatkan lebih dari dua orang dan seringkali melibatkan sindikatsindikat yang bekerjasama lintas negara.

## **B. Perdagangan Perempuan Sebagai Masalah Internasional**

Perempuan sejak dahulu aktif dalam kegiatan ekonomi dan sosial sebagai petani, pedagang, pekerja (disektor informal), dan sebagai ibu rumah tangga. Namun, kebanyakan perempuan belum menikmati penghargaan dan penghormatan yang sama dengan laki-laki sesuai sumbangan dan beban kerjanya.<sup>73</sup> Di dalam masyarakat patriarkis, pembagian berbasis gender yaitu peran antara laki-laki dan perempuan kemudian mendudukan perempuan pada posisi subordinat.

Kehadiran “pembangunan” menyebabkan penindasan yang lebih kejam bagi perempuan sebagai akibat posisinya itu. Hal tersebut terutama karena pembangunan yang

---

<sup>73</sup> Saparinah Sadli, Ceramah untuk Forum Peduli Hak Asasi Manusia di Banda Aceh, Mei 1999.

dilakukan tidak lain adalah perluasan proyek penciptaan kekayaan menurut teori ekonomi moderen patriariki barat yang memeras dan menyingkirkan kaum perempuan<sup>74</sup> Oleh karena itu, sudah seharusnya pembangunan dipahami sebagai “ekonomi politik seks” yang secara tepat dimengerti bila hubungan seksualitas, perkawinan, dan hubungan kekeluargaan dengan relasi ekonomi dan akumulasi modal ditelusuri dalam berbagai level hubungan manusia, yaitu keluarga, masyarakat, negara dan bahkan hubungan antarnegara.<sup>75</sup>

Dalam konsep pembangunan, perempuan dipaksa untuk berpartisipasi secara tidak seimbang. Sementara jumlah populasi perempuan banyak, pembagian kerja berbasis gender menyebabkan perempuan tidak diperhitungkan sebagai pencari nafkah. *International divition of labour* (Pembagian Kerja Internasional) memperhitungkan perempuan hanya sebagai “tentara cadangan” yang sewaktu-waktu dapat dimanfaatkan dengan mudah, dan dengan demikian sama mudahnya dibuang apabila tidak lagi diperlukan atau ketika krisis ekonomi terjadi. Selain itu, marjinalisasi perempuan juga dilakukan melalui pemilihan pekerjaan yang seolah-olah dikhususkan bagi perempuan berdasarkan peran yang direkatkan pada fungsi reproduksinya, atau lebih sering disebut sebagai *International Sexual Divition of Labour* (Pembagian Kerja Internasional Berdasarkan Jenis Kelamin). Karena dianggap sebagai sebuah kemampuan yang inheren dalam diri perempuan, maka pekerjaan tersebut tidak terlalu dihargai dengan upah yang wajar atau bahkan dipandang rendah karena tidak menghasilkan surplus dan laba.<sup>85</sup>

Marjinalisasi perempuan dalam sistem kapitalis dunia ini, kemudian menyebabkan perempuan hanya memiliki pilihan yang sangat terbatas dalam

---

<sup>74</sup> Shiva, Kemiskinan Dunia Ketiga : menelaah Kegagalan Pembangunan di Negara Berkembang, PT Pustaka CISENDO, Jakarta, 1999, hal 103-160.

<sup>75</sup> Ibid, hlm, 10-11.

<sup>85</sup> Ibid, hal, 7.,

memperjuangkan perbaikan ekonominya terutama karena posisi subordinat menyebabkan perempuan sulit untuk memperoleh keterampilan dan pendidikan yang mampu dikedepankannya untuk berkompetisi dalam bursa tenaga kerja. Menurut Anne Daniaya Usher, keadaan ini kemudian memaksa perempuan untuk melakukan kerja apa saja, asalkan dapat memperbaiki perekonomian keluarga, yang pada akhirnya menghancurkan dirinya sendiri, keluarganya dan juga masyarakatnya. Tanpa modal keterampilan apapun kecuali tubuhnya sendiri yang dapat diperjualbelikan, semakin banyak perempuan yang masuk ke dalam sektor perekonomian global yang dikenal dengan *global skin trade*.<sup>76</sup>

*Global skin trade* sebagai sebuah sektor industri yang mengandung proses produksi dan distribusi “nilai-nilai negatif” adalah salah satu sektor perekonomian global yang memberikan keuntungan tercepat dan terbanyak. Pada dasarnya *global skin trade* ini adalah perdagangan perempuan secara global (*trafficking in women*) baik untuk tujuan prostitusi, pariwisata seks, mail order bride atau perdagangan perempuan lokal untuk menjadi istri dari pria asing dan pornografi. Industri ini adalah sebuah perusahaan global yang milyaran dollar assetnya.<sup>77</sup>

Hal yang sangat serius dan tidak dapat dilupakan bila membicarakan tindak kekerasan terhadap perempuan adalah fenomena komodifikasi perempuan melalui manipulasi, paksaan, ancaman langsung maupun tidak langsung, kekerasan, eksploitasi, jual beli atas diri perempuan, dan penyelewengan kekuasaan, di dalam maupun melewati batas-batas negara. Semuanya bermaksud untuk menempatkan perempuan di luar keinginan atau pengetahuannya, sebagai objek eksploitasi untuk mengeruk keuntungan.

---

<sup>76</sup> Ibid, hal, 219.

<sup>77</sup> Jamce Raymond, “International Traffick in Reproduction”, MS, Magazine, May-June 1991, dalam Bandarage Asoka, op. cit, halm. 220.

Kasus-kasus perdagangan perempuan masih merupakan hal yang sangat rumit, ini disebabkan selain posisi perempuan yang rentan, faktor-faktor kemiskinan, rendahnya pendidikan, terbatasnya akses dan kesempatan kerja, konflik sosial, peperangan, serta lemahnya penegakan hukum, kebijakan dan kinerja pemerintah yaitu rendahnya investasi pendidikan dan kesehatan, kelangkaan akte kelahiran, serta kurangnya informasi.<sup>78</sup> Dalam konteks inilah, kaum perempuan paling rentan terhadap pelanggaran hak asasi perempuan, seperti praktik perdagangan manusia khususnya perempuan<sup>79</sup>

Perdagangan perempuan merupakan masalah yang sudah berjalan sejak jutaan tahun yang lalu, bahkan merupakan khas pengalaman negara-negara, khususnya negara miskin dan negara yang hidup di dunia ketiga. Pada awalnya perdagangan perempuan hanya dalam bentuk perbudakan atau kalau di Indonesia disebut perseliran.<sup>80</sup> Praktek perdagangan pada masa itu hanya untuk budak nafsu. Perempuan di bawa ke kota dijerat dengan penipuan berupa tawaran kerja yang cukup baik, sedangkan yang masih bersekolah ialah tawaran untuk bersekolah di kota atau ke luar negeri. Namun, dalam kenyataannya mereka dipaksa sebagai pelayan nafsu pelaku yang dilakukan secara terjadwal.<sup>81</sup>

Maraknya praktek perdagangan manusia dewasa ini dalam skala nasional, lebih disebabkan karena sering direspon oleh orang tua tertentu dengan berbagai kondisi pendukungnya, serta negara asal atau daerah setempat melanggengkan hal tersebut bahkan pelanggaran tersebut sampai tahap menganggap bahwa perdagangan perempuan dinilai sebagai hal yang wajar oleh sebagian negara seperti Jepang dan Thailand. Di negara-negara seperti itulah *trafficking* sangat rawan terjadi, bahkan

---

<sup>78</sup> Kutipan Makalah Dewi Novirianti, Eksploitasi dan Ketidakadilan Gender, 29 Mei 2001

<sup>79</sup> Ibid

<sup>80</sup> Hull Terence, dkk, Pelacuran di Indonesia, Sejarah dan Perkembangannya, Jakarta, 1997, hal 108.

<sup>81</sup> Ibid

senantiasa dikembangkan oleh pemerintah negara selama bertahun-tahun dan telah dijadikan sebagai asset negara. Selain itu, memperdagangkan perempuan untuk tujuan seperti prostitusi yang umum terjadi merupakan bagian dari budaya masyarakat.<sup>82</sup>

Pesan aktivitas dan nilai pada praktek perdagangan perempuan telah tersosialisasi sedemikian rupa sehingga mengarah pada pembentukan budaya. Artinya, perilaku “menjual diri” terbentuk secara turun temurun. Hal tersebut disebabkan memperdagangkan perempuan dianggap sebagai peluang untuk mendapatkan uang secara mudah dengan menjual anaknya kepada geromo atau calo yang bekerja secara terorganisir. Apalagi bagi para pelaku perdagangan perempuan, hal tersebut merupakan peluang emas untuk meraup keuntungan besar. Ditambah lagi jika perempuan tersebut masih perawan mempunyai nilai jual yang lebih tinggi dari pada anak perempuan yang tidak perawan, sehingga keuntungan dapat mencapai jutaan rupiah<sup>83</sup>.

Dalam skala internasional, perdagangan perempuan, khususnya di Asia secara geografis dipetakan oleh Aegilia Fernandez tahun 1998, yang berhasil memetakan perdagangan perempuan di Kawan Asia dengan mengidentifikasikan menjadi negara pengirim (*sending countries*) dan negara penerima (*receiving countries*). Sindikat dan tata kerjanya sangat rapi karena didukung oleh teknologi canggih dan organisasi yang rapi. Menurutnya, negara di kawasan Asia yang paling banyak mengirim perempuan untuk diperdagangkan adalah Filipina. Meskipun sebenarnya pengekspor utama anak perempuan adalah Thailand, tetapi biasanya melalui negara lain dalam hal ini Filipina dan Malaysia.

---

<sup>82</sup> Koentjoro, Makalah Simposium dalam Kongres VII Ikatan Sarjana Psikologi Indonesia, berjudul “Kontradiksi Power Motif dan prostitusi. Sebuah Upaya Pemahaman Keluarga, 1997.

<sup>83</sup> Ibid

Berdasarkan sebuah laporan dari *Global Alliance Against Trafficking of Women* (GAATW) yang bekerjasama dengan LSM local dari berbagai negara seperti Empower dari Filipina dan Solidaritas Perempuan dari Indonesia, menegaskan bahwa pada tahun 1998-2002 kasus *trafficking* muncul kembali dan menjadi populer meski aktivitasnya berjalan terselubung dan melibatkan banyak negara dan sindikat internasional. Pada tahun 1997 masalah perdagangan perempuan berdasarkan data melalui media massa dan laporan monitoring anggota KOPBUMI (Kelompok Pembela Buruh Migran Indonesia) yang berada di 14 propinsi di Indonesia, telah terjadi berbagai kasus yang berdimensi perdagangan manusia dalam proses penempatan buruh migran Indonesia ke luar negeri. Korban dari kasus ini sejumlah 74.616 orang (Kelompok Pembela Buruh Migran Indonesia/KOPBUMI 2002) dan sekitar 12.000 (KOPBUMI, 2003) yang sebagian besar perempuan. Mereka dijanjikan bekerja sebagai buruh pabrik atau pekerja rumah tangga, namun ternyata ketika sampai di tempat kerja mereka dipaksa bekerja di perkebunan dan bahkan dipaksa bekerja sebagai pekerja seks. Masa perekrutan merupakan awal dari terjadinya mata rantai perdagangan perempuan. Proses perekrutan bisa melalui penjeratan utang (*debt bondage*) atau pemberian informasi yang tidak jujur. Pada fase ini pula terjadi perekrutan anak-anak untuk dipekerjakan, padahal sebenarnya mereka belum memenuhi persyaratan untuk bekerja. Oleh karena itu banyak ditemukan kasus pemalsuan identitas dari dokumen perjalanan mereka. Umur mereka didewasakan sehingga memenuhi persyaratan bekerja.<sup>84</sup>

Setelah direkrut, mereka ditempatkan di penampungan-penampungan, baik yang berada di Surabaya, Malang, Jakarta, Batam, Medan, Pontianak dan Nunukan. Mereka dijadikan “stok barang dagangan” dan ditawarkan ke agen di luar negeri. Mereka adalah korban perekrutan tanpa *job order*. Kondisi di penampungan seperti berada di penjara.

---

<sup>84</sup> Laporan Komnas Perempuan tanggal 29 Februari 2003

Dalam situasi tersekap ini, sering terjadi kasus pelecehan seksual bahkan perkosaan oleh petugas PJTKI (Perusahaan Pengerah Jasa Tenaga Kerja Indonesia) dan satpam. Bahkan ditemukan juga metode “bursa seks” bagi mereka yang ingin cepat diberangkatkan ke luar negeri. Metode ini ditawarkan kepada calon buruh migran, bagi mereka yang bersedia melayani kebutuhan seksual petugas PJTKI (Penggerak Jasa Tenaga Kerja Indonesia) didahulukan proses keberangkatannya.<sup>85</sup>

Dari berbagai laporan pengaduan yang masuk ke KOPBUMI, ditemukan pula praktik-praktik penyimpangan di penampungan yang berdimensi “*trafficking*”. Jika calon buruh migran belum cukup umur, mereka disimpan di penampungan hingga cukup memenuhi syarat untuk diberangkatkan ke luar negeri. Semasa penyimpangan ini yang durasi waktunya 2 tahun, mereka dipekerjakan di rumah tangga pemilik PJTKI (atau staf PJTKI) tanpa memperoleh upah yang semestinya dengan alasan praktik kerja lapangan.<sup>86</sup>

Di Malaysia, jumlah buruh migran yang tidak berdokumen sepanjang tahun 2002 adalah 1.563.334 orang, sekitar 650.000 orang diantaranya telah dideportasi sepanjang tahun 2003. Sebagian besar dari jumlah ini adalah korban dari perekrutan ilegal (salah satu modus operandi perdagangan manusia), pelakunya adalah calo dan tekong yang sering berkolusi dengan aparat imigrasi dan polisi Indonesia dan Malaysia di wilayah perbatasan. Dari jumlah ini, sekitar 18.000 orang adalah buruh migran perempuan yang lari dari majikan dan dipekerjakan sebagai pekerja seks komersial. Mekanisme “kawin kontrak” juga banyak dialami oleh pekerja rumah tangga asal Indonesia di Malaysia.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Ibid

<sup>86</sup> Ibid

<sup>87</sup> Komisi Nasional untuk HAM dan British Council., Kampanye Dunia untuk HAM,, Lembar Fakta HAM, 1993, hal. 182

Di Sabah Malaysia Timur, dimana sebagian besar buruh migran bekerja dalam status tidak berdokumen, kerentanan untuk terjebak dalam proses perdagangan perempuan sangat besar. Dalam deportasi besar-besaran yang terjadi tahun 2003 terungkap modus operandi perdagangan perempuan untuk dipekerjakan secara paksa dalam prostitusi di Tawao. Berdasarkan pemantauan KOPBUMI hingga saat ini modus itu terus terjadi. Ini bisa dilihat dengan makin banyaknya jumlah perempuan yang menjadi penumpang Kapal Awu sepanjang perjalanan dari Larantuka, Surabaya, Parepare hingga Nunukan, mereka dikawal secara ketat dan dibatasi komunikasinya dengan penumpang yang lain.<sup>88</sup>

Data lain yang terkait dengan persoalan perdagangan perempuan adalah pengiriman tenaga *entertainment* yang sebagian besar adalah perempuan yang diimpor ke Jepang. Jepang secara historis merupakan negara penerima perempuan yang diperdagangkan dari berbagai negara karena industri seks di Jepang membesar dalam skala yang fantastis dan meraih keuntungan sebesar lebih dari 4 triliun yen setiap tahunnya. Mengingat keuntungan yang luar biasa tersebut menyebabkan Jepang bersikap toleran terhadap persoalan tersebut.

Menurut data resmi, jumlah perempuan yang dikirim ke Jepang sudah berlangsung sejak pertengahan tahun 1980-an, dimana jumlah perempuan yang diperbudak di negara ini semakin meningkat secara dramatis sejak tahun 1990. Perempuan yang dikirim pada umumnya berasal dari Thailand yang dikirim dengan visa turis atau paspor palsu, sedangkan perempuan dari Filipina yang dikirim secara sah dengan menggunakan visa penghibur. Perempuan yang diperdagangkan tersebut dimanfaatkan sebagai asset finansial yang penting di kawasan yang didominasi oleh

---

<sup>88</sup> Masalah Perdagangan Perempuan, Pontianak Post, edisi 18 Februari 2003

organisasi kriminal, dimana mereka memperoleh keuntungan sekitar ratusan juta yen. Para pelaku biasanya mengurung perempuan-perempuan tersebut dan memaksa mereka untuk melacurkan diri. Jika perempuan tersebut menolak, maka mereka akan dikuasai lewat kekerasan, ancaman, perkosaan, dan obat bius.<sup>89</sup>

Selain Thailand beserta negara-negara tetangganya yang memiliki persoalan perdagangan perempuan, Asia Selatan juga merupakan negara yang memiliki kasus yang serupa, khususnya di Nepal, Bangladesh dan Vietnam. Kamatipula (*Forkland Evenue*), Bombay merupakan suatu kawasan prostitusi terbesar di dunia, dan sebagian besar perempuan korban perdagangan ditempatkan di kawasan tersebut. Sekitar 50 ribu perempuan Nepal dijual disegenap pelosok India dan angka tersebut meningkat menjadi hampir 200 000, dan dari 5 000 hingga 7 000 perempuan dijual setiap tahunnya. Berdasarkan survay tahun 1993, bahwa ada sekitar 500 perempuan Nepal yang menjadi korban perbudakan kontemporer ini, kebanyakan dari korban tersebut adalah buta huruf; 20 persen di bawah umur, 65-70 persen berasal dari kelompok etnis Mongolia seperti Tama dan Gurun; dan sekitar 35-40 persen telah ditipu mentahmentah oleh kerabatnya atau oleh orang lain di desanya.<sup>90</sup>

Kasus lain yang terkait dengan permasalahan perdagangan perempuan adalah maraknya mekanisme kawin kontrak (*Mail Bride Order*). Fenomena ini mengemuka di Singkawang, sementara konsumennya adalah laki-laki asal Taiwan dan Hongkong. Taiwan dan Hongkong merupakan negara penerima dari para perempuan yang diperdagangkan dengan motif kawin kontrak. Fenomena tersebut senantiasa mengalami peningkatan setiap tahun. Pada tahun 1998 ada 416 orang, tahun 1999 ada 604 orang dan pada tahun 2000 terdapat 694 orang. Korban kasus ini adalah perempuan Singkawang.

---

<sup>89</sup> Ibid

<sup>90</sup> Ibid

Jika dalam kasus ini, perempuan berada dalam kondisi yang rentan, tetapi pemerintah daerah Singkawang mampu mengeruk pemasukan perbulannya paling tidak RP. 750 juta, yang merupakan hasil fenomena *mail bride order*.<sup>91</sup>

Selain itu, *Taiwan Economy Trade Organization* (TETO) yang berkedudukan di Indonesia khususnya di Jakarta melaporkan bahwa sejak tahun 1992 sekitar 2000 perempuan yang berasal dari Indonesia, Thailand, dan Malaysia yang telah menikah dengan laki-laki Taiwan. Akan tetapi perkawinan tersebut biasanya berakhir dengan terjerumusnya perempuan dalam praktik prostitusi, lilitan hutang yang menyebabkan mereka tidak memperoleh penghasilan dari kerja mereka. Bangladesh juga merupakan negara yang memiliki fenomena perdagangan dengan cara perkawinan antarnegara. Setiap tahunnya sekitar 5000 perempuan-perempuan Bangladesh dikecohkan dengan janji perkawinan terutama ke India. Sementara itu, data dari Dewan Nasional untuk Kesejahteraan Sosial Pakistan menyebutkan bahwa sedikitnya 100-150 perempuan Bangladesh menikah dengan laki-laki asing, dan biasanya berakhir dengan pelecehan terhadap hak asasi perempuan.<sup>92</sup>

Dengan semakin berkembangnya perdagangan perempuan yang hampir menimpa negara-negara di dunia berdasarkan data-data yang diuraikan di atas. Maka masyarakat internasional berkomitmen untuk menangani isu tersebut secara serius, dimana negara-negara menyadari bahwa masalah perdagangan perempuan ini merupakan masalah bersama yang harus disikapi secara global. Untuk itu perlu mendapat perhatian yang sama besarnya dengan isu-isu politik lainnya tidak hanya sekedar dipandang sebagai isu personal saja. Hal ini disebabkan karena perdagangan perempuan sudah meluas tidak lagi

---

<sup>91</sup> Hasil Wawancara Pengacara LBH APIK dengan Ketua Komite Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Mei 2002

<sup>92</sup> The Human Rights: Watch Global Report on Women's Human Rights (New York Human Rights Watch, 1995), hlm 230-269.

hanya terjadi dalam satu negara melainkan sudah terpental sebuah jaringan mancanegara antar benua.

Akhirnya masyarakat internasional yang diwakili oleh PBB mengimbau kepada semua negara untuk tidak menjadikan fenomena perdagangan perempuan sebagai isu pinggiran yang kurang nilai politisnya daripada perang nuklir dan keruntuhan dollar. Wujud kepedulian masyarakat internasional terhadap persoalan ini adalah secara yuridis formal sepakat untuk tidak akan mentolerir ataupun mensahkan praktek perdagangan manusia khususnya perempuan dan anak, karena tindakan tersebut sangat bertentangan dengan standar universal hak asasi manusia, serta merupakan suatu bentuk pelanggaran berat dari hak asasi dasar perempuan.<sup>93</sup>

Atas dasar itu, maka dalam kepustakaan hukum internasional ditetapkan bahwa perdagangan perempuan termasuk dalam kategori perbudakan. Karena seriusnya masalah ini, akhirnya PBB dalam kampanye dunianya untuk hak asasi manusia menetapkan bahwa perdagangan perempuan merupakan suatu bentuk perbudakan kontemporer yang sama sekali tidak dibenarkan dalam setiap instrumen hukum internasional. Tindakan selanjutnya yang ditempuh oleh PBB ialah dengan mengeluarkan *Fact Sheet* No. 14 mengenai perilaku yang dikutuk oleh masyarakat internasional adalah :<sup>94</sup>

1. Perdagangan anak;
2. Prostitusi;
3. Pornografi;
4. Eksploitasi;
5. Mutasi seksual terhadap perempuan;
6. Perhambaan;
7. Perdagangan manusia;
8. Perdagangan organ tubuh;

---

<sup>93</sup> Ibid

<sup>94</sup> Moch. Farid, *Kejahatan Seksual terhadap Perempuan dan Anak*, Makalah disampaikan pada lokakarya kekerasan seksual pada perempuan, Jakarta, 20 Maret 2004.

9. Eksploitasi untuk pelacur;
10. Sejumlah kegiatan dibawah rezim apartheid.

Dari jenis-jenis perilaku yang oleh PBB dianggap suatu bentuk perbuatan yang tidak dibenarkan oleh masyarakat internasional salah satunya adalah masalah perdagangan perempuan. Bahkan perdagangan perempuan dikategorikan sebagai suatu bentuk kejahatan lintas batas yang dianggap sangat serius dan harus diberantas secara bersama oleh komunitas internasional secara keseluruhan. Hal tersebut dicantumkan secara eksplisit dalam *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* yang telah diadopsi oleh Majelis Umum PBB dalam resolusi No. A/55/383 tanggal 2 Nopember 2000. dan dilengkapi dengan Protokol Mencegah, Menghukum dan Memberantas Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak. Hal ini disebabkan karena mengingat praktik perdagangan perempuan merupakan kejahatan yang aktivitasnya seringkali merupakan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia khususnya hak asasi perempuan.<sup>95</sup>

### **C. Perhatian masyarakat Internasional terhadap Perdagangan Wanita.**

Perdagangan perempuan merupakan tindakan yang sangat merugikan individu korban, masyarakat, dan merupakan bentuk kekerasan HAM, khususnya terhadap martabat perempuan. Oleh karena itu, kejahatan tersebut secara gigih diperangi oleh masyarakat internasional khususnya oleh Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), mengingat praktek perdagangan perempuan dewasa ini sudah dilakukan oleh sindikat dengan jaringan yang rapi mulai dari tahap perekrutan, penampungan, pemasaran dan pelayanan seksual kepada konsumen. Selain itu dalam memperlancar proses kerjanya, sindikat perdagangan perempuan tersebut didukung oleh sarana transportasi dan komunikasi

---

<sup>95</sup> Ibid, hal vii

canggih, dan terlibatnya aparat birokrasi. Proses perekrutan korban dilakukan dengan cara penipuan, paksaan atau kekerasan dengan pura-pura menolong korban untuk mencari pekerjaan atau pura-pura menolong perempuan yang terlantar dengan iming-iming materi dan proses kaderisasi.<sup>96</sup>

Adapun negara yang dikenal sebagai pusat perdagangan perempuan di dunia adalah Thailand.<sup>97</sup> Sedangkan negara pengekspor perempuan terbesar adalah Afrika dan Brazilia<sup>98</sup> Perdagangan perempuan juga terkait erat dengan bisnis turisme dan migrasi. Di Indonesia perdagangan perempuan yang sangat menonjol adalah terdapat di daerah perbatasan dengan negara tetangga, khususnya daerah yang berbatasan dengan

Singapura dan Malaysia, seperti Riau Batam dan sekitarnya, Medan, dan Kalimantan Barat. Selain itu perdagangan perempuan juga banyak dijumpai di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya dan Semarang.<sup>99</sup> Bahkan di kota-kota kecil pun, praktek perdagangan perempuan dijumpai terkait dengan pariwisata.<sup>100</sup>

Perdagangan perempuan merupakan suatu fenomena yang memprihatinkan karena para korban dalam kondisi ditekan, berada dalam pengawasan, dan dibuat selalu mempunyai ketergantungan yang tinggi terhadap para aktor perdagangan perempuan. Atas dasar itu, masyarakat internasional menganggap bahwa perdagangan perempuan merupakan suatu bentuk pelanggaran terhadap HAM, sehingga harus secara gigih diperangi dan dicegah. Pada abad XIX<sup>111</sup> upaya untuk mencegah perdagangan

---

<sup>96</sup> Ibid

<sup>97</sup> Kompas, 26 Juli tahun 1996

<sup>98</sup> Thanh Truaong, Seks Uang dan Kekuasaan: Pariwisata dan Pelacuran di Asia Tenggara, Jakarta, LP3IS, 1992, hlm 4

<sup>99</sup> Terence Hull, Pelacuran di Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1997, hal 12

<sup>100</sup> Irwanto, Perdagangan Anak di Indonesia: Suatu Deskripsi Awal, Jakarta, International Programme on The Elimination of Child Labour (IPEC)-ILO bekerjasama dengan FISIP Universitas Indonesia, Jakarta, 2001 <sup>111</sup> Ibid.

perempuan dimulai dengan adanya suatu kesadaran bahwa subordinasi kaum perempuan bukanlah sesuatu yang kodrati sifatnya, dan karenanya bukan sesuatu yang harus diterima begitu saja. Dengan mengingat bahwa hubungan tidak simetris ini dibentuk oleh budaya, agama dan sebagainya. Maka muncul kesadaran bahwa hubungan gender yang tidak seimbang setiap saat dapat dikonstruksi ulang dan diganti. Perjuangan untuk memasukkan perspektif perempuan dalam konsep hak asasi manusia dilakukan. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa pelanggaran hak asasi perempuan (*women's human rights*) oleh struktur masyarakat patriarki diberbagai bidang kehidupan semakin dirasakan tidak adil oleh kaum perempuan.<sup>101</sup>

Kemudian, pada abad XX isu perdagangan perempuan sudah menjadi isu global, khususnya di Eropa dan Afrika. Namun, secara historis, perhatian dan kepedulian masyarakat internasional terhadap status kaum perempuan telah dimulai jauh sebelum LBB terbentuk. Awalnya pembicaraan mengenai status perempuan dimulai pada tahun 1885 untuk pertama kalinya diadakan sebuah Konferensi Internasional yang secara khusus membicarakan mengenai status perempuan yang pada waktu itu cenderung diposisikan sebagai objek seks bukan sebagai subjek yang memiliki hak yang sama dengan laki-laki. Perjuangan tersebut mulai ditingkatkan dan semakin berkembang setelah LBB terbentuk pada tanggal 10 Januari tahun 1920, yaitu dengan dibentuknya suatu Konvensi Internasional tahun 1926 mengenai Perbudakan yang menjadi cikal bakal lahirnya instrumen internasional berikutnya yang berusaha meningkatkan status kaum perempuan pada saat itu cenderung diperlakukan sebagai objek. Kemudian pada waktu Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) terbentuk pada tanggal 24 Oktober tahun 1945, perjuangan untuk meningkatkan status kaum perempuan melalui jalur internasional terus berlangsung. Dengan tekun organisasiorganisasi perempuan dan pihak-pihak yang

---

<sup>101</sup> Ibid

perduli terhadap emansipasi perempuan berhasil mendorong badan-badan internasional untuk dapat memperbaiki status kaum perempuan dalam masyarakat.<sup>102</sup>

Sejak PBB terbentuk, terdapat lebih dari 20 instrumen hukum internasional yang mengatur persoalan perdagangan wanita. Akan tetapi instrumen-instrumen tersebut belum semua dapat diterima menjadi suatu konvensi yang mengikat negara-negara di dunia. Meskipun demikian, menunjukkan adanya kepedulian masyarakat internasional terhadap status wanita.<sup>103</sup> Dari sekian banyak instrumen yang dihasilkan oleh berbagai lembaga internasional atas prakarsa PBB, beberapa diantaranya berhasil diratifikasi oleh sejumlah negara sebagaimana disyaratkan oleh konvensi yang bersangkutan, sehingga dapat segera diimplementasikan. Sedangkan konvensi yang tidak berhasil diratifikasi hanya sekedar menjadi rumusan ketentuan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat bagi masyarakat internasional.<sup>104</sup>

Untuk mengetahui instrumen mana saja yang telah dihasilkan baik yang telah diratifikasi atau pun belum. Maka dalam pembahasan ini penulis akan menguraikan secara singkat wujud keprihatinan masyarakat internasional terhadap persoalan perdagangan wanita, dengan membagi menjadi tiga periode, yakni sebelum Liga Bangsa Bangsa, setelah LBB dan pada waktu terbentuknya Perserikatan Bangsa Bangsa yang merupakan organisasi internasional yang menggantikan LBB pada tahun 1945.

### **1. Sebelum LBB**

Hak asasi manusia juga merupakan hak asasi perempuan yang selama ini senantiasa diperjuangkan oleh masyarakat internasional, karena perempuan adalah

---

<sup>102</sup> Ibid

<sup>103</sup> Mengutip makalah Ibu Rahayu tentang Kepedulian Hukum Internasional terhadap Perlindungan Hak Asasi Wanita, Yogyakarta, tanggal 19-20 Maret 1998.

<sup>104</sup> Ibid

manusia yang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat yang sama haknya dengan pria, sehingga tidak boleh ada diskriminasi dalam bidang apapun. Pernyataan tersebut menjadi dasar sekaligus pedoman bagi masyarakat internasional untuk meningkatkan sensitifitas terhadap masalah perempuan, khususnya masalah diskriminasi gender, karena tanpa pengakuan hak asasi perempuan serta penghormatan terhadap martabatnya jelas akan mengancam kehidupan umat manusia.<sup>105</sup>

Secara *de jure* pengakuan status perempuan dimulai sejak tahun 1970, dimana PBB telah menetapkan tahun 1970-an sebagai tahun bagi wanita sekaligus merupakan decade pertama perbaikan terhadap status perempuan, dengan berusaha meningkatkan penghapusan dan penghilangan terhadap tindakan mendiskriminasikan perempuan<sup>106</sup> dalam berbagai bidang kehidupan, sekaligus melibatkan perempuan di bidang pembangunan. Namun, secara historis perhatian masyarakat internasional terhadap status perempuan sudah dimulai sejak tahun 1650. Pada masa itu sudah ada upaya masyarakat internasional terhadap status perempuan, khususnya yang menjadi korban perbudakan dengan membentuk suatu “Panti Perbaikan” (*house of correction women*). Tujuan pendirian panti tersebut yaitu untuk merehabilitasi perempuan yang bekerja sebagai pemuas kebutuhan seks masyarakat Eropa kala itu, dan berusaha untuk melindungi mereka dari kecaman masyarakat yang cenderung menyalahkan mereka.

117

Diantara sekian permasalahan yang dihadapi kaum feminis pada tahun 1650 adalah<sup>107</sup> maraknya praktek perbudakan yang kala itu dianggap wajar dan sah, karena merupakan pelengkap sistem feodal penjajah yang waktu itu memiliki wilayah jajahan

---

<sup>105</sup> Toha Nasrudin., *Gelombang Free Seks di Era Modern*. CV. Harfa Utama, Bandung, hal 31

<sup>106</sup> *Ibid*, hal. 40

<sup>107</sup> *Ibid*

di berbagai negara. Dimana negara jajahan harus patuh dan tunduk terhadap keinginan penjajah termasuk menyerahkan gadis-gadis mereka untuk dijadikan sebagai selir.

Fenomena perseliran oleh penjajah menimbulkan respon negative bagi masyarakat internasional pemerhati kaum perempuan, karena praktek tersebut diidentikkan dengan perbudakan yang cenderung menganggap manusia sebagai objek dan tidak memandangnya sebagai manusia yang harus dihormati hak-haknya. Akhirnya masyarakat internasional sepakat untuk membuat suatu peraturan yang bias dijadikan dasar untuk menghindari kejahatan tersebut.<sup>108</sup>

Pemerintah Senegal misalnya, berhasil mengeluarkan peraturan tahun 1852 untuk melindungi perempuan yang bekerja sebagai pelacur di negaranya. Wujud perlindungan pemerintah Sinegal adalah yang termaktub dalam Pasal 2 Peraturan 1852 menegaskan bahwa wanita publik yang kala itu sebutan untuk wanita yang menjadi pelacur, secara langsung harus diawasi secara ketat oleh polisi. Kemudian semua wanita publik yang terdaftar diwajibkan untuk mendaftar dan memiliki kartu kesehatan dan secara rutin (setiap minggu) mendeteksi adanya penyakit kelamin (Pasal 8, 9, 10 dan 11) Peraturan 1852. Jika didapati perempuan tersebut berpenyakit kelamin. Maka perempuan tersebut harus segera menghentikan praktiknya dan sesegera mungkin diasingkan dalam suatu lembaga yang didirikan secara khusus untuk menangani perempuan yang berpenyakit tersebut<sup>109</sup>

Akan tetapi, peraturan tersebut dianggap sangat membingungkan masyarakat, sehingga pada tahun 1858 disusun suatu penjelasan yang berkaitan dengan peraturan 1852 bahwa peraturan tersebut tidak diartikan sebagai pengakuan rumah bordil sebagai

---

<sup>108</sup> Ibid

<sup>109</sup> Benniger, et al, *Violence Against Women : A Report* (Switzerland : Word Organization Against Torture, 1999, hlm. 185. <sup>121</sup> Ibid.

lembaga komersial. Sebaliknya rumah pelacuran diidentifikasi sebagai tempat konsultasi medis untuk membatasi dampak negatif dengan adanya pelacuran.<sup>121</sup>

Dua decade kemudian, diadakan untuk pertama kalinya suatu Konferensi Internasional yang khusus menangani masalah pelacuran perempuan yaitu diadakannya suatu Konferensi Internasional di Paris tahun 1885. Dalam konferensi tersebut mencantumkan larangan perbudakan terhadap perempuan. Akan tetapi konvensi ini tidak efektif karena pada masa itu tidak ada konsistensi mengenai konsep perbudakan yang dipahami oleh semua negara peserta. Selain itu tidak terdapat tindakan preventif dari negara-negara dalam menangani masalah tersebut.

Akhirnya, isu moral tersebut sudah menjadi isu global, khususnya di Eropa dan Amerika dan Eropa sejak awal abad XX. Hal ini ditunjukkan oleh masyarakat internasional yang telah menyetujui *International Agreement for the Suppression of The White Slave Traffick* (Persetujuan Internasional untuk Penghapusan Perdagangan Budak Kulit Putih) yang dibahas pada tanggal 18 Mei 1904. Perjanjian ini diamandemen dengan Protokol untuk Menghapus Perdagangan Budak Kulit Putih oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 3 Desember 1948. Konferensi ini lebih menekankan pada proses perekrutan dan transportasi secara paksa dan perempuan di bawah usia 18 tahun. Tetapi pada saat ini, terminologi yang digunakan cukup menyesatkan karena pada kenyataannya bukan saja perempuan kulit putih yang menjadi korban dari perdagangan tersebut tetapi juga perempuan dari belahan dunia manapun.<sup>110</sup>

Pertemuan lanjutan dilakukan pada tanggal 4 Mei tahun 1910, yang berhasil mengesahkan sebuah konvensi baru yaitu, *International Convention for The*

---

<sup>110</sup> International Convention for the Suppression of Traffick in Persons and og the Exploitation of the Prostitution and Others dalam Alexander Irwan, *Perisai Perempuan: Kesepakatan Internasional Untuk Perlindungan Perempuan* (Jakarta: LBH APIK, Forum Komunikasi LSM Perempuan dan Ford Fondation, 1999) hlm, 4. <sup>123</sup> Ibid

*Suppression of the White Slave Traffick* (Konvensi Internasional untuk Penghapusan Budak Kulit Putih). Dalam Konvensi 1910 ini dinyatakan bahwa negara-negara peserta setuju untuk mengambil langkah-langkah untuk menemukan dan mengadili orang-orang yang terlibat dalam perdagangan perempuan. Negara-negara juga setuju untuk mengambil langkah-langkah untuk menjatuhkan hukuman atas upaya-upaya untuk melakukan dan dalam batas-batas hukum atas tindakan-tindakan yang mengarah pada eksploitasi tersebut.

Namun, Konvensi 1910 ini pun masih menggunakan terminologi *white slavery*.<sup>123</sup> Meskipun batasannya masih sempit karena menyangkut perbudakan, tetapi sudah ada komitmen masyarakat internasional kala itu khususnya pada tahun 1913 yang menegaskan bahwa tidak dibenarkan kegiatan yang secara sengaja menjadikan orang lain berzinah dengan pihak ketiga dan menjadikan perzinahan sebagai profesi atau kebiasaan yang sah.

## **2. Setelah LBB**

Pada masa Liga Bangsa Bangsa terbentuk pada tanggal 10 Januari 1920. Konsep dan perjuangan terhadap hak asasi manusia khususnya hak asasi perempuan mendapat prioritas utama dan penting pada setiap pertemuan persoalan perempuan senantiasa menjadi perdebatan yang luas dan mengemuka. Wujud kepedulian LBB terhadap status perempuan yaitu diadakannya suatu Konferensi Internasional oleh Majelis Umum LBB pada tanggal 30 September tahun 1921 di New York yang berhasil mengesahkan suatu Konvensi Internasional mengenai Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak (*International Convention for the Suppression of Traffick in Women and Children*). Yang kemudian dilengkapi dengan Protokol mengenai Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak pada tanggal 20 Oktober 1947 oleh Majelis Umum PBB. Khusus dalam Pasal 7 Konvensi 1921 tersebut menegaskan dan memerintahkan kepada negara-negara peserta

dalam hubungannya dengan imigrasi dan emigrasi untuk segera mengadakan pemeriksaan perdagangan perempuan dan anak secara administratif dan legislatif. Hal ini disebabkan karena banyaknya praktik perdagangan perempuan yang lintas batas negara.<sup>111</sup>

Adapun kelebihan yang dimiliki oleh Konvensi 1921 adalah telah mendapat respon dari berbagai negara serta sudah mulai menaruh perhatian dalam wilayah terjadinya perdagangan perempuan yang pada saat itu sudah mulai merambah luas wilayah negara. Bahkan pemerintah negara-negara peserta setuju mengambil langkah-langkah untuk menemukan dan mengadili orang-orang yang terlibat dalam perdagangan anak-anak baik laki-laki maupun perempuan. Negara-negara juga setuju untuk menjatuhkan hukuman atas upaya-upaya untuk melakukan dan dalam batas-batas hukum atas tindakan-tindakan yang mengarah pada eksploitasi tersebut.<sup>112</sup>

Selain itu, terminologi mengenai perdagangan perempuan dalam Konvensi 1921, pada masa itu sudah digunakan antara “Perempuan-perempuan yang tidak bersalah dan lugu” sebagai korban dari penipuan dan penculikan dengan pekerja seks biasa. Selain itu, dunia internasional juga sudah mengakui bahwa *trafficking in women* juga bisa terjadi tidak hanya pada perempuan-perempuan kulit putih (Eropa) saja.<sup>113</sup> Akan tetapi, disatu sisi Konvensi 1921 memiliki kelemahan terutama dalam hal belum melakukan pengaturan yang menyeluruh mengenai perdagangan perempuan.<sup>114</sup>

Untuk itu, Konvensi tentang Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak 1921 diamendir oleh LBB dalam *International Convention for the Suppression of Traffick in Women of Full Age* pada tanggal 11 Oktober 1933 lewat sebuah perundingan

---

<sup>111</sup> Ibid

<sup>112</sup> Ibid

<sup>113</sup> Benniger, op. cit., hlm 185.

<sup>114</sup> Ibid

multilateral.<sup>115</sup> Konvensi tersebut diperbaharui kembali oleh Liga Bangsa Bangsa pada tahun 1933. Hasil revisi tersebut dituangkan dalam *International Convention for the Suppression of the Traffick in Person and of the Exploitation of the Prostitution and Others*. Dalam konvensi ini, selain mengadopsi kesepakatan yang sudah dituangkan dalam konvensi sebelumnya, negara-negara peserta juga dituntut untuk menghukum. :

1. Para pelaku yang mengajak ataupun memberikan cara untuk bepergian dengan tujuan prostitusi kepada pihak lain dengan sepengetahuan dari pihak diajak tersebut;
2. Perilaku eksploitasi prostitusi terhadap orang lain bahkan dengan kesadaran dari orang lain tersebut

Ketentuan mengenai perdagangan perempuan dengan jelas disebutkan dalam Pasal 1 Konvensi 1937 bahwa para mucikari atau pelaku praktik perdagangan harus dikenai hukuman. Kemudian ditegaskan lagi bahwa meskipun negara-negara memiliki aturan yang memadai, namun konvensi tetap memaksa negara-negara untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin agar pelanggaran-pelanggaran terhadap konvensi dapat dijatuhi hukuman sesuai dengan derajat pelanggarannya.<sup>116</sup>

### **3. Setelah Terbentuknya PBB**

Pada waktu Perserikatan Bangsa Bangsa terbentuk pada tanggal 24 Oktober 1945 yang merupakan organisasi internasional yang menggantikan LBB. Sebagai organisasi yang telah menggantikan LBB, maka ketentuan yang dihasilkan pada masa LBB mengenai Penghapusan Perbudakan dan Perdagangan Budak tahun 1926 serta Konvensi mengenai Perdagangan Perempuan Dewasa untuk Tujuan Prostitusi/Pelacur 1933, dirumuskan kembali oleh Komite III (Sosial, Budaya dan Kemanusiaan) dari Perserikatan Bangsa-Bangsa dengan memasukkan beberapa modifikasi yang didasarkan

---

<sup>115</sup> Irwan, Op. cit, halm 4.

<sup>116</sup> Pasal 3 konvensi 1933 berbunyi : Negara-negara setuju untuk menemukan dan mengadili orang-orang yang terlibat dalam perdagangan perempuan dan anak dan yang melakukan pelanggaran sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 konvensi 1933.

atas pernyataan-pernyataan yang diajukan kepada Komite VI (Hukum).<sup>117</sup> Majelis Umum PBB membahas rancangan tersebut dalam sidang umum dengan menyetujuinya dalam resolusi 317 (IV) tertanggal 2 Desember 1949, menjadi *Convention for The Suppression of Traffick in Person and The Exploitation of The prostitution of Others* (Konvensi untuk Penghapusan Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Pelacuran), dengan perbandingan suara 35 menyetujui, 2 menolak dan 15 abstain.<sup>118</sup>

Pandangan yang dominan pada waktu itu tercermin dalam Komite ke Tiga bahwa pelacur merupakan korban. Oleh karena itu, aktor yang menjerumuskannya harus dihukum, bahkan atas persetujuan korban (Pasal 1 ayat 1 dan 2). Para aktor yang terlibat secara finansial dalam pengelolaan atau pengoperasian rumah pelacuran, menyewakan atau menyewa tempat-tempat untuk melacurkan orang lain pun harus mendapatkan hukuman (Pasal 2 ayat 1 dan 2), dan karena itu hukuman harus dijatuhkan terhadap yang menjerumuskan mereka.<sup>119</sup> Konvensi juga mewajibkan negara peserta untuk menghukum mereka yang menjerumuskan orang-orang, bahkan jika korban menyetujuinya demi memuaskan manusia lainnya. Peserta juga terikat untuk menghukum mereka yang mengeksploitasi pelacur serta mencakup juga mereka yang secara finansial terlibat dalam pengelolaan atau pengoperasian rumah pelacuran atau siapapun yang menyewakan atau menyewa tempat-tempat untuk melacurkan orang-orang lain.<sup>120</sup>

Konvensi 1949 Mengenai Penghapusan Perdagangan Perempuan Dewasa untuk Eksploitasi Pelacur, konvensi ini mencakup wilayah-wilayah jajahan dan

---

<sup>117</sup> Nursyahbani Katjasungkana, Kasus-kasus kekerasan terhadap Perempuan, Sebuah Drama tentang Patriarki dan Dominasi Laki-Laki, Jakarta, LBH APIK, 2002, hal. 3

<sup>118</sup> Ibid

<sup>119</sup> Lihat Pasal 2 ayat (2) Konvensi Penghapusan Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Pelacur.

<sup>120</sup> Ibid, Pasal 1 ayat (1), (2) dan pasal 3 Konvensi 1949

wilayahwilayah perwalian dari negara-negara yang meratifikasinya. Konvensi dinyatakan berlaku pada tanggal 25 Juli 1952 berdasarkan Pasal 24 yakni sembilan puluh hari setelah berlaku diterimanya instrumen ratifikasi kedua.<sup>121</sup> Akhirnya pada tahun 1949 Majelis Umum menetapkan Konvensi Menentang Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Pelacur dimana instrumen hukum ini mencakup perjanjian internasional yang dibuat sejak tahun 1904.<sup>135</sup>

Konvensi 1949 merupakan gabungan dari keempat konvensi yang dirancang untuk memberikan perlindungan kepada perempuan dan anak-anak. Yang paling awal dari keempat konvensi tersebut adalah Persetujuan Internasional untuk Penghapusan Perdagangan Budak Kulit Putih 1904, yang kedua adalah Konvensi Internasional untuk Penghapusan Perdagangan Kulit Putih 1910, ketiga Konvensi Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak 1921 dan terakhir adalah Konvensi Internasional untuk Penghapusan Perdagangan Perempuan Dewasa 1947.<sup>122</sup>

Konvensi Penghapusan Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Pelacur atau yang juga dikenal dengan istilah Konvensi 1949 terdiri dari Mukaddimah, isi berjumlah 28 pasal dan protocol akhir. Mukaddimah berisi latar belakang dan empat instrumen internasional yang memungkinkan perumusan konvensi ini, yaitu: Persetujuan Internasional untuk Penghapusan Perdagangan Kulit Putih 1904, Konvensi Internasional untuk Penghapusan Perdagangan Budak Kulit Putih 1910, Konvensi Internasional Untuk Perdagangan Perempuan dan Anak 1933, dan Konvensi Internasional untuk Penghapusan Perdagangan Perempuan Dewasa 1947.

---

<sup>121</sup> Pasal 24 Konvensi berbunyi : Konvensi akan berlaku pada hari kesepuluh setelah tanggal diterimanya instrumen ratifikasi atau keikutsertaan yang kedua, maka konvensi akan berlaku sembilan puluh hari setelah diterimanya instrument ratifikasi atau keikutsertaan dari negara yang bersangkutan <sup>135</sup> Lihat Naskah Mukaddimah Konvensi 1949.

<sup>122</sup> Nursyahbani Katjasungkana dan Liza Hadiz (Peny), op. cit., hal 4

Kemudian protokol akhir dalam konvensi ini memuat bahwa dalam konvensi ini tidak ada yang dianggap memperlemah ketentuan-ketentuan yang bertujuan untuk penghapusan perdagangan manusia dan eksploitasi atas orang lain demi tujuan pelacuran, dengan persyaratan yang lebih ketat daripada ketentuan yang ada dalam konvensi.<sup>123</sup> Akan tetapi, meskipun konvensi ini telah dipertimbangkan sebagai standar bagi banyak negara berkaitan dengan kebijakan anti perdagangan perempuan, khususnya dalam memberantas Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Pelacur yang muncul dari perspektif pelarangan dan mencoba mengkriminalkan tindakan-tindakan yang berkaitan prostitusi.

Namun, konvensi 1949 terbukti tidak bermanfaat dalam melindungi hak-hak perempuan yang diperdagangkan dan memerangi perdagangan. Hal ini disebabkan karena Konvensi 1949 tidak melakukan pendekatan hak asasi manusia tidak memandang perempuan sebagai pelaku independen yang diberkahi hak dan nalar. Tetapi konvensi lebih memandang perempuan sebagai makhluk rentan yang membutuhkan perlindungan dari “kejahatan prostitusi”.<sup>124</sup>

Untuk itu dapat disimpulkan bahwa Konvensi 1949 hanya melakukan sedikit perlindungan pada perempuan dan memberi sedikit perbaikan bagi pelanggaran hak asasi manusia. Lebih jauh lagi dengan membatasi definisi perdagangan manusia pada perdagangan untuk prostitusi Konvensi 1949 tidak memasukkan sejumlah besar perempuan pada perlindungannya. Dokumentasi memperlihatkan bahwa perdagangan perempuan dilakukan untuk banyak sekali tujuan termasuk tetapi bukan terbatas pada

---

<sup>123</sup> Merupakan rangkuman dari Konvensi 1949 tentang Penghapusan Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Pelacur, dalam Farid Muhammad (ed), 1998, Perisai Perempuan, Kesepakatan Internasional Untuk Perlindungan Perempuan, Jakarta : LBH APIK bekerjasama dengan Ford Foundation.

<sup>124</sup> Radhika Coomaraswamy, op. cit, Paragraf 22, hal 11

prostitusi atau pekerjaan seks lainnya, pekerjaan domestik, buruh manual atau industri, perkawinan, pengangkatan anak atau hubungan intim lainnya.<sup>125</sup>

Kemudian pada tahun 1954 Majelis Umum PBB dengan Resolusi 843 (IX) mengamati bahwa wanita tunduk pada hukum yang sudah tua serta kebiasaan dan praktik yang tidak konsisten dengan Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia dan menyerukan kepada pemerintah negara-negara anggota PBB untuk menghapus hukum dan kebiasaan yang bertentangan dengan deklarasi.<sup>126</sup>

Untuk itu Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC) pada tahun 1955 membentuk suatu Komite Mencegah Perbudakan Modern yang disertai tugas untuk mempersiapkan rancangan guna melengkapi Konvensi 1926, 1933 dan 1949. Komite menyelesaikan rancangan usulannya pada tahun 1956 kemudian menyelenggarakan konferensi bagi para duta besar berkuasa penuh dan menyetujui rancangan konvensi tersebut pada tanggal 7 September 1956. Kemudian diberlakukan secara efektif pada tanggal 30 April 1957. Adapun dasar pertimbangan lahirnya konvensi tersebut yaitu kemerdekaan merupakan hak dari setiap orang yang dibawa sejak lahir. Selain itu sebagai upaya untuk mewujudkan ketentuan yang ada dalam Deklarasi HAM yang diproklamkan oleh Majelis Umum PBB yang menyatakan bahwa tak seorang pun boleh diperbudak diperlakukan sebagai hamba sahaya dan bahwa semua bentuk perbudakan dan perdagangan budak dilarang.<sup>127</sup>

Pada tahun 1966 Komisi mengenai Kedudukan Wanita menyampaikan suatu rancangan kepada Majelis Umum PBB mengenai usul-usul penyempurnaan terhadap Konvensi 1957, khususnya menerapkan prinsip persamaan hak antara laki-laki dan

---

<sup>125</sup> Ibid

<sup>126</sup> Tapi Omas Ihromi, et al, Op. Cit, hal, 26

<sup>127</sup> Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia, Pasal 2

perempuan sebagaimana yang terkandung dalam Mukaddimah Piagam PBB. Pada tahun 1963 dibentuk suatu sistem pelaporan sukarela dimana negara-negara peserta harus melaporkan setiap dua tahun sekali kepada Dewan Ekonomi dan Sosial mengenai langkah-langkah yang mereka ambil. Pada tahun 1967 prosedur pelaporan digabungkan dengan sistem pelaporan empat tahunan yang ditetapkan dengan Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan (*Declaration on the Elimination of Discrimination Against Women*). Berdasarkan resolusi No. 2263 (XXII) Majelis Umum PBB menyetujui Deklarasi Penghapusan Diskriminasi Wanita yang merupakan suatu pengakuan secara universal persamaan antara pria dan wanita pada tahun 1967.<sup>128</sup>

Pada tahun 1970, PBB menetapkan 1970-an sebagai decade pembangunan bagi perempuan. Sebagai tindak lanjut pengakuan gender tersebut diadakan seminar pada tanggal 8-21 September tahun 1970 di Moskow yang membahas mengenai partisipasi perempuan dibidang ekonomi di negaranya, serta membahas mengenai peran yang harus dimainkan dan dipercayakan kepada perempuan dalam ranah publik dan pengambilan keputusan. Meskipun pada kenyataannya, perempuan juga harus melangsungkan peran produktif, reproduktif dan sosial sekaligus. Kemudian pada tahun 1971 Majelis Umum PBB menetapkan Komisi Mengenai Status Wanita sebagai pihak yang akan memantau pelaksanaan hak-hak perempuan, terutama meminta kepada ECOSOC untuk mengambil tindakan-tindakan dianggap penting berkaitan dengan masalah perempuan yang mendesak untuk segera diselesaikan.<sup>129</sup>

Berdasarkan ketetapan Majelis Umum yang menyerahkan kepada Komisi Kedudukan Wanita PBB untuk melakukan tindakan-tindakan yang dianggap mendesak berkaitan dengan masalah perempuan. Akhirnya Komisi Mengenai Status Wanita

---

<sup>128</sup> Moch Farid, *Kesepakatan Internasional untuk Perlindungan Perempuan*, Yogyakarta, 1999, hal. 113

<sup>129</sup> Ibid

menyusun rancangan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita.<sup>130</sup> Pada tahun 1972 Sekretaris Jenderal PBB menanyakan pendapat para pemerintah negara-negara anggota PBB mengenai “sifat dan isi instrumen baru tersebut”. Dewan Ekonomi dan Sosial (ECOSOC) menunjuk suatu kelompok kerja yang terdiri dari 15 orang untuk mulai menyusun suatu konvensi.<sup>131</sup>

Pada tahun 1975 diadakan Konferensi Dunia I tentang Wanita di Mexico City pada tanggal 19 Juni-29 Juli tahun 1975, yang diprakarsai oleh PBB. Deklarasi tersebut pada intinya menyerukan agar diadakan persiapan penerimaan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita yang disertai dengan prosedur efektif untuk pelaksanaannya, kemudian disahkan di New York pada tahun 1976.<sup>132</sup>

Pada tahun 1977 Majelis umum PBB menunjuk suatu Kelompok Kerja Menyeluruh (*Working Group of the Whole*) untuk melanjutkan rancangan Konvensi. Pada tahun 1978 Majelis Umum PBB menekankan agar kelompok kerja menyelesaikan pekerjaannya.<sup>133</sup> Pada tanggal 18 Desember tahun 1979 Majelis Umum PBB menyetujui rancangan konvensi dan mengundang negara-negara anggota PBB untuk meratifikasinya. Pada tahun 1981 Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi dinyatakan berlaku setelah 20 negara menyetujuinya.<sup>134</sup>

Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita yang diterima oleh PBB berdasarkan suatu pertimbangan hukum bahwa diskriminasi terhadap wanita merupakan pelanggaran terhadap asas-asas persamaan hak dan rasa hormat terhadap martabat manusia. Disamping itu diskriminasi juga dianggap sebagai

---

<sup>130</sup> Kutipan Makalah Anny Retnowati, Pemikiran Pengintegrasian Konvensi Wanita” Yogyakarta, 19-20 Maret 1998

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> Ibid.

<sup>133</sup> Makalah Drs. Koesparmono Irsan, Hak Asasi Manusia dikaitkan dengan Penegakan Hukum, Jakarta, tanggal 5 Mei 1998.

<sup>134</sup> Pasal 27 ayat (2) Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap Wanita berbunyi : konvensi berlaku pada hari ke-30 setelah ratifikasi atau instrument aksesi yang ke-20

penghambat bagi keikutsertaan wanita yang didasarkan pada persamaan derajat dengan pria baik dalam kehidupan politik, sosial, ekonomi maupun budaya negara mereka. Tetapi di satu sisi diskriminasi juga dapat menghambat tercapainya kemakmuran masyarakat dan keluarga, serta mempersulit berkembangnya potensi kaum wanita dalam pengabdianya kepada masyarakat.<sup>135</sup>

Konvensi yang terdiri dari 30 pasal ini mendefinisikan diskriminasi terhadap wanita sebagai berikut :

“sebagai suatu pembedaan, pengucilan atau pembatasan yang didasarkan atas jenis kelamin yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil ataupun lainnya oleh kaum wanita, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara pria dan wanita ....”<sup>136</sup>

Dari definisi tersebut dapat diketahui bahwa pengertian diskriminasi terhadap wanita mencakup permasalahan yang sangat luas, termasuk praktik perdagangan wanita yang merupakan suatu tindakan pengucilan atau pembatasan hak-hak. Seorang wanita yang diperdagangkan memiliki motif yang berbeda baik dengan cara dibawa lari dari desa ke kota dengan janji diberi kerja, diculik dari desa dan dipindahkan ke lingkungan yang asing maupun antara dua negara atau lebih.<sup>137</sup>

Dalam situasi dan kondisi seperti itu, hak-hak asasi mereka terus dilanggar karena mereka kemudian sering ditawan, dilecehkan dan dipaksa bekerja di luar keinginan mereka. Hal ini menempatkan mereka dalam kondisi perbudakan yang tidak memiliki hak untuk menentukan nasib sendiri. Mereka hidup dalam situasi ketakutan dan rasa tidak aman, diperparah lagi sebagian besar dari mereka tidak memiliki identitas jelas

---

<sup>135</sup> Lihat Naskah Mukaddimah Konvensi 1979 tentang Penghapusan Diskriminasi terhadap Wanita.

<sup>136</sup> Ibid Pasal 1 Konvensi

<sup>137</sup> Dikutip dari Makalah Asmarani Soeharso, Mengenai Tantangan-tantangan yang dihadapi dalam upaya untuk menerapkan konvensi wanita pada tingkat lokal, Pontianak 5 Agustus 2002

sehingga mereka takut diusut dan dideportasi. Dalam keadaan status sosial mereka demikian menyebabkan mereka lebih mudah dilecehkan oleh para majikan.<sup>138</sup>

Dalam rangka meningkatkan status hukum kaum perempuan yang didiskriminasi di segala bidang kehidupan. Seperti hak untuk memperoleh upah yang sama dan jaminan perlindungan sebagai tenaga buruh beserta keluarganya. Akhirnya pada tahun 1990 diadakan Konferensi Internasional oleh PBB mengenai Perlindungan Buruh Migran Perempuan beserta Keluarganya, yang menegaskan bahwa perempuan adalah manusia serta warganegara yang memiliki hak yang sama dengan laki-laki dalam hal pengupahan terhadap pekerjaan yang bernilai sama. Kemudian konvensi tersebut disahkan oleh Majelis Umum dalam resolusi No. 45/158 pada tahun 1991 dan dinyatakan mengikat sebagai instrumen hukum positif internasional.

Pada tahun 1992 Majelis Umum mengeluarkan rekomendasi No.19 mengenai kekerasan terhadap perempuan. Isi rekomendasi tersebut meminta kepada Komite PBB mengenai Hak Asasi Manusia untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan di segala bidang kehidupan. Realisasi dari rekomendasi tersebut ialah PBB dalam hal ini diprakarsai oleh *United Nations Peacekeeping Operation* mengirim pasukan perdamaian untuk menumpas kawasan rumah bordil yang dibangun di Kamboja yang menyebabkan meningkatnya jumlah perempuan dan anak di bawah umur yang dijual, diculik untuk dipekerjakan di tempat tersebut secara tidak manusiawi. Dimana praktek tersebut sangat dikutuk oleh masyarakat internasional karena cenderung menposisikan korban sebagai budak yang tidak memiliki hak apapun untuk menentukan nasibnya sendiri. Hal ini jelas melanggar prinsip-prinsip hak asasi manusia khususnya hak perempuan.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> Ibid

<sup>139</sup> Ibid.

Pada tahun 1967 Deklarasi Mengenai Penghapusan Kekerasan Terhadap Wanita diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1993. Beberapa pertimbangan diadopsinya deklarasi tersebut, diantaranya adalah perlunya pelaksanaan secara umum hak-hak dan prinsip-prinsip tentang persamaan, keamanan, kebebasan, integritas dan martabat seluruh manusia, kepada perempuan dan bahwa efektivitas pelaksanaan CEDAW 1979 yang akan mendukung penghapusan kekerasan terhadap perempuan, dimana Deklarasi Penghapusan Terhadap Kekerasan Perempuan akan memperkuat dan melengkapi proses tersebut yang berhasil disahkan oleh Majelis Umum PBB dalam resolusi 48/104 pada tanggal 20 Desember 1993.<sup>140</sup>

Namun, pelaksanaan Konvensi 1979 beserta Deklarasi 1993 menghadapi kendala kultural maupun struktural disemua negara yang telah meratifikasi Konvensi CEDAW 1979. Kendala kultural menyangkut sikap masyarakat internasional yang masih enggan untuk mengakui persamaan laki-laki dan perempuan. Hal ini jelas bahwa ada ketidak konsistenan dalam usaha menerapkan konvensi ini, karena di satu pihak negara berkewajiban untuk melaksanakan konvensi ini (antara lain menghilangkan hambatan adat, tradisi, budaya dan ajaran agama yang mendiskriminasikan perempuan, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 2,3,4,5 konvensi), namun dipihak lain pelaksanaan konvensi ini justru harus disesuaikan dengan adat, kebiasaan, tradisi dan ajaran agama disetiap negara masing-masing. Akibatnya, di tingkat peraturan pelaksanaan yang terjadi justru penguatan asumsi-asumsi gender dan nilai-nilai *stereotype* tersebut.<sup>141</sup>

Kendala struktural berkaitan dengan berbagai kebijakan baik yang umum maupun yang khusus ditujukan kepada kaum perempuan yang secara prinsipil justru

---

<sup>140</sup> Radhika Comaraswamy, op. cit, hal 12

<sup>141</sup> Perisai Perempuan, hal xiii

bertentangan dengan prinsip-prinsip yang ada dalam konvensi. Jika kita simak isi Pasal 1 Konvensi Perempuan ini, dapat disimpulkan bahwa pemenuhan dan penghargaan terhadap HAM adalah prasyarat mutlak untuk dapat terlaksananya konvensi ini. Namun tampaknya ada keengganan dan ketidak konsistenan dari negara yang telah meratifikasi Konvensi HAM lainnya, seperti Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Penolakan untuk mengakui HAM jelas merupakan kendala dalam upaya untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan, sehingga pelaksanaan konvensi ini sangat problematik.<sup>142</sup>

Oleh karena itu sampai saat ini kita masih menemukan berbagai bentuk dan praktek-praktek yang merugikan kaum perempuan seperti semakin meningkatnya angka perdagangan wanita di setiap negara. Perjuangan kaum perempuan untuk memperoleh dan menikmati hak-hak asasinya masih jauh yang diharapkan. Ratifikasi berbagai konvensi tidak menjadi jaminan bahwa hak-hak itu akan terpenuhi masih harus dilakukan semacam agenda kerja dan aksi untuk merealisasikan yang sudah disepakati dalam berbagai konvensi tersebut.<sup>143</sup>

Dilatarbelakangi oleh rasa cemas masyarakat internasional terhadap tindakan kekerasan yang menimpa perempuan yang menyebabkan status mereka semakin terpuruk apalagi mencuatnya kasus perdagangan wanita yang hampir terjadi di berbagai negara. Untuk itu, sejumlah NGO dari berbagai negara sepakat mengadakan suatu lokakarya yang khusus membahas mengenai penghapusan diskriminasi terhadap perempuan, dengan menekankan pada persoalan perdagangan perempuan. Hasil lokakarya tersebut menetapkan bahwa perlu memperkuat jaringan internasional guna

---

<sup>142</sup> Ibid, hal xiv

<sup>143</sup> Ibid, hal xv

mencapai solusi yang tepat dalam menangani masalah tersebut. Sebagai tindak lanjut dari lokakarya tersebut. Akhirnya diadakan suatu Konferensi Dunia di Wina Austria oleh PBB pada tahun 1993 mengenai Hak Asasi Manusia khususnya hak asasi perempuan yang diperdagangkan dengan menunjukkan “pembasmian perdagangan perempuan” yang berhasil disahkan oleh Majelis Umum PBB dalam resolusi 48/104 pada tanggal 20 Desember tahun 1993.<sup>144</sup>

Pada tahun 1994 diadakan suatu rencana aksi yang menuntut perbaikan dan peningkatan status kaum perempuan di dunia khususnya menghindari terjadinya perdagangan perempuan. Kemudian meminta kepada Majelis Umum PBB untuk segera membentuk komite khusus yang memantau tingkat perdagangan perempuan di seluruh dunia. Akhirnya usulan tersebut mendapat persetujuan dari Majelis Umum PBB dalam resolusi 39/7. Dan tepatnya pada tahun 1995 berhasil dibentuk Komite mengenai Status Wanita PBB yang berada dibawah naungan badan *Economic Social Council/ECOSOC* merupakan salah satu badan utama PBB yang bertugas mengawasi masalah perdagangan perempuan dan anak yang ditujui oleh Majelis Umum PBB dalam resolusi 39/6 tahun 1995.

Pada musim gugur diadakan Konferensi Perempuan Keempat Sedunia oleh PBB di Beijing tahun 1995. Adapun tema konferensi tersebut adalah “Pemberdayaan Perempuan Menjelang Abad Ke-21”. Sedangkan yang menjadi agenda penting pertemuan tersebut adalah mencantumkan dua belas bidang yang sangat penting dan mendesak dalam kaitannya dengan perempuan serta mengemukakan strategi-strategi bagi resolusi masing-masing. Kedua belas bidang penting tersebut adalah <sup>145</sup>

1. Kemiskinan;
2. Pendidikan;

---

<sup>144</sup> Ibid

<sup>145</sup> Ibid

3. Kesehatan;
4. Kekerasan terhadap perempuan;
5. Konflik bersenjata;
6. Partisipasi ekonomi;
7. Pengambilan keputusan;
8. Kebijaksanaan;
9. Aparatus untuk kemajuan posisi perempuan;
10. Asasi manusia;
11. Media
12. Anak perempuan

Kepedulian masyarakat internasional terhadap bidang-bidang tersebut di atas, dibagi lagi menjadi dua kategori yaitu: Kategori Pertama, menyangkut masalah ekonomi pembangunan Utara-Selatan seperti kemiskinan dan lingkungan. Kedua yaitu masalah hak asasi manusia dan diskriminasi terhadap jenis kelamin seperti kekerasan terhadap perempuan, konflik bersenjata dan anak perempuan. Singkatnya Konferensi Beijing fokusnya adalah mengenai pembangunan dan peningkatan penghormatan terhadap hak asasi dasar perempuan. Konferensi ini merupakan langkah awal bagi perempuan untuk siap melaksanakan dan ikut serta dalam pembangunan di segala bidang kehidupan.<sup>146</sup>

Akan tetapi, meskipun sudah ada Konferensi Perempuan yang khusus menangani persoalan-persoalan perempuan. Tetapi dalam realitasnya, tindakan kekerasan terhadap kaum perempuan masih didapati disebagian negara dan bahkan hampir merata diseluruh negara. Misalnya praktik perdagangan perempuan yang tumbuh subur di beberapa negara, sebagai dampak dari perkembangan ekonomi secara global yang menimbulkan feminisasi kemiskinan. Sehingga perjuangan perempuan untuk memperoleh hak-haknya masih jauh dari harapan.

---

<sup>146</sup> Ibid

Wujud keseriusan PBB (yang didelegasikan kepada UNICEF) dalam melindungi hak-hak perempuan, khususnya yang menjadi korban perdagangan perempuan dari eksploitasi seksual ialah pada tanggal 27 Sampai 31 Agustus 1996 diselenggarakan Kongres Dunia Menentang Eksploitasi Komersial Seksual Perempuan di Stockholm. Adapun komitmen yang ingin dicapai oleh masyarakat internasional pada kongres tersebut ialah:<sup>147</sup>

1. Meyakinkan kepada semua pihak bahwa eksploitasi komersial seksual terhadap anak adalah tindakan kriminal yang serius dengan konsekuensi maksimal.
2. Memperlakukan pelaku yang terlibat eksploitasi komersial seksual terhadap anak sebagai tindakan kriminal dan memberikan hukuman yang pantas, baik orang asing maupun lokal.

*Global Alliance Against Trafficking in Women*, biasa disingkat GAATW tahun 1997 mengidentifikasi empat pendekatan hukum dalam kriminalisasi, dekriminalisasi, regulasi dan legalisasi. Pertama pendekatan kriminalisasi menganggap bahwa pelacuran dipandang sebagai tindak pidana dan dilarang oleh hukum. Dengan demikian, semua pihak yang terlibat dalam praktik ini, baik penjahat maupun pihak ketiga yang memperoleh keuntungan dari transaksi seks dianggap melanggar hukum. Kedua adalah pendekatan dekriminalisasi menganggap bahwa transaksi seks bukan merupakan kejahatan namun, eksploitasi terhadap pekerja seks dilarang. Ketiga adalah pendekatan regulasi. Dalam hal ini semua pekerja didaftar biasanya melalui rumah bordil tempat mereka beroperasi. Langkah ini berguna untuk mengontrol kesehatan para pekerja seks. Sedangkan mereka yang tidak terdaftar diancam hukuman sehingga mereka rawan eksploitasi. Keempat, pendekatan legalisasi. Pendekatan ini memberlakukan hukum perburuhan bagi pekerja seks. Dengan demikian, penghasilan mereka dikenai pajak. Dalam hal ini melacurkan diri dianggap sebagai suatu profesi.

---

<sup>147</sup> Ibid

Pada tahun 1998 Majelis Umum PBB mengeluarkan resolusi 52/98 yang menegaskan kepada semua negara untuk tidak mengabaikan sistem perbudakan moderen tersebut. Serta mengimbau kepada semua masyarakat internasional untuk melakukan tindakan aktif dalam mencegah perdagangan perempuan yang dikategorikan sebagai suatu bentuk kekerasan terhadap perempuan. Wujud tindakan aktif tersebut ialah setiap negara tidak dibenarkan mentolerir atau pun melegalkan dalam hukum nasional masing-masing praktek perdagangan perempuan. Hal tersebut sebagai suatu bukti dan komitmen bagi masyarakat internasional dalam menyikapi isu global tersebut.

Pada tanggal 9 Desember 1998 berdasarkan resolusi Majelis Umum PBB 63/111 yang menetapkan perlunya untuk membentuk suatu *Komite Ad Hoc* yang akan disertai tugas dan wewenang dalam mengelaborasi dan mendiskusikan lebih lanjut mengenai naskah pendahuluan Konvensi untuk Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisir. Kemudian berhasil membentuk suatu *Committee on Crime Prevention and Criminal Justice* dengan Mr Luigo Laoriola sebagai ketua yang akan memimpin sidang komite dalam membicarakan naskah rancangan Konvensi Menentang Kejahatan Lintas Negara. Terorganisasi. Komite Ad Hoc merencanakan akan membahas rancangan konvensi sebanyak 11 sesi. Dalam sesi pertama di mulai pada tanggal 17 Januari sampai 29 Januari 1999 bertempat di Wina, Austria. Adapun masalah yang dibahas dalam sesi pertama komite adalah mendiskusikan mengenai jenis-jenis kejahatan yang dianggap serius dan senantiasa mengalami perkembangan antara lain: Teorrisme, Penyelundupan Migran, Perdagangan Manusia, Perdagangan Senjata Api secara illegal, Narkotika. Dan pembicaran ini berlangsung sampai sesi ketujuh.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Ibid

Kemudian Majelis Umum meminta kembali kepada *Komite Ad Hoc* untuk meneruskan tugas dan pekerjaannya dalam membicarakan kembali rancangan konvensi secara menyeluruh. Dalam sesi yang kedelapan komite merumsukan mengenai upayaupaya dalam mencegah perdagangan perempuan yakni melalui kerjasama bilateral dan multilateral. Selain itu Juga membicarakan mengenai masalah pelatihan bersama, pembentukan tim investigasi, serta pemberian informasi secara bersama. Pembicaraan ini berlangsung sampai sesi kesepuluh. Dalam sesi kesepuluh ini komite berhasil menetapkan jenis-jenis kejahatan yang dianggap merupakan suatu perbuatan serius dan dikategorikan sebagai kejahatan lintas batas negara yaitu: Penyelundupan Buruh Migran, Penyelundupan Senjata Api, Pencucian Mata Uang, Narkotika, Terorisme dan Perdagangan Manusia khususnya Perempuan dan Anak. Serta hal-hal yang berkaitan dengan upaya pencegahan perdagangan perempuan. Kemudian berhasil disetujui oleh Majelis Umum PBB dalam resolusi 35/385.<sup>149</sup>

Dalam perkembangan selanjutnya, Majelis Umum PBB meminta kepada *Komite Ad Hoc* untuk membuat rancangan protocol untuk melengkapi ketentuan konvensi. Pembicaraan dan rumusan *draft protocol* berlangsung dalam sesi kesebelas. Kemudian dalam sesi ke-11 *Komite Ad Hoc* berhasil merumuskan suatu protocol pelengkap konvensi yakni Protokol untuk Mencegah, Menghukum dan Memberantas Perdagangan Manusia, khususnya Perdagangan Perempuan dan Anak. Serta Protokol untuk Mencegah Penyelundupan Buruh Migran melalui Darat, Laut dan Udara.

Kemudian disetujui oleh Majelis Umum PBB dalam resolusi 55/25 pada tanggal 12 Desember 2000. Pada tanggal 15 Desember 2000 naskah konvensi disahkan oleh Majelis Umum PBB dengan memberi nama Konvensi Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisir yang disingkat TOC (*Transnational Organized Crime*) 2000

---

<sup>149</sup> Ibid

beserta Protokolnya. Konvensi kemudian dinyatakan sebagai instrumen hukum positif internasional pada tanggal 29 September tahun 2003 berdasarkan Pasal 38 ayat (1) Konvensi TOC. Kemudian Sekjen PBB akan mengadakan pertemuan kembali dengan mengundang semua negara-negara anggota yang menjadi pihak dalam perjanjian untuk membicarakan kembali konvensi beserta protokolnya akan diadakan pada tahun 2004, satu tahun setelah Konvensi untuk Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisir beserta Protokolnya berlaku berdasarkan Pasal 32 Konvensi New York 2000.<sup>150</sup>

Instrumen internasional baru yang dibentuk yakni Konvensi mengenai Kejahatan Lintas Negara Terorganisir (*Convention against Transnational Organized Crime*) 2000 dan dilengkapi dengan dua Protocol tambahan sebagai pelengkap Konvensi TOC, yakni *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, and Protocol Against Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*.<sup>151</sup> Hal yang memicu dibentuknya instrumen internasional untuk Menentang Kejahatan Terorganisasi Lintas Negara beserta protokolnya adalah dari sekian banyak instrumen internasional yang sudah ada belum ada satupun yang memuat definisi yang mampu mencakup berbagai bentuk perdagangan manusia yang terjadi di dunia. Selain itu bentuk kejahatan ini semakin maju dan berkonsekuensi pada kebutuhan yang sangat mendesak, untuk itu dianggap perlu membuat suatu aturan yang baru yang mampu mengakomodir hal-hal yang berkaitan di dalamnya.<sup>166</sup>

---

<sup>150</sup> Ibid

<sup>151</sup> [http://www.unodc.org/unodc/en/crime\\_cicp\\_convention.html](http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention.html)

<sup>166</sup> Ibid

Berdasarkan uraian mengenai kepedulian masyarakat internasional terhadap status perempuan, khususnya masalah perdagangan wanita melalui pembentukan instrumen-instrumen internasional yang bertujuan untuk mencegah perdagangan manusia khususnya perdagangan perempuan yang merupakan isu global dan merupakan penyakit dunia yang harus diberantas. Maka dapat dikatakan bahwa wujud kepedulian masyarakat internasional dalam hal ini diprakarsai oleh organisasi internasional seperti PBB serta organisasi non pemerintah, khususnya organisasi perempuan dan pembela hak-hak perempuan, berupaya untuk mengoreksi dan memperjuangkan hak asasi perempuan baik sebelum Liga Bangsa Bangsa, setelah Liga Bangsa Bangsa sampai kemudian Perserikatan Bangsa Bangsa terbentuk pada tahun 1945. Hal ini mencerminkan adanya kepedulian dan perhatian yang mendalam masyarakat internasional terhadap status perempuan khususnya isu perdagangan wanita yang dianggap sebagai suatu masalah yang serius dan harus segera diberantas secara bersama oleh komunitas internasional, karena sindikat ini semakin meningkat dalam skala, jangkauan dan tingkat pelaksanaannya.<sup>152</sup>

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa tampak adanya komitmen masyarakat internasional dalam meningkatkan dan memperjuangkan persamaan hak antara laki-laki dan perempuan sehingga status mereka sama dan sederajat sebagai makhluk yang bermoral dan berasional yang sama-sama dianugerahi oleh Tuhan hak-hak dasar yang melekat padanya dan tidak bisa dirampas oleh siapa pun hak tersebut.

---

<sup>152</sup> Ibid

#### **D. Peran PBB dalam Membahas Status Wanita**

Dalam sebuah dunia yang ideal di mana keadilan menjadi tolak ukur pembangunan, kedudukan kaum perempuan akan sejajar dengan kedudukan kaum lakilaki. Namun, kita semua menyadari bahwa dunia yang nyata ini masih jauh dari impiannya dan ketidakadilan serta diskriminasi hingga kini mewarnai segala bentuk hubungan antar manusia, termasuk hubungan gender antara kaum laki-laki dan kaum perempuan. Secara umum dapat dikatakan bahwa kaum perempuan diberikan posisi yang subordinat oleh masyarakat dan budayanya. Dalam bidang ekonomi, politik, pendidikan maupun sektor-sektor lainnya, institusi-institusi sosial serta norma-norma budaya membatasi akses kaum perempuan terhadap sumber dana, informasi, ataupun sarana.<sup>153</sup>

Telah berabad-abad ketidakadilan gender ini diterima sebagai wajar saja oleh masyarakat dunia. Ketidakseimbangan dalam hubungan antara kaum laki-laki dan kaum perempuan yang sebenarnya dikonstruksikan oleh struktur sosial tertentu dianggap sebuah ketentuan alamiah. Baru pada akhir abad XIX mulai muncul kesadaran bahwa subordinasi kaum perempuan sebetulnya bukan “kodrati” dan karena itu dapat dijustifikasikan begitu saja dari segi moral. Dengan mengingat bahwa hubungan yang tidak simetris ini dibentuk oleh kebudayaan, agama dan sebagainya, maka muncul kesadaran bahwa hubungan gender yang tidak seimbang setiap saat dapat dikonstruksikan dan diganti.

Berbagai kelompok masyarakat, khususnya NGO perempuan, mulai berjuang agar status perempuan ditingkatkan, serta hambatan-hambatan yang menghalangi keadilan gender secara efektif dalam memenuhi kebutuhannya dan mencapai standar kehidupan yang tinggi.<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> Nursyabani Katjasungkana, *Perisai Perempuan*, Yayasan Galang, Yogyakarta, 1999, hal xvii

<sup>154</sup> *Ibid.*

Pengakuan terhadap pentingnya peranan perempuan dalam proses pembangunan semakin meningkat dan secara khusus mengakui pentingnya peranan perempuan dalam pembangunan sosial ekonomi nasional. Sejalan dengan itu, telah meningkat juga kesadaran dan pengakuan terhadap kelemahan perencanaan pembangunan dalam memperhatikan secara penuh dan memperhitungkan secara tepat dan sistematis sumbangan perempuan terhadap proses pembangunan maupun dampak pembangunan terhadap aspirasi dan kepentingan perempuan.

Pengakuan tersebut didasarkan pada faktor-faktor empiris yang menunjukkan kelemahan dalam rancang bangun proyek-proyek pembangunan maupun pelaksanaannya yang telah mengakibatkan kerugian bagi perempuan. Oleh karena itu diperlukan suatu pendekatan baru untuk dapat meningkatkan peran dan partisipasi laki-laki dan perempuan dalam proses pembangunan, baik sebagai pelaksana dan pemanfaat hasil pembangunan.

Pengaruh gender dalam struktur sosial dapat dilihat dari budaya pada suatu masyarakat. Di satu sisi struktur sosial dapat dilihat melalui peran yang dimainkan kelompok-kelompok dalam masyarakat. Pada sisi lain struktur sosial dapat dilihat pada status kelompok-kelompok masyarakat, seperti distribusi kekayaan, penghasilan, kekuasaan dan prestise. Struktur sosial yang berkembang dalam masyarakat di dalam lintasan sejarah, perempuan ditempatkan di dalam posisi minoritas. Sementara itu, kepentingan status berdasarkan jenis kelamin bukan sesuatu yang bersifat universal. Dalam masyarakat pemburu-peramu dan beberapa kelompok budidaya perkebunan, perempuan mempunyai status yang tinggi, laki-laki dan perempuan berbagi secara adil dalam kekayaan, kekuasaan dan prestise, sekalipun tugas antara keduanya berbeda.

Akan tetapi, internalisasi nilai-nilai patriarkhi yang mengunggulkan peran dan status laki-laki telah mendukung terciptanya peran dan status perempuan yang bersifat

sekunder. Kondisi semacam itu pada dasarnya merupakan manifestasi dari diskriminasi sosial, politik, ekonomi, budaya, hukum dan agama terhadap perempuan. Karena itu dapat dikatakan bahwa persoalan-persoalan perempuan merupakan suatu manifestasi dari suatu bentuk hubungan yang asimetris antara jenis kelamin serta antar kelas dan ras. Berbagai upaya telah dan sedang dilakukan untuk membangkitkan kesadaran gender pada komunitas masyarakat internasional beserta perangkat hukumnya. Proses menuju kesadaran gender membutuhkan jangka waktu yang cukup panjang.

Oleh karena itu, untuk menciptakan kondisi tersebut memerlukan perubahan pola pikir, sikap, perilaku manusia menuju kesadaran baru yang disebut dengan keadilan dan kesetaraan gender. Meskipun tidak dipungkiri bahwa tatanan masyarakat yang selama ini terbentuk belum menempatkan proporsi manusia sesuai dengan harkat, kodrat dan martabatnya dalam alam demokratis. Sedangkan demokratisasi sebuah cara untuk memungkinkan masyarakat menentukan dan mengelola hidupnya sendiri melalui dialog, diskusi, aksi persamaan dan keadilan.

Dalam dua puluh tahun terakhir, gerakan perempuan menempuh jalur hukum internasional untuk mencari alat-alat perlindungan terhadap diskriminasi dan pelanggaran hak-hak perempuan yang terus berlangsung di masyarakat. Dengan tekun, organisasi-organisasi perempuan dan pihak-pihak lain yang peduli tentang emansipasi perempuan, berhasil mendorong badan-badan internasional dan pemerintah-pemerintah dunia agar menyusun konvensi-konvensi internasional yang dapat memperbaiki status dan kedudukan perempuan di masyarakat.<sup>155</sup>

Dalam pembahasan ini, akan penulis uraikan lebih sistematis dan terperinci mengenai berbagai instrumen hukum internasional yang telah dihasilkan oleh PBB

---

<sup>155</sup> Ibid, hal xviii

tentang perempuan, yang meliputi semua lingkup hidup seorang perempuan, termasuk perdagangan wanita, penghapusan perbudakan dan perdagangan manusia serta eksploitasi pelacur.

### 1. Deklarasi-Deklarasi PBB Mengenai Gender

Isu perempuan menjadi perhatian dunia bahkan muncul dalam agenda PBB. Hal ini disebabkan karena para perempuan yang memiliki perhatian terhadap persoalan bangsa sejak awal aktif terlibat pada pembentukan PBB, mempunyai tujuan untuk mencegah terjadinya perang, serta memperjuangkan adanya perdamaian dan keamanan. Selain itu, mereka juga sangat berkepentingan untuk memajukan ekonomi, melindungi HAM dari individu, tidak membedakan ras, jenis kelamin, kebangsaan dan agama.<sup>156</sup>

Seperti halnya paradigma-paradigma lainnya, feminisme juga bersandar pada sejumlah asumsi tertentu. Pertama adalah mengenai gender sebagai sebuah perbedaan antara perempuan dan laki-laki. Menurut Jill Steans, gender adalah:<sup>157</sup>

*(Gender) refers not to what men and women are biologically, but to the ideological and material relations which exist between them using the terms "masculine" and "feminine". In all society and all cultures there are certain emotional and psychological characteristics which are held to be essentially "male" and "female". Individuals who are born as biological males or females are usually expected to develop "masculine" or "feminine" character traits and behave in ways appropriate to their gender.*

(Gender tidak mengacu pada perbedaan biologis antara perempuan dan laki-laki melainkan hubungan ideologis dan material antara kedua kelompok jenis kelamin tersebut dengan menggunakan terminologi "maskulin dan 'feminim'". Setiap masyarakat dan kebudayaan memiliki karakteristik emosional dan psikologis tertentu tentang laki-laki dan perempuan dan oleh karena itu setiap individu diharapkan mampu menjalankan hidupnya berdasarkan karakter feminim dan maskulin dan berperilaku berdasarkan karakter tersebut).

---

<sup>156</sup> Ani Soetjipto (Peny), Hak-hak Politik Perempuan di Indonesia sebagaimana Tertuang dalam Konvensi, 2000, hal.62

<sup>157</sup> Jill Steans, gender and International Relations: An Introduction (Oxford Polity Press, 1998), hlm. 10

Dari definisi di atas dapat disimpulkan bahwa jender lebih merupakan seperangkat karakter dan perilaku tertentu yang diharapkan dimiliki oleh seseorang berdasarkan jenis kelamin (seks) yang dimilikinya- perempuan atau laki-laki- oleh masyarakat di sekitarnya.

Sebagai wujud perhatian dan kepedulian masyarakat internasional dalam mewujudkan keadilan gender, maka masyarakat bangsa-bangsa yang tergabung dalam Organisasi Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), pada tahun 1970-an mengadakan seminar di Moskow yang diprakarsai oleh PBB bersama dengan pemerintah Moskow pada tanggal 8-21 September tahun 1970, yang kemudian berhasil menetapkan decade pertama pembangunan perempuan, dengan fokus utama meningkatkan peran perempuan dalam pembangunan. Strategi peningkatan peran perempuan dalam pembangunan ini didasarkan pada suatu analisis yang lebih menfokuskan pada kaum perempuan ini.

Pada dasarnya asumsi bahwa permasalahan kaum perempuan berakar dari rendahnya kualitas sumber daya kaum perempuan itu sendiri. Hal tersebut mengakibatkan mereka tidak mampu bersaing dengan kaum lelaki dalam masyarakat termasuk dalam pembangunan. Oleh karena itu, harus ada usaha untuk menghilangkan diskriminasi yang menghalangi usaha mendidik kaum perempuan. Sehingga pada tahun 1971 Majelis Umum berhasil menetapkan Komisi Status Wanita PBB untuk bertugas memantau pelaksanaan hak perempuan dan berusaha mengambil langkah-langkah yang dianggap penting untuk meningkatkan status perempuan.

Akan tetapi, dalam prakteknya pembangunan selalu mempunyai dampak berbeda terhadap siapa yang diuntungkan, tidak saja mereka yang berada pada kelas pengambil kebijakan yang lebih diuntungkan dari pembangunan, melainkan ternyata pembangunan juga berbeda bagi kaum laki-laki yang lebih positif dibanding terhadap kaum perempuan.

Kenyataan ini akan menempatkan perempuan pada posisi yang terpinggirkan dari proses pembangunan.

Untuk itu, dalam kerangka perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, maka *Commision on the Status of Women (CSW)* membuat rekomendasi kepada Economic and Social Council (ECOSOC) untuk perbaikan kondisi politik, ekonomi, sosial serta status sipil bagi perempuan. Setelah berselang beberapa waktu CSW mengusulkan kepada PBB untuk merencanakan Internasional *Women's Years* pada tahun 1975.

Kemudian pada tahun 1975 diselenggarakan Konferensi Dunia dari Tahun Wanita Internasional atau Konferensi Dunia tentang Wanita Pertama tanggal 19 Juni-2 Juli 1975 di Mexico City. Konferensi Internasional pertama yang diselenggarakan oleh Perserikatan Bangsa Bangsa ini dihadiri pula oleh pemerintah Indonesia (Indonesia terpilih sebagai salah satu dari 46 Wakil Presiden Konperensi yang dihadiri oleh 133 negara, 10 organisasi antar pemerintah, 23 badan khusus (*specialized agencies*) dari PBB, 8 gerakan pembebasan dan 133 organisasi non- pemerintah atau LSM).

Tujuan Konferensi tersebut adalah mengumandangkan Deklarasi tentang Kesamaan Wanita dan Sumbangan mereka pada Pembangunan dan Perdamaian. Deklarasi ini menekankan bahwa Deklarasi PBB tentang Penghapusan Diskriminasi terhadap Wanita tahun 1967 menegaskan bahwa "Diskriminasi" terhadap wanita tidak sesuai dengan martabat manusia, kesejahteraan keluarga maupun masyarakat, menghambat partisipasi wanita atas dasar persamaan hak dan kewajiban dengan pria dalam kehidupan politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan di negaranya, dan merupakan kendala bagi pengembangan potensi wanita guna pengabdian pada bangsanya dan umat manusia.

Deklarasi Meksiko menggariskan hubungan antara status perempuan dalam sistem politik dan ekonomi internasional serta menekankan kebutuhan untuk

menerapkan Tata Ekonomi Internasional Baru dengan merujuk pada kebutuhan akan kerjasama internasional guna menghapuskan kolonialisme, pendudukan oleh bangsa asing, apartheid dan zionisme. Yang disebut terakhir menjadi sumber kontroversi yang serius. Deklarasi tersebut mendapatkan persetujuan dari negara peserta dengan 89 suara melawan 3, dan 18 abstain.<sup>158</sup>

Deklarasi Meksiko yang disetujui oleh Konferensi Internasional Dunia Tahun Perempuan Internasional (*World Conference of the International Women's Year*) adalah suatu konferensi pertama di tingkat internasional yang membahas masalah-masalah perempuan.<sup>159</sup> Deklarasi menunjuk pada Resolusi Majelis Umum PBB (3010/XXVII) yang menggariskan bahwa Tahun Wanita Internasional 1975 diperuntukkan bagi peningkatan kegiatan yang mendorong persamaan antara pria dan wanita, pengintegrasian wanita dalam keseluruhan kegiatan pembangunan, dan peningkatan sumbangan wanita bagi perdamaian dunia. Deklarasi ini juga menekankan bahwa peningkatan partisipasi wanita pada semua tingkat pengambilan keputusan jelas akan memberi sumbangan pada percepatan laju pembangunan dan pemeliharaan perdamaian. Akhirnya Deklarasi ini memutuskan antara lain:<sup>160</sup>

1. Menganjurkan dan mendorong penyusunan dan pelaksanaan kebijaksanaan dan program-program nasional yang diarahkan secara sadar untuk memungkinkan wanita memasuki lapangan kerja baru dan memainkan peranan baru yang sejalan dengan keperluan mereka untuk mewujudkan kepuasan diri sendiri dan memenuhi keperluan pembangunan nasional.
2. Mendesak negara-negara untuk mengadakan perubahan-perubahan yang perlu dalam kebijaksanaan sosial ekonomi mereka, karena wanita mempunyai hak untuk berpartisipasi dan memberi sumbangan pada keseluruhan upaya pembangunan.
3. Menekankan bahwa upaya dan langkah-langkah yang ditujukan untuk meningkatkan pengintegrasian wanita dalam pembangunan hanya dapat berhasil bila merupakan bagian integral dari pertumbuhan sosial ekonomi secara menyeluruh.

---

<sup>158</sup> Ani Soetjipto, op. cit, hlm. 26

<sup>159</sup> Ibid, hal. 27

<sup>160</sup> Syamsiah Achmad, op. cit, hlm. 320

Pada tahun 1975 Konferensi Tahun Wanita Internasional 1975 menyetujui rencana kegiatan dunia usaha untuk mencapai berbagai hal sehubungan dengan dengan wanita dan pembangunan. Adapun rencana kegiatan tersebut :<sup>161</sup>

1. Perubahan struktural dalam bidang sosial ekonomi perlu diadakan untuk memungkinkan perwujudan persamaan hak bagi wanita serta akses bagi mereka pada semua bidang pembangunan, pendidikan dan kesempatan kerja.
2. Dalam merumuskan strategi nasional dan rencana pembangunan perlu diambil langkah-langkah agar minat dan keperluan wanita diperhitungkan dalam penentuan sasaran-sasaran dan prioritas, serta upaya untuk memperbaiki keadaan dan meningkatkan sumbangan mereka pada proses pembangunan.
3. Upaya memperluas kesempatan bagi wanita untuk berpartisipasi dalam pembangunan memerlukan berbagai jenis langkah-langkah dan kegiatan dari masyarakat.
4. Kendala utama dalam menilai atau mengukur partisipasi wanita dalam pembangunan ekonomi ialah kurang lengkapnya data dan indikator untuk mengetahui keadaan mereka, dampak mereka terhadap proses pembangunan serta sebaliknya, dampak proses pembangunan pada keadaan mereka.
5. Semua sensus dan survey mengenai karakteristik seorang serta rumah tangga dan keluarga harus dilaporkan dan dianalisis dari segi perbedaan jenis atau seks (istilah gender belum digunakan waktu itu).

Konferensi Internasional PBB yang diadakan di Mexico City merupakan konferensi penting dan pertama yang membahas isu-isu wanita yang dianggap mendesak. Konferensi ini mengandung makna politis yang penting karena melibatkan semua negara di dunia dan berfokus pada masalah yang menjadi keprihatinan dunia seperti HAM, lingkungan hidup, pembangunan sosial dan perempuan.

Adapun tujuan penyelenggaraan konferensi internasional adalah untuk mencapai konsensus dari berbagai diskusi yang telah dilakukan bersama anggota PBB. Konferensi Internasional tentang Perempuan: dari Mexico City sampai Beijing.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> Ibid, hal. 321

<sup>162</sup> Ani Soetjipto, Kesadaran Gender dan Kelangsungan Hidup Pembangunan, Jakarta, 2000, hal 28

Dalam konferensi tersebut hak-hak perempuan dibicarakan sebatas upaya meninjau kembali apakah aturan/perundangan yang ada sesuai dengan instrumen internasional yang ada dan bagaimana upaya untuk memperkuatnya (*enforcement*).

Selain mencanangkan Dekade Internasional tentang perempuan, muncul pula gagasan untuk membuat draft mengenai hak-hak perempuan yang dapat berlaku universal, yang kemudian dikenal dengan Konvensi Perempuan. Konferensi internasional di Mexico City dan Kopenhagen merupakan pertemuan yang paling istimewa karena untuk pertama kalinya dilaksanakan pertemuan NGO internasional yang berlangsung secara paralel dengan pertemuan resmi delegasi antarnegara.<sup>163</sup>

Adapun topik-topik yang dibicarakan dalam konferensi tersebut adalah:<sup>164</sup>

1. Peningkatan partisipasi perempuan dalam angkatan kerja
2. Perlakuan yang lebih baik terhadap tenaga kerja perempuan yang mencerminkan prinsip-prinsip dalam konvensi ILO
3. Kesehatan dan pendidikan
4. Konsep keluarga dalam masyarakat moderen
5. Kependudukan dan trend demografi
6. Perumahan dan berbagai fasilitas yang berhubungan dengan itu
7. Masalah-masalah sosial yang mempengaruhi perempuan seperti kesempatan yang sama untuk mendapatkan pelayanan sosial, perempuan migran, orang tua, kriminalitas perempuan, prostitusi dan *trafficking*.

Kemudian pada tanggal 14-30 Juli 1980 Konferensi Internasional kedua diselenggarakan di Kopenhafen. Tema yang dibahas dalam konferensi tersebut adalah “pekerjaan, kesehatan dan pendidikan”. Bagian terpenting dari konferensi kedua adalah diadopsinya “Konvensi Perempuan” sebagai dokumen internasional yang dapat diratifikasi oleh negara-negara anggota PBB. Pentingnya konferensi perempuan ini dapat

---

<sup>163</sup> Ibid

<sup>164</sup> Ibid, hal. 29

dilihat dari penandatanganan segera konvensi tersebut oleh enam puluh negara dan saat ini telah diratifikasi oleh lebih dari 65 negara.<sup>165</sup>

Konvensi ini dapat dikatakan sebagai dokumen internasional yang penting untuk menciptakan kesetaraan perempuan. Konvensi ini memuat kesamaan hukum bagi perempuan sebagai warga negara dan diakuinya hak-hak bagi perempuan dalam lingkup domestik dan dalam lingkungan keluarga. Konvensi ini mencerminkan seperangkat nilai dan norma sekaligus instrumen negara yang meratifikasinya.

Konferensi internasional yang kedua juga menghasilkan *Conpenhagen Programme for Action* yang difokuskan untuk mendukung peran perempuan dalam proses pembangunan melalui peningkatan pendidikan, pelayanan kesehatan, akses pada pasar tenaga kerja dan mendukung peran perempuan di bidang pertanian.<sup>166</sup>

Konferensi internasional ketiga diselenggarakan di Nairobi pada tahun 1985 mengambil tema “*Equality, Development and Peace*”. Tujuan dari Konferensi Nairobi adalah untuk meninjau pencapaian dari satu dekade internasional tentang perempuan dan mencatat kemajuan yang telah dicapai. Hasil dari konferensi ini adalah *Nairobi Forward Looking Strategies for the Advancement of Women to the year 2000*.<sup>167</sup> Dalam dokumen itu masih menyoroti fakta bahwa masih didapati ketidaksetaraan antara laki-laki dengan perempuan terutama di banyak negara berkembang dan kemiskinan (*proverty mass*) dan keterbelakangan yang dihadapi sebagian besar perempuan di muka bumi ini. Diidentifikasi bahwa “*gender differences*” merupakan faktor yang menyebabkan terjadinya diskriminasi antara laki-laki dan perempuan.<sup>168</sup>

---

<sup>165</sup> Any Soejipto (Peny) dalam Poerwandri, Hak-hak Politik Perempuan Indonesia Sebagaimana tertuang dalam Konvensi, 2000, hal. 68.

<sup>166</sup> Ibid, hlm. 28

<sup>167</sup> Ibid, hlm. 29

<sup>168</sup> Ibid

Konferensi internasional keempat tentang perempuan berlangsung di Beijing pada tahun 1995. Konferensi itu secara tegas memperkuat komitmen mengenai hak-hak perempuan yang telah diadopsi sebelumnya pada konferensi tentang HAM di Wina tahun 1993. Pada konferensi Wina dinyatakan bahwa hak asasi perempuan bersifat universal, tidak terbagi (*invisible*) dan termasuk di dalamnya hak ekonomis, sosial, budaya, serta hak sipil dan politis. Integrasi hak asasi perempuan dalam hak asasi manusia yang universal, yang menjadi tonggak bersejarah dalam hasil Konferensi Internasional Perempuan Keempat di Beijing 1995.<sup>169</sup>

Hasil Konferensi Internasional di Beijing adalah penegasan secara global mengenai peran sentral dari Hak Asasi Manusia dalam memperjuangkan persamaan/kesetaraan gender. *Platform for Action dan 12 Areas of concern* yang menjadi kesepakatan adalah :<sup>170</sup>

1. Perempuan dan kemiskinan
2. Perempuan dan pendidikan serta pelatihan
3. Perempuan dan kesehatan
4. Kekerasan terhadap perempuan
5. Perempuan dalam konflik bersenjata
6. Ketimpangan ekonomi
7. Perempuan dan Politik dan Pengambilan Keputusan
8. HAM perempuan
9. Mekanisme institusional
10. Perempuan dalam Media
11. Perempuan dan Lingkungan hidup
12. Hak anak perempuan.

Kesemuanya itu mencerminkan penguatan kembali prinsip yang telah tercantum dalam konvensi perempuan dan berbagai perjanjian yang ada tentang hak asasi manusia khususnya dalam hal perbaikan dan peningkatan hak-hak asasi perempuan dari tindakan

---

<sup>169</sup> Ibid, hal. 30

<sup>170</sup> Suryochondro dalam Soejipto, 2000, hal. 69

diskriminasi maupun praktek-praktek ketidakadilan yang lain seperti masalah *women trafficking* dengan mengupayakan terbentuknya suatu instrumen-instrumen sebagai jaminan dalam peningkatan hak hak asasi perempuan.

## **2. Lahirnya Konvensi CEDAW**

### **a. Latar Belakang Konvensi**

Perempuan di seluruh dunia telah sepakat melakukan komitmen bersama untuk memajukan persamaan hak, pembangunan dan perdamaian bagi setiap perempuan di mana pembangunan dan perdamaian bagi seluruh perempuan di mana saja demi kepentingan seluruh umat manusia. Hal ini terlihat adanya kemauan serta keinginan perempuan yang merasa terpanggil untuk memperjuangkan kaumnya melalui berbagai suatu konferensi dunia tentang perempuan.<sup>171</sup>

Konferensi dunia tentang perempuan yang diawali di Meksiko, Kopenhagen tahun 1980, Kairo 1990, Beijing 1995, dan New York 2000. Konferensi tersebut pada intinya berusaha untuk memperjuangkan hak-hak asasi perempuan sebagai warga negara yang memiliki hak untuk memperoleh kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dalam berbagai bidang pembangunan yang telah diakui bahwa kedudukan perempuan pada dasa warsa terakhir ini telah mengalami kemajuan pada beberapa segi kehidupan, namun kemajuan tersebut masih belum merata, pembedaan antara laki-laki dan perempuan masih tetap bertahan; dan kendala-kendala utama tetap ada, yang berdampak membahayakan kesejahteraan bangsa-bangsa di dunia.<sup>172</sup>

Dalam hal menyelesaikan berbagai kesulitan dan kendala guna mendorong kemajuan pemberdayaan sekaligus kemampuan perempuan di seluruh dunia maka perlu diambil tindakan yang segera dengan tekad, semangat, harapan, kerjasama dan

---

<sup>171</sup> Any Soetjipto, *Konsep dan teknik Penelitian Gender*, Jakarta, 2000, hal.33

<sup>172</sup> Ibid. hal. 34

solidaritas, pada masa kini dan untuk membawa kita maju keabad mendatang. Untuk mewujudkan keinginan persamaan hak dan martabat manusia yang menjadi sifat laki-laki dan perempuan serta tujuan dan prinsip-prinsip lainnya yang dimuat dalam Piagam PBB salah satunya adalah Konvensi tentang Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) yang disetujui oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 18 Desember 1979.<sup>173</sup>

Kemudian atas dasar pertimbangan PBB dan resolusi Dewan Ekonomi dan Sosial PBB dibuat suatu kerangka kerja bagi suatu perangkat internasional yang bertujuan untuk merumuskan secara eksplisit masalah kekerasan terhadap perempuan. Mengingat terbatasnya peluang perempuan untuk mencapai persamaan hukum, sosial, politik dan ekonomi dalam masyarakat antara lain karena berlanjutnya dan endemiknya kekerasan. Dengan memperhatikan hak-hak dan prinsip-prinsip yang telah diakui dalam perangkat-perangkat internasional termasuk Deklarasi Umum tentang Hak Asasi Manusia, Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.<sup>174</sup>

Maka Pada tanggal 18 Desember 1979 Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa telah menyetujui konvensi tersebut. Untuk efektivitas pelaksanaan CEDAW dalam mendukung penghapusan kekerasan terhadap perempuan, maka Majelis Umum PBB telah mengadopsi pada tanggal 20 Desember 1993 berdasarkan resolusi Majelis Umum No. 48/104. Dalam konvensi ini tidak akan mempengaruhi asas dan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan nasional yang mengandung asas persamaan hak antara laki-laki dan perempuan. Sedangkan dalam pelaksanaannya

---

<sup>173</sup> Ibid

<sup>174</sup> Disarikan dari Peter Boehr, et. Al., Instrumen Internasional Pokok hak-hak Asasi Manusia, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta 1997, hal. 13

ketentuan dalam konvensi wajib disesuaikan dengan tata kehidupan masyarakat yang meliputi nilai-nilai budaya, adat istiadat serta norma-norma keagamaan yang masih berlaku dan diikuti secara luas oleh masyarakat internasional.

CEDAW adalah salah satu diantara beberapa instrument Hak Asasi Manusia yang paling penting yang ditetapkan oleh PBB. Dalam teorinya, perlindungan terhadap perempuan tidak terintegrasi dalam instrumen Hak Asasi Manusia yang ditetapkan oleh PBB. Dalam Piagam PBB 1945 telah diakuinya kesetaraan hak-hak antara laki-laki dan perempuan. Akan tetapi, ada banyak faktor yang ternyata prakteknya bagi kaum perempuan tidak bisa mendapatkan haknya setara dengan laki-laki.<sup>175</sup>

CEDAW merupakan suatu instrumen penting dalam mewujudkan keadilan dan kesetaraan bagi perempuan, dimulai sejak 27 tahun yang lalu saat diselenggarakannya Konferensi Perempuan sedunia yang diprakarsai oleh PBB pada tahun 1975 di Mexico City. Tidak lama kemudian, 23 tahun yang lalu, PBB menetapkan CEDAW tahun 1979, satu-satunya konvensi PBB yang khusus mengatur tentang perlindungan terhadap perempuan. Dalam CEDAW juga tercakup hak-hak yang sudah diatur dalam konvensi-konvensi sebelumnya.<sup>192</sup>

Pada Juni 2002, menurut situs tentang CEDAW di website PBB, ada 171 negara telah menjadi anggota Konvensi- jumlah itu hampir mencapai 90 % dari jumlah keseluruhan anggota PBB, 97 negara menandatangani Konvensi, 170 negara melakukan ratifikasi, aksesi (*accession*), ataupun suksesi (*succession*). Amerika Serikat adalah satu-satunya negara industri terbesar yang tidak melakukan ratifikasi terhadap CEDAW ini, hanya menjadi pihak yang ikut menandatangani.<sup>176</sup>

---

<sup>175</sup> Amnesty Internasional Document, Al. Index : Act 30 /04/1998, hal 222 <sup>192</sup>

Ibid

<sup>176</sup> [www.un.org/women/daw/cedaw](http://www.un.org/women/daw/cedaw)

CEDAW adalah konvensi yang paling spesifik mengatur tentang hak-hak perempuan dan menekankan pada dihapusnya diskriminasi terhadap perempuan dalam segala aspek kehidupan. Meskipun ketentuan mengenai kekerasan terhadap perempuan tidak begitu banyak diatur selain masalah perdagangan perempuan dan prostitusi (Pasal 6), akan tetapi konvensi ini menekankan pada upaya perlindungan terhadap perempuan melalui perubahan instrumen hukum pidana (Pasal 2), serta perubahan budaya dan pola pikir yang diskriminatif terhadap perempuan (Pasal 5). Sebagai gantinya, pada tahun 1993, Majelis Umum PBB dalam resolusi No 39/7/1993 membentuk suatu Komite untuk Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan yang disertai tugas untuk mengeluarkan sejumlah rekomendasi menyangkut *gender based violence* (kekerasan berbasis gender) dan menyediakan sumber-sumber hukum lain yang mengikat secara internasional menyangkut persoalan Kekerasan terhadap Perempuan.

Dalam Rekomendasi No.12 yang diberlakukan tahun 1989, Komite Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita meminta tiap negara untuk memasukkan dalam laporan mereka mengenai informasi tentang data kekerasan terhadap perempuan di negaranya dan bagaimana langkah-langkah yang ditempuh untuk menghapuskan kekerasan itu. Rekomendasi Umum No. 19/36 yang dibuat tahun 1992 menguraikan tentang Kekerasan terhadap Perempuan dan secara eksplisit mengatakan bahwa *gender based violence* adalah bentuk diskriminasi yang mengekang perempuan untuk menikmati hak dan kebebasan dasar mereka setara dengan para laki-laki dan meminta kepada negara anggota untuk memperhatikan keadilan gender itu dalam pembuatan hukum dan kebijakan di negaranya.<sup>177</sup>

---

<sup>177</sup> Ibid

Dasar-dasar keadilan gender dalam CEDAW dimuat dalam Pasal 1 Konvensi ini yaitu mendefinisikan diskriminasi dan *Gender based violence*, diskriminasi didefinisikan sebagai:

*“Sebagai suatu perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang didasarkan atas jenis kelamin yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya”.*

Sedangkan Gender based violence defenisinya adalah :

*“Kekerasan terhadap perempuan yang berbasis jender yang menyebabkan perempuan yang bersangkutan menderita fisik, seksual dan psikologis serta disertai tindakan dan kekerasan.”<sup>178</sup>*

Untuk itu, dapat disimpulkan bahwa definisi tentang diskriminasi itu sudah mencakup tentang *gender based violence*. Dalam Rekomendasi Umum No. 12 juga menguraikan secara spesifik pasal-pasal dalam CEDAW dan bagaimana hubungannya dengan kekerasan terhadap perempuan. Wilayah yang didiskusikan antara lain : tradisi/adap istiadat, kebiasaan dan praktek-praktek yang berlaku, segala bentuk perdagangan, eksploitasi dan pelacuran perempuan kekerasan dan persamaan upah dalam bekerja, kekerasan dan kesehatan, perempuan bekerja dan kekerasan dan persamaan upah dalam bekerja, kekerasan dan kesehatan, perempuan bekerja dan kekerasan dalam keluarga.

Adapun dasar argumentasinya adalah bahwa ada tradisi dan adat isitiadat tertentu menempatkan perempuan dalam posisi subordinat ataupun memiliki peran *stereotype* yang domestik, pandangan semacam ini mengekalkan praktik yang bermacam-macam, misalnya kekerasan dan pemaksaan. Kepercayaan semacam itu seringkali digunakan

---

<sup>178</sup> Declaration on the Elimination of Violence against Women G.A. res. 48/104, 48. U.N. GAOR Supp. No. 49 at 217, U.N. Doc A/48/49 (1993) <sup>196</sup> Ibid

sebagai alat pembenaran untuk melakukan kekerasan dengan alasan melindungi dan mengontrol perempuan, itulah sebabnya perempuan terampas hak-hak dan kebebasannya untuk menikmati kesetaraan dengan laki-laki. Dalam rekomendasi juga mengarahkan agar negara pihak menggambarkan tiap-tiap persoalan secara rinci dalam laporannya, langkah-langkah yang diambil untuk mencegah dan menghukum pelakunya dan bagaimana daya efektif dari usaha-usaha yang ditempuh itu<sup>196</sup>.

Dari pemaparan di atas, maka jelaslah bahwa dalam CEDAW 1979 ada satu hal yang harus digarisbawahi yaitu: hak asasi perempuan adalah hak asasi manusia. Seringkali kita menganggap bahwa dengan adanya konvensi, maka hak asasi manusia akan terjamin. Akan tetapi ternyata tidak sesederhana itu persoalannya, dalam prakteknya negaralah yang memiliki kewenangan dalam mengatur dan melindungi hak asasi individu warga negaranya, jadi jika ada warga negara yang tidak bisa menikmati hak asasinya, dan tidak dilindungi oleh negara, maka tidak ada lagi mekanisme lain yang bisa diharapkan. Apalagi jika dalam konvensi tidak diatur mengenai pemberian sanksi. Meskipun terdapat mekanisme pengaduan ke badan PBB (misalnya saja komisi, ataupun subkomite) pada kasus-kasus tertentu dimana ditemukan pelanggaran hak asasi manusia, maka dimungkinkan pengaduannya ke komisi atau sub komisi, akan tetapi ada beberapa kesulitan penegakan mekanisme semacam ini, antara lain:

1. *Badan khusus PBB akan melakukan penyelidikan dan menghukum pelaku kekerasan demi terciptanya perdamaian dan keamanan*
2. *Melakukan penafsiran terhadap perbedaan yang timbul disebabkan karena asdanaya perbedaan politik, budaya dan geografis*
3. *Badan khusus PBB tidak akan mengintervensi urusan doemstik Negaranegara*
4. *Memberikan kebebasan dan hak-hak kepada setiap orang untuk secara langsung minta jaminan danbantuan kepada badan khusus PBB*
5. *Beberapa badan khusus tidak memiliki keputusan hukum yang mengikat*

6. *Beberapa Negara yang berdaulat telah mengakui hak-hak universal, tetapi belum dokumen tersebut belum sepenuhnya diterapkan dalam hukum nasional masing-masing.*<sup>179</sup>

#### **b. Prosedur Pengaduan Pelanggaran atas CEDAW**

Selama proses pembahasan CEDAW sejak tahun 1976, muncul persoalan mengenai prosedur pengaduan CEDAW atas kejahatan berat internasional, seperti apartheid dan diskriminasi ras, selain juga diskriminasi terhadap perempuan. Pada tahun 1993 diadakan Konferensi Hak Asasi Manusia sedunia di Wina dan dinyatakan perlu adanya prosedur baru untuk memperkuat pelaksanaan komitmen tentang persamaan pada perempuan dan hak asasi perempuan. Maka para delegasi meminta kepada Komisi Kedudukan Perempuan PBB (*UN Commission on the Status of Women, atau disingkat CSW*) dan Komite Penghapusan Diskriminasi terhadap perempuan agar secepatnya mempertimbangkan kemungkinan adanya hak melakukan pengaduan (*Right of Petition*) dengan mempersiapkan suatu Optional Protocol atau Protocol tambahan pada CEDAW.

Kemudian antara bulan September dan Oktober 1994 diadakan pertemuan pakar di *Maastricht Centre for Human Rights di University of Limburg*. Kelompok pakar tersebut menghasilkan suatu draft protokol tambahan pada CEDAW. Draft Protokol tambahan tersebut dimaksudkan untuk dapat memberdayakan CEDAW, dan untuk menerima pengaduan melalui dua prosedur, yaitu prosedur pengaduan oleh individu dan prosedur penyelidikan (*inquiry*). CEDAW dapat melakukan pemeriksaan (*investigation*) dari suatu pelanggaran yang sistematis dan serius atas CEDAW.<sup>180</sup>

Dalam sidang bulan Januari-Februari 1995 CEDAW menerima Suggestion 7 yang menjabarkan elemen yang perlu dicantumkan dalam suatu protokol. Walaupun CEDAW tidak menerima draft *Maastricht*, tetapi *Suggestion 7* pada dasarnya menerima

---

<sup>179</sup> Werner Levi, *Contemporary International Law*, Westview Press, hal 91

<sup>180</sup> *Ibid*

isi dari Draft Maastricht. Dalam sidang tahunan tahun 1995 CSW menerima suatu draft resolusi yang meminta Sekjen PBB untuk meminta para pemerintah, *Intergovernmental Organization (IGO)* dan *Non-Governmental Organization (NGO)* untuk menyampaikan pandangannya mengenai suatu protocol tambahan CEDAW dalam Pasal 7. Komisi Status Wanita juga meminta Sekjen PBB untuk menyusun suatu laporan berisikan komentar dan pandangan tersebut, untuk dibicarakan dalam kelompok kerja pada sidang tahunan CSW 1996, dengan maksud untuk dapat menguraikan suatu protocol tambahan pada CEDAW.

Elemen yang perlu dimasukkan dalam protokol tambahan diusulkan oleh CEDAW dalam Pasal 7 adalah:<sup>181</sup>

1. Negara peserta (state party) konvensi harus mempunyai pilihan untuk meratifikasi atau akses pada optional protocol.
2. Ada dua prosedur, yaitu prosedur komunikasi (communication procedure) dan prosedur penyidikan (inquiry procedure).
3. Komunikasi dapat disampaikan oleh seorang individu, kelompok atau organisasi yang dirugikan yang disebabkan karena pelanggaran hak-hak seperti ditetapkan dalam konvensi, atau disampaikan oleh orang atau kelompok yang mempunyai perhatian yang cukup pada persoalan ini.
4. Komunikasi dilakukan secara tertulis dan konfidensial
5. Penerimaan (admissibility) suatu komunikasi harus memenuhi syarat-syarat :
  1. Suatu komunikasi tidak dapat diterima (inadmissible) apabila suatu negara peserta konvensi tidak meratifikasi atau akses pada optional protocol.
  2. Tidak boleh anonim (anonymous)
  3. Harus mengemukakan suatu dugaan keras adanya pelanggaran atas hak (alleged violation of rights) atas tuduhan keras adanya kegagalan suatu negara peserta untuk melaksanakan kewajiban sesuai dengan ketentuanketentuan konvensi.
  4. Komunikasi adalah mengenai tindakan atau kelalaian (omission) yang terjadi setelah negara peserta itu meratifikasi atau akses pada konvensi, kecuali apabila pelanggaran atau kegagalan untuk melaksanakan kewajiban itu atau dampaknya berlanjut setelah protokol itu berlaku bagi negara peserta itu.
  5. Tidak merupakan penyalahgunaan hak untuk menyampaikan komunikasi.

---

<sup>181</sup> Informal Note dari optional protocol tanggal 20 Februari 1996 tentang CEDAW dalam pasal 9

6. Apabila kasus yang sama sedang diperiksa oleh prosedur internasional lainnya, maka komite dapat menyatakan bahwa komunikasi itu tidak dapat diterima, kecuali apabila dianggap bahwa prosedur itu diulur-ulur tanpa alasan (*unreasonably prolonged*).
7. Komunikasi tidak dapat diterima apabila pengaju komunikasi tidak mampu menyampaikan informasi substantif yang cukup.
8. Sambil menunggu pemeriksaan suatu komunikasi, komite berhak meminta adanya suatu *status quo* dan negara peserta perlu melakukan upaya untuk mengatasinya agar dapat dihindarkan adanya kerusakan yang berkelanjutan (*irreparable harm*).
9. Walaupun Negara Peserta akan diberi informasi secara konfidensial mengenai sifat dari komunikasi itu, identitas pengaju komunikasi tidak akan dibuka kecuali dengan persetujuan yang bersangkutan.
10. Dalam suatu jangka waktu yang ditetapkan, Negara Peserta akan menyampaikan jawaban, mengenai upaya perbaikan yang dilakukan. Pada waktu penyampaian pemeriksaan berlanjut, komite akan bekerjasama dengan para pihak untuk memungkinkan pencapaian penyelesaian, dan apabila tercapai akan dimasukkan dalam laporan konfidensial komite.
11. Komite akan menentukan prosedur, mengadakan pertemuan tertutup pada waktu melakukan pemeriksaan. Komite, dengan persetujuan Negara Peserta bersangkutan, dapat melakukan kunjungan ke wilayah negara itu.
12. Komite akan menerima dan menyampaikan pandangan serta rekomendasi apa saja kepada pihak-pihak yang bersangkutan.
13. Apabila seluruh Komite menganggap bahwa komunikasi itu dapat dipertanggungjawabkan, komite dapat memberikan rekomendasi mengenai langkah-langkah perbaikan, bentuk langkah-langkah untuk melaksanakan kewajiban seperti ditentukan oleh konvensi. Negara Peserta akan memperbaiki pelanggaran dan melaksanakan rekomendasi itu. Juga akan diberikan jaminan dilakukannya perbaikan yang sesuai termasuk perbaikan kerusakan yang mencukupi. Juga akan disampaikan laporan kepada komite, dalam suatu jangka waktu tertentu, disertai dengan rincian dari langkah-langkah perbaikan yang dilakukan.
14. Komite mempunyai wewenang untuk memulai dan melanjutkan diskusi mengenai langkah-langkah perbaikan dan mempunyai wewenang meminta negara peserta untuk memasukkan informasi itu dalam laporan seperti ditetapkan Pasal 18 konvensi.
15. Dalam laporannya, komite akan menyusun secara singkat sifat dari komunikasi yang telah diterima dan pernyataan dan negara peserta bersangkutan, serta pandangan dan rekomendasi yang diberikan.
16. Komite mempunyai wewenang untuk mendelegasikan tanggungjawabnya pada suatu kelompok kerja itu akan memberikan laporan kepada komite, dan hanya komite yang mempunyai wewenang menerima pandangan dan memberikan rekomendasi.
17. Apabila komite menerima informasi yang dapat dipercaya yang menunjukkan adanya pelanggaran yang serius atau sistematis atas hak atau pengabaian atas pelaksanaan kewajiban seperti ditetapkan oleh konvensi. Komite mempunyai hak meminta negara peserta bersangkutan

untuk bekerjasama dalam pemeriksaan dan dalam penyampaian hasil observasi.

18. Setelah memperhatikan hasil observasi dan setiap informasi yang relevan, komite mempunyai wewenang untuk menugaskan seorang anggota komite atau lebih untuk melakukan penyelidikan dan segera memberikan laporan kepada komite.
19. Penyidikan dengan bekerjasama, dan dengan persetujuan negara peserta, dapat dilakukan dengan mengadakan kunjungan ke wilayah negara itu.
20. Menyusul pemeriksaan dari temuan itu, yang akan disampaikan kepada negara peserta, maka negara bersangkutan mempunyai waktu tertentu untuk menyampaikan hasil observasinya sebagai jawaban.
21. Penyidikan dilakukan secara konfidensial, dan pada setiap tahap dilakukan dengan kerja sama negara peserta.
22. Setelah menyelesaikan semua langkah tersebut, komite berwenang untuk menerbitkan laporan.
23. Komite akan memberikan dorongan kepada negara peserta untuk mendiskusikan langkah-langkah yang dilakukannya sebagai akibat dari penyidikan tersebut. Diskusi itu dapat dilanjutkan sampai tercapai suatu hasil yang memuaskan. Komite dapat meminta negara peserta untuk menyampaikan jawaban atas penyidikan itu dalam laporan seperti ditetapkan dalam Pasal 18 CEDAW.
24. Dengan ratifikasi atau akses pada *Optional Protocol*, negara peserta akan membantu komite dalam penyidikan dan mencegah adanya setiap hambatan, atau dikorbankannya setiap orang yang memberikan informasi atau membantu Komite dalam mencari keterangan.<sup>182</sup>

Dengan adanya *optional protocol* pada konvensi ini, maka diperoleh kejelasan mengenai mekanisme, dimana dengan adanya sistem pelaporan, individu pun bisa mengajukan pengaduan atas pelanggaran atas hak-haknya yang dilakukan oleh pemerintah seperti yang sudah diatur dalam konvensi.

Selain itu, keberadaan *optional protocol* dapat meningkatkan mekanisme penegakan prinsip-prinsip CEDAW karena dapat memberikan daya paksa kepada negara peserta protokol yang ingin mencegah adanya pengaduan dari warga negara tentang pelanggaran terhadap hak-hak perempuan, berusaha untuk mengubah kebiasaan-kebiasaan dan hukum yang masih diskriminatif, meningkatkan pemahaman tentang

---

<sup>182</sup> Anonim, *Why Are We Still Waiting*, op. cit, hal. 3

prinsip-prinsip CEDAW bagi negara maupun individu dan menciptakan kesadaran hukum tentang hak-hak perempuan bagi masyarakat luas. Indonesia sudah menandatangani *optional protocol* pada tanggal 28 Februari 2000.<sup>183</sup>

### c. Kewajiban Negara sebagai Pihak CEDAW

Setiap negara dianjurkan untuk memberikan laporan tertulis<sup>184</sup> mengenai pelaksanaan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan di negara masing-masing. Dengan adanya sistem pelaporan maka konvensi akan lebih nyata dan sekaligus lebih berperan dalam peningkatan kesadaran untuk mewujudkan keadilan gender. Perkiraan mengenai kondisi perempuan di negara-negara yang bersangkutan akan menunjukkan hal-hal apa saja yang masih perlu untuk diubah dalam rangka meningkatkan kondisi mereka. Laporan-laporan yang masih menggambarkan kondisi perempuan yang tidak menguntungkan, serta sangat berarti untuk mendesak pemerintah di negara bersangkutan guna melaksanakan kewajiban mereka untuk memperbaiki kondisi perempuan. Sistem pelaporan juga berperan sebagai sistem monitoring bagi negaranegara peserta.

Kebanyakan negara mendelegasikan tugas pembuatan laporan kepada badan yang mengurus masalah perempuan (biasanya Kantor Menteri Pemberdayaan Perempuan), di beberapa negara dapat meminta NGO untuk membantu dan bekerja sama dalam mempersiapkan laporan ini. Pemerintah Indonesia sudah membuat laporan sebanyak tiga kali, antara lain:<sup>185</sup>

1. Laporan pertama dibuat tahun 1987, memuat tentang sejauh mana Indonesia mengakomodasi prinsip-prinsip CEDAW di tingkat perundang-undangan;
2. Laporan kedua, merupakan laporan gabungan II dan III untuk kurun waktu 1985-1995 yang diajukan ke komite tanggal 2 Februari 1998, memuat tentang upaya pencegahan perdagangan, pembentukan Komnas HAM, dan penanganan pelacuran.

---

<sup>183</sup> Ibid

<sup>184</sup> CEDAW 1979, op. cit, Pasal 18

<sup>185</sup> Ibid

Untuk mengantisipasi apabila ada laporan-laporan dari pemerintah yang kurang lengkap, maka PBB memungkinkan mekanisme pembuatan laporan dari NGO sebagai laporan alternatif. Laporan alternatif disusun oleh kelompok perempuan untuk pemantauan pelaksanaan konvensi. Di Indonesia, kelompok ini terdiri dari LBH Apik Jakarta, Solidaritas Perempuan, Akatiga, YLBHI, Srikandi Law Office, Kalyana Mitra, dan beberapa LSM lain.

Negara yang sudah meratifikasi konvensi wajib membuat peraturan perundangan yang bertujuan untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan.

Untuk itu negara harus membuat struktur dan infrastruktur yang mendukung terciptanya kondisi yang diinginkan oleh konvensi, diantaranya adalah menempatkan perempuan secara kualitatif dalam memainkan peran sebagai penentu kebijakan politik dan ekonomi karena disadari bahwa kondisi kaum perempuan memang belum banyak berubah.

Kewajiban negara untuk membuat peraturan perundang-undangan di berbagai level yang mendukung pelaksanaan pasal tersebut bukan hanya lembaran peraturan saja. Dalam pelaksanaannya ada sebuah komite yang akan mengawasi penerapan CEDAW di setiap negara peserta. Pengawasan ini memperkecil kemungkinan negara peserta untuk melanggar komitmennya apalagi sistem pelaporan yang harus dibuat oleh negara peserta harus mengemukakan perkembangan yang ada di negara masing-masing sehubungan dengan pelaksanaan konvensi.

Adapun Deklarasi Kekerasan terhadap Perempuan, menyebutkan beberapa kewajiban negara berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap perempuan antara lain :

1. Negara harus mengutuk kekerasan terhadap perempuan;

2. Tidak berlindung dibalik pertimbangan adat, tradisi, atau keagamaan untuk menghindari tanggung jawab;
3. Meneruskan cara-cara yang benar dan tidak menunda-nunda kebijakan untuk menghapuskan kekerasan terhadap perempuan melalui :
  1. meratifikasi atau akses pada CEDAW,
  2. menghentikan kebiasaan melakukan kekerasan terhadap perempuan;
  3. melakukan usaha terus menerus untuk mencegah dan mengusut kekerasan terhadap perempuan;
  4. menghukum para pelaku kekerasan terhadap perempuan sesuai perundang-undangan nasional, baik yang dilakukan negara maupun perorangan;
  5. mengembangkan sanksi hukum, baik pidana, perdata dan administratif dalam perundang-undangan nasional, untuk menghukum dan menindak kesalahan-kesalahan yang telah menyebabkan perempuan menjadi korban kekerasan;
  6. perempuan yang mengalami kekerasan harus diberi akses luas pada mekanisme peradilan;
  7. menjamin dalam perundang-undangan nasional, adanya sanksi dan kompensasi yang adil dan efektif atas kerugian yang diderita akibat kekerasan;
  8. memberikan informasi tentang hak-hak perempuan yang mengalami kekerasan dalam rangka memperjuangkan tuntutan melalui mekanisme peradilan;
  9. memperhitungkan sebaik-baiknya bentuk kerjasama tertentu yang dapat disumbangkan organisasi-organisasi non pemerintah;
  10. mengembangkan secara menyeluruh pendekatan-pendekatan preventif dengan segala perangkat hukum, politik, administrasi dan budaya guna meningkatkan perlindungan perempuan dari segala bentuk kekerasan;
  11. menjamin tidak terjadi pengorbanan perempuan dari segala bentuk kekerasan;
  12. menjamin tidak terjadi pengorbanan perempuan akibat hukum yang tidak peka jender, praktek pemerasan ataupun campur tangan lainnya;
  13. memberikan jaminan atas perluasan secara maksimal kesempatan untuk mencapai sumber daya, dan bila dipandang perlu memasukkannya dalam kerangka kerjasama internasional, sehingga perempuan yang menjadi korban kekerasan dan, bila dimungkinkan, anak-anak mereka, mendapatkan bantuan khusus seperti rehabilitasi, bantuan pengasuhan dan pemeliharaan anak, program-program bimbingan, pelayanan kesehatan dan sosial, fasilitas-fasilitas, termasuk struktur pendukung;
  14. memberlakukan semua perlakuan yang layak untuk meningkatkan keamanan serta rehabilitasi fisik maupun psikologis perempuan korban kekerasan dan anak-anak mereka; memasukkan dalam anggaran pemerintah sumber daya yang mencukupi untuk membiayai kegiatankegiatan yang berhubungan dengan penghapusan kekerasan terhadap perempuan;
  15. menetapkan perangkat peraturan yang menjamin bahwa para penegak hukum dan pemerintahan melaksanakan tanggung jawabnya untuk menetapkan kebijakan-kebijakan dalam rangka mencegah dan mengusut kekerasan terhadap perempuan;

16. memberikan pelatihan kepada para penegak hukum dan pemerintahan agar peka akan arti pentingnya keadilan jender, mengadopsi perangkat peraturan yang layak, khususnya dalam bidang pendidikan, untuk memodifikasi pola-pola perilaku sosial dan budaya pria dan wanita, dan menghilangkan prasangka, praktik adat dan praktik-praktik lain atas dasar pemikiran inferioritas dan superioritas seksual dan stereotip peran lelaki dan perempuan;
17. mengembangkan penelitian, pengumpulan data dan mengkompilasi statistik, khususnya yang rentan terhadap kekerasan; memasukkan dalam laporan sebagaimana dinyatakan oleh perangkat-perangkat hak asasi manusia yang relevan yang dikeluarkan oleh PBB, informasi yang berkaitan dengan kekerasan terhadap perempuan dan langkah-langkah yang diambil untuk melaksanakan deklarasi ini;
18. mendorong pengembangan panduan-panduan untuk membantu pelaksanaan prinsip-prinsip yang terkandung dalam deklarasi ini; memperhatikan pentingnya peran gerakan perempuan dan organisasi-organisasi non pemerintah di seluruh dunia dalam rangka meningkatkan kesadaran dan mengurangi masalah kekerasan terhadap perempuan;
19. memfasilitasi dan mempertinggi kinerja gerakan perempuan dan organisasi-organisasi non pemerintah serta menjalin kerja sama dengan mereka pada tingkat lokal, nasional, maupun regional;
20. mendorong organisasi-organisasi antar pemerintah di tingkat regional yang menjadi anggota CEDAW, agar benar-benar memasukkan penghapusan kekerasan terhadap perempuan kedalam program-program mereka.<sup>186</sup>

### 3. Upaya Kodifikasi Instrumen internasional Mengenai Wanita

Kodifikasi adalah perumusan yang lebih tepat dan sistematis dari peraturan hukum internasional yang diterima secara luas dan menjadi doktrin negara. Penyusunan instrumen internasional dalam bentuk kodifikasi tidaklah lepas dari peran serta Komisi Hukum Internasional sebagai badan subsider PBB yang disertai tugas dan wewenang untuk membuat norma hukum internasional yang mengikat. Hal ini dituangkan dalam Pasal 13 ayat 1 (a) Piagam PBB yang berbunyi sebagai berikut:

---

<sup>186</sup> Declaration of Elimination of Violence Against Women, Pasal 4

<sup>205</sup> Pasal 13 ayat (1a) Piagam PBB

“Majelis Umum PBB mengadakan penyelidikan dan mengemukakan anjuran-anjuran dengan tujuan:<sup>205</sup>

1. Memajukan kerjasama internasional di bidang politik dan mendorong perkembangan kemajuan dan kodifikasi hukum internasional;
2. Memajukan kerjasama internasional dilapangan ekonomi, social, budaya, pendidikan dan kesehatan, dan membantu pelaksanaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan dasar bagi semua manusia tanpa membedakan bangsa, jenis kelamin, agama dan bahasa.

Atas dasar ketentuan Pasal 13 Piagam di atas, jelas bahwa dalam membuat dan menyusun instrumen internasional yang mengatur bidang yang luas yang kemudian dijadikan sebagai sebuah doktrin, memenuhi dua hal yakni sebagai berikut:

1. Mendorong perkembangan kemajauan internasional
2. Melakukan kodifikasi

Terkait dengan penyusunan Konvensi yang mengatur mengenai Wanita oleh PBB merupakan proses yang cukup lama dan tak terpisahkan dengan ketentuan pasal 13 Piagam di atas. Diawali dengan pembentukan Komisi Kedudukan Wanita di PBB (UN Commission on the Status of Women) pada tahun 1947, yang bertugas untuk mengambil langkah-langkah dan memantau tindakan PBB bagi kepentingan wanita.

Pada tahun 1948, oleh PBB memproklamasikan Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa semua orang berhak atas semua hak dan kebebasan seperti ditetapkan dalam deklarasi tanpa pembedaan apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik, atau pun kedudukan lain.<sup>187</sup>

---

<sup>187</sup> Pasal 2 Deklarasi Universal HAM

Pada tahun 1954, Majelis Umum PBB dengan Resolusi 843 (IX) mengamati bahwa wanita tunduk pada hukum yang sudah tua, kebiasaan dan praktek yang tidak konsisten dengan Deklarasi, dan menyerukan kepada pemerintah negara-negara anggota PBB untuk menghapus hukum dan kebiasaan itu.<sup>188</sup>

Pada tahun 1963, Majelis Umum PBB bahwa diskriminasi terhadap wanita masih terus berlanjut, dan meminta agar dapat dibuat statu rancangan Deklarasi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita. Pada tahun 1966 Komisi Kedudukan Wanita menyampaikan statu rancangan kepada Majelis Umum PBB, yang kemudian mengembalikannya disertai dengan usul-usul penyempurnaan. Pada tahun 1967 Majelis Umum PBB menyetujui Deklarasi Penghapusan Diskriminasi Wanita yang telah disempurnakan, “untuk menjamin pengakuan secara universal dalam hukum dan secara faktual daripada prinsip-prinsip persamaan antara pria dan wanita (Resolusi 2263 (XXII)).<sup>189</sup>

Pada tahun 1968, Dewan Ekonomi dan Social (ECOSOC) mengambil inisiatif untuk mengadakan sistem pelaporan mengenai pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam Deklarasi. Pada tahun 1970, Majelis Umum PBB mendesak adanya ratifikasi atau aksesi berkaitan dengan kedudukan wanita. Pada tahun 1972, Sekretaris Jenderal PBB menanyakan pendapat para pemerintah negara-negara anggota PBB mengenai “sifat dan isi instrumen baru” tersebut. Dewan ekonomi dan Sosial menunjuk statu kelompok kerja yang terdiri dari 15 orang untuk mulai menyusun statu konvensi, pada tahun 1973. rencana kegiatan Sedunia dari Tahun Internasional tentang Wanita, yang dihasilkan oleh Konferensi Dunia I tentang Wanita yang diselenggarakan di Mexico City dalam tahun 1975, menyerukan agar diadakan persiapan dan diterimanya konvensi penghapusan

---

<sup>188</sup> Ibid

<sup>189</sup> Sumber : Asia Pasific Draft Training Materials, 1997

segala bentuk diskriminasiterhadap wanita yang disertai dengan prosedur efektif untuk pelaksanaannya.<sup>190</sup>

Pada tahun 1977, Majelis Umum PBB menunjuk suatu Kelompok Kerja menyeluruh (Working Group of the Whole) untuk melanjutkan rancangan konvensi. Pada tahun 1978, Majelis Umum PBB menekankan agar kelompok kerja menyelesaikan pekerjaannya.<sup>191</sup>

Pada tahun 1979, Majelis Umum PBB menyetujui rancangan Konvensi dan mengundang negara-negara anggota PBB untuk meratifikasinya. Pada tahun 1981 Konvensi Penghapusan Segala bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita dinyatakan berlaku, setelah 20 negara menyetujuinya, hal; ini dinyatakan dalam Pasal 27 ayat (1) Konvensi Wanita 1979.<sup>192</sup>

Untuk lebih jelasnya, dalam pembahasan ini penulis mencoba memberikan gambaran tentang upaya kodifikasi instrumen-instrumen internasional yang mengatur mengenai wanita yang sudah dikodifikasikan dan menjadi instrumen hukum positif internasional yang mengikat negara yang telah meratifikasi ataupun yang tidak meratifikasi tetapi karena mengingat sifat perjanjian tersebut yang bersifat umum.

#### **a. Deklarasi Universal Hak Asasi manusia (DUHAM) 1948**

Hak asasi manusia internasional adalah ideologi universal pertama di dunia. Cita-cita, agama, politik, filsafat dan ekonomi memiliki penganutnya di berbagai bagian dunia, akan tetapi hak-hak asasi manusia merupakan sebuah gagasan yang sekarang ini telah diseluruh dunia. Meskipun banyak pengamat yang beranggapan bahwa

---

<sup>190</sup> Rights of Workbook of the International Women's Tribune Centre, new York 1983, hal 7 dalam T.O. Ihromi, Konvensi Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita dan Beberapa Faktor yang Terkait Pada Keefektifannya", 1994,

<sup>191</sup> Ibid

<sup>192</sup> Lihat ketentuan bunyi Pasal 27 ayat (1) Konvensi CEDAW 1979.

dibentuknya Perserikatan Bangsa Bangsa dan diumumkannya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) sebagai permulaan perjuangan modern untuk melindungi hak-hak asasi manusia, namun kita dapat menelusuri asal usul hak-hak asasi manusia itu kepada teori-teori filsafat tentang “hukum kodrat” suatu hukum yang lebih tinggi daripada hukum positif negara. Menurut teori ini, individu membawa dalam dirinya sendiri sejak lahir hak-hak asasi tertentu yang tidak dapat dihilangkan.<sup>193</sup>

Hak asasi manusia adalah hak-hak yang secara inheren melekat dalam diri manusia, yang tanpanya manusia tidak dapat hidup sebagai manusia. Hak asasi manusia didasarkan pada prinsip fundamental bahwa semua manusia memiliki martabat yang inheren tanpa memandang jenis kelamin, ras, warna kulit, bahasa, asalusul bangsa, umur, kelas sosial, keyakinan politik dan agama.<sup>194</sup> Hak asasi manusia menjadi perbincangan publik sejak Perang Dunia II, terutama setelah PBB yang didirikan pada 1945 berhasil memaklumkan DUHAM pada tanggal 10 Desember 1948, yang diperingati sebagai hari HAM sedunia.<sup>195</sup> Namun gagasan dan konsep hak asasi manusia tersebut telah berkembang jauh sebelumnya.

Deklarasi Universal HAM itu sendiri, pada awalnya berupa “Deklarasi” yang tidak menimbulkan kewajiban bagi negara-negara, namun karena telah diterima oleh masyarakat internasional sebagai suatu kebiasaan yang dipraktikkan oleh negaranegara secara konsisten atau berulang-ulang dan bersifat umum, maka kebiasaan itu diterima sebagai kaidah atau kewajiban hukum.<sup>196</sup> Dengan demikian DUHAM menjadi salah satu

---

<sup>193</sup> David Weisbordt, *Hak-hak Asasi Manusia : Tinjauan Dari Perspektif Kesejahteraan*, dalam *Hak-hak Asasi Manusia*, Penyunting : Peter Davies. Diterjemahkan oleh A. Rahman Zaunuddin, edisi I, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 1.

<sup>194</sup> Moch. Yasir Alimi, dkk., *Advokasi Hak-hak Perempuan : membela Hak Mewujudkan Perubahan*, Seri Pendidikan Politik, Lkis, Yogyakarta, cetakan I, 1999, hal 13.

<sup>195</sup> E. Sobirin dan Naning Mardinih (editor), *Desiminasi Hak Asasi Manusia*, CESDA-LP3ES, Jakarta, 2000, hal xv.

<sup>196</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *op. cit*, hlm 134-135.

sumber hukum internasional. sehingga daya ikatnya menjadi lebih kuat dan menjadi sebuah kewajiban (*obligatory*) bukan lagi sekedar kebiasaan (*habitual*).<sup>197</sup>

Deklarasi Universal HAM merupakan standar umum mengenai hak asasi manusia yang diterima di dunia, terutama oleh semua negara yang tergabung dalam PBB. Hal inilah mengapa dieprgunakan kata universal dan bukan internasional, karena pemahaman universal tidak terikat pada satu wilayah atau beberapa wilayah melainkan suatu “universe” yang artinya adalah “alam semesta” sehingga merupakan isi DUHAM itu sendiri yaitu nilai-nilai yang universe sifatnya. Dokumen ini secara tegas memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagai hak yang paling mendasar dan memiliki prioritas tinggi untuk diwujudkan. Karena dokumen ini berbentuk deklarasi yang hanya mengikat negara peserta secara moral saja dan belum mengikat secara hukum, maka penjabarannya perlu diupayakan melalui konvensikonvensi internasional.<sup>217</sup>

DUHAM yang ditetapkan oleh Majelis Umum PBB tahun 1948 merupakan instrumen hak asasi manusia yang pertama dari instrumen-instrumen internasional yang telah direncanakan bersamaan dengan instrumen lainnya yang ditetapkan berdasarkan resolusi Majelis Umum PBB 2200 A/XXI tanggal 16 Desember 1966.

DUHAM yang diadopsi oleh Perserikatan Bangsa Bangsa 50 tahun yang lalu setelah Perang Dunia ke-2 dan menunjukkan komitmennya untuk menjunjung tinggi, menggalakkan dan melindungi hak-hak asasi manusia setiap individu<sup>198</sup>. Komitmen ini berawal dari Piagam Perserikatan Bangsa Bangsa yang menegaskan keyakinan masyarakat internasional pada hak-hak asasi manusia. DUHAM yang intinya adalah

---

<sup>197</sup> Martin Dixon, dan Robert McQuarquade, *Cases and Materials on Intrenational Law*, Blacstone Press Limited, Great Britain, 1991, hal. 26. <sup>217</sup> Ibid.

<sup>198</sup> Tapi Omas Ihromi (Peny), et al, *Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita*, Penerbit Alumni, Bandung, 2000, hal 20

menghormati kemanusiaan setiap orang karena ia dilahirkan sebagai manusia.<sup>199</sup> Komitmen untuk menjunjung tinggi dan melindungi hak setiap orang (perempuan dan laki-laki) secara jelas tercantum dalam Pasal 1 yang berbunyi :

“Semua orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak-hak yang sama, mereka dikaruniai akal dan hati nurani dan hendaknya bergaul satu sama lain dalam semangat persaudaraan”.

Pernyataan dari pasal tersebut menerangkan asumsi-asumsi dasar dari Deklarasi bahwa hak untuk kebebasan dan persamaan yaitu hak yang diperoleh manusia sejak dilahirkan dan tidak dapat dirampas, dan bahwa manusia adalah makhluk yang berasional dan bermoral, berbeda dengan makhluk lain di bumi dan karena itu berhak atas hak-hak dan kebebasan yang tidak dinikmati oleh makhluk lain.

Sedangkan pernyataan bahwa DUHAM tidak membenarkan atau menolak diskriminasi dapat dibaca dalam Pasal 2 :

“Setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan-kebebasan yang tercantum di dalam pernyataan ini dengan tak ada perkecualian apapun, seperti kebebasan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pandangan lain, asal usul kebangsaan atau kemasyarakatan, hak milik kelahiran atau pun kedudukan politik, hukum atau kedudukan internasional dari negara atau daerah dari mana seorang berasal, baik dari negara yang merdeka, yang berbentuk wilayahwilayah perwalian, jajahan atau yang berada di bawah kedaulatan yang lain.”

Pasal ini menekankan prinsip non diskriminasi yang merupakan prinsip dasar hak asasi manusia. Prinsip non diskriminasi adalah prinsip yang mendasar pada kenyataan bahwa setiap manusia memiliki hak yang sama dalam hal-hal yang substansial yang mana hak tersebut tidak dapat diambil dan dilepaskan dari padanya. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 DUHAM yaitu

“Setiap orang berhak atas penghidupan, kemerdekaan dan keselamatan seseorang”.

---

<sup>199</sup> Saparinah Sadli, Pemberdayaan Perempuan Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia, 1999, hlm.10

Pernyataan dalam deklarasi ini yang sangat erat kaitannya dengan perdagangan perempuan adalah Pasal 4 yang berbunyi:

“Tidakseorapun boleh diperbudak dan diperhambakan dan perdagangan budak dalam bentuk apapun dilarang”.

Dalam pasal 4 di atas dapat kita ketahui bahwa DUHAM dengan tegas menyatakan bahwa perhambaan dan perdagangan budak dalam bentuk apapun dilarang. Meskipun tidak dijabarkan secara lebih terperinci, akan tetapi pernyataanpernyataan di atas meupakan dasar bahwa perdagangan perempuan yang merupakan bagian dari perdagangan manusia tidak dapat dibenarkan karena melangkahi hak-hak asasi manusia, dan bahwa DUHAM tidak melakukan pembedaan atas apapun, termasuk jenis kelamin. Hal ini menunjukkan bahwa deklarasi ini melindungi perempuan dan menjadi dasar bagi ketentuan-ketentuan lain yang mengikuti.

Akan tetapi, kenyataannya ialah bahwa secara global diskriminasi terhadap perempuan terjadi terus di seluruh penjuru dunia, termasuk dalam negara-negara yang telah menandatangani Deklarasi Hak Asasi Manusia.<sup>200</sup> Kenyataan ini yang menyebabkan Komisi Status Perempuan PBB menyerahkan draft pertamanya tentang Deklarasi Anti Diskriminasi terhadap Perempuan.<sup>201</sup> Pada tahun 1967 Sidang Umum PBB mengadopsi Deklarasi tentang Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan untuk memperkuat pengakuan universal dalam hukum dan fakta, tentang prinsip kesetaraan antara perempuan dan laki-laki.

Perlu dicatat bahwa dengan diadopsinya CEDAW oleh PBB, untuk pertamakalinya telah ditetapkan definisi tentang diskriminasi. Dengan dimuatnya

---

<sup>200</sup> Tapi Omas Ihromi, op. cit., hal. 13

<sup>201</sup> Kutipan Makalah Saparinah Sadli, Mei, 1999

definisi tentang diskriminasi terhadap perempuan, Konvensi Perempuan telah dianggap sebagai sebuah terobosan dalam usaha menegakkan hak-hak perempuan diberbagai bidang kehidupan. Konvensi Perempuan sekaligus harus dianggap sebagai instrumen yang telah disusun untuk keperluan pemberdayaan perempuan di berbagai bidang kegiatannya dan dalam kehidupan sehari-harinya.<sup>202</sup>

**b. Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan 1979 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/CEDAW).**

Dalam sejarah dunia perempuan selalu mengalami berbagai bentuk diskriminasi yang disebabkan oleh budaya yang melekat di dalam masyarakat maupun oleh pranatapanata yang tumbuh di dalamnya, sehingga perempuan dianggap sebagai bagian yang subordinat dalam masyarakat patriarki yang pada kenyataannya melata belakangi hampir seluruh masyarakat di dunia. Dilatarbelakangi oleh banyaknya perlakuan diskriminatif terhadap perempuan dalam laporan-laporan yang diterima PBB, maka dibentuklah komisi PBB yang bernama Komisi Status Perempuan tahun 1946. Komisi ini bertujuan untuk memberikan laporan-laporan kepada Dewan Ekonomi dan Sosial melalui Majelis Umum tentang segala masalah yang berhubungan dengan status perempuan.<sup>203</sup>

Majelis Umum PBB menyetujui CEDAW pada tanggal 18 Desember 1979, yang mana rancangan pertamanya telah disetujui oleh Komisi Status Perempuan pada tahun 1976. Tiga puluh pasal tentang hak-hak asasi perempuan ini merupakan instrumen hukum internasional pertama yang mengatur tentang penghapusan segala bentuk

---

<sup>202</sup> Ibid

<sup>203</sup> United Nations, *The United National and The Advancement of Women 1945-1996*. NewYork:

United Nations Departement of Public Information, 1995/1996, hal 13, 77 dan 109

<sup>224</sup> Ibid, hal. 80 <sup>225</sup> Ibid

diskriminasi terhadap perempuan. Berdasarkan Pasal 27 ayat (1) Konvensi perempuan 1979. Konvensi ini dinyatakan berlaku menjadi hukum positif internasional pada tanggal 3 September 1981 setelah diratifikasi oleh 20 negara.<sup>224</sup>

Berdasarkan Pasal 17 Konvensi Perempuan 1979 dibentuk sebuah Komite Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan pada tanggal 16 April 1982. Komite mendapat kepercayaan untuk melakukan pemantauan terhadap penerapan Konvensi oleh negara-negara Peserta.<sup>225</sup> Konvensi Perempuan ini mempromosikan kesetaraan gender dan hak hak asasi perempuan. Indonesia sebagai anggota PBB telah meratifikasi Konvensi Perempuan dengan UU No. 7 tahun 1984, 5 tahun setelah diadopsi oleh PBB. Bagi Indonesia ratifikasi Konvensi Perempuan kini telah berusia 15 tahun. Ini sekaligus dapat diartikan bahwa Indonesia mengakui dalam hukum dan pada kehidupan sehari-hari prinsip kesetaraan antara perempuan dan laki-laki.<sup>204</sup>

Dengan bertekad untuk melakukan asas-asas yang tercantum dalam Konvensi CEDAW 1979 dan untuk dapat menghapus diskriminasi dalam segala bentuk dan perwujudannya, telah disepakati tentang definisi diskriminasi perempuan yang dimuat dalam Pasal 1 dan diartikan sebagai berikut:

“Setiap perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh kaum perempuan terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara perempuan dan laki-laki”.

Berdasarkan pasal tersebut maka, salah satu prinsip yang dimiliki oleh konvensi adalah prinsip non diskriminasi. Prinsip ini yang akan menjiwai seluruh pasal selain

---

<sup>204</sup> Makalah Ani W. Soetjipto, Mengenai Hak-hak Politik Wanita Indonesia Rrefleksi dan Peluang di Era Reformasi.

Pasal 1 akan berupaya agar segala diskriminasi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 hilang.

Sedangkan Pasal 2 berisi kewajiban negara untuk menghapus diskriminasi, khususnya dalam hal substansi hukum yang meliputi: pengadaan peraturan baru, perubahan peraturan lama yang masih diskriminatif atau yang berdampak merugikan perempuan. Disamping itu, kewajiban negara juga diarahkan untuk penguatan di bidang struktur hukum yang meliputi: penyusunan kebijakan operasional dan integrasi program di tingkat institusi pemerintah dan penegak hukum.<sup>205</sup>

Sedangkan Pasal 3 kewajiban negara membuat peraturan yang tepat dalam menghapuskan segala bentuk diskriminasi dengan menegaskan bahwa:

”Negara-negara peserta membuat aturan yang tepat, termasuk pembuatan undang-undang di semua bidang untuk menjamin perkembangan dan kemajuan kaum perempuan sepenuhnya. Dan menikmati hak-hak asasi manusia dan kebebasan pokok atas dasar persamaan dengan laki-laki”.<sup>206</sup>

Isi pasal tersebut menetapkan secara umum kewajiban dari negara-negara peserta konvensi untuk melakukan langkah-langkah aktif guna menerapkan prinsip-prinsip persamaan antara laki-laki dan perempuan dalam undang-undang dasar mereka dan peraturan yang relevan lainnya. Selain itu memberikan penekanan terhadap kewajiban negara untuk membuat peraturan yang tidak saja di bidang hukum, namun dalam kehidupan perempuan yang lebih luas yang akan berdampak secara langsung dan tidak langsung bagi perempuan untuk dapat mengakses sistem hukum. Kemajuan di bidang pendidikan, kemampuan ekonomi, dan sosial akan menambah amunisi perempuan untuk lebih gampang mengakses sistem hukum.

---

<sup>205</sup> Lihat Ketentuan Konvensi CEDAW Pasal 2 butir a, b,c,d,e, dan f.

<sup>206</sup> Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita 1979 Pasal 1

Pasal 5 kewajiban negara untuk mengubah *stereotype* terhadap perempuan. Dengan mengakui bahwa menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan menuntut perubahan sikap dan perilaku anggota negara peserta. Pasal 5 menyatakan bahwa negara peserta wajib membuat peraturan yang tepat.

1. Untuk mengubah pola tingkah laku sosial dan budaya laki-laki dan perempuan dengan maksud mencapai penghapusan prasangka-prasangka, kebiasaan dan segala praktik lainnya berdasarkan inferioritas atau superioritas salah satu jenis kelamin atau berdasar peranan *stereotype* bagi laki-laki dan perempuan;
2. Untuk menjamin bahwa pendidikan keluarga memberi pengertian yang tepat mengenai kehamilan sebagai fungsi sosial dan pengakuan tanggungjawab bersama laki-laki dan perempuan dalam membesarkan anak-anak mereka.

Sebagaimana Pasal 3, Pasal 5 semakin mempertegas adanya kewajiban negara untuk menghapus segala prasangka atas dasar stereotip terhadap perempuan. Pentingnya kewajiban ini, karena anggapan dan kebiasaan yang bias stereotip ini mendasari perilaku pra penegak hukum yang diskriminatif terhadap perempuan, disamping berdampak pada para pembuat kebijakan yang merasa tidak penting adanya perubahan sistem hukum.

Adapun isi pasal 6 yang khusus membahas mengenai upaya pemberantasan perdagangan perempuan dan eksploitasi pelacuran menegaskan bahwa:

“Negara-negara wajib membuat peraturan-peraturan yang tepat, termasuk pembuatan undang-undang untuk memberantas segala bentuk perdagangan perempuan dan eksploitasi perempuan dalam pelacuran”

Pasal ini secara spesifik menekankan pentingnya pembuatan peraturan yang tepat dalam sistem hukum yang ada untuk memberantas perdagangan perempuan dan eksploitasi pelacuran. Hal ini seharusnya menjadi perhatian yang besar dari setiap negara untuk melindungi perempuan korban perdagangan dan eksploitasi pelacuran dalam sistem. Akan tetapi, meskipun Pasal 6 tersebut menyatakan perdagangan perempuan dilarang dan harus diberantas, akan tetapi diperlukan suatu tindakan lebih lanjut yang akan melindungi perempuan secara tegas dan memberikan sanksi kepada mereka yang

melanggarnya. Karena tidaklah cukup memberlakukan hukum terhadap masalah ketidakadilan ini sehingga untuk dapat melaksanakan kewajibannya negaranegara peserta harus menjamin bahwa tindakan dilakukan guna menerapkan sanksi pidana dengan sepenuhnya dan efektif.<sup>207</sup>

**c. Deklarasi penghapusan kekerasan terhadap Perempuan 1993 (Declaration on the Elimination of Violence against Women)**

Pada tahun 1993, diadakan Konferensi Dunia oleh PBB mengenai Hak Asasi Manusia khususnya Hak Asasi Perempuan yang berkedudukan di Wina Austria. Dalam konferensi tersebut konsep hak asasi perempuan merupakan tema sentra, khususnya konsep mengenai perlunya melakukan tindakan pencegahan terhadap perdagangan perempuan yang merupakan suatu bentuk kekerasan terhadap masyarakat. Akhirnya Majelis Umum PBB mengadopsi Deklarasi Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan tersebut pada tahun 1993 berdasarkan resolusi Majelis Umum PBB 39/7. Adapun dasar pertimbangan diadopsinya Deklarasi tersebut oleh Majelis Umum PBB, yaitu perlunya pelaksanaan secara umum hak-hak dan prinsip-prinsip tentang persamaan, keamanan, kebebasan, integritas dan martabat seluruh manusia, kepada perempuan dan bahwa efektivitas pelaksanaan CEDAW akan mendukung penghapusan kekerasan terhadap perempuan, dimana Deklarasi Penghapusan kekerasan terhadap perempuan akan memperkuat dan melengkapi proses tersebut.<sup>208</sup>

Dalam Deklarasi ini yang dimaksud dengan “batasan kekerasan” sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 adalah:

“Setiap perbuatan berdasarkan perbedaan jenis kelamin yang berakibat atau mungkin berakibat kesengsaraan atau penderitaan perempuan secara fisik, seksual atau psikologis, termasuk ancaman perbuatan tertentu, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik yang terjadi di depan umum maupun dalam kehidupan pribadi”.

---

<sup>207</sup> Makalah Sri Wijayanti Eddyono, Mengenai CEDAW dan Implementasinya pada Sistem Hukum Pidana di Indonesia, Jakarta, 30 Agustus 2002

<sup>208</sup> Lihat Mukaddimah Naskah Konvensi Wanita (CEDAW) tahun 1979.

Dari pernyataan di atas dapat kita simpulkan ada beberapa elemen dalam definisi kekerasan terhadap perempuan yaitu

1. Setiap tindakan berdasarkan perbedaan jenis kelamin (gender based violence);
2. Yang berakibat atau mungkin berakibat;
3. Kesengsaraan atau penderitaan perempuan;
4. Secara fisik, seksual atau psikologis;
5. Termasuk ancaman tindakan tertentu;
6. Pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang;
7. Baik yang terjadi dalam masyarakat atau dalam kehidupan pribadi.

Sedangkan penjabaran mengenai “bentuk-bentuk kekerasan” yang dimaksud menurut deklarasi ini dinyatakan dalam Pasal 2, yaitu: “kekerasan terhadap perempuan harus dapat dipahami mencakup, tetapi tidak hanya terbatas pada, hal-hal sebagai berikut:

- b. Kekerasan secara fisik, seksual dan psikologis yang terjadi dalam keluarga, termasuk pemukulan, penyalahgunaan seksual atas perempuan kanak-kanak dalam rumah tangga, kekerasan yang berhubungan dengan mas kawin, pengrusakan alat kelamin perempuan dan praktek-praktek kekejaman tradisional lain terhadap perempuan, kekerasan diluar hubungan suami istri dan kekerasan yang berhubungan dengan eksploitasi
- c. Kekerasan secara fisik, seksual dan psikologis yang terjadi dalam masyarakat luas, termasuk pemerkosaan, penyalahgunaan seksual, pelecehan dan ancaman seksual di tempat kerja, dalam lembaga-lembaga pendidikan dan sebagainya, perdagangan perempuan dan pelacuran paksa;
- d. Kekerasan secara fisik, seksual dan psikologis yang dilakukan atau dibenarkan oleh negara, dimanapun terjadinya.

Pasal 3 Deklarasi Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan yang memuat mengenai hak-hak perempuan menyatakan bahwa:

1. Hak atas kehidupan;
2. Hak atas persamaan;
3. Hak atas kemerdekaan dan keamanan pribadi;
4. Hak atas perlindungan yang sama di muka umum;
5. Hak untuk bebas dari segala bentuk diskriminasi;

6. Hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan fisik maupun mental yang sebaik-baiknya;
7. Hak untuk pekerjaan yang layak dan kondisi kerja yang baik;
8. Hak untuk tidak mengalami penganiayaan atau kejahatan lain, perlakuan atau penyiksaan secara tidak manusiawi atau sewenang-wenang.

Pasal 3 Deklarasi Penghapusan kekerasan Terhadap Perempuan yang memuat mengenai hak-hak perempuan menyatakan bahwa:

“Kaum perempuan berhak menikmati dan memperoleh perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan asasi yang sama dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil dan bidang-bidang lainnya. Hak-hak tersebut termasuk, antara lain :

1. Hak atas kehidupan;
2. Hak atas persamaan;
3. Hak atas kemerdekaan dan keamanan pribadi;
4. Hak atas perlindungan yang sama di muka umum;
5. Hak untuk bebas dari segala bentuk diskriminasi;
6. Hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan fisik dan mental
7. Hak untuk pekerjaan yang layak dan kondisi kerja yang baik;

Berdasarkan uraian Pasal 3 di atas, telah disebutkan bahwa perempuan pada hakekatnya memiliki hak yang sama dengan lelaki. Akan tetapi pada kenyataannya banyak dari hak-hak itu yang seharusnya menjadi milik perempuan dan tidak dapat diambil dari padanya seringkali tidak dapat dinikmati perempuan. Perempuan-perempuan yang menjadi korban perdagangan perempuan sama sekali tidak dapat menikmati satupun hak-hak di atas.

Pasal 4 Deklarasi menetapkan Kewajiban negara bahwa :

1. Negara harus mengutuk kekerasan terhadap perempuan
2. Tidak berlindung di balik pertimbangan adat, tradisi, atau keagamaan
3. Tidak menunda-nunda kebijakan menghapus perdagangan perempuan

Pasal 4 Deklarasi Wina secara tegas menyebutkan bahwa pertimbangan adat, tradisi, maupun agama tidak dapat dijadikan alasan pembenar untuk menghindari tanggung jawab negara untuk menghapuskan tindak kekerasan terhadap perempuan.

Indonesia telah meratifikasi Konvensi Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) dengan UU No. 7 tahun 1984. Ratifikasi suatu Konvensi Internasional berarti bahwa aturan dan ketentuan-ketentuan dalam konvensi ini menjadi bagian dari hukum nasional. Hal ini berarti bahwa secara yuridis negara peserta berkewajiban untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan Konvensi Perempuan serta rekomendasi Komite PBB tentang Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women*).<sup>209</sup>

Kini telah diperkuat dengan Deklarasi Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan (1994) yang semula disusun oleh kaukus perempuan pada Konferensi HAM di Wina (1993). Deklarasi Anti Kekerasan juga membuat definisi kekerasan dengan menyatakan bahwa “kekerasan terhadap perempuan adalah setiap kekerasan berbasis gender yang menyebabkan atau mungkin menyebabkan penderitaan fisik, seksual atau psikologis pada perempuan termasuk didalamnya tindakan seperti memaksa, mengurung kebebasan, apakah itu terjadi di lingkup kehidupan domestik atau publik.”<sup>210</sup>

Pada tahun 1994 Komisi Hak Asasi Manusia PBB telah menunjuk Pelapor Khusus tentang Kekerasan Terhadap Perempuan. Kemudian secara proaktif mencari atau menerima informasi tentang kekerasan terhadap perempuan, tentang sebab-sebabnya dan dampaknya dari Pemerintah, LSM dan lain Organisasi. Atas dasar informasi tersebut PBB menyusun rekomendasi untuk menghapus kekerasan terhadap perempuan.<sup>211</sup> Dalam bulan November 1998 Pelapor Khusus PBB telah diundang oleh Pemerintah

---

<sup>209</sup> Ani W. Soetjipto, *Hak-hak Politik Wanita Refleksi dan Peluang di Era Reformasi*, Jakarta, 2000, hal 291

<sup>210</sup> Saparinah Sadli, *op.cit*, hal. 14

<sup>211</sup> *Ibid*

Indonesia untuk mendapat informasi dari “tangan pertama” tentang kekerasan terhadap perempuan di Indonesia. Laporan tentang kekerasan perempuan telah disampaikan dalam Konferensi HAM di Jenewa bulan yang lalu. Artinya, bahwa kondisi kekerasan terhadap perempuan Indonesia kini telah masuk dalam peta internasional.<sup>212</sup>

#### **d. Konferensi Dunia Keempat di Beijing 1995**

Konferensi Perempuan Keempat Dunia di Asia, diselenggarakan oleh PBB di Beijing pada musim gugur tahun 1995. lebih dari 40. 000 perempuan baik dari pemerintah maupun swasta berkumpul, tergugah oleh kegembiraan dan antusiasme.

Adapun tema pertemuan tersebut yaitu “Pemberdayaan Perempuan Menjelang Abad 21” Konferensi Beijing secara resmi dilakukan di kota Beijing, yang dihadiri oleh wakil-wakil pemerintah dari 189 negara, dan Forum LSM, yang diadakan pada saat yang sama di Huairou, kira-kira lima puluh kilometer dari Beijing, dekat dengan Tembok Raksasa Cina. Prestasi yang sesungguhnya dari konferensi tersebut adalah pengadopsian ‘Mimbar Bagi Aksi’, yang merupakan agenda bagi pemberdayaan perempuan” mimbar ini adalah semacam pedoman bagi pemerintah setiap negara, menjelang abad ke-21.<sup>235</sup>

Konferensi tersebut berusaha membicarakan dua belas bidang yang terpenting tentang kepedulian akan perempuan dan mengemukakan strategi-strategi bagi resolusi masing-masing. Kedua belas bidang kepedulian tersebut adalah:<sup>213</sup>

1. Kekerasan terhadap perempuan;
2. Kemiskinan;
3. Pendidikan;
4. Kesehatan;
5. Konflik bersenjata;
6. Partisipasi ekonomi perempuan;

---

<sup>212</sup> Ibid, hal. 15 <sup>235</sup>

Ibid.

<sup>213</sup> Ibid.

7. Pengambilan keputusan kebijaksanaan;
8. Aparatus untuk kemajuan posisi perempuan
9. Hak asasi perempuan
10. Media;
11. Lingkungan 12. Anak perempuan.

Kepedulian tersebut dibagi menjadi dua kategori utama: Pertama, masalahmasalah ekonomi, pembangunan, dan Utara-Selatan seperti “kemiskinan”, lingkungan. Kedua, masalah-masalah hak asasi manusia dan diskriminasi jenis kelamin seperti “kekerasan terhadap perempuan”, ‘konflik bersenjata”, dan “anak perempuan”. Singkatnya, fokus dari Konferensi Beijing tersebut adalah berusaha untuk menemukan solusi yang tepat terhadap masalah-masalah mendesak yang berkaitan dengan perempuan seperti, pelanggaran hak asasi perempuan, pendiskriminasian terhadap perempuan disegala bidang kehidupan.

Konferensi Beijing merupakan langkah awal bagi perempuan untuk ikut serta dalam pembangunan dan perekonomian secara global tanpa ada lagi hambatan dan rintangan. Ketentuan-ketentuan yang dihasilkan dalam Konferensi Beijing pada intinya adalah organisasi internasional dan pemerintah negara berusaha untuk memecahkan permasalahan kekerasan terhadap perempuan khususnya perdagangan perempuan melalui:

1. Memberikan hukuman pada para pelaku hukum kriminal;
2. Pembubaran jaringan perdagangan;
3. Kerjasama dengan LSM dalam menyediakan perawatan secara keseluruhan bagi para korban;
4. Kampanye yang bersifat mendidik untuk mencegah turisme seks dan perdagangan perempuan.

Yang terpenting dalam konferensi tersebut adalah pandangan bahwa perdagangan perempuan merupakan suatu kekerasan terhadap perempuan dan menjadi sebuah konsensus secara internasional bahwa secara yuridis formal tidak dibenarkan negara

manapun di belahan bumi ini untuk mentolerir atau pun mengesahkan praktik perdagangan perempuan di negaranya karena hal tersebut dikutuk oleh masyarakat internasional dan bertentangan dengan hak asasi manusia. Majelis Umum PBB mengadopsi ketentuan tersebut dalam resolusi Majelis Umum PBB 52/98.

Berdasarkan uraian-uraian mengenai perkembangan instrumen-instrumen internasional baik dalam bentuk deklarasi, konvensi, traktat ataupun semacam rekomendasi dan resolusi yang berkaitan dengan perempuan terkhusus lagi mengenai Perdagangan Wanita. Sikap tersebut menunjukkan adanya tekad yang kuat untuk menghapus segala bentuk diskriminasi atas dasar jenis kelamin. Dimulai pada waktu PBB mengumandangkan decade pertama untuk perempuan dengan seruan Persamaan, Pembangunan dan Perdamaian (1975-1985). Dekade perempuan inilah telah memberi peluang bagi pemerintah dan masyarakat dari negara-negara anggota PBB untuk mengembangkan berbagai usaha di tingkat internasional, regional dan nasional yang dapat meningkatkan status perempuan.

Sejak saat itu berbagai organisasi perempuan di tingkat internasional, regional, maupun nasional makin giat membuat berbagai kegiatan untuk mempromosikan hak-hak perempuan sebagai hak asasi manusia, serta mengubah ketentuan hukum yang tidak mendukung terlaksananya penghapusan perdagangan perempuan. Untuk itu, perlu ada komitmen dari negara dan masyarakat internasional untuk mengimplementasikan instrumen internasional tersebut dalam hukum nasional masing-masing.

### **BAB III**

## **KONVENSI TOC (TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME) TENTANG TRAFIKING**

#### **A. Kegiatan Commission on Crime Prevention and Criminal Justice (Komisi Mencegah dan Menghukum Kejahatan Terorganisasi) dalam Mengatasi Masalah Perdagangan Perempuan.**

Perdagangan manusia merupakan pelanggaran hak asasi manusia (HAM) untuk hidup, merdeka dan bebas dari semua bentuk perbudakan.<sup>214</sup> Fenomena tersebut bukan hal yang baru melainkan sebagai pengalaman masyarakat internasional secara keseluruhan, khususnya negara-negara berkembang.<sup>215</sup> Namun ironisnya, perbudakan moderen ini belum memperlihatkan angka dalam penurunannya, justru mengalami perkembangan baik dari segi bentuk maupun tujuannya. Sebelumnya perdagangan manusia diasosiasikan dengan prostitusi, namun kenyataannya mencakup kerja paksa dan perbudakan, selain itu agen dan sindikat perdagangan manusia kini sudah semakin terorganisasi secara internasional, tidak lagi terbatas dari satu tempat ke tempat lain dalam wilayah sebuah negara, tetapi sudah melintasi batas-batas negara.<sup>216</sup>

Isu perdagangan wanita dewasa ini cenderung memperlakukan manusia sebagai barang yang dibeli, dikirim dan dijual kembali senantiasa berkembang di seluruh dunia dengan beranekaragam bentuk dan tujuan, yang tetap hanyalah kondisi eksploitatif yang ditempatkannya terhadap manusia. Mengingat semakin kompleksnya permasalahan

---

<sup>214</sup> Report of the Special Repourter on Violence against Women from Commission on Human Rights, January 2002.

<sup>215</sup> Andi Yetriyani, Politik Perdagangan Perempuan, Cet I, Galang Press, Yogyakarta, 2004, hlm viii.

<sup>216</sup> Ibid

*trafficking*, maka tanggapan terhadap masalah tersebut perlu lebih terorganisasi secara internasional karena kejahatan tersebut sangat menggerogoti nilai-nilai kemanusiaan.<sup>217</sup>

Dilatarbelakangi oleh terjadinya peningkatan perdagangan wanita di dunia berdasarkan data dan laporan dari berbagai organisasi internasional yang ada terutama laporan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 2001 yang bertugas memantau perdagangan manusia di dunia mengungkapkan bahwa setiap tahunnya lebih dari 4 juta manusia yang diperdagangkan, dan praktek ini memberikan keuntungan lebih dari 7 milyar dollar AS pada kelompok-kelompok kriminal. Praktek jual-beli manusia ini dapat tumbuh subur karena masih banyak negara memiliki hukum yang lemah, atau bahkan tidak punya sama sekali hukum yang berkaitan dengan perdagangan manusia sehingga praktek tersebut jauh lebih menguntungkan dan beresiko lebih rendah bagi kelompok kriminal daripada penyusupan senjata api ataupun zat-zat adiktif terlarang lainnya<sup>218</sup>.

Atas dasar itulah, maka, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengimbau masyarakat internasional untuk tidak mentolerir perdagangan wanita dengan cara segera memperbaharui sistem hukumnya agar dapat menghukum pelaku perdagangan, memberikan kompensasi dan bantuan hukum kepada korban, serta berjanji untuk tidak menjadikan wanita sebagai objek penghasil uang. Namun, upaya untuk memberantas *trafficking* secara otomatis tidak sesederhana yang dibayangkan, banyak faktor-faktor yang saling berkaitan satu sama lain menyebabkan perempuan semakin rentan terhadap praktek perdagangan. Faktor-faktor tersebut adalah kemiskinan; tingkat pendidikan yang

---

<sup>217</sup> Ibid

<sup>218</sup> Radhika Coomaraswamy, *Cultural Practices in the Family that are Violence to Wards Women*, 2002.

rendah; isu budaya yang berkaitan dengan peran perempuan dalam keluarga; status dan kekuasaan relatif;; dan undang-undang yang bias gender <sup>219</sup>.

Faktor-faktor di atas merupakan penyebab merebaknya praktek perdagangan perempuan lintas batas negara, khususnya yang paling dominan adalah faktor kemiskinan yang kemudian menjadi pemicu meningkatnya arus migrasi ke luar negeri. Menurut laporan dari *International Catholic Migration Commission (ICMC)* 2003<sup>220</sup> diwakili oleh Wijers dan Lap Chew yang meneliti masalah perdagangan manusia di 41 negara, menunjukkan bahwa keinginan seseorang untuk memperbaiki status ekonominya dan kurangnya kesempatan untuk mewujudkan hal itu di negara asalnya merupakan satu dari sejumlah alasan utama mengapa mereka memilih bermigrasi, dan ditegaskan pula bahwa tujuh puluh persen buruh migran tersebut pada tahun 2002 dan 2003 adalah perempuan dan kebanyakan dari mereka terjebak dalam praktek perdagangan wanita.<sup>221</sup>

Sementara itu, harian Jakarta Post melaporkan bahwa sudah terdapat suatu organisasi kriminal internasional yang rapi diberbagai negara dan telah mengoperasikan sejumlah pekerja migran dengan tujuan sebagai pekerja seks, antara lain Belanda, Polandia, Rusia, Venezuela, Taiwan, Spanyol dan Ukraina<sup>222</sup>. Laporan tersebut dibuktikan dengan sebuah kasus yang terjadi pada bulan Oktober 2003, dimana ditemukan sekitar 34 warga negara Cina yang dideportasi karena penyalahgunaan visa mereka di Indonesia, dan sebagian besar dari mereka adalah pekerja seks. Polisi menemukan keberadaan para perempuan tersebut setelah melakukan razia disebuah hotel dan pusat perdagangan internasional (*International Trade and Centre* atau ITC).

---

<sup>219</sup> Ruth Rosenberg, *Perdagangan Perempuan dan Anak di Indonesia*, 2003, hlm. 24.

<sup>220</sup> Wijers, M dan Lap Chew. L, *Trafficking in Women Forced Labour and Slavery Like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution*, The Netherland: Foundation Against Trafficking in Women, 1999, hlm, 18.

<sup>221</sup> Ibid

<sup>222</sup> Hersanto, D. Five Uzbek Women Nabbed for Working as Prostitutes, *The Jakarta Post*, 2002, October, 10

Kemudian masih pada bulan yang sama, lima perempuan asal Uzbekistan ditahan karena telah bekerja sebagai pelacur. Terakhir sebuah harian melaporkan bahwa 150 pekerja seks asing beroperasi di luar hotel-hotel di Batam, Provinsi Riau. Para perempuan tersebut berasal dari Thailand, Cina, Taiwan, Hongkong, dan beberapa negara Eropa termasuk Norwegia.<sup>223</sup>

Modus kejahatan tersebut tidak jelas, sampai pada tahap mana para perempuan itu datang apakah dengan kemauan sendiri atau terjebak karena penipuan atau paksaan. Kendati demikian, sebagian besar negara dari mana para perempuan tersebut berasal merupakan negara dengan tingkat perekonomian rendah, sehingga dapat diindikasikan bahwa mereka sebenarnya korban perdagangan dengan modus penipuan. Laporan serupa dari Malaysia yang mengungkapkan bahwa negara tersebut baru-baru ini dilanda gelombang kedatangan pekerja seks dari Cina, banyak diantaranya mengeluarkan pernyataan yang menunjukkan bahwa mereka adalah korban perdagangan.<sup>224</sup>

Selain itu, ditambahkan juga oleh International Catholic Migration Centre (ICMC) dalam laporannya tahun 2003 mengungkapkan bahwa dalam decade terakhir terjadi peningkatan tajam feminisasi migrasi dimana tidak hanya berasal dari negara-negara dengan perekonomian yang rendah melainkan merupakan suatu kecenderungan yang hampir terjadi di seluruh dunia. Lebih lanjut dilaporkan bahwa secara absolut migrasi perempuan lebih tinggi daripada migrasi laki-laki.<sup>225</sup>

---

<sup>223</sup> Fadli, Influx of Foreign Sex Workers Sets Batam Leaders in a Tizzy, The Jakarta Post, 2002, December 13.

<sup>224</sup> Ibid

<sup>225</sup> Hugo, G. Women's International Labour Migration. In. K. Robinson dan S. Bessel (Eds) Women in Indonesia: Gender, Equality and Development, Singapore: Institute of South East Asian Studies, 2002, hlm, 157-158

Adapun faktor-faktor penyebabnya adalah karena negara-negara yang menjadi tujuan migrasi, sebagian besar memerlukan banyak tenaga-tenaga tidak terampil dan murah, dan lebih suka mempekerjakan perempuan untuk dipekerjakan sebagai pembantu rumah tangga, pekerja paksa dan bentuk-bentuk kerja paksa lainnya serta perbudakan yang berkedok pernikahan.<sup>226</sup>

Karena terjadinya peningkatan arus migrasi yang sebagian besar adalah migran perempuan jelas menimbulkan kekhawatiran, mengingat sifat dari pekerjaan dan posisi tawar mereka lemah, buruh migran perempuan rentan terhadap perdagangan. Selain itu, meningkatnya migrasi perempuan tanpa memiliki izin kerja sah atau secara tidak resmi juga menyebabkan mereka rentan terhadap perdagangan. Ketika buruh dipaksa bermigrasi melalui saluran tidak resmi, mereka sering kali menjadi sasaran pelaku perdagangan, agen dan majikan yang ingin mengeksploitasi mereka. Bahkan bila mereka bermigrasi secara sah, buruh migran masih saja rentan karena mereka sering kali kurang diberi perlindungan di negara tujuan daripada pekerja lain, terutama bila mereka bekerja di sektor informal.<sup>227</sup> Atas dasar itu, maka Myjer dan Lap Chew dalam laporannya mengungkapkan bahwa mengkuantifikasi ruang lingkup masalah perdagangan perempuan di dunia masih langka dan bukan hal yang mudah. Alasannya antara lain:<sup>228</sup>

1. Tidak ada riset yang sistematis
2. Ada sejumlah definisi yang berbeda-beda untuk masalah perdagangan perempuan
3. Sifat perdagangan perempuan sebagai aktivitas yang ilegal dan yang dilakukan secara rahasia Tidak ada dokumentasi statistik, terutama dalam sektor-sektor informal seperti pekerjaan sebagai pembantu rumah tangga dan pekerja seks.

---

<sup>226</sup> Ibid

<sup>227</sup> Hugo, G. op. cit, hlm 178

<sup>228</sup> Wyjers and Lap Chew, op cit, hlm 178

4. Tidak ada dokumentasi statistik, terutama dalam sektor-sektor informal seperti pekerjaan sebagai pembantu rumah tangga dan pekerja seks.

Penulis sependapat dengan laporan dari International Catholic Migration Centre (ICOM) yang diwakili oleh Myjers dan Lap Chew di atas, hal ini juga yang menjadi kendala bagi penulis khususnya dalam mengumpulkan fakta-fakta di lapangan. Ini bukan hal yang mudah karena dokumentasi yang lengkap tidak tersedia. Karenanya, sebagian besar waktu juga penulis habiskan untuk mengumpulkan satu persatu pecahan informasi yang ada dan menyusunnya sebagai mosaik fenomena dunia yang dapat dipertanggungjawabkan sebagai sebuah karya ilmiah, dan harapan penulis semoga karya ilmiah ini dapat berdayaguna bagi perempuan yang menjadi subyek penelitian ini agar dapat menguatkan upaya bersama bagi pemenuhan hak-hak perempuan sebagai manusia yang utuh, serta menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah negara-negara, lembaga masyarakat maupun masyarakat pada umumnya untuk sungguh-sungguh menyikapi fenomena tersebut, sehingga tidak perlu lagi dipertahankan.<sup>229</sup>

Hal senada yang diungkapkan oleh Presiden George W. Bush dalam kutipan pidatonya dihadapan Majelis Umum PBB tanggal 23 September 2003 menjelaskan sebagai berikut:<sup>230</sup>

“Ada krisis kemanusiaan lain yang menyebar namun tersembunyi dari pandangan, dimana setiap tahun manusia dibeli, dijual dan dipaksa menyeberangi perbatasan, diantara mereka ada ribuan gadis yang menjadi korban, dan menghasilkan jutaan dolar setiap tahun. Masalah ini juga muncul di negara saya, dan kami pun sedang bekerja untuk menghentikannya”. Dan kita semua harus memperlihatkan semangat bahwa dalam memerangi kembali kejahatan ini yang hampir dua abad telah ada upaya penghapusan perdagangan terdapat antar benua, dan lebih dari satu abad setelah perbudakan secara resmi diakhiri, perdagangan perempuan tidak boleh lagi dibiarkan tumbuh subur di dunia”

---

<sup>229</sup> Ibid

<sup>230</sup> Asian Human Rights Commission, Retrieved on February 28, 2004, from <http://www.acrchk.net.hisolid/mainfile.php/1997> vol 107 No. 02/255,1

Sebagai gambaran yang jelas mengenai isu perdagangan perempuan di dunia, yang kemudian menjadi dasar Majelis Umum PBB membentuk Komite Mencegah dan Menghukum Kejahatan Terorganisasi. Maka akan diuraikan peta permasalahan perdagangan perempuan berdasarkan penelitian yang terungkap oleh berbagai organisasi internasional, lembaga swadaya masyarakat (LSM) baik lokal dan Internasional, maupun media massa, yang pada intinya menggambarkan bahwa fenomena perdagangan perempuan benar-benar merupakan suatu isu global yang hampir merata di dunia, dan memerlukan penanganan yang serius bagi semua masyarakat internasional tanpa terkecuali. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut

:

Tabel 1

Peta Permasalahan *International Trafficking in Women*<sup>231</sup>

Mali	Mali adalah salah satu negara transit penting dalam proses perdagangan perempuan untuk prostitusi dari negara-negara Afrika Barat lainnya sebelum dikirim ke Eropa. Perempuan-perempuan Mali juga diperjualbelikan dengan tujuan utama ke Perancis.
Nigeria	<i>Trafficking in Women</i> di Nigeria baru diketahui setelah <i>International Organization for Migration (IOM)</i> pada tahun 1996 mempublikasikan hasil penelitiannya. Perempuan-perempuan Nigeria diperjualbelikan untuk kebutuhan prostitusi melalui sebuah sindikat ke India. Rekrutmen dilakukan dengan menipu dan ancaman fisik dan psikologis yang dilakukan oleh perantara. Perantara memiliki posisi yang cukup ditakuti dimasyarakat Nigeria dengan sebutan <i>Mama Lao</i> . Di Italia, perempuan-perempuan ini gampang dikontrol dengan melitinkan hutang atas biaya perjalanan mereka ke Eropa.

<sup>231</sup> Peta Permasalahan ini disarikan dari skripsi Andy Yetriyani, berdasarkan, laporan dan penelitian serta artikel antara lain Carin Benniger, *Violence Against Women : A Report* (Switzerland: OMCT, 1999), hal. 184-198; The Human Rights Watch : *Global Report of Women Human Rights* (USA: Human Rights Watch, 1995), hlm. 196-269; Sietske Altink, *Stolen Lives: Trading Women into Sex and Slavery* (New York; Harrington Park Press, 1995), hlm 22-40; Coalition Against Trafficking in Women, *Map and Fact Sheet on Trafficking and Prostitution in the Asia Pasific*, di download dari <http://www.uri.edu/artsci/wms/hughes/catw/apmap.htm>. Pada tanggal 8 Agustus 2004.

Kenya	Kebanyakan <i>trafficking in women</i> dilakukan dengan penipuan lewat perkawinan, undangan teman, tawaran pekerjaan dan kesempatan belajar. Maraknya industri pariwisata juga mendorong semakin banyaknya perempuan yang menjadi korban, bukan saja warga negara Kenya tetapi juga dari negara-negara di sekitarnya seperti Uganda, India dan negara Asia Tenggara lainnya.
Bangladesh	Sekitar 200.000 perempuan Bangladesh dijual ke luar negeri dalam kurun waktu 1990-1997, 6000 di antaranya masih anak-anak. Pada tahun selanjutnya, diperkirakan setiap bulannya rata-rata 200-400 perempuan diperjualbelikan. Sementara itu, pada tahun 1994 diketahui bahwa terdapat 2.000 perempuan Bangladesh yang
	menjadi pekerja seks di India. Dalam perdagangan perempuan Bangladesh ini, diduga terdapat campur tangan sindikat internasional yang bekerjasama dengan agen-agen yang dibayar di Bangladesh. Selama lebih dari limabelas tahun terakhir, perempuan-perempuan Nepal di paksa ke Pakistan untuk menjadi budak seksual.
Cina	<i>Trafficking in Women</i> dilaporkan sebagai <i>modus operandi</i> yang paling banyak memakan korban meskipun setiap tahunnya jumlah perempuan Cina yang diperjualbelikan ke luar negeri juga semakin meningkat. Lebih dari 300 perempuan dari seluruh Cina bekerja sebagai pekerja seks di pulau <i>Shanghuendao</i> yang merupakan pusat pariwisata dan diperkirakan pada tahun 1994, 500.000 turis menghabiskan 55,8 juta dolar Hongkong hanya untuk jasa seksual ini. Sampai beberapa tahun yang lalu, dilaporkan bahwa tujuan utama dari penjualan ini adalah perbudakan terselubung kepada laki-laki yang membutuhkan istri yang menempatkan perempuan-perempuan tersebut sebagai korban perkosaan berulang dan penganiayaan dalam rumah tangga dan pemaksaan untuk mengurus anak-anak. Untuk bisnis ini, <i>traffickers</i> adalah individu, bisnis keluarga atau pun jaringan yang terorganisir.
Nepal	Diperkirakan setiap tahunnya 5.000-7.000 perempuan Nepal berusia 7-24 tahun diperdagangkan ke berbagai kota di India dan Hongkong. Tujuan utama adalah prostitusi dan kebanyakan korban berasal dari kantong-kantong miskin di Nepal. Sekarang terdapat sekitar 100.000 pekerja seks asal Nepal di India. Perdagangan ini diorganisir di daerah-daerah di Nepal lewat makelar atau bahkan anggota keluarga atau suami yang menjual perempuan-perempuan tersebut.

Filifina	Perempuan Filifina direkrut sebagai penghibur untuk bekerja di luar negeri, terutama ke Jepang. Kebanyakan dari mereka berusia di bawah 18 tahun dan untuk itu mereka memegang akte kelahiran palsu. Perdagangan ini dilakukan oleh sindikat internasional. Kebijakan pariwisata menyebabkan <i>trafficking in women</i> juga terjadi di dalam negeri. Diperkirakan ada sekitar 500.000 pekerja seks dan 75.000 pekerja seks anak Filifina saat ini. Selain itu kebijakan pemerintah untuk mengekspor para penghibur dan pembantu rumah tangga menempatkan perempuan-perempuan Filifina berada dalam kondisi rentan.
India	Diperkirakan ada 2,3 juta perempuan bekerja di lebih dari 1.000 <i>red light district</i> di India. Sebagian besar adalah pekerja seks di bawah umur yang kebanyakan berasal dari Nepal dan Bangladesh.
Taiwan	40 % pekerja seks muda di daerah-daerah rawan utama adalah anak-anak perempuan. Anak-anak yang berusia di bawah 13 tahun kemudian disuntikkan semacam hormon untuk mempercepat pertumbuhan fisik mereka.
Indonesia	<i>Trafficking in Women</i> terjadi dalam batas negara Indonesia untuk kebutuhan prostitusi. Tahun 1999 terdapat 65. 582 pekerja seks terdaftar dengan seestimasi total adalah 500.000 pekerja. Hasil yang

	diperoleh dari usaha ini diperkirakan berkisar 1.2 juta-3,6 juta dolar AS selain itu kebijakan pemerintah untuk mengekspor pembantu rumah tangga menempatkan perempuan-perempuan Indonesia berada dalam kondisi rentan.
Malaysia	Terdapat sekitar 142. 000 pekerja seks dari mancanegara dan 8.00010.000 pekerja tersebut terdapat di Kuala Lumpur.
Vietnam	Kebanyakan perempuan Vietnam diperdagangkan ke Cina dan ke Kamboja. Perdagangan ini terjadi lewat penculikan, penipuan lowongan pekerjaan atau perjalanan wisata, perjodohan dengan orang asing yang seringkali menjual kembali perempuan-perempuan tersebut ke luar negeri.
Jepang	Industri seks terbesar di Asia. Lebih dari 150. 000 perempuan bukan Jepang menjadi pekeja seks dan lebih dari setengahnya adalah Filifina dan 40 % lainnya berasal dari Thailand.
Australia	Polisi Federal memperkirakan bahwa sektor prostitusi menyumbang sekitar 30 juta dolar Australia setiap tahunnya. Dalam sindikat kriminal internasional yang menyelundupkan zat-zat adiktif, minimal ada 10 sindikat kecil yang menyelundupkan 300 perempuan Thailand setiap tahunnya. Perdagangan ini sampai juga ke Rusia yang menyewa perempuan sebagai penari bugil di klubklub jaringan prostitusi.
Uni Eropa	Menurut IOM, sekitar 500.000 perempuan diekspor illegal ke beberapa negara di Uni Eropa. Perempuan-perempuan ini datang dari seluruh dunia, terutama Ghana, Nigeria, Maroko di Afrika, Brazil, Colombia dan Dominika di Amerika Latin, Filifina dan Thailand di Asia Tenggara. Sejak runtuhnya Uni Soviet pada tahun 1990, jumlah perempuan di Eropa Tengah dan Timur seperti Albania, Czerch, Hungaria, Polandia, Rumania, Rusia dan Ukraina juga tak kurang banyaknya. Di negara tujuan, kecuali Belgia dan Belanda, negara gagal menyediakan mekanisme yang mendorong perempuan-perempuan tersebut untuk melaporkan kepada polisi bahwa mereka telah menjadi korban <i>trafficking in women</i> .
Belorusia	Di Belorusia, suplai perempuan-perempuan dari berbagai negara untuk prostitusi biasanya menggunakan penipuan rekrutmen model, tukang pijat, pembantu rumah tangga, dll. Meskipun deikian, penculikan dan penjualan perempuan ke klub-klub seks, pertunjukkan striptease, dll, juga seringkali terjadi.
Thailand	Perkembangan pariwisata di Thailand menyebabkan industri seks marak di negara gajah tersebut. Akibatnya, Thailand menjadi negara tujuan perdagangan perempuan dari berbagai negara terutama dari Birma. Jumlah perempuan yang menjadi pekerja seks berkisar antara 300.000-2,6 juta dengan sepertiganya masih di bawah umur. Sekitar 4,6 juta laki-laki Thailand dan 500.000 turis mancanegara yang menggunakan jasa pekerja seks ini setiap tahunnya. Selain itu, perempuan Thailand pun diperdagangkan ke luar negeri dan tersebut diberbagai kawasan industri kawasan prostitusi di banyak negara Asia, Australia, Eropa dan AS terutama ke Belanda yang bahkan secara terang-terangan menggunakan daya tarik seksual perempuan Thailand yang diklasifikasikan sebagai eksotik dan
	bersedia melakukan apa saja.

Birma	Diperkirakan 20.000-30.000 perempuan Myanmar dijual ke Thailand pada decade 1990-an untuk tujuan prostitusi. Perempuan-perempuan ini biasanya datang dari suku-suku terpencil yang sebelumnya ditipu atau pun diculik. Perdagangan perempuan tersebut merupakan dampak tidak langsung dari pergolakan politik yang terjadi di Birma dan Thailand. Sesampai di Thailand, para perempuan ini akan hidup dalam kondisi yang seperti budak akibat lilitang hutang, pengekangan, dan penyiksaan lainnya. Karena dianggap illegal maka jika perempuan-perempuan pekerja seks tersebut tertangkap, mereka akan ditahan untuk kemudian dideportasikan kembali ke Birma. Hasil pendataan menunjukkan bahwa sembilan dari 10 perempuan Birma yang bekerja di Thailand kemudian diketahui telah mengidap HIV/AIDS
Srilanka	Delapan puluh persen lebih migrasi yang dilakukan oleh penduduk Sri Lanka sejak tahun 1994 adalah untuk bekerja di luar negeri. Pelatihan-pelatihan kerja di Jepang dan Korea seringkali kemudian berubah menjadi pasar tenaga kerja bawah tanah, termasuk untuk keperluan prostitusi.
Polandia	Sebagai negara penjual sekaligus pembeli. Polandia adalah negara transit penting dalam bursa perdagangan perempuan internasional. Semakin banyak perempuan dari Rusia, Ukraina dan Belorusia yang akhirnya menetap di negara ini dan dipekerjakan di agen-agen penghubung, klub dan panti pijat. Para perempuan ini secara teratur ditukar sehingga para pemilik tempat-tempat hiburan tersebut selalu dapat menawarkan pasokan baru bagi para pelanggannya. Kasus-kasus perempuan Polandia yang hilang juga mulai dilaporkan. Antara April 1997 dan Mei 1998, LSM Polandia menerima 36 laporan kehilangan anak perempuan.
Albania	Perempuan Albania datang ke Italia dalam gelombang ketiga (selama 1993-1994) dan keempat (1995-1996) migrasi perempuan untuk prostitusi. Pada gelombang ketiga, kebanyakan perempuan Albania berasal dari kota-kota dan ditemani oleh saudara laki-laki atau kekasihnya untuk memasuki Italia secara diam-diam. Sementara itu, pada gelombang keempat, perempuan-perempuan tersebut direkrut dari desa-desa dan sadar bahwa setibanya di Italia mereka harus bekerja sebagai pekerja seks untuk membayar hutang perjalanan mereka ke Itali. Sayangnya, mereka tidak sadar bahwa mereka tidak akan pernah bisa keluar dari lilitang hutang tersebut.

Berdasarkan tabel di atas, menunjukkan bahwa fenomena perdagangan perempuan merupakan isu serius dan menglobal karena hampir terjadi di semua negara-negara di dunia, bahkan merupakan khas pengalaman masyarakat internasional tanpa terkecuali.

Selain itu, peta permasalahan di atas dapat digunakan untuk menilai dan mengukur tingkat keseriusan pemerintah negara-negara dalam menindaklanjuti perdagangan perempuan di negaranya. Dan menurut hemat penulis, tampaknya pemerintah negaranegara tidak menilai isu tersebut sebagai masalah serius yang harus segera disikapi, justru sebaliknya pemerintah negara-negara yang bersangkutan memiliki potensi besar menjadi media memperdagangkan perempuan, faktor penyebabnya adalah karena pemerintah negara memperoleh keuntungan dan bahkan menjadikan perempuan yang diperdagangkan sebagai asset negara yang bisa menghasilkan devisa pertahun.<sup>232</sup> Antara lain dapat dilihat dalam tabel yang menunjukkan sikap pemerintah Jepang, Thailand dan negara-negara lainnya yang cenderung dan senantiasa mempertahankan praktek tersebut tumbuh subur di negaranya.

Untuk itu, bagi masyarakat internasional, upaya untuk mencegah dan memberantas perdagangan wanita bukanlah hal yang harus ditawar-tawar lagi. Maka Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) mulai membicarakan isu tersebut di setiap pertemuan atau konferensi, terutama berusaha mencari solusi yang tepat guna mencegah perdagangan perempuan. Sikap PBB mendapat respons positif dari berbagai negara, antara lain sikap pemerintah Amerika Serikat<sup>233</sup> yang mendukung penuh upaya pemberantasan perdagangan perempuan karena dianggap menggerogoti jalinan masyarakat internasional sekaligus merusak nilai-nilai kemanusiaan yang mendasar.

Akhirnya masyarakat internasional menyadari bahwa pemecahan masalah perdagangan perempuan sesungguhnya tidak akan bisa tanpa mengubah total pembangunan hukum yang bororientasi pada persoalan tersebut. Sehingga mengusulkan

---

<sup>232</sup> The Human Rights Watch: Global Report on Women's Human Rights, New York: Human Rights Watch, 1999, hlm, 230-269

<sup>233</sup> US State Department, Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2001; Trafficking in Person Report, Washington, 2001, US State Department.

kepada Majelis Umum PBB pentingnya membentuk suatu Komite Ad Hoc yang secara khusus disertai wewenang untuk menyusun instrumen internasional baru yang, dan mampu mengakomodir perkembangan perdagangan wanita dewasa ini, sekaligus bertindak sebagai tim monitoring yang akan mengawasi tingkat perkembangan perdagangan perempuan di negara-negara dan bekerjasama dengan PBB.

Namun, mewujudkan keinginan dan usulan negara-negara tentang perlunya suatu Komite Mencegah dan Menghukum Kejahatan Terorganisasi Lintas Negara terbentuk melalui proses yang panjang. Langkah awal yang ditempuh oleh negara-negara adalah melakukan berbagai macam rencana aksi bersama (*action plan*) dan pertemuan-pertemuan antarnegara yang secara khusus membahas mengenai perlunya pemecahan masalah perdagangan perempuan. Pada tanggal 3 Mei tahun 1996 Dewan Ekonomi dan Sosial (ECOSOC) PBB menunjuk negara Australia, Bolivia, Columbia, Fiji, Jamaica, Jepang, Netherland, Filipina, Rusia, Sudan, Swedia, Tunisia Pakistan Ukraina dan Zambia untuk mengadakan pertemuan dalam rangka membahas mengenai pembentukan instrumen internasional baru yang secara spesifik mengatur mengenai kejahatan lintas batas negara termasuk didalamnya masalah perdagangan manusia.<sup>234</sup> Pertemuan tersebut dilaksanakan di Polandia pada bulan Desember 1996. Tindakan selanjutnya adalah Polandia mengajukan sebuah teks rancangan kepada Majelis Umum PBB akan instrumen baru tersebut, dengan memasukkan perdagangan perempuan sebagai salah satu bentuk kejahatan lintas batas negara yang harus dicegah dan diberantas secara bersama oleh masyarakat internasional.<sup>235</sup>

---

<sup>234</sup> Ibid

<sup>235</sup> UN.Convention against Transnational Organized Crime to Enter into Force on 29 September 2003, United Nations Information Services Vienna (UNIS), UNIS/CP/439, 7 July 2003. Website:[http://www.unodc.org/unodc/en/crime\\_cicp\\_convention\\_html](http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention_html). Diterjemahkan oleh penulis.

Untuk menindaklanjuti pertemuan di Polandia, maka diadakan kembali *action plan* oleh negara-negara yang telah ditunjuk oleh ECOSOC, dan direkomendasikan untuk mengadakan kembali pertemuan informal tanggal 1 Januari tahun 1997, untuk membahas dan meninjau kembali naskah pendahuluan tersebut. Pertemuan informal dilakukan di dua tempat yakni Argentina dan Polandia, dan dihadiri oleh para ahli hukum internasional dari berbagai negara anggota PBB, kemudian hasil pertemuan tersebut disahkan oleh Majelis Umum PBB dalam resolusi 52/85 tanggal 12 Desember 1997.<sup>236</sup>

Untuk mengembangkan hasil pertemuan informal tersebut, pada tahun 1998 diadakan kembali pertemuan di Warsawa tanggal 2 Pebruari sampai 6 September 1998, pertemuan tersebut bertujuan untuk mengelaborasi dan meninjau kembali rancangan pendahuluan yang dihasilkan dalam pertemuan di Polandia dan Argentina. Hasil pertemuan di Warsawa diadopsi oleh Majelis Umum PBB dalam resolusi Majelis Umum PBB (UNGA) 52/1998 tentang perdagangan perempuan dan anak. Untuk mengefektifkan hasil pertemuan Warsawa, Argentina mengadakan kembali pertemuan pada tanggal 31 Agustus 1998 guna membahas hasil perundingan Warsawa dan disepakati secara bersama bahwa semua negara tidak akan mengabaikan sistem perbudakan kontemporer, dan mengimbau kepada seluruh masyarakat internasional untuk melakukan tindakan aktif dalam mencegah perdagangan perempuan, sekaligus mengusulkan kepada PBB perlunya mengangkat suatu komite yang akan bertugas membahas rancangan konvensi secara komprehensif.

Akhirnya, Majelis Umum PBB memutuskan untuk mengangkat suatu *Komite Ad Hoc* pada tanggal 29 Desember 1999 yang akan bertugas mengelaborasi dan membicarakan naskah konvensi secara komprehensif. Berdasarkan Resolusi Majelis

---

<sup>236</sup> Ibid

Umum PBB 53/111/1998, akhirnya *Komite Ad Hoc* resmi terbentuk dan diberi nama *Commission on Crime Prevention and Criminal Justice (Komisi Mencegah dan Menghukum kejahatan Terorganisasi Lintas Negara)* dengan menunjuk Mr Luiqo Laoriolo sebagai ketua, dan anggotanya terbuka bagi seluruh negara-negara anggota PBB.<sup>237</sup>

Adapun susunan anggota Komisi Ad Hoc yang terbentuk adalah beranggotakan 40 negara yang dipilih langsung oleh Badan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC), dengan perincian sebagai berikut: 12 perwakilan negara Afrika, 6 dari ASEAN, 4 Uni Eropa, 8 dari Amerika Latin, 7 negara eropa Barat. Anggota-anggota dari Komisi Mencegah dan Menghukum Kejahatan Terorganisasi tersebut disertai mandat oleh Majelis Umum PBB untuk segera mengelaborasi dan membicarakan mengenai Konvensi Menentang Kejahatan Lintas Negara Terorganisasi pada tanggal 21 Mei tahun 1999.<sup>238</sup>

Adapun tugas Komite Ad Hoc menurut ketentuan dalam Resolusi Majelis Umum PBB 51/66, yaitu untuk meninjau kembali naskah pendahuluan konvensi secara menyeluruh dan mengadakan diskusi guna membicarakan naskah pendahuluan serta mengusahan membentuk suatu instrumen internasional baru mengenai kejahatan lintas negara terorganisir, sekaligus bertugas untuk mengambil langkah-langkah pencegahan dan memantau tindakan negara-negara dalam mencegah kejahatan lintas batas negara kemudian melaporkan kepada Sekjen PBB.<sup>239</sup> Sedangkan fungsi Komisi Mencegah dan Menghukum Kejahatan Terorganisasi berdasarkan rekomendasi Majelis Umum PBB No. 46/152/1998 adalah ;

---

<sup>237</sup> United Nations Hand Book 1996

<sup>238</sup> Ibid

<sup>239</sup> Ibid

1. Membuat Kebijakan secara bersama dengan negara-negara anggota PBB terutama di bidang pencegahan kejahatan terorganisasi.
2. Mengembangkan, dan memonitoring pelaksanaan ketentuan Konvensi Meentang Kejahatan Lintas Negara Terorganisasi.
3. Memfasilitasi serta membantu terjalannya kerjasama internasional, regional dan bilateral dalam mencegah dan menghukum pelaku kejahatan terorganisasi;
4. Mendukung negara-negara anggota dalam melakukan upaya pencegahan terhadap kejahatan terorganisasi.

Berdasarkan rekomendasi dari Majelis Umum tersebut di atas yang menyerahkan tugas dan fungsi kepada Komite Mencegah dan Menghukum Kejahatan Terorganisasi Lintas Negara, maka tugas utama dan terpenting adalah segera bersidang untuk mempersiapkan rekomendasi-rekomendasi dan laporan-laporan kepada Majelis Umum mengenai pencegahan kejahatan lintas batas negara, serta merekomendasikan kepada semua negara-negara anggota PBB untuk ikut berpartisipasi mencegah kejahatan terorganisir.<sup>240</sup>

Pada waktu upacara pembentukannya tahun 1998, Komisi Mencegah dan Menghukum Kejahatan Terorganisasi Lintas Negara menambahkan bahwa mereka akan giat bekerja untuk merumuskan dan mendiskusikan masalah-masalah yang sangat mendesak dan serius dihadapi bersama oleh masyarakat internasional, khususnya menghapus secepat mungkin praktek perdagangan perempuan yang merupakan suatu bentuk kekerasan terhadap wanita.<sup>241</sup>

---

<sup>240</sup> Ibid

<sup>241</sup> Crime Prevention and Criminal Justice, Report of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime on the work of its first to eleventh session, interpretative notes for the

Pada tahun 1999 Komite PBB Mencegah dan Menghukum Kejahatan Terorganisasi Lintas Negara memulai tugasnya untuk membicarakan naskah konvensi di Wina, Austria. Dalam sidang pertama antara tanggal 19 Januari sampai 29 Januari tahun 1999, komite telah menetapkan jenis-jenis kejahatan yang dianggap serius sebagai topik yang dianggap penting untuk dibicarakan dalam sesi pertama, karena isu tersebut senantiasa mengalami perkembangan. Adapun jenis-jenis kejahatan tersebut antara lain: Pencucian Uang, Korupsi, Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak, Terorisme, Narkotika. Karena isu yang dibahas oleh komite dalam sidang pertama sangat kompleks, akhirnya pembicaraan tersebut berlangsung sebanyak enam sesi dan berakhir pada tanggal 5 Oktober 1999<sup>242</sup>. Meskipun pembicaraan ditingkatkan sampai enam sesi, tetapi belum juga ada kemajuan yang berarti dilakukan oleh Komite PBB Mencegah Kejahatan Lintas Batas Negara.

Akhirnya Majelis Umum meminta kepada komite untuk melanjutkan kembali tugasnya membahas konvensi secara intensif dan komprehensif berdasarkan resolusi Majelis Umum PBB 54/126 tanggal 17 Desember 1999. Atas resolusi Majelis Umum PBB, maka Komite Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara melanjutkan kembali pekerjaannya. Dalam sidangnya yang ketujuh di Wina, Austria, Komite membahas mengenai upaya-upaya yang harus dilakukan dalam mencegah kejahatan terorganisir, masalah ekstradisi, pelatihan secara bersama, teknik-teknik pemberian informasi, serta hal-hal yang sangat spesifik yang berhubungan dengan kejahatan lintas batas negara termasuk menjalin kerjasama di tingkat nasional, regional dan internasional guna mengefektifkan upaya pencegahan dan pemberantasan kejahatan lintas negara

---

official records (travaux preparatoires) of the negotiation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocol there to United Nations

A/55/383/add.1. Diterjemahkan oleh penulis.

<sup>242</sup> Ibid

terorganisir. Pembicaraan tersebut berlangsung sampai sidang kesepuluh yakni antara tanggal 17 Desember 1999 sampai tanggal 28 Juli tahun 2000<sup>243</sup>

Dalam sidangnya yang kesepuluh tanggal 17 –28 Juli 2000 di Wina, Komite Ad Hoc telah cukup berhasil menangani masalah hukum yang berkaitan dengan kejahatan lintas batas negara terorganisir, termasuk upaya-upaya yang harus dilakukan oleh negara-negara dalam mencegah kejahatan lintas batas negara. Pembicaraan dalam sidang kesepuluh disusun dalam bentuk “*expository code*” belum dalam bentuk konvensi internasional. Kemudian komite melaporkan hasil kerjanya kepada Majelis Umum PBB, dan mendapatkan pengesahan dari Majelis Umum PBB melalui resolusi 53/114 pada tanggal 28 Juli tahun 2000.<sup>244</sup> Dalam sidangnya yang kesepuluh komite telah memusatkan pekerjaannya dalam membahas isu kejahatan lintas batas negara terorganisir secara komprehensif, antara lain berhasil menetapkan secara umum jenis-jenis kejahatan lintas negara terorganisir, sebelumnya telah menerima masukan dan komentar dari negara-negara anggota PBB bahwa jenis-jenis kejahatan tersebut merupakan isu serius sehingga perlu segera disikapi melalui kerjasama internasional.

Adapun upaya-upaya yang harus dilakukan oleh negara-negara dalam mencegah kejahatan terorganisir yang berhasil dirumuskan oleh Komite PBB Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara dalam sidangnya yang kesepuluh antara lain: perlunya pemberian bantuan hukum secara bersama, perlunya perjanjian ekstradisi, penegakan hukum, pemberian informasi, pelatihan dan investigasi<sup>245</sup> Meskipun komite telah berhasil menetapkan jenis-jenis kejahatan yang dikategorikan serius sekaligus merumuskan

---

<sup>243</sup> Website:[http://www.unicjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents/index.html](http://www.unicjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents/index.html).

<sup>244</sup> Ibid

<sup>245</sup> Crime Prevention and Criminal Justice, Report of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention Against Transnational Organized Crime on The Work of its first to eleventh session. loc.cit.

upaya-upaya pencegahan, dan memperoleh respons positif dari negara peserta. Akan tetapi, tugas Komite PBB Menentang Kejahatan

Lintas Negara Terorganisir masih dianggap belum selesai dan sempurna. Untuk itu, Majelis Umum PBB merekomendasikan kembali kepada *Komite Ad Hoc* melalui resolusi 51/210 tanggal 17 Desember 1996 mengenai perlunya melakukan peninjauan dan pembahasan kembali terhadap konvensi secara menyeluruh terutama melengkapi konvensi dengan protokol pelengkap.

Untuk memenuhi permintaan Majelis Umum PBB, akhirnya komite dalam sidangnya yang kesebelas tanggal 2- 27 Oktober tahun 2000 mengubah cara kerjanya dengan mempersiapkan rancangan pasal-pasal yang dapat dijadikan dasar bagi suatu konvensi internasional, serta mempersiapkan rancangan protokol untuk melengkapi konvensi. Akhirnya komite berhasil mengesahkan rancangan sementara yang terdiri dari pasal-pasal mengenai pengawasan dokumen imigrasi, cara-cara yang tepat untuk membasmi kejahatan terorganisir, serta ketentuan-ketentuan umum yang dianggap mampu melengkapi konvensi, kesimpulan, masa berlakunya dan registrasi perjanjian. Kemudian Komite Mencegah dan Menghukum kejahatan Terorganisasi menyampaikan rancangan tersebut kepada pemerintah negara-negara anggota PBB untuk memperoleh tanggapan dan masukan, serta melaporkan hasil kerjanya kepada Majelis Umum PBB.

Laporan dari Komite tersebut di atas, dibahas kembali oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 5 November tahun 2000, kemudian Majelis Umum PBB mengesahkan hasil kerja Komite Mencegah dan Menghukum Kejahatan Lintas Negara Terorganisasi dalam Resolusi Majelis Umum PBB No.55/383 dan terlebih dahulu memperhatikan semua pandangan dan tanggapan tertulis yang dikemukakan oleh para delegasi negara anggota yang intinya menyetujui permintaan Majelis Umum PBB untuk melengkapi

konvensi dengan dua protokol yakni *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Person, Especially Women and Children* yang disahkan pada tanggal 15 November tahun 2000, dan *Protocol against Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*, serta protokol lain yang berkaitan dengan Penyelundupan Senjata Api, kemudian disahkan pada tanggal 31 Mei tahun 2001.<sup>269</sup>

Selanjutnya dalam sidangnya yang duabelas tanggal 5 November 2000 di Wina, Austria, *Komite Ad Hoc* mulai merumuskan rancangan konvensi beserta protokol pelengkap konvensi sehubungan dengan komentar yang diterima dari pemerintah negara-negara. Akhirnya, komite berhasil menyusun rancangan Konvensi untuk Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisir beserta Protokol untuk Mencegah, Menghukum dan Memberantas Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak 2000. Rancangan yang dihasilkan terdiri suatu mukaddimah, ketentuan-ketentuan umum termasuk definisi kejahatan lintas negara, 8 seksi yang mengatur mengenai langkah-langkah yang harus ditempuh oleh negara-negara anggota dalam mencegah kejahatan lintas batas negara baik dari aspek politik, ekonomi, sosial dan budaya. Kemudian Komite mengedarkan rancangan tersebut kepada pemerintah negara-negara anggota PBB, dan sekitar 40 pemerintah negara-negara anggota yang mengirim respon dalam bentuk usulan-usulan perubahan, dan 11 NGO serta badanbadan internasional yang memberikan saran dan masukan.<sup>270</sup>

Setelah mendapat respon dan masukan dari berbagai pihak, langkah selanjutnya yang ditempuh oleh Komite Mencegah dan Menghukum Kejahatan Terorganisasi adalah mengirim rancangan Konvensi Menentang Kejahatan Lintas Negara Terorganisir beserta protokolnya kepada Sekjen PBB untuk disetujui sekaligus meminta kepada Sekjen PBB untuk menyampaikan laporan komite kepada Majelis

Umum PBB, serta merekomendasikan agar Majelis Umum PBB segera menyelenggarakan Konferensi Internasional (*International Conference*) satu minggu sebelum akhir tahun 2000 di New York untuk mempelajari rancangan pasal-pasal yang dihasilkan oleh Komite Mencegah dan Menghukum Kejahatan Lintas Negara Terorganisir.<sup>271</sup>

Atas rekomendasi dari Komite, maka Majelis Umum PBB memutuskan untuk memberikan kodifikasi dalam bentuk konvensi, dan terlebih dahulu menerima komentar serta masukan dari Komite VI (Komite Hukum) Majelis Umum PBB, dimana mayoritas dari wakil-wakil negara anggota menyepakati keputusan komite untuk segera menggelar konferensi internasional. Akhirnya Majelis Umum PBB memutuskan untuk menyelenggarakan Konferensi Internasional untuk membicarakan Konvensi Mengenai Kejahatan Lintas Negara Terorganisasi beserta protokolnya, sekaligus menggabungkan hasil yang dicapai oleh Komite didalam suatu konvensi internasional pada tanggal 12 Oktober 2000. Untuk itu, Majelis Umum PBB merekomendasikan kepada Sekretaris Jenderal PBB untuk segera mengadakan pertemuan di New York akhir tahun 2000. Atas dasar itu, maka konferensi internasional diselenggarakan pada tanggal 15 November 2000 sampai 15 Desember 2000 di New York yang dihadiri oleh 130 negara dan 11 Badan khusus dan Badan Antar pemerintah.<sup>272</sup>

Setelah melalui pembicaraan dalam pertemuan-pertemuan kelompok kerja yang secara khusus di bentuk, akhirnya Majelis Umum PBB mengesahkan Konvensi New York Menentang Kejahatan Lintas Negara Terorganisasi berdasarkan Resolusi Majelis Umum PBB 54/129, dengan perbandingan suara 120 negara yang menyetujui, 8 abstain dan 2 negara yang menolak. Adapun susunan konvensi, terdiri dari Mukaddimah, 40 Pasal dan satu lampiran, serta dicantumkan pula prinsip-prinsip mengenai upaya pencegahan kejahatan lintas batas negara yang secara internasional telah disepakati. Kemudian konvensi beserta protokolnya ditulis dalam lima bahasa yaitu

Inggris, Perancis, Rusia, Arab dan Cina. Konvensi kemudian dibuka untuk penandatanganan pada tanggal 15 Oktober 2000 kemudian diteruskan sampai tanggal 15 Desember 2000 di Palemo, Italia sesudah itu di Markas Besar PBB di New York. Penandatanganan tersebut dilakukan sambil menunggu ratifikasi, dan dinyatakan terbuka untuk akses bagi negara yang bukan penandatangan diperbolehkan menjadi pihak. Sejak tanggal 29 September 2003 konvensi beserta protokolnya telah berlaku, sampai tahun 2004 sudah ada sekitar 105 negara yang telah menjadi pihak (*party*) dalam perjanjian<sup>273</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 38 konvensi menegaskan bahwa Konvensi untuk Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisir beserta protokolnya merupakan suatu konstitusi internasional (instrumen yang efektif) dalam mencegah kejahatan lintas batas negara terorganisir dan menjadi kerangka hukum yang penting untuk melakukan kerjasama internasional dalam mencegah kejahatan lintas batas negara baik nasional, regional maupun internasional, antara lain Pencucian uang, Terorisme, Narkotika, Perdagangan Manusia, Khususnya Perdagangan Perempuan dan Anak, Penyelundupan Jenis Flora dan Fauna yang dilindungi.<sup>274</sup>

Kemudian Majelis Umum PBB merekomendasikan kepada Sekretaris Jenderal PBB untuk mengadakan pertemuan kembali pada tanggal 28 Juni- 9 Juli tahun 2004 guna membicarakan perkembangan konvensi dan protokolnya paling lambat satu tahun setelah konvensi beserta protokolnya dinyatakan berlaku. Selain itu, Majelis Umum

PBB juga merekomendasikan kepada pemerintah negara-negara anggota yang menjadi pihak untuk ikut serta mencegah kejahatan terorganisir, khususnya perdagangan wanita dengan cara menyusun dan memperbaiki sistem hukum nasionalnya yang secara spesifik mengatur mengenai perdagangan perempuan, dan menjamin bahwa perempuan akan menikmati hak-hak asasi mereka termasuk kebebasan-kebebasan dari rasa takut untuk diperjualbelikan.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 32 paragraf 10 Konvensi Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara menunjuk Sekjen PBB bersama Komite Mencegah Kejahatan Lintas Batas Negara sebagai pihak yang akan mengontrol dan memantau pencegahan kejahatan lintas batas negara terorganisir,<sup>246</sup> sekaligus menyediakan sarana demi kelancaran pemantauan. Hal tersebut dimaksudkan untuk mengefektifkan pelaksanaan Konvensi PBB Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisir beserta protokolnya dalam mencegah berkembangnya jenis-jenis kejahatan yang dianggap serius seperti perdagangan perempuan.

Lebih lanjut dalam Pasal 32 paragraf 3 dan 4 ditegaskan bahwa semua negaranegara anggota PBB diminta untuk meningkatkan kapasitasnya dalam melakukan upaya pencegahan dan pemberantasan terhadap kejahatan lintas negara terorganisir, khususnya perdagangan perempuan dengan segera meratifikasi Konvensi untuk Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara dan protokolnya, kemudian mengimplementasikan dalam hukum nasional masing-masing sekaligus membentuk tim sukarelawan dan investigasi yang memadai untuk mencegah meluasnya perdagangan perempuan baik di negara pengirim, penerima maupun di negara transit.<sup>247</sup> Hal tersebut

---

<sup>246</sup> Ibid, Pasal 32 paragraf 10.

<sup>247</sup> Ibid, Pasal 32 paragraf 3 dan 4.

merupakan langkah awal yang dibutuhkan untuk terlaksananya konvensi beserta protokolnya.

Dengan terbentuknya instrumen internasional baru melalui Komite Mencegah Kejahatan Lintas Negara Terorganisir menandakan adanya kepedulian yang besar masyarakat internasional terhadap persoalan perdagangan manusia, khususnya perdagangan perempuan dan anak dengan mengupayakan adanya instrumen internasional mengikat yang bisa dijadikan sebagai dasar sekaligus pedoman dalam melakukan upaya pencegahan perdagangan perempuan di dunia.

## **B. Pengaturan Umum Konvensi PBB Menentang Kejahatan Terorganisasi Lintas Negara beserta Protokol 1. Sejarah dan latar belakang**

Pembentukan instrumen internasional untuk menentang kejahatan terorganisasi lintas negara bermula dari *Naples Political Declaration dan Global Action Plan Against Organized Transnational Crime* yang disetujui dengan resolusi Majelis Umum 49/159 pada bulan Desember tahun 1994. Pada bulan Desember tahun 1996, Polandia mengajukan sebuah teks rancangan kepada Majelis Umum akan instrumen baru tersebut. Antara bulan Pebruari dan September tahun 1998, dua buah pertemuan diadakan di Polandia dan Argentina dalam rangka mengelaborasi dan meninjau rancangan pendahuluan.

Perundingan mengenai konvensi beserta protokolnya dilakukan dalam *Ad Hoc Comitee for the Elaboration of the UN Convention against Transnational Organized Crime* yang berlangsung pada bulan Desember tahun 1998 berdasarkan resolusi Majelis Umum PBB 53/111. Komite Ad Hoc berhasil menyelesaikan tugasnya merumuskan konvensi tersebut dalam sidang kesebelasnya pada bulan Juli tahun 2000. Majelis Umum menyetujui konvensi dan beserta protokolnya yaitu Protokol I tentang Penyelundupan

Migran melalui Darat, Laut dan Udara serta Protokol II tentang Pencegahan, Pemberantasan dan Penghukuman Perdagangan Manusia, khususnya Perempuan dan Anak pada tanggal 15 Nopember tahun 2000, dan Protokol III tentang Penyelundupan Senjata Api pada tanggal 31 Mei 2002.

Penyusunan konvensi dan protokol oleh *Komite Ad Hoc* dilakukan selama dua tahun, lamanya waktu penyusunan naskah konvensi menandakan adanya kesadaran masyarakat internasional terhadap isu *trafficking* yang dirasakan sangat membahayakan dan mengancam umat manusia, karena praktek tersebut semakin meningkat dalam skala, jangkauan dan tingkat pelaksanaannya. Untuk itu masyarakat internasional komitmen untuk mencari mekanisme hukum internasional yang memadai untuk mencegah dan memberantas permasalahan melalui penyusunan instrumen baru yang mampu mengakomodir perkembangan.

## **2. Ketentuan Umum Konvensi TOC beserta Protocol dalam Mencegah Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak.**

Konvensi PBB mengenai Menentang Kejahatan Lintas Batas, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 bertujuan untuk meningkatkan kerjasama guna mencegah dan melawan kejahatan terorganisasi lintas negara yang lebih efektif.

Sedangkan Pasal 2 Konvensi ini memuat pengertian istilah-istilah yang dipergunakan yaitu:

1. Kelompok penjahat terorganisasi harus diartikan sebagai kelompok yang terdiri dari tiga atau lebih orang yang ada selama satu periode dan bertindak seramai dengan tujuan dan perbuatan satu atau lebih kejahatan serius atau pelanggaran-pelanggaran yang diciptakan menurut konvensi ini, guna memperoleh keuntungan uang atau keuntungan material lainnya baik secara langsung maupun tidak langsung.
2. Kejahatan serius harus diartikan sebagai perilaku yang membentuk suatu pelanggaran yang bisa dikenakan hukuman dengan setinggi-tingginya mencabut hak kemerdekaan paling kurang empat tahun atau dikenakan hukuman yang lebih berat.

3. Kelompok yang dibentuk diartikan sebagai kelompok yang tidak sengaja dibentuk untuk melakukan pelanggaran langsung dan tidak perlu memiliki peran-peran yang ditetapkan secara formal bagi para anggotanya.

Beberapa butir dalam Pasal 2 Konvensi untuk Menentang Kejahatan Terorganisasi Lintas Negara di atas, menunjukkan bahwa kejahatan tersebut dilakukan baik oleh kelompok penjahat terorganisasi maupun oleh kelompok yang dibentuk, dimana anggota dari kelompok-kelompok tersebut terdiri dari tiga orang atau lebih yang bertujuan melakukan kejahatan-kejahatan serius seperti penyelundupan migran, perdagangan manusia dan penyelundupan senjata api, sebagaimana diatur secara khusus dalam protokol-protokol tambahannya. Pengertian tersebut akan mengakomodasi tindak kejahatan perdagangan manusia yang dalam semua kasusnya melibatkan lebih dari dua orang dan seringkali melibatkan sindikat-sindikat yang bekerjasama lintas negara.

Penjabaran “kejahatan serius” dalam Pasal 2 butir (b) di atas menunjukkan keseriusan dari konvensi ini untuk menghukum pelaku kejahatan terorganisasi lintas negara dengan sekurang-kurangnya perampasan kemerdekaan selama empat tahun atau lebih berat lagi. Dengan demikian tidak akan ada pelaku kejahatan yang disebutkan dalam konvensi ini akan dapat lepas dari hukuman.

Penjelasan mengenai sifat kejahatan lintas batas negara tersebut antara lain “perdagangan perempuan” yang merupakan bagian dari perdagangan manusia harus dipenuhi sebagai syarat pendakwaan. Jika keempat syarat yang bersifat alternatif tersebut tidak dapat dipenuhi maka kejahatan perdagangan perempuan tidak dapat dimasukkan dalam yurisdiksi konvensi atau tidak termasuk yurisdiksi Pengadilan HAM melainkan menjadi yurisdiksi pengadilan negeri.

Sedangkan pelanggaran-pelanggaran yang dimaksudkan dalam Pasal 5, 6, 8 dan Pasal 23 konvensi ini adalah pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan dengan sengaja:

1. Pelanggaran kejahatan dari mereka yang termasuk berupaya atau menyelesaikan kegiatan kejahatan berupa memberikan persetujuan kepada satu atau lebih orang lain untuk melakukan kejahatan serius dengan maksud yang berhubungan langsung maupun tidak dalam memperoleh keuntungan yang melibatkan kelompok penjahat terorganisasi;
2. Pelanggaran yang dilakukan seseorang dengan sepengetahuannya baik dengan tujuan melakukan kejahatan umum dengan kelompok penjahat terorganisasi maupun dengan tujuan untuk melakukan masalah-masalah kejahatan dengan mengambil peran aktif dalam kegiatan kriminal maupun kegiatan-kegiatan lain dari kelompok penjahat terorganisasi dengan pengertian bahwa partisipasinya akan memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan kriminal;
3. Partisipasi dalam kegiatan mengorganisasikan, mengarahkan, membantu, bersekongkol, memfasilitasi atau membimbing tindakan kejahatan serius dengan merupakan hasil dari tindak kejahatan;
4. Perolehan, pemilikan atau penggunaan kekayaan, dengan mengetahui pada saat penerimaan, bahwa kekayaan tersebut merupakan hasil tindak kejahatan;
5. Pelanggaran kejahatan berupa pemberian janji, penawaran, atau pemberian kepada pejabat publik maupun permohonan atau penerimaan oleh pejabat publik untuk suatu keuntungan yang tidak semestinya, baik langsung maupun tidak langsung, dengan maksud pejabat tersebut dapat bertindak atau menahan dari tindakan pelaksanaan kewajiban-kewajiban hukumnya;
6. Pelanggaran kejahatan berupa penggunaan kekuatan fisik, ancaman atau intimidasi ataupun janji, menawarkan atau memberikan keterangan palsu atau campur tangan dalam memberikan keterangan atau hasil pembuktian dalam proses yang berhubungan dengan perbuatan pelanggaran yang dicakup oleh konvensi ini.
7. Penggunaan kekuatan fisik, ancaman-ancaman atau intimidasi atau campur tangan dalam pelaksanaan kewajiban negara oleh sebuah pengadilan atau instansi penegakan hukum dalam suatu proses yang berhubungan dengan perbuatan pelanggaran-pelanggaran yang tercakup dalam konvensi ini.

Untuk mengatasi kejahatan lintas negara yang dimaksud dalam konvensi, maka dalam Pasal 18 konvensi diatur mengenai pemberian bantuan hukum bersama. Bantuan hukum bersama ini harus diberikan pada tingkat yang paling lengkap di bawah undang-undang yang berkenaan dengan perjanjian-perjanjian, kesepakatan-kesepakatan dan penetapan-penetapan dari negara peserta yang diminta dengan mempertimbangkan proses penyidikan, penuntutan dan proses pengadilan dalam hubungan dengan pelanggaran-pelanggaran untuk mana tertuduh bisa mempertanggungjawabkan pada negara peserta yang diminta.

Pengaturan mengenai bantuan hukum bersama sebagaimana yang diuraikan di atas merupakan nilai penting yang diatur oleh Konvensi Menentang Kejahatan Terorganisasi Lintas Negara, mengingat isu *trafficking* melibatkan lebih dari satu negara, maka diperlukan penanganan yang serius dengan melibatkan lebih dari satu negara. Untuk itu bantuan hukum bersama dapat menjadi jalan untuk mengefektifkan dan menafsirkan upaya penanggulangan kejahatan terorganisasi lintas negara.

Sedangkan dalam Pasal 19 diatur mengenai penyidikan bersama. Dalam hal ini negara peserta harus memepertimbangkan untuk melakukan penandatanganan perjanjian-perjanjian bilateral atau multilateral atau penetapan-penetapan dengan jalan mana, dalam hubungan dengan hal-hal yang merupakan subyek terhadap proses penyelidikan, penuntutan, atau proses pengadilan disatu atau lebih negara, agar para pejabat bersangkutan yang berwenang dapat membentuk badan-badan penyelidikan bersama. Penyelidikan bersama ini tetap harus menghormati kedaulatan dari negara peserta.

Perlindungan terhadap para saksi diatur dalam Pasal 24 Konvensi ini, dimana setiap negara peserta harus memberikan perlindungan yang efektif dari tindakan balas dendam atau intimidasi bagi para saksi, bila perlu meliputi keluarga dan orang-orang dekat mereka, serta menciptakan prosedur-prosedur bagi perlindungan fisik dari orang tersebut maupun menyediakan peraturan-peraturan pembuktian guna mengizinkan keterangan saksi diberikan dalam suatu cara yang menjamin keselamatan saksi. Hal ini diperlukan agar saksi bersedia memberikan keterangan yang dibutuhkan tanpa membahayakan dirinya, dengan demikian dapat dicapai penyelesaian yang diperlukan.

Dalam kaitannya dengan pemberian bantuan dan perlindungan terhadap korban diatur dalam Pasal 25 konvensi ini. Pasal tersebut menyebutkan bahwa setiap negara peserta harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan, sesuai dengan sarana yang ada, untuk

memberikan bantuan dan perlindungan kepada para korban pelanggaranpelanggaran yang dicakup dalam konvensi terutama dalam kasus ancaman dan balas dendam. Pasal ini juga menetapkan bahwa harus ada prosedur-prosedur yang sesuai untuk memberikan akses terhadap ganti rugi dan pemulihan bagi para korban pelanggaran sebagaimana tercakup dalam Konvensi Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisir.

Konvensi untuk Menentang Kejahatan Lintas Negara hanya memuat mengenai ketentuan-ketentuan umumnya saja, sedangkan pembahasan yang spesifik mengenai permasalahan perdagangan manusia, khususnya perempuan dan anak, dapat ditemukan dalam Protokol untuk Mencegah, Menekan dan Menghukum Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak yang merupakan protokol tambahan dari Konvensi untuk Menentang Kejahatan Terorganisasi Lintas Negara sebagaimana akan diuraikan berikut.

### **3. Ketentuan Umum Protokol Mencegah, Menekan dan Menghukum Perdagangan Perempuan (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children)**

Protokol untuk Mencegah, Menekan dan Menghukum Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak merupakan protokol tambahan dari Konvensi untuk Menentang Kejahatan Terorganisasi Lintas Negara. Hubungan antara protokol dengan Konvensi untuk Menentang Kejahatan Terorganisasi Lintas Negara adalah:<sup>248</sup>

1. Protokol ini untuk melengkapi Konvensi PBB untuk Menentang Kejahatan Terorganisasi Lintas Negara. Protokol ini akan ditafsirkan bersamaan dengan konvensi;

---

<sup>248</sup> Jordan, Ann, *The Annotated Guide to the Complete UN. Trafficking Protocol*, Washington, Dc;

2. Ketentuan-ketentuan dalam konvensi ini akan menggunakan *mutatis mutandis* terhadap protokol ini kecuali jika tidak dicantumkan di dalamnya;
3. Pelanggaran yang ditetapkan sesuai dengan Pasal 5 protokol ini harus dipandang sebagai pelanggaran yang dicantumkan sesuai dengan isi konvensi

Dengan demikian jelas bahwa Protokol untuk Menekan, Menghukum dan Memberantas Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak merupakan instrumen pelengkap Konvensi untuk Menentang Kejahatan Terorganisasi Lintas Negara yang akan ditafsirkan secara bersamaan dengan konvensi. Dalam catatan *interpretatif* dinyatakan bahwa catatan *interpretatif* untuk dokumen resmi harus menyatakan bahwa paragraph ini diadopsi dalam pemahaman bahwa kata "*mutatis mutandis*" yang berarti "*with such modifications as circumstances require*". Kemudian ditegaskan bahwa ketentuan dalam Konvensi PBB untuk Menentang Kejahatan Terorganisasi Lintas Negara akan digunakan dengan modifikasi seperlunya terhadap Protokol untuk Mencegah, Menekan dan Menghukum Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak, kecuali tidak dicantumkan di dalamnya.

Sedangkan definisi mengenai perdagangan manusia diuraikan pada Pasal 3 butir a Protokol ini, yaitu: Perdagangan manusia harus diartikan sebagai penerimaan, pengangkutan, pengiriman, penyembunyian, atau penerimaan orang-orang dengan maksud untuk memperlakukan atau menggunakan kekerasan atau bentuk-bentuk tekanan lain, dari penculikan, dari penipuan, kecurangan, penyalahgunaan kekuasaan atau

“suatu kedudukan yang sifatnya mudah diserang, atau dari pemberian atau penerimaan pembayaran atau keuntungan-keuntungan guna mencapai kesepakatan dari pemerasan. Pemerasan harus meliputi pada tingkat minimum, pemerasan terhadap pelacuran dari orang lain atau bentuk-bentuk pemerasan seksual lainnya, tenaga kerja atau pelayanan-pelayanan yang dipaksakan, perbudakan atau praktek-praktek yang sama terhadap perbudakan, kerja paksa atau penghilangan organ-organ tubuh”.

Dari definisi tersebut di atas, terlihat bahwa ada tidaknya *consent* atau persetujuan tidak dapat dijadikan dasar akan penuntutan. Karena sebagaimana dinyatakan dalam catatan *interpretatif* bahwa ada keadaan dimana orang yang terlibat tidak memiliki alternatif lain yang masuk akal dan dapat diterima selain tunduk pada penyalahgunaan yang telah terjadi. Hal ini sangat penting untuk dipahami agar mereka yang menjadi korban dalam permasalahan perdagangan manusia tidak mengalami bentuk penindasan berganda, dalam artian sudah menjadi korban tetapi juga dianggap memberikan persetujuan untuk menjadi korban dan oleh karenanya dapat dijatuhi hukuman.

Dalam menyikapi tindak kejahatan sebagaimana diatur dalam konvensi, maka setiap negara peserta harus menerapkan peraturan serupa dan langkah-langkah yang perlu diatur guna menyikapi pelanggaran-pelanggaran kejahatan tersebut dengan tunduk pada konsep-konsep dasar hukumnya, serta berupaya mematuhi pelanggaran yang ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 protokol ini, kemudian mengorganisasikan atau mengarahkan warga masyarakatnya untuk mematuhi pelanggaran yang ditetapkan dalam Pasal 3 protokol.

Upaya perlindungan bagi para korban perdagangan manusia dicantumkan dalam Pasal 6 yakni:

1. Dalam kasus-kasus tepat dan kemungkinan pengembangannya di bawah hukum dalam negeri, kerahasiaan dan identitas para korban perdagangan manusia termasuk hal-hal lainnya, harus dilindungi oleh setiap Negara Peserta, dengan melakukan proses hukum yang berhubungan dengan perdagangan tersebut secara tertutup;
2. Setiap Negara peserta harus menjamin bahwa hukum negaranya atau sistem pemerintahan yang ada memuat langkah-langkah yang mendukung para korban perdagangan manusia dalam kasus-kasus tertentu;
  - a. Informasi tentang pengadilan yang berhubungan dengan proses-proses administrasinya;
  - b. Bantuan untuk memungkinkan perundang-undangan dan keprihatinan mereka untuk dapat disampaikan dan dipertimbangkan pada tahap-tahap tertentu proses tindak kejahatan terhadap pelanggar, dan bukan dalam cara pra peradilan atas hak-hak pembelaan.

Pasal 6 ayat (1) dan (2) protokol mengatur hal-hal yang berkaitan dengan proses hukum perdagangan perempuan, dimana setiap negara peserta harus memberikan proses hukum yang adil dan mendukung korban perdagangan manusia sebagai bentuk bantuan dan perlindungan hukum terhadap korban perdagangan manusia. Bantuan dan perlindungan lainnya bagi korban perdagangan manusia adalah Pasal 6:

“Setiap Negara Peserta harus mempertimbangkan pelaksanaan langkah-langkah dalam memberikan pemulihan fisik, psikologis dan pemulihan sosial terhadap

para korban perdagangan manusia, meliputi kasus-kasus yang tepat, bekerja sama dengan organisasi-organisasi non pemerintah, organisasi-organisasi lainnya yang berhubungan dan elemen-elemen masyarakat sipil, dan terutama ketentuan mengenai:

- c. Perumahan yang layak;
  - d. Penyuluhan dan informasi, terutama berkenaan dengan hak-hak hukum mereka, dalam bahasa yang dapat dipahami oleh para korban perdagangan manusia;
  - e. Bantuan medis, psikologis dan bantuan materiil; serta
  - f. Peluang-peluang pekerjaan, pendidikan dan latihan.
3. Setiap Negara Peserta harus mempertimbangkan, dalam penerapan ketentuan pasal ini, usia jender dan kebutuhan-kebutuhan khusus para korban perdagangan manusia, terutama menyangkut kebutuhan khusus anak-anak, termasuk perumahan yang layak, pendidikan dan perawatan.
  4. Setiap Negara Peserta harus berusaha keras menyediakan keamanan secara fisik bagi para korban perdagangan manusia selama mereka berada dalam wilayah negaranya.
  5. Setiap Negara Peserta harus menjamin bahwa sistem hukum dalam negerinya memuat langkah-langkah yang memberikan kemungkinan bagi para korban perdagangan manusia untuk memperoleh ganti kerugian atas kerusakan yang dideritanya.

berdasarkan ketentuan di atas, dapat disimpulkan bahwa negara peserta diharuskan mendahulukan kepentingan dari korban perdagangan manusia yang ada di negaranya.

Penekanan atas hal ini didasari pandangan bahwa tidak ada seorang pun yang dengan sukarela bersedia menjadi korban perdagangan manusia, dengan demikian negara di mana korban tersebut berada harus mengutamakan kebutuhan dan perlindungan atas para korban, karena sedikit banyak negara pun bertanggung jawab atas permasalahan perdagangan manusia yang terjadi di dalam wilayah kekuasaannya.

Sedangkan mengenai status para korban perdagangan manusia diatur dalam Pasal 7 protokol, dalam ayat (1)-nya ditegaskan bahwa setiap negara peserta harus mempertimbangkan penetapan pengaturan atau langkah-langkah lainnya yang memungkinkan para korban perdagangan manusia tetap berada di wilayahnya, baik untuk sementara waktu maupun secara tetap, dalam kasus-kasus yang tepat. Untuk melaksanakan ketentuan yang teramat dalam Pasal 6 ayat (1), maka dalam ayat (2) menjelaskan setiap negara peserta harus memberikan pertimbangan yang layak terhadap faktor-faktor kemanusiaan dan rasa simpati yang mendalam terhadap para korban perdagangan manusia.

Pengaturan pemulangan para korban perdagangan manusia diatur dalam Pasal 8 protokol yaitu:

1. Negara Peserta dimana para anggota korban perdagangan manusia sebagai warganegaranya atau dimana dia memiliki hak tinggal tetap pada saat memasuki wilayah Negara Peserta penerima harus memfasilitasi dan menerima, dengan kewajiban memperhatikan faktor keselamatan orang menerima, dengan kewajiban memperhatikan faktor keselamatan orang tersebut, pemulangan orang tanpa penundaan yang tidak semestinya atau tidak beralasan.

2. Pada saat Negara Peserta memulangkan korban perdagangan manusia ke negara asalnya, pemulangan tersebut harus dengan kewajiban memperhatikan segi keamanan orang tersebut dengan status proses hukum yang berhubungan dengan kenyataan bahwa orang tersebut merupakan korban perdagangan manusia dan akan lebih baik dilakukan secara sukarela.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa negara peserta yang warganegarannya menjadi korban perdagangan manusia harus berupaya secepatnya memfasilitasi dan menerima korban dengan memperhatikan faktor keselamatan maupun keamanan orang tersebut, tanpa penundaan yang tidak beralasan dan tidak semestinya. Hal ini diperlukan agar trauma yang dialami korban tidak menjadi berkepanjangan dan agar penanganan kasus tersebut semakin cepat dilakukan.

Dalam hal korban perdagangan manusia tidak memiliki dokumen yang memadai, negara peserta dimana orang tersebut sebagai warganegarannya atau dimana ia memiliki hak untuk tinggal tetap pada saat memasuki wilayah negara peserta penerima, harus menyetujui penerbitan dokumen-dokumen perjalanan atau otorisasi-otorisasi lainnya selama mungkin diperlukan pada permintaan negara peserta penerima guna memudahkan orang tersebut bepergian ke dan memasuki kembali wilayah negaranya. Dimana pasal ini harus dijalankan tanpa merugikan hak yang diberikan kepada para korban perdagangan manusia oleh hukum dalam negeri negara peserta penerima maupun tanpa merugikan terhadap perjanjian bilateral atau multilateral yang bisa diterapkan atau ketentuan yang mengatur pemulangan para korban perdagangan manusia baik secara keseluruhan maupun sebagian.

Kemudian untuk memaksimalkan upaya pencegahan perdagangan manusia, diatur dalam Pasal 9 protokol mengenai pencegahan perdagangan manusia, yaitu:

1. Negara peserta harus mengembangkan kebijakan-kebijakan yang luas, program-program dan langkah-langkah lainnya:
  - a. Untuk mencegah dan melawan perdagangan manusia; dan
  - b. Untuk melindungi para korban perdagangan manusia, terutama perempuan dan anak, agar tidak terulang kembali.
2. Negara Peserta harus berupaya menjalankan langkah-langkah seperti penelitian, informasi dan kampanye-kampanye media massa, prakarsa sosial dan ekonomi guna mencegah dan melawan perdagangan manusia.
3. Kebijakan-kebijakan, program-program dan langkah-langkah lainnya yang dikembangkan selaras dengan pasal ini harus sesuai, termasuk kerjasama dengan organisasi-organisasi non pemerintah, dan organisasi-organisasi lainnya yang relevan serta unsur-unsur masyarakat sipil lainnya.
4. Negara Peserta harus mengambil atau memperkuat langkah-langkah termasuk melalui kerjasama bilateral dan multilateral, mengurangi faktor-faktor yang membuat manusia diperdagangkan seperti halnya kemiskinan, keterbelakangan dan kurangnya pemerataan kesempatan.
5. Negara Peserta harus menerapkan atau memperkuat dengan peraturan-peraturan atau langkah-langkah lainnya seperti langkah-langkah pendidikan, sosial atau budaya, termasuk melalui kerjasama bilateral dan multilateral, menekan keinginan untuk memperluas segala bentuk pemerasan manusia, terutama perempuan dan anak, yang mengarah kepada perdagangan itu sendiri.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Protokol Mencegah, Menentang dan Menghukum Perdagangan Manusia. Khususnya Perempuan dan Anak di atas. Maka penulis akan membahas secara singkat Pasal 9 protokol yakni langkah-langkah dan upaya-upaya untuk mencegah perdagangan perempuan, hal tersebut relevan dengan penelitian ini yang menfokuskan upaya pencegahan perdagangan wanita yang terjadi diberbagai negara menurut ketentuan konvensi dan protokol.

Menurut penulis, ketentuan yang tercantum dalam Pasal 9 protokol di atas cukup efektif untuk dijadikan sebagai pedoman sekaligus dasar bagi masyarakat internasional untuk menghapuskan perdagangan perempuan, terutama untuk memastikan dan menjamin pelaksanaan langkah-langkah preventif maupun menghukum dalam upaya untuk mencegah dan memerangi perdagangan perempuan yang merupakan bagian dari perdagangan manusia.. Maka membangun kerjasama dan koordinasi di tingkat nasional, provinsi, lokal dan internasional serta regional :bilateral dan multilateral, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (4) protokol sangat diperlukan dalam mencegah perdagangan wanita karena praktek tersebut semakin terorganisasi dan internasional, sehingga perlu menyamakan persepsi sekaligus menyelaraskan standar internasional bahwa perdagangan perempuan merupakan tindakan kriminal yang harus dikutuk dan tidak dibenarkan dalam hukum nasional masing-masing, hal tersebut dimaksudkan agar dapat menghukum pelaku perdagangan manusia, memberikan kompensasi serta bantuan hukum bersama kepada korban.

Hal senada juga diungkapkan oleh Bapak Marsudi Triatmodjo dalam wawancaranya dengan penulis tanggal 15 Januari 2005, beliau mengungkapkan bahwa hal terpenting yang diperlukan guna mencegah perdagangan manusia, khususnya perdagangan perempuan dan anak adalah berusaha untuk mengimplementasikan upaya-upaya pencegahan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 9 protokol, terutama yang penting

adalah mengembangkan dan meningkatkan kerjasama internasional secara intensif baik bilateral, regional maupun multilateral, mengingat persoalan perdagangan perempuan adalah masalah bersama yang melibatkan banyak negara sehingga penanganannya pun harus secara bersama-sama pula.

Sedangkan menurut Bapak Harry Purwanto, dalam wawancaranya dengan penulis tanggal 20 Maret 2005 mengungkapkan bahwa ketentuan yang ada dalam Pasal 9 protokol cukup memadai untuk dijadikan sebagai landasan dan pedoman dalam memerangi dan mencegah perdagangan wanita, untuk mengukur berhasil tidaknya ketentuan dalam protokol melakukan upaya pencegahan perdagangan wanita maka tergantung dari itikad baik, komitmen yang tinggi serta keseriusan negara-negara peserta dalam mengimplementasikan program penanggulangan perdagangan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 9 Protokol. Hal ini disebabkan karena permasalahan perdagangan wanita merupakan isu global, maka harus disikapi secara global pula, dalam hal ini berusaha untuk mencari solusi dan jalan keluar melalui kerjasama dengan berbagai pihak yang terkait. Pihak-pihak di sini bisa berupa media massa, organisasi non-pemerintah maupun organisasi-organisasi lainnya serta seluruh warga masyarakat. Pembangunan kerjasama dengan negara lain terutama ditujukan pada kerjasama antar negara diperlukan perjanjian-perjanjian baik bilateral, regional maupun multilateral, terutama lebih ditekankan pada negara pengirim, penerima dan negara transit, agar dapat dicapai hasil yang maksimal guna memberantas perdagangan manusia, khususnya perdagangan perempuan dan anak.

Lebih lanjut menurut Bapak Marsudi Triatmodjo, bahwa selain ketentuan dalam Pasal 9 Protokol yang bisa dijadikan pedoman dan landasan pencegahan perdagangan wanita, maka prinsip-prinsip yang ada dalam konvensi pun bisa dijadikan dasar bagi negaranegara

untuk mencegah dan memberantas perdagangan wanita. Adapun prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

### **Prinsip Non Diskriminasi**

Prinsip non diskriminasi berarti bahwa negara tidak boleh membeda-bedakan orang yang diperjualbelikan (*trafficked person*) di hadapan hukum, baik dalam hukum formil maupun hukum materil, dalam kebijakan atau praktik.

### **Keselamatan dan Perlakuan Yang Adil**

Prinsip ini menghendaki negara-negara harus mengakui bahwa orang yang diperjualbelikan merupakan korban pelanggaran HAM yang serius, harus melindungi mereka tanpa melihat status keimigrasiannya, dan harus melindungi mereka dari tindakan pembalasan dan kejahatan.

### **Akses Kepada Keadilan**

Para aparat dan lembaga penegak hukum termasuk polisi, jaksa, dan pengadilan harus menjamin bahwa upaya untuk menghukum pelaku *trafficking* diimplementasikan dalam suatu sistem yang menghormati dan melindungi hak-hak korban demi pribadinya, kehormatan dan keselamatannya. Suatu penuntutan yang layak terhadap pelaku *trafficking*, bila ada meliputi, perkosaan, penyerangan seksual dan bentuk-bentuk penyerangan lainnya (termasuk, tetapi tidak terbatas pada, pembunuhan, penghamilan dan aborsi secara paksa), penculikan, penyiksaan, perlakuan kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat, perbudakan, perbudakan dan praktek yang menyerupai perbudakan, kerja paksa atau kerja wajib, penjaminan hutang atau perkawinan paksa.

### **Akses atas Gugatan Perdata dan Reparasi**

Sebagai implikasi prinsip di atas negara-negara harus menjamin bahwa orang-orang yang diperjualbelikan memiliki hak hukum untuk menuntut ganti rugi (*reparasi*) terhadap pelaku perdagangan manusia, termasuk untuk mendapatkan bantuan untuk hal tersebut.

### **Status Tempat Tinggal**

Negara-negara harus menyediakan visa untuk tinggal sementara (termasuk hak untuk bekerja) selama belum ada keputusan hukum baik pidana, perdata atau yang lainnya, dan juga harus menjamin hak untuk mendapatkan suaka (*asylum*), serta harus mempertimbangkan risiko dari tindakan pembalasan dalam setiap proses deportasi.

### **Kesehatan dan Pelayanan Lainnya**

Prinsip ini mengatur bahwa negara harus menyediakan pelayanan kesehatan dan pelayanan sosial kepada korban perdagangan manusia selama ia berada di tempat tinggalnya sementara, yang harus disesuaikan dengan kebutuhan para korban.

### **Repartiasi dan Reintegrasi**

Dalam prinsip ini dikemukakan bahwa negara-negara harus menjamin agar orang-orang yang diperjualbelikan dapat kembali ke tempat asalnya dengan selamat apabila ia menginginkannya.

### **Pemulihan**

Prinsip pemulihan berarti bahwa negara-negara harus menjamin agar kepada orang-orang yang diperjualbelikan diberikan perawatan medis dan psikologis serta pelayanan sosial untuk menjamin harkat dan martabat mereka.

## **Kerjasama Antar Negara**

Negara-negara harus bekerjasama agar standar internasional tersebut diimplementasikan sepenuhnya.

Keseluruhan prinsip-prinsip tersebut di atas, dicantumkan dalam Konvensi untuk Menentang Kejahatan Terorganisasi Lintas Negara beserta Protocol tambahan yaitu Protokol untuk Mencegah, Menekan dan Menghukum Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak. Hal ini menunjukkan bahwa Konvensi ini dan Protokolnya telah memuat pengaturan permasalahan perdagangan manusia di dunia, khususnya bagi perempuan dan anak.

## **C.Implementasi Konvensi TOC dan Protokol dalam Mencegah Perdagangan Wanita**

Keprihatinan dunia terhadap masalah perdagangan perempuan merupakan sejarah yang panjang, dimulai sejak ribuan tahun yang lalu dimana fenomena *trafficking in women* telah terdeteksi meskipun isu yang dikembangkan adalah lebih pada moral daripada sebuah kegiatan eksploitatif.<sup>249</sup> Hal ini dapat dipahami karena *trafficking in women* sangat terkait dengan prostitusi yang dalam masyarakat patriarkis justru meletakkan korban yaitu perempuan pada posisi terdakwa.

*Trafficking in women* pertama kali digagas pada masa Kekaisaran Romawi yang memerintah pada tahun 527-565 M. Pengagas pertama kali *trafficking in women* adalah Justinian, dia menulis sebuah buku yang intinya bahwa:<sup>250</sup>

---

<sup>249</sup> Andi Yetriyani, op. cit, hlm 5

<sup>250</sup> Sietske Altink, *Stolen Lives: Trading Women Into Sex and Slavery* (New York: Harrington Park Press, 1995, hlm. 8.

“Kita telah mempelajari bahwa keuntungan yang mereka peroleh dari prostitusi tidaklah cukup sehingga mereka berkelana mengelilingi daratan Eropa dan mengambil keuntungan dari perempuan-perempuan muda miskin dan tidak berpengalaman setelah merayu mereka dengan pakaian-pakaian dan barang-barang mahal lainnya. Mereka kemudian menyekap perempuan-perempuan itu dalam rumah-rumah dengan menipu mereka untuk menandatangani kontrak dan memaksa mereka untuk terus bekerja dalam rumah bordil selama mucikari menghendakinya”.

Dalam tulisannya, Justinian secara jelas menggambarkan bagaimana pelaku (*traffickers*) bekerja lewat lilitang hutang, pengambilalihan upah dan minimnya jam istirahat, tidur dan makan yang diberikan kepada para korban. Karya tersebut menjadi dasar bagi para ahli dan akademisi melakukan penelitian, bahkan menjadi dasar lahirnya berbagai perjanjian internasional mengenai perdagangan perempuan.

Pada tahun 1968, sebuah riset yang dilakukan oleh *London Anti-Slavery Society* menemukan bahwa praktek perbudakan masih terus berlangsung, bahkan dalam penelitian tersebut ditemukan fenomena yang lebih mengejutkan yakni perdagangan perempuan sudah tidak lagi terjadi antarnegara di daerah Eropa, tetapi terpintal sebuah jaringan manca negara antar benua<sup>251</sup>. Dengan mengkhususkan diri pada isu *trafficking in women* untuk kepentingan prostitusi, peneliti kemudian menggunakan terminologi *sex slave* untuk menggambarkan perempuan yang menjadi korban dari kegiatan *trafficking in women*.

Dilatarbelakangi oleh riset tersebut yang membuktikan bahwa praktek perdagangan manusia semakin berkembang dan kompleks, untuk itu perlu disikapi secara serius.

---

<sup>251</sup> Stephen Barlay, *Sex Slavery: An Investigation in to the White Slave Trade* (London: Coronet

Akhirnya disadari bahwa masalah perdagangan perempuan tidak lagi semata-mata berkaitan dengan prostitusi, tetapi meliputi bentuk-bentuk lainnya. Untuk itu, masyarakat internasional yang diprakarsai oleh PBB berhasil membentuk suatu instrumen internasional pada tanggal 15 November 2000 berdasarkan resolusi Majelis Umum PBB 55/25 dan dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 29 September 2003, salah satu hal yang diatur dalam instrumen tersebut adalah perdagangan manusia, khususnya perdagangan perempuan dan anak<sup>281</sup>.

Dengan diadopsinya instrumen baru tersebut oleh Majelis Umum PBB, maka merupakan kerangka hukum yang penting dalam membasmi dan mencegah kejahatan terorganisasi lintas negara, antara lain: pencucian uang, korupsi, narkoba, perdagangan manusia, khususnya perempuan dan anak<sup>282</sup>. Selain itu, konvensi juga dilengkapi dengan beberapa protokol sebagai ketentuan pelengkap sekaligus menjelaskan secara spesifik konvensi. Protokol tersebut yakni Protokol untuk Mencegah, Menghukum dan Membasmi Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak serta Protokol Penyelundupan Buruh Migran melalui Darat, Laut dan Udara.<sup>283</sup>

Dengan disahkannya konvensi beserta protokolnya, maka impian dan keinginan masyarakat internasional sejak tahun 565 M terwujud, terutama masyarakat

Books, 1975, hlm 70.

<sup>281</sup> UN. Convention against Transnational Organized Crime to Enter in to Force on 29 September 2003, Loc. Cit.

<sup>282</sup> Ibid

<sup>283</sup> Ibid

internasional menginginkan adanya konsistensi mengenai perdagangan perempuan di seluruh negara dalam peraturan nasional masing-masing,<sup>252</sup> serta perlunya ada kesamaan konsep dan persepsi mengenai *trafficking in women* bagi semua negara.

Hal tersebut disebabkan karena konsep perdagangan perempuan yang dipahami selama ini oleh masyarakat internasional berbeda. Hal ini dapat dimengerti mengingat perdagangan perempuan meliputi sederetan masalah dan isu sensitif lagi bersifat kompleks yang ditafsirkan berbeda oleh setiap negara tergantung dari sudut pandang pribadi atau organisasi maupun negara-negara yang bersangkutan, sehingga dapat dikatakan bahwa perdagangan perempuan mencakup lebih banyak isu dan jenis kekerasan.<sup>253</sup>

Untuk itu, perluasan arti mengenai perdagangan perempuan dengan menyoroti perubahan-perubahan konseptual baru mengenai *trafficking* yang mengalami pergeseran dalam beberapa situasi adalah suatu keharusan.<sup>254</sup> Akhirnya dengan dikeluarkannya Konvensi New York 2000 Untuk Menentang Kejahatan Lintas Negara Terorganisasi beserta Protokolnya yang memuat suatu definisi yang luas dan komprehensif mengenai perdagangan perempuan, mendapat respon dari masyarakat internasional baik di tingkat nasional, regional maupun internasional guna menjawab permasalahan perdagangan perempuan dan dapat dijadikan sebagai instrumen internasional yang berguna dalam menganalisis suatu kasus untuk menentukan apakah itu kasus perdagangan atau bukan, dan yang lebih penting merupakan suatu instrumen penting lagi dalam melakukan upaya

---

<sup>252</sup> Ramli, Antasaasmita, Implikasi Konvensi Menentang Kejahatan Transnational Terorganisir, Dalam Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak, Makalah disampaikan dalam seminar tentang Perdagangan Perempuan, diselenggarakan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Jakarta, 30 September 2003, hlm 5.

<sup>253</sup> Ibid

<sup>254</sup> Human Traffick, Human Rights:Redefining Victim Protection, Baine Pearson Anti slavery International, 2002, di down load di [www.anti-slavery.org](http://www.anti-slavery.org).

pengecahan perdagangan perempuan yang merupakan suatu bentuk kejahatan lintas batas negara terorganisir.<sup>255</sup>

### 1. Di Tingkat Internasional

Setelah Konvensi Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisasi dinyatakan pada tanggal 29 September 2003 berlaku sebagai instrumen hukum internasional, banyak negara-negara anggota PBB mempraktekkan. Dan sampai tahun 2004 ini telah ada 105 negara yang telah menjadi pihak terhadap konvensi beserta protokolnya.<sup>256</sup>

Konvensi beserta protokolnya telah mendapatkan simpati yang mendalam dari negaranegara anggota PBB maupun bukan, negara-negara merespon dengan melakukan berbagai macam upaya perlindungan dan pencegahan terhadap jenis-jenis kejahatan lintas batas negara terorganisir, khususnya masalah perdagangan perempuan<sup>257</sup>. Misalnya pada tanggal 29-31 Mei 2000 Pemerintah negara-negara anggota PBB bersama NGO menyelenggarakan suatu lokakarya dan mimbar aksi di Filipina.<sup>258</sup>

Selain itu diadakan juga Seminar Asia Pasifik yang bertujuan untuk dengar pendapat publik mengenai kekerasan terhadap perempuan yang berkedudukan di Tokyo. Simposium dengar pendapat publik tersebut diprakarsai oleh PBB, Jaringan Hak Asasi Manusia, Forum Perempuan Asia Pasifik. Adapun tujuan dengar publik tersebut adalah untuk mendengar pendapat, keluhan serta laporan negara-negara anggota mengenai isu *trafficking*, sekaligus memberi informasi dan keterangan kepada PBB mengenai

---

<sup>255</sup> Training Manual for Combating Women and Child Trafficking, UNIAP, IOM, and Save the Children UK. Di download di [http://www.un.org/trafficking/project/publications/trafficking\\_manual.pdf](http://www.un.org/trafficking/project/publications/trafficking_manual.pdf).

<sup>256</sup> Ramli Antasasmita, op. cit, hlm 10.

<sup>257</sup> Dawn, The Role of NGO's in Combating Trafficking in Women: The Case of Filipino Women Entertainer in Japan and Dawn's Intervention Programmes and Services. Manila, Philipines. DAWN, 2002, hlm, 340.

<sup>258</sup> Dzuhayatin, Interview Findings and Data Analysis, A Survey of Trafficked Women, North Am. Loust, 2002, hlm, 75-90.

perkembangan perdagangan perempuan di negara-negara anggota pasca berlakunya konvensi beserta protokolnya. Kesepakatan yang dihasilkan dalam simposium tersebut disahkan oleh Majelis Umum dalam resolusi 39/9 mengenai perlunya melakukan tindakan antisipasi pencegahan perdagangan perempuan.<sup>259</sup>

Kemudian Amerika Serikat melaporkan pada tahun 2003, bahwa maraknya praktek perdagangan wanita diberbagai negara di dunia disebabkan karena kurangnya komitmen serta kepedulian Pemerintah negara-negara yang bersangkutan dalam melakukan upaya pencegahan. Seperti Indonesia, Thailand dan Taiwan dan sebagian negara Kawasan Asia Tenggara. Dan PBB meminta pertanggungjawaban negara-negara yang bersangkutan.

Laporan internasional tersebut, tidak hanya menggambarkan kurangnya komitmen pemerintah negara-negara yang masuk dalam catatan hukum PBB seperti Taiwan, Thailand, Jepang, India, Bangladesh dan Indonesia, dalam melakukan upaya hukum yang berarti dalam mencegah perdagangan waniata. Namun, menimpa hampir seluruh pemerintah negara.

Hal ini dibuktikan oleh Dr. Awad, pelapor khusus PBB yang melakukan *survey* dalam sidang-sidang ECOSOC, untuk mengetahui respon negara terhadap konvensi khususnya dalam menyikapi perdagangan perempuan.<sup>260</sup>

Sebuah resolusi yang dihasilkan oleh negara-negara Afrika-Asia bahkan mempertanyakan dan menghilangkan adanya muatan politis dalam perdagangan perempuan dan lebih lanjut mengutuk tindakan laki-laki dari negara-negara Barat yang menjadi konsumen utama

---

<sup>259</sup> Ibid, hlm 90.

<sup>260</sup> Margaret A. Schuller, et al., *Women's Human Rights Step by step: A Practical Guide to Using International Human Rights Law and Mechanism to Defend Women's Human Rights*, Women Law and Development International, Washington DC, 1997, hlm 51.

perdagangan perempuan tersebut sambil tentunya menyesali bahwa praktek diskriminasi ras masih terus berlanjut dengan ditunjukkan oleh masih banyaknya kasus *trafficking in women*.<sup>261</sup>

Dari hasil laporan Dr. awad tersebut di atas, menggambarkan bahwa respon masyarakat internasional terhadap perdagangan perempuan kurang menggembirakan sehingga hal itu yang menyebabkan isu ini menjadi suatu permasalahan yang menggantung dan tidak menentu. Akibatnya, fenomena perdagangan perempuan sulit untuk diberantas dan dicegah sehingga senantiasa tumbuh subur di bumi ini, oleh karena itu lahirnya sebuah konvensi internasional yang mengikat bukan suatu jaminan bahwa permasalahan yang dihadapi dan mendasari lahirnya ketentuan tersebut akan terpecahkan dan terselesaikan. Bagaimana pun indahny suatu konsep namun kalau tidak ada komitmen untuk menerapkan konsep tersebut dalam realitasnya maka tidak akan memiliki daya guna yang efektif.<sup>262</sup>

Untuk itu dapat disimpulkan bahwa status konvensi masih belum efektif di tingkat internasional. Hal ini disebabkan karena Konvensi PBB mengenai Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisir beserta protokolnya tidak dapat memaksa anggotanya untuk meratifikasi dan mengimplementasikan dalam hukum nasionalnya, karena terkait dengan persoalan kedaulatan. Tetapi implementasi konvensi hanya dapat dilakukan dengan itikad baik dari masing-masing negara anggota untuk segera meratifikasi dan mengimplementasikan dalam hukum nasionalnya.<sup>263</sup>

Selain itu kepedulian, keseriusan serta komitmen pemerintah negara-negara anggota dalam merespon praktek perdagangan wanita masih sangat minim. Pemerintah

---

<sup>261</sup> Ibid., hlm. 30-32

<sup>262</sup> Ibid

<sup>263</sup> Ibid

negaranegara anggota terlibat secara aktif merespon dan memperlihatkan keseriusannya dengan aktif disetiap pertemuan di di tingkat internasional, regional maupun bilateral, kongres, seminar dan simposium. Namun, hal tersebut dilakukan hanya untuk mempertahankan reputasi internasionalnya jangan sampai jatuh apabila dianggap sebagai negara yang sama sekali tidak memperdulikan isu perdagangan wanita atau bahkan justru dikategorikan sebagai negara yang melakukan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia, khususnya tidak melakukan upaya yang berarti untuk menghapuskan perdagangan manusia di negaranya.<sup>264</sup>

## **2. Di Tingkat Regional**

Dengan disepakatinya secara bersama oleh masyarakat internasional bahwa kasus-kasus perdagangan perempuan saat ini terjadi di dalam batas-batas wilayah masing-masing negara dalam derajat yang berbeda, maka berbagai usaha bersama telah dilakukan oleh negara-negara tersebut dalam upaya untuk membentuk sebuah landasan aksi yang sama sehingga dapat dibentuk kerangka kerja yang akan dapat memberikan langkah-langkah *preventif* sekaligus perlindungan bagi korban-korban *trafficking in women*. Salah satu usaha tersebut adalah perlunya ada tindakan dan keseriusan di tingkat regional yang dilakukan oleh negara-negara di kawasan Asia Selatan, seperti India, Sri Lanka, Nepal, Bangladesh, Pakistan, Nepal, Maldive Hal tersebut sangat diperlukan mengingat perdagangan perempuan merupakan permasalahan bersama masyarakat internasional<sup>265</sup>

Kerjasama internasional sangat diperlukan terutama bagi negara yang mengalami masalah perdagangan wanita. Karena merupakan masalah internasional, maka perdagangan wanita

---

<sup>264</sup> Ibid

<sup>265</sup> Schuller, op. cit, hlm 180-181

tidak lagi dipandang sebagai masalah individual negara melainkan menjadi masalah global yang memerlukan penanganan yang serius dari masyarakat internasional baik melalui kerjasama bilateral maupun internasional Perdagangan wanita merupakan kejahatan internasional dan melanggar Deklarasi Universal hak asasi Manusia PBB, yang telah diterima oleh semua negara yang beradab dan menganut asas demokrasi. Selain itu telah ditetapkan bersama bahwa perdagangan perempuan secara yuridis formal tidak dibenarkan dan ditolerir baik dalam hukum nasional maupun internasional. Oleh karena itu, praktek tersebut perlu dicegah dan dihukum pelakunya tanpa melihat status kewarganegaraannya, demikian juga bagi korban tanpa melihat status keimigrasiannya harus dilindungi dari tindakan pembalasan dan kejahatan.

Setelah PBB mengesahkan Konvensi TOC beserta Protokolnya tahun 2000, upaya yang ditempuh oleh negara-negara anggota ialah membentuk program aksi bersama antar kawasan untuk mencari solusi yang tepat dalam menyelesaikan masalah yang hampir menimpa mereka tanpa terkecuali. Untuk itu, negara Asia Selatan sudah memulai programnya sejak tahun 1999 dengan melakukan pembahasan mengenai perlunya dibentuk suatu draft sebagai landasan aksi bersama untuk mencegah perdagangan perempuan.<sup>266</sup>

Selama pembahasan yang berlangsung akhir tahun 2000, negara-negara peserta dari kawasan Asia Selatan berhasil menyepakati untuk menyusun draft konvensi sebagai landasan aksi bersama yang disebut *South Asian Assosiation for Regional Cooperation (SAARC) Convention on Suppression and Elimination of Trafficking in women in Persons*. Draft konvensi tersebut dibentuk bersama-sama negara anggota termasuk organisasi-organisasi non pemerintah. Dalam draft tersebut disebutkan bahwa “*trafficking*

---

<sup>266</sup> Ibid

*in women*” adalah segala perilaku yang melingkupi rekrutmen, transportasi, pemindahan secara paksa dan/atau dijual-beli, atas diri perempuan dan anak-anak di dalam maupun melewati batas-batas negara dengan menggunakan cara-cara yang licik, penipuan, paksaan, ancaman langsung maupun tidak langsung, penyelewengan kekuasaan dengan tujuan menempatkan perempuan dan/atau anak-anak di luar keinginannya ataupun dengan sepengetahuannya pada posisi dan situasi yang eksploitatif dan kejam, seperti prostitusi paksa, perkawinan, buruh paksa, mengemis, penjualan organ tubuh, dan yang lain.<sup>267</sup>

Definisi tersebut boleh jadi sangat komprehensif dan bahkan telah memuat area perhitungan yang sampai saat ini masih sangat baru dalam pendefinisian *trafficking in women*. Sayangnya, perkembangan dari pembahasan tersebut sangat lama. Salah satu penyebabnya adalah konflik bersenjata India-Pakistan yang secara tidak langsung menghambat perundingan dalam membahas aksi bersama yang mungkin untuk dilakukan. Adalah sulit untuk membahas masalah *trafficking in women* tanpa niat baik dari kedua belah pihak. Selain itu, untuk berbagai alasan yang lainnya, negara-negara anggota seolah-olah membutakan mata mereka dari kegiatan eksploitatif dalam batasbatas wilayah mereka dengan secara diam-diam melibatkan persaingan *power* yang mereka miliki dalam perundingan tersebut.<sup>268</sup>

Dinamika lain yang terjadi di tingkat regional juga ditunjukkan dalam pertemuan *Asian Regional Initiative Against Trafficking in Women and Children (ARIAT)*<sup>269</sup> yang diselenggarakan di Filipina, tanggal 29-31 Maret 2000. Pertemuan tersebut diikuti oleh

---

<sup>267</sup> Actionaid, *Trafficking in Women and Children in South and South East Asia: A Crime Against Humanity* (Pakistan: Actionaid, 2000), hlm 3.

<sup>268</sup> *Ibid*, hlm 10

<sup>269</sup> *Ariat Meeting*, belum diterbitkan.

wakil dari negara-negara ASEAN (Persekutuan Negara-negara Asia Tenggara), UNESCO (Dewan PBB untuk Pendidikan, Ilmu Pengetahuan dan Budaya), UNICEF (Badan PBB untuk Anak), ECOSOC (Badan PBB untuk Masalah Ekonomi dan Sosial) dan UNIFEM (Badan PBB untuk Masalah Perempuan). Turut hadir pula berbagai organisasi non pemerintah, baik dari Filipina maupun negara-negara di kawasan masyarakat.

Jumlah peserta yang banyak menunjukkan bahwa masalah perdagangan perempuan mendapat tempat tersendiri di mata negara-negara maupun organisasi pemerintah atau non pemerintah bahwa persoalan tersebut sungguh sangat serius dan memerlukan penanganan yang serius pula, minimal dari negara-negara Asia Pasifik.<sup>270</sup> Dengan tergabungnya aneka macam organisasi regional dan internasional dalam *spectrum* kegiatan yang beragam menunjukkan bahwa Konvensi Untuk Menentang Kejahatan Lintas Negara Terorganisasi 2000 mendapat tanggapan positif dari negara-negara untuk melakukan usaha memperoleh kerangka pemikiran yang komprehensif. Sehingga diharapkan solusi yang ditawarkan untuk masalah *trafficking in women* pun menjadi lebih komprehensif. Terlebih lagi karena dua kelompok selalu dianggap berseberangan yaitu negara dan NGO dapat didudukkan bersama sehingga tidak berlebihan bila muncul harapan akan dapat diperolehnya pengaturan yang lebih komprehensif di masa mendatang.<sup>271</sup>

Demikian juga di kawasan Asia Pasifik, respon masyarakat internasional dalam kawasan ini terhadap produk hukum yang dikeluarkan oleh PBB pada tahun 2000 yakni *United*

---

<sup>270</sup> Joseph Frankel, *International Relations in A Changing World*, Oxford University Press, New York, 1998, hlm 195-200.

<sup>271</sup> Frankel menggarisbawahi bahwa perlunya kerjasama dan itikad baik para pihak yang terkait adalah sebuah kebijakan yang harus diambil dalam melakukan sebuah perjanjian internasional, sehingga hasil kesepakatan tersebut benar-benar dapat diaplikasikan terutama memerangi dan mencegah perdagangan wanita di dunia. Baca Frankel, op, cit, hlm 192.

*Nations Convention Against Transnational Organized Crime* beserta Protokol untuk Mencegah, Menghapus dan Menghukum Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak sebagai suplemen dari konvensi yakni sepakat menandatangani Nota Kesepakatan *Asean Ministerial Meeting on Trans National Crime (AMTNC)* Tahun 2001 yang mengagendakan tukar-menukar informasi untuk menanggulangi tindak kejahatan sangat berbahaya yang bersifat lintas negara di kawasan Asia Pasifik. Adapun bentuk-bentuk kejahatan yang diagendakan adalah: aksi terorisme, penyelundupan senjata ilegal dan bahan peledak, perdagangan narkoba, perdagangan perempuan dan anak, pembajakan dan penyanderaan.<sup>272</sup>

Selain itu, negara-negara yang anggota ASEAN turut berpartisipasi dalam merespon ketentuan konvensi beserta protokolnya, mengingat negara kawasan Asia Tenggara memiliki persoalan yang sangat memprihatinkan mengenai *trafficking in women*, bahkan masyarakat internasional telah mengecam bahwa kawasan Asia Tenggara merupakan negara yang memiliki reputasi terburuk di mata internasional terhadap persoalan perdagangan perempuan. Karena hampir seluruh negara dalam kawasan ini tidak ada yang terbebas dalam persoalan tersebut.<sup>273</sup> Atas dasar itu, maka negara-negara melakukan kerjasama dalam hal berusaha untuk mencegah perdagangan perempuan dengan asumsi dasar yaitu:<sup>274</sup>

1. Gejala global yang tidak dapat diselesaikan oleh satu negara saja, melainkan harus melalui kerjasama internasional;
2. Kejahatan ini tumbuh dan berkembang seiring dengan kemajuan teknologi informasi dan transportasi internasional;

---

<sup>272</sup> Frankel Joseph, op, Cit, hlm 19-24

<sup>273</sup> Kerjasama Asean dalam Menanggulangi Kejahatan Lintas Negara , Op, Cit, hlm. 2

<sup>274</sup> Ibid

3. Kejahatan tersebut dapat disebabkan oleh kondisi sosial, politik, ekonomi, pertahanan, keamanan dan teknologi dalam dan luar negeri suatu negara yang menjadi sasaran kejahatan ini;
4. Kejahatan lintas negara tidak memandang ideologi, suku bangsa ataupun agama dari para pelakunya;
5. Kejahatan ini dapat dilakukan oleh orang perorang, kelompok, atau bahkan oleh negara-negara, baik sebagai sponsor maupun sebagai pelakunya; dan
6. Kejahatan lintas negara ini selalu didasari oleh motif politik semata, tetapi juga motif-motif ekonomi atau bahkan tanpa motif yang jelas.

Dalam menyikapi masalah yang dapat mengancam tersebut, ASEAN telah mengambil langkah-langkah guna memberantas atau mencegah berbagai tindak kejahatan lintas negara melalui kerjasama ASEAN untuk menanggulangi masalah tersebut yang telah dirintis semenjak ditandatanganinya ASEAN CONCORD oleh para Kepala Negara/Pemerintahan ASEAN pada tanggal 24 Februari 1976. Pada awalnya, kerjasama ASEAN dalam menanggulangi kejahatan lintas negara dititik beratkan pada merebaknya penyalahgunaan narkoba dan obat-obatan terlarang. Namun dalam perkembangannya hingga saat ini, jenis dan ruang lingkup kejahatan lintas negara telah berkembang sedemikian luas yang meliputi terorisme (*terrorism*), penyelundupan senjata api (*arms smuggling*), pencucian uang (*money laundering*), perdagangan manusia khususnya perempuan dan anak (*illegal people trafficking*), dan pembajakan di laut (*sea piracy*).<sup>275</sup> Selanjutnya diadakan kembali pertemuan Menteri Dalam Negeri ASEAN tahun 2000, kemudian mensahkan “*ASEAN Declaration on Transnational Crime*. Deklarasi tersebut

---

<sup>275</sup> Pikiran Rakyat Cyber Media, Legislasi Cegah Perdagangan Perempuan, Persoalan Buruh Migran tidak dapat mendapat perhatian, 6 Desember 2003.

menegaskan tekad ASEAN untuk mengadopsi suatu pendekatan komprehensif untuk memerangi kejahatan lintas negara melalui kerjasama regional yang lebih baik dan dengan meningkatkan kerjasama internasional dengan negara-negara di luar kawasan.<sup>276</sup>

Tindak lanjut dari deklarasi tersebut adalah ditetapkannya Rencana Aksi ASEAN untuk Memerangi Kejahatan Lintas Negara (*Asean Plan of Action to Combat Transnational Crime*). Rencana Aksi ASEAN tersebut memprioritaskan enam bidang kerjasama dalam memerangi kejahatan lintas negara yaitu:<sup>277</sup>

1. Peredaran obat-obatan terlarang (*trafficking in illegal drugs*);
2. Peredaran illegal manusia khususnya perempuan dan anak (*illegal trafficking in persons particularly women and children*);
3. Pembajakan di laut (*arms smuggling*);
4. Penyelundupan senjata (*arms smuggling*);
5. Terorisme (*terrorism*) dan;
6. Pencucian uang (*money laundering*).

Untuk mengimplementasikan rencana aksi tersebut, ASEAN sepakat untuk menyelenggarakan kerjasama di bidang pertukaran informasi, harmonisasi peraturan dan kebijakan, penegakan hukum, pelatihan, pengembangan kapasitas kelembagaan, serta kerjasama dengan lembaga-lembaga internasional negara-negara di luar ASEAN.<sup>278</sup>

Tindakan selanjutnya yang ditempuh ialah diadakan pertemuan di Manila pada tanggal 25 Maret 2000 pada *ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime* yang dihadiri oleh semua negara anggota ASEAN. Dimana dalam pertemuan tersebut memasukkan

---

<sup>276</sup> Asasi News Letter, Editorial, Edisi Oktober 2001, Website :<http://www.elsan.or.id>.

<sup>277</sup> Ibid

<sup>278</sup> Ibid

persoalan perdagangan perempuan sebagai salah satu prioritas bidang kerjasama ASEAN dalam menanggulangi kejahatan lintas negara. Negara anggota ASEAN dapat memanfaatkan forum kerjasama tersebut untuk megakselerasikan upaya-upaya regional dan nasional dalam mencegah dan menanggulangi persoalan perdagangan gelap dan penyelundupan manusia di kawasan Asia Tenggara.<sup>279</sup>

Kemudian langkah selanjutnya yang dilakukan negara-negara di kawasan Asia Tenggara adalah mengadakan suatu Kongres Internasional di Indonesia tepatnya di Batam pada tanggal 23 September 2003. Latar belakang diadakannya Kongres tersebut karena Ralph. L. Boyce pelapor khusus PBB mengenai perdagangan wanita melaporkan bahwa dalam hal pencegahan perdagangan wanita di dunia PBB dihadapkan pada empat negara yakni Indonesia, Malaysia, Singapura dan Amerika Serikat. Dan pintu perdagangan wanita di Indonesia yang rawan adalah Batam, Kalimantan Barat (Entikong) dan Manado. Pernyataan dari Duta Besar Amerika Serikat tersebut diungkapkan pada waktu memberikan sambutan pada konferensi internasional tentang perdagangan wanita di Batam<sup>280</sup>.

Dalam kongres tersebut menghasilkan suatu pernyataan yang bersifat regional bahwa negara-negara dalam kawasan ini berjanji tidak akan mentolerir perdagangan manusia, dan akan memperingatkan kepada aparat penegak hukum masing-masing untuk memberantas *trafficking*. Indonesia, Malaysia dan Singapura serta negara-negara lain dalam kawasan ini komitmen untuk memperbaiki citra mereka soal perdagangan wanita,

---

<sup>279</sup> Website:<http://www.nakertrans.go.id>.

<sup>280</sup> Ibid

sebab selama enam bulan masih dikategorikan sebagai kawasan yang terburuk dalam hal perdagangan wanita.<sup>281</sup>

Pertemuan di Batam, kemudian ditindaklanjuti dengan diadakannya Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN Ke-37 tanggal 30 Juni 2004 di Jakarta. Dalam KTT ASEAN ke-37 topik pembahasannya mengenai perlunya suatu komitmen untuk meningkatkan kohensifitas dan solidaritas negara-negara dalam meningkatkan upaya pencegahan perdagangan wanita di kawasan ini melalui kerjasama dengan mitra Asia Timur Laut, kawasan perdagangan bebas seperti Cina dan Jepang. Serta berusaha untuk menjalin hubungan dengan Australia, Selandia Baru, Uni Eropa, dan Canada dalam dasawarsa mendatang, dan berusaha meningkatkan kehadiran mereka di Asea Tenggara. Selain itu, akan menjalin kerjasama dengan Afrika dan Amerika Latin, serta menetapkan perlunya menanggapi secara serius dan bijaksana standar minimal upaya pencegahan dan penghapusan perdagangan wanita yang ditetapkan oleh PBB kepada negara-negara di dunia.<sup>282</sup>

Untuk itu dapat disimpulkan bahwa dalam lingkup regional konvensi beserta prokolnya mendapat simpati yang mendalam bagi masyarakat internasional, khususnya terhadap permasalahan perdagangan perempuan seiring semakin kompleksnya permasalahan tersebut. Yang kemudian menyebabkan negara-negara membentuk berbagai organisasi yang secara khusus menangani permasalahan *trafficking*. Contohnya adalah *Coalition Against Traffick in Women* yang terdiri dari berbagai NGO di beberapa negara seperti *Empower, Foundation for Women, Solidaritas Perempuan, Migrant Assistance Programme, Centre for Children's Rights Foundation, Tyenaganita.CARAM ASIA, Cambodian Women's Crisis Centre, Foundation for Child Development, dan Batis Centre*

---

<sup>281</sup> Hak Asasi Migran Perempuan, Mengimplementasikan Komitmen Durban, Website: <http://www.komnasham.go.id>.

<sup>282</sup> Asasi News Letter, Angka-Angka yang Mengejutkan, Op. Cit.

*for Women*. Serta organisasi-organisasi hak asasi manusia lainnya yang juga menaruh simpati terhadap persoalan perdagangan perempuan seperti *Human Rights Watch*, *International Amnesty* dan *OMCT/Word Organization Against Torture*.<sup>283</sup>

### **3. Di Tingkat Nasional**

Perdagangan wanita merupakan pelanggaran terhadap asas-asas persamaan hak dan rasa hormat terhadap martabat manusia, khususnya hak untuk hidup, bebas, merdeka dari segala bentuk perbudakan. Untuk mencapai persamaan hak antara laki-laki dan perempuan, perlu ada kesadaran dari pemerintah negara-negara untuk melakukan perubahan terhadap ketentuan-ketentuan hukum nasionalnya yang masih mendiskriminasikan wanaita dalam segala bidang kehidupan yang luas.

Konvensi TOC 2000 yang telah dinyatakan sebagai norma yang mengikat dan berlaku sebagai hukum positif internasional pada tanggal 29 September 2003 telah meletakkan kewajiban-kewajiban kepada negara-negara penandatanganan dan negara pihak untuk melakukan tindakan yang bertujuan untuk mencegah dan menghapus perdagangan wanita melalui kerjasama internasional. Ini berarti diperlukan tindakan aktif dari pemerintah negara-negara penandatanganan dan negara pihak untuk melakukan upaya nyata dalam melaksanakan maksud dan tujuan konensi dengan memebrikan tempat serta pengaturan tersendiri dalam hukum nasionalnya.

Hal ini disebabkan karena masalah perdagangan wanita adalah isu serius dan terselubung, upaya serta komitmen dari pemerintah negara-negara sangat diperlukan terutama dalam tidak mentolerir perdagangan wanitadalam peraturan perundangundangan

---

<sup>283</sup> Dougherty, James, E. dan Robert. L. *Contending Theories of International Relations: a Comprehensive Survey*, England Addison Wesley Logman Inc, 1997, hlm. 437.

negaranaya di berbagai jenjang; Perlu ada kebijakan pemerintah mengenai perdagangan waniata, khususnya dalam memberikan pertolongan bagi korban

Dalam pertemuan satu bulan yang dilakukan oleh Majelis Umum setelah konvensi dinyatakan berlaku, Sekjen PBB menegaskan kepada semua negara anggota termasuk anggota PBB bahwa perdagangan perempuan merupakan suatu bentuk kekerasan terhadap perempuan, serta merupakan suatu gejala yang bersifat universal, oleh karena bersifat universal maka harus dikutuk secara universal pula. Akhirnya beberapa negara di Eropa dan Amerika langsung merespon ajakan Sekjen PBB tersebut. Swedia misalnya, mengeluarkan *Anti Sex Civil Law* yang menghukum pengguna jasa atau pembeli *sex services* dengan hukuman penjara dan denda selama enam bulan. Undangundang tersebut tidak menghukum perempuan pelayan seksual dalam prostitusi. Amerika Serikat juga mengeluarkan *The Traffick Victims Act* yang pada tahun 2001 ini telah berhasil menjerat Thomas Reedy dan Janice reedy (suami-istri) dengan hukuman 35 tahun untuk Thomas Reedy dan 14 tahun untuk Janice Reedy. Hal ini melibatkan 144 pelaku di 37 negara bagian AS dan lima pelaku di Rusia dan Indonesia.<sup>284</sup>

Selain itu, Presiden Amerika Serikat George W. Bush pada kesempatan berpidato untuk Majelis Umum PBB pada tanggal 23 September 2003 menegaskan bahwa masalah perdagangan wanita pun juga menimpa negaranya. Untuk itu Presiden Bush mengimbau kepada seluruh masyarakatnya untuk bekerja dalam menghentikan sindikat tersebut. Salah satu upaya yang ditempuh adalah mengeluarkan undang-undang perlindungan terhadap korban perdagangan manusia yang ditandatangani langsung oleh Presiden George W. Bush pada tahun 2003. Isi ketentuan dan peraturan tersebut menetapkan bahwa siapa pun

---

<sup>284</sup> Siripon Skrobanek, *the Traffick in Women : Human Realities of the International Sex Trade*, Zed Books, London, 1997, hlm. 7

yang memasuki Amerika Serikat, atau warga Amerika Serikat yang sedang melakukan perjalanan ke luar negeri untuk tujuan pariwisata.<sup>285</sup> Maka Departemen Kehakiman Amerika Serikat secara aktif akan menyelidiki

penyelenggaraan dan pelanggaran turis seks, dan akan dikenai hukuman 30 tahun, serta pemerintah Amerika Serikat juga akan memberikan sanksi kepada aparat pemerintah yang meremehkan kasus perdagangan manusia.

Kemudian di kawasan Asia, respon pemerintah negara-negara terhadap fenomena *trafficking* cukup menggembirakan, dan segera melakukan upaya-upaya pencegahan di negara masing-masing sebagaimana yang diamanatkan oleh konvensi beserta protokolnya. Antara lain sikap pemerintah Indonesia dalam menanggapi perdagangan wanita adalah melakukan berbagai macam upaya dan langkah-langkah pencegahan. Adapun upaya yang dilakukan adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sidang tahunannya pada bulan Agustus 2002 menugaskan Presiden Megawati Soekarnoputri untuk menyusun kebijakan dan program untuk memerangi perdagangan perempuan di Indonesia. Atas mandat dari MPR, akhirnya Presiden Megawati Soekarnoputri menugaskan Kementerian Pemberdayaan Perempuan (KPP) sebagai lembaga pemerintah yang akan memimpin penyusunan kebijakan dan implementasi program penanggulangan perdagangan sekaligus bertindak sebagai *focal point* (penggiat utama) yang bekerjasama dengan Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Menkokesra) dalam menindaklanjuti konsensus *Bangkok Accord and Plan of Action to Combat Trafficking in Women* yang merupakan konsensus bersama antara negaranegara

---

<sup>285</sup> Ibid

di wilayah regional Asia Pasifik dalam memerangi perdagangan perempuan di kawasan Asean.<sup>286</sup>

Berdasarkan konsensus tersebut telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia suatu program nasional dan lokal berupa pemberian wawasan hukum kepada pejabat penegak hukum di 16 propinsi pada tahun 2002, advokasi hukum, pemberian pendidikan dasar dan pelatihan-pelatihan yang relevan dan berkualitas bagi perempuan dan anak untuk mendapatkan pekerjaan yang menguntungkan, pembentukan balai perempuan sebagai pusat informasi di komunitas nelayan di Muara Angke, Muara Kamal dan Rawa Bebek.

Selain itu, dilakukan riset-riset sosial ekonomi berkaitan dengan melihat bahwa ada banyak faktor-faktor penyebab *trafficking*.<sup>287</sup>

Namun program tersebut tidaklah cukup apabila melihat bahwa ada banyak faktor yang harus dipertimbangkan. Wawasan hukum tidak mampu mengakomodir apabila sistem di dalam tubuh hukum Indonesia ternyata tidak mampu mengakomodir kepentingan perempuan korban. Korupsi, kolusi, penyelundupan hukum merupakan persoalan yang harus dicermati secara khusus oleh pemerintah. Selain persoalan struktural, pemerintah ataupun lembaga harus memperhitungkan perempuan korban sendiri sebagai orang yang harus dihargai pengalamannya dan tidak justru diadili atau dijadikan sebagai terdakwa dalam peristiwa yang sebenarnya tak dikehendaki. Keberpihakan pada pengalaman perempuan merupakan sebuah tantangan besar untuk dapat memahami seluruh proses penindasan perempuan.<sup>288</sup>

---

<sup>286</sup> LBH APIK, Pembakuan Peran Gender dalam Kebijakan-Kebijakan di Indonesia, Jakarta- Indonesia, LBH-AIK, 2003.

<sup>287</sup> Ibid

<sup>288</sup> Ibid

Tindakan selanjutnya yang ditempuh oleh pemerintah Indonesia dibawah pimpinan KPP sebagai kegiatan besar pertamanya dalam menanggulangi perdagangan adalah membentuk tim kecil yang terdiri dari perwakilan berbagai departemen dan masyarakat sipil yang bertujuan untuk membuat draft RAN (Rencana Aksi Nasional) dengan mengumpulkan masukan dari berbagai sumber di seluruh Indonesia, juga komentar dari para ahli internasional mengenai kesesuaian RAN dengan standar internasional penanggulangan perdagangan. Dengan demikian, RAN diluncurkan pada akhir Desember 2002 berdasarkan masukan dari berbagai pihak, yang kemudian dikeluarkan dalam bentuk Keputusan Presiden No.88 tahun 2002 yang memuat Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan (*Trafiking*) Perempuan dan Anak (RAN-PPPA) yang disahkan pada tanggal 30 Desember 2002. Hal ini terlihat jelas dalam lampiran Keppres tentang RAN-PPPA yang menyatakan bahwa lahirnya Kepres ini

dilatarbelakangi oleh dikeluarkannya *Trafficking in Persons Report* pada bulan Juli 2001 oleh Departemen Luar Negeri Amerika dan Komisi Ekonomi dan Sosial Asia Pasifik yang menempatkan Indonesia dalam peringkat ketiga atau terendah dalam upaya penanggulangan *trafficking* perempuan dan anak. RAN adalah “Landasan dan pedoman bagi pemerintah dan masyarakat dalam melaksanakan penghapusan perdagangan perempuan dan anak” RAN tersebut dirancang untuk dapat dilaksanakan dalam suatu program lima tahunan yang akan ditinjau dan disempurnakan kembali setiap lima tahun.<sup>289</sup>

Dalam Pasal 3 dinyatakan bahwa pelaksanaan dari RAN-PPPA ini dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan dalam suatu program lima tahunan, yang akan ditinjau dan disempurnakan kembali setiap lima tahun. Pelaksana dari RAN-PPPA ini adalah

---

<sup>289</sup> Lihat KPP (Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 88 tahun 2002 Tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan (*trafficking*) Perempuan dan Anak. Kementerian Pemberdayaan Perempuan: Jakarta, Indonesia, 2002.

Gugus Tugas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden<sup>290</sup>. Gugus Tugas itu sendiri mempunyai tugas:<sup>291</sup>

1. Pengkoordinasian pelaksanaan upaya penghapusan perdagangan (*trafficking*) yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat sesuai dengan tugas dan fungsi dan/atau kualifikasi masing-masing;
2. Advokasi dan sosialisasi *trafficking* dan RAN-PPPA pada pemangku kepentingan;
3. Pemantauan dan evaluasi baik secara periodik maupun insidental serta penyampaian permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan RAN-PPPA kepada instansi yang berwenang untuk penanganan dan penyelesaian lebih lanjut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Kerjasama nasional, regional dan internasional untuk langkah-langkah pencegahan dan penanggulangan dalam upaya penghapusan perdagangan perempuan dan anak;
5. Pelaporan perkembangan pelaksanaan supaya penghapusan perdagangan perempuan kepada Presiden dan masyarakat.

Berdasarkan pasal diatas, menunjukkan bahwa tugas yang dibebankan pada Gugus Tugas cukup menyeluruh. Namun kita perlu melihat sudah sampai sejauh mana RANPPPA ini berjalan. Berdasarkan paparan diatas yang menyebutkan bahwa pelaksanaan dari RAN-PPPA ini dilakukan secara bertahap dan kesinambungan dalam

---

<sup>290</sup> Ibid, Pasal 4 ayat (1).

<sup>291</sup> Ibid, Pasal 4 ayat (2) butir a, b, c,d,e.

suatu program lima tahunan yang akan ditinjau dan disempurnakan kembali setiap lima tahun dimana lima tahun pertama pelaksanaannya yaitu dari tahun 2003 hingga tahun 2007. Dalam Bab III rencana Pelaku dan Aksi 2003-2007, dipaparkan program kegiatan pada tahun 2003 dan 2004 adalah terbentuknya norma hukum dan tindakan hukum terhadap pelaku baik berupa teratifikasinya Konvensi untuk Menentang Kejahatan Terorganisasi Lintas Negara beserta Protokolnya, disahkannya: 1). Undang-undang Tentang Penghapusan *Trafficking* Perempuan 2). Undang-undang Tentang Perlindungan Saksi dan Korban 3) Undang-undang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga 4) Undang-undang Perlindungan Buruh Migran.<sup>292</sup>

Namun sejauh informasi yang ada, belum ada tindakan nyata atas beberapa poin rencana aksi di atas. Upaya yang dilakukan pemerintah Indonesia sangat minim.

Sehingga upaya untuk mencegah perdagangan perempuan belum memperlihatkan kemajuan yang berarti. Hal ini menunjukkan belum adanya keseriusan dan kesadaran tinggi Indonesia untuk mengatasi perdagangan perempuan di negaranya.

Selain Indonesia, Pemerintah Thailand juga memperlihatkan sikap pro aktifnya dalam mencegah perdagangan wanita di negaranya. Wujud partisipasinya dibuktikan tahun 2001 dengan melakukan upaya pencegahan perdagangan perempuan di tingkat nasional karena mendapat tekanan dari PBB bahwa merupakan negara pusat perdagangan perempuan.<sup>293</sup>

Atas dasar itu, maka pemerintah sipil Thailand berusaha untuk memperbaiki citra negaranya di mata internasional dengan menjalin kerjasama dengan LSM dan masyarakat dengan melakukan kampanye menghapus perdagangan

---

<sup>292</sup> Adi Ningsih, N.U. Women Domestic Worker Phenomena, Pikiran Rakyat, Cyber Media, Retrieved on November 13, 2004, from <http://www.pikiran-rakyat.com>

<sup>293</sup> Yayori Matsui, Perempuan Asia dari Penderitaan Menjadi Kekuatan, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2002, hlm 26.

perempuan. Adapun sasaran utama adalah serangan ke rumah bordil di kawasan *turis Chiang Mai dan Pattaya*. Aksi tersebut berhasil membebaskan sekitar 73 perempuan yang akan dijual ke Jepang yang telah dikurung dalam rumah bordil tersebut.<sup>294</sup>

Untuk mengefektifkan tindakan pencegahan dan pembasmian terhadap sindikat perdagangan manusia, pemerintah Thailand membentuk sebuah organisasi perempuan yang bernama *Empower* yang bekerja bagi perempuan pekerja seks komersial, dan melakukan kegiatan untuk memberi informasi kepada perempuan dan orang tua dengan meyakinkan mereka supaya tidak menjual anak maupun diri mereka. Kemudian khusus untuk perlindungan bagi perempuan yang menjadi korban perdagangan terinfeksi HIV maka Menteri Dalam Negeri Mechai Virabhidaya membentuk *Population Development Association (PDA)*.<sup>295</sup> Organisasi ini mempromosikan upaya pencegahan perdagangan perempuan dan anak, dengan aktif melakukan kampanye dan aksi untuk menekankan upaya pencegahan perdagangan perempuan di Thailand.

Demikian juga halnya yang dilakukan oleh pemerintah Malaysia, pada tahun 2004 menyediakan suatu lembaga yang bekerjasama dengan sebuah program untuk meningkatkan penyediaan layanan terhadap warga negara korban-korban perdagangan manusia. Sebagai salah satu negara tujuan utama, banyak sekali buruh migran dari berbagai negara seperti Indonesia, Taiwan dan Filipina, yang tinggal dan bekerja di wilayahnya. Celakanya, buruh migran menjadi sektor dimana banyak perempuan diperdagangkan. Kedutaan-kedutaan besar di Kuala Lumpur hampir terdapat 50-100 perempuan yang tinggal di shelter (tempat penampungan), dan banyak dari mereka adalah korban-korban perdagangan. Pada bulan Mei tahun 2004 berdasarkan laporan *Migrant*

---

<sup>294</sup> Aurora, Javate de Dios, *Confronting Trafficking in Women, Prostitution and Sexual Exploitation in Asia: The Struggle for Survival and Dignity*, 1999, hlm 42-48.

<sup>295</sup> *Ibid*, hlm 124-125

*Centre*, sebuah LSM peduli buuruh migran di Kuala Lumpur Malaysia menampung 270 perempuan buruh migran yang menjadi korban perdagangan perempuan yang mengalami tekanan psikologis dan trauma.<sup>296</sup>

Taiwan sebagai negara yang memiliki fenomena perdagangan wanita dengan motif kawin kontrak ikut menaruh simpati yang mendalam terhadap konvensi dengan membuat dalam hukum nasionalnya upaya pencegahan. Untuk mencegah terjadinya perdagangan perempuan di negaranya dengan motif kawin kontrak yang ujungujungnya mengarah ke praktek perdagangan perempuan. Maka upaya yang ditempuh oleh pemerintah Thailand yaitu pada tahun 2000 TETO (*Taiwan Economy and Trade Organization*) yang merupakan lembaga asal Taiwan yang berkedudukan di Indonesia dimana memiliki otoritas untuk mengeluarkan visa atau izin untuk bepergian bagi warga negara Taiwan maupun bukan yang akan berkunjung ke Taiwan, terutama juga bagi perempuan yang akan dikirim ke Taiwan dalam rangka kawin kontrak dengan warga negaranya.<sup>297</sup>

Salah satu upaya yang ditempuh oleh TETO adalah mengeluarkan beberapa peraturan untuk memperlambat waktu penantian bagi pasangan yang telah menikah di luar Taiwan maupun yang belum menikah, kemudian akan masuk ke Taiwan yakni sekitar satu tahun sebelum akhirnya dapat menikah di Taiwan. Peraturan tersebut dibentuk dengan asumsi bahwa perkawinan transnasional ini mengandung masalah dan halanganhalangan yang diciptakan lewat peraturan tersebut diharapkan akan dapat menurunkan keinginan para pelaku untuk merekrut perempuan secara illegal melalui motif perkawinan tersebut, sekaligus mencegah pelaku meluaskan jaringannya ke Taiwan. Selain itu, tujuan utama

---

<sup>296</sup> Chinese Girls Tricked into Forced Prostitution in Malaysia, Message Posted to the Protection Project Headlines in Trafficking in Persons Electronic Mailing List on January 23, 2003.

<sup>297</sup> Hsio-Chuan Hsia, *Self-ing and Other- ing the Foreign Bride Phenomenon: A study of Class, Gender, Ethnicity in the Transnational Marriages Between Taiwanese Men and Indonesia Women*, (Disertasi Ph.D., University of Florida, 1997, hlm 35.

memperlambat waktu tunggu adalah jika peraturan tersebut berhasil menurunkan minat laki-laki Taiwan untuk menikah dengan perempuan di luar negeri, maka para perantara atau calo tidak akan dapat memperoleh laba dalam jumlah yang besar dari perkawinan transnasional ini.<sup>298</sup>

Demikian juga dalam hal pemberian status kewarganegaraan yang diajukan oleh pengantin asal luar negeri. Dimana peraturan imigrasi Taiwan mengisyaratkan pada tiga tahun pertama para pengantin diminta kembali dulu ke negaranya untuk memohon visa perpanjangan. Setelah setahun menetap di Taiwan, perempuan-perempuan tersebut yang berasal dari luar negeri, termasuk Indonesia, baru dapat mengajukan permohonan izin untuk menetap di Taiwan. Permohonan untuk menjadi warganegara Taiwan kemudian bisa dilakukan setelah menetap di Taiwan selama tiga tahun tidak terputus dan perempuan tersebut telah menanggalkan kewarganegaraannya, bila permohonan itu dikabulkan, pengantin perempuan pada saat itu kebanyakan sudah boleh menjadi ibu dan memperoleh kartu identitas.

Fenomena perdagangan wanita berkedok kawin kontrak di Taiwan yang pernah diteliti oleh Hsiaoou-Chuan Hsai, peneliti muda asal Taiwan, tulisannya mengupas kemungkinan fenomena perkawinan tersebut merupakan bagian dari *trafficking in women*. Berdasarkan hasil penelitiannya mengungkapkan bahwa sejak tahun 1992 fenomena perkawinan kawin kontrak meningkat setiap tahunnya lebih dari 2000 perempuan asal Indonesia yang menikah dengan laki-laki Taiwan.<sup>299</sup> Besarnya jumlah permohonan izin untuk pergi ke Taiwan menyebabkan pemerintah kemudian memberlakukan kebijakan untuk hanya memperbolehkan sepuluh wawancara

---

<sup>298</sup> Ibid

<sup>299</sup> Ibid

permohonan izin pasangan pada setiap hari kerja.<sup>300</sup>

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa status konvensi di tingkat nasional telah cukup efektif diterapkan dan disikapi oleh negara-negara anggota, khususnya melakukan berbagai macam upaya dan tindakan dalam hukum nasional masing-masing yang bertujuan untuk mencegah perdagangan perempuan di negara mereka.

#### **D. Kendala-kendala Konvensi TOC dan Protocol dalam Mencegah Perdagangan Wanita**

Praktek perdagangan perempuan yang sudah berjalan sejak jutaan tahun yang lalu, bahkan merupakan fenomena khas bagi semua negara di dunia tanpa terkecuali. Perdagangan perempuan merupakan isu global yang cukup menyita perhatian dunia internasional. hal ini dapat dilihat dari banyaknya konvensi, deklarasi, nota kesepakatan, dan sebagainya yang khusus diadakan untuk menanggulangi masalah tersebut. Akan tetapi berbagai langkah legislasi internasional tersebut implementasinya masih sangat memprihatinkan.<sup>301</sup>

Menurut penulis, maraknya praktek perdagangan perempuan dewasa ini sulit untuk dihilangkan atau dihapus begitu saja di muka bumi. Karena pada dasarnya sindikat atau mafia perdagangan perempuan takkan ada tanpa campur tangan pelaku-pelaku hukum bahkan oleh aparat pemerintah. Sehingga upaya untuk mencegah atau menghapus isu tersebut merupakan hal yang sangat problematik. Hal ini senada yang diungkapkan oleh Amerika Serikat yang memperkirakan bahwa tidak ada satu negara pun di dunia ini yang kebal dari praktek perdagangan manusia. Untuk itu, PBB mengimbau dan mengajak

---

<sup>300</sup> Ibid

<sup>301</sup> Tapi Omas Ihromi, *Konvensi Wanita di Indonesia*, Galang Press, Jakarta, 2000, hlm viii

<sup>334</sup> <http://www.globalsurvival.net> yang di-down-load tanggal 18 Juni 2004.

kepada seluruh pemerintah negara-negara untuk memperlihatkan keseriusannya dalam mengatasi masalah *trafficking* dengan sama-sama berjanji untuk tidak akan mentolerir perdagangan manusia, serta meminta untuk tidak menjadikan lagi wanita sebagai objek penghasil uang.<sup>334</sup>

Akan tetapi, imbauan itu hanya sebatas teori, namun dalam kenyataannya masih mengalami kendala dan hambatan. Untuk itu, dalam pembahasan ini penulis secara garis besarnya akan menguraikan faktor-faktor penyebab yang menjadi kendala sehingga konvensi beserta protokolnya belum dapat efektif melakukan upaya pencegahan perdagangan wanita di dunia, sehingga dalam praktek isu tersebut masih tumbuh subur di beberapa negara dewasa ini. Untuk itu penulis secara garis besarnya akan membagi kendala tersebut menjadi tiga bagian. Bagian pertama adalah kendala di tingkat nasional, regional dan internasional.

### **1. Di Tingkat Nasional**

Dalam menguraikan kendala dan hambatan yang dihadapi dalam mencegah perdagangan wanita di negara nasional masing-masing, maka penulis akan membagi menjadi dua faktor utama yaitu kendala struktural dan kendala kultural.

#### **a. Kendala Struktural**

Jumlah negara yang hidup di bawah kemiskinan semakin meningkat sebagai kontradiksi yang paling mendasar dari pertumbuhan ekonomi yang dialami pada decade 1980-an. Kemudian tiba-tiba terungkap pada tahun 1997 untuk disaksikan dan dialami oleh semua negara. Krisis ekonomi yang menimpa Thailand, Indonesia, Korea serta negaranegara Asia Tenggara lainnya, telah menyudahi impian akan kemakmuran abadi, menjadi dekade perubahan yang dramatis khususnya bagi Asia. Dampaknya ialah terjadi krisis ekonomi

juga menyebabkan semakin sempitnya lapangan pekerjaan yang tersedia di dalam negeri. Dampak krisis ekonomi tersebut sangat dirasakan terutama pada kaum perempuan.<sup>335</sup>

Kemiskinan menyebabkan mereka tidak dapat memperoleh kesempatan untuk mengenyam pendidikan yang memadai termasuk penguasaan keterampilan yang rendah, ditambah lagi kemiskinan yang melilit kehidupan, membuat mereka tidak dapat berbuat banyak dalam memilih pekerjaan. Pekerjaan termudah bagi perempuan miskin yang tidak mempunyai latar belakang pendidikan yang baik dan keahlian apapun, membuat mereka mengambil kesempatan apapun yang ditawarkan tanpa benar-benar paham akan pekerjaan yang akan mereka lakukan dan risiko apa yang akan mereka hadapi.<sup>336</sup>

Akibat rendahnya daya tawar mereka yang dikarenakan kurangnya keahlian yang dimiliki, menyebabkan buruh migran yang hanya bekerja di sektor formal, maupun informal. Berdasarkan laporan dari *Asiant Migrant Laborer's Conference Report* di Taipei tahun 1998, yang bertugas untuk membantu para buruh musiman orang asing untuk mengorganisasikannya menyatakan bahwa jumlah buruh musiman mancanegara mencapai 1 milyar orang, jumlah ter<sup>302</sup>besar dalam sejarah, yang melewati perbatasan bangsa-bangsa. Sedangkan untuk buruh Asia mencapai 13 juta orang. Dan mayoritas dari mereka adalah buruh perempuan yang berasal dari negara seperti Teluk Persia, Asia Selatan, Asia Tenggara, Asia Timur yang tengah memacu pembangunan ekonomi seperti Jepang dan negara-negara industri baru (Nies) seperti Korea Selatan, Taiwan, Hongkong

---

<sup>335</sup> Loekman Sutrisno, *Perempuan dan Pemberdayaan*, Kanisius, Yogyakarta, 1997, hal 83-84

<sup>336</sup> Berdasarkan tulisan yang disusun oleh Ibu Taty Krisnawaty tentang Kasus Perdagangan Pembantu Rumah Tangga ke Saudi Arabia: Pelanggaran Hak Asasi Manusia Buruh Migran Perempuan, dicantumkan bahwa jumlah buruh migran perempuan yang terbesar bekerja di Arab Saudi, bekerja sebagai pembantu rumah tangga. Menurut data dari Kedutaan Indonesia di Jeddah (Maret-Juni 2003), menunjukkan komposisi jender buruh migrant adalah 7 % laki-laki dan 93 % perempuan atau 1 :13.

<sup>302</sup> Yayori Matsui, *Op. Cit*, hal, 46

dan Singapura. Thailand menjadi negara pengirim maupun penerima para buruh musiman yang datang dari negara-negara tetangga seperti Myanmar.<sup>303</sup>

Dengan semakin meningkatnya feminisasi pekerja musiman ke luar negeri disebabkan oleh banyaknya perempuan yang melebihi jumlah pria sejak tahun 1997, dan 72 % buruh musiman perempuan di dunia berpusat di Asia dan ciri khas jenis pekerjaan mereka terutama adalah pembantu rumah tangga dan pekerja seks. Filipina, Thailand dan Indonesia adalah contoh yang terburuk.<sup>304</sup> Kondisi dan jenis pekerjaannya membuat risiko pelanggaran hak asasi perempuan menjadi lebih besar karena kasus-kasus pelecehan seksual, perkosaan, penyiksaan dan pembunuhan banyak dialami oleh para pembantu rumah tangga khususnya di Arab Saudi.

Menurut laporan dari *Asian Migrant Centre* bahwa sejak tahun 1970 jumlah buruh perempuan yang bekerja ke Arab Saudi meningkat pesat. Namun, situasi di Arab Saudi lebih buruk. Laporan dari Konferensi tentang Perdagangan Perempuan Asia yang diselenggarakan di Seoul tahun 1991, menyatakan bahwa jumlah buruh perempuan di Arab Saudi yang bunuh diri meningkat, karena mereka diperlakukan seolah-olah lebih rendah dari manusia, mereka dianggap sebagai barang atau budak belia.<sup>305</sup>

Faktor ekonomi lain yang membuat semakin sulitnya penanggulangan masalah perdagangan perempuan adalah dikarenakan begitu banyaknya pihak-pihak lain yang mendapat keuntungan besar dari praktik ini. Antara lain pengusaha klab malam, diskotik, panti pijat, restoran-restoran, warung-warung disekitar lokasi, maskapai penerbangan, tempat-tempat pariwisata termasuk biro-biro perjalanan dan yang terpenting adalah unsur

---

<sup>303</sup> Ibid, hal 47

<sup>304</sup> Ibid

<sup>305</sup> Ibid. <sup>341</sup>

Ibid, hal 10

<sup>342</sup> Ibid.

keeterlibatan pemerintah dalam menikmati keuntungan. Misalnya Thailand, merupakan negara pusat perdagangan perempuan yang tujuan utama adalah Jepang, dimana jumlah perempuan yang diperdagangkan untuk bekerja di industri seks Jepang mengalami peningkatan pada pertengahan 1980-an sampai tahun 1998 jumlah perempuan yang diperbudak meningkat secara dramatis.<sup>341</sup>

Perempuan-perempuan korban perdagangan dimanfaatkan sebagai asset finansial yang penting yang didominasi oleh organisasi kriminal dengan bekerjasama dengan pihakpihak terkait dapat meraih keuntungan ratusan juta satu yen jika menjual sekitar sepuluh perempuan.<sup>342</sup> Demikian juga sebaliknya negara tujuan seperti Jepang dimana industri seks di Jepang membesar dalam skala yang fantastis dan meraih keuntungan sebesar lebih dari 4 triliun yen setiap tahunnya, setara dengan jumlah anggaran pertahanan nasional Jepang, atau satu persen dari Produk Penghasilan Nasional (GNP). Industri seks mengimbangi kekurangan gadis-gadis muda Jepang, lewat mengimpor perempuan Asia, yang sewanya lebih murah.

Kendala lain, adalah lemahnya hukum nasional negara-negara tidak hanya proses penegakan hukumnya saja yang lemah<sup>306</sup>. Misalnya masih adanya pelaku sindikat perdagangan perempuan yang tidak dapat diproses sampai ke pengadilan bukan karena ketiadaan peraturan tetapi karena tidak ada komitmen dan kurangnya kemauan dan *good will* dari parat penegak hukum dan pemerintah negara-negara untuk menghukum. Pengalaman sebuah organisasi perempuan di Thailand bernama Empower yang peduli terhadap perempuan korban perdagangan yang bekerja sebagai pekerja seks komersial

---

<sup>306</sup> Menurut Aurora de Dios dalam tulisannya *Confronting Trafficking in Women, Prostitution and Sexual Exploitation in Asia: The Struggle for Survival and Dignity*, ketidakmampuan negara-negara di Asia dalam merespon kasus-kasus yang berindikasi adanya perdagangan perempuan merupakan salah satu penyebab kegiatan ini dapat terus berlangsung dan semakin marak. Lebih lengkap baca tulisan ini dalam Donna. M. Hughes, *Making The Harm Visible: Global Sexual Exploitation of Women and Girls* (Kingston: Coalition Against Trafficking in Women, 1999), hlm. 42-48.

mengindikasikan bahwa perdagangan perempuan di Thailand sulit untuk dicegah apalagi pelakunya sulit untuk dideteksi dan dihukum karena sindikat tersebut atau mafia perdagangan perempuan bekerjasama dengan pelaku-pelaku hukum mulai dari aparat kepolisian sampai ke pengadilan. Sehingga dalam berhadapan dengan mafia yang dilindungi oleh pelaku hukum adalah risiko yang tak terelakkan.<sup>307</sup>

Faktor lemahnya sistem hukum yang ada juga merupakan kendala untuk melakukan pencegahan terhadap perdagangan perempuan. Hal ini dikarenakan masih adanya negara yang belum dan enggang untuk meratifikasi konvensi beserta protokolnya serta mengimplementasikan dalam hukum nasional masing-masing. Padahal Konvensi untuk Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisir beserta Protokol untuk Mencegah, Menghukum dan Melawan Perdagangan Manusia khususnya Perempuan dan Anak merupakan salah satu perjanjian internasional yang sangat penting dalam menyikapi permasalahan perdagangan perempuan yang sangat menglobal dewasa ini.

Untuk dapat dijadikan sebagai pedoman dan dasar hukum dalam mencegah perdagangan perempuan, maka negara-negara anggota harus segera meratifikasi serta menerapkan dalam hukum nasionalnya peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pencegahan perdagangan perempuan.

Namun, karena masih adanya sebagian negara-negara anggota PBB yang belum meratifikasi konvensi beserta protokolnya, akibatnya konvensi beserta protokolnya hanya merupakan rumusan ketentuan yang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat bagi negara-negara yang bersangkutan. Akibatnya perlindungan dan pengaturan mengenai perdagangan perempuan di negaranya kurang atau bahkan tidak ada sama sekali. Indonesia misalnya, sampai saat ini belum meratifikasi konvensi beserta protokolnya,

---

<sup>307</sup> Ibid

sehingga ketentuan yang spesifik mengenai *trafficking* tidak ada dalam hukum nasionalnya, tetapi hanya diatur dalam KUHP Pasal 297 yang intinya bahwa: "Memperniagakan perempuan yang belum dewasa untuk tujuan prostitusi dihukum penjara selama-lamanya enam tahun"<sup>308</sup>

Pada dasarnya rumusan dalam KUHP tersebut sangat lemah dan sempit karena memandang perdagangan perempuan sebagai kegiatan untuk memasok kebutuhan industri seks. Namun melihat kondisi sekarang ini, harus dibuka kemungkinan bahwa perdagangan perempuan tidak semata-mata ditujukan untuk eksploitasi seksual belaka. Akibat lemahnya sistem hukum yang dimiliki oleh Indonesia, maka praktek perdagangan perempuan di Indonesia mengalami peningkatan sejak tahun 2001, PBB mengelompokkan Indonesia pada peringkat yang cukup mengkhawatirkan yakni negara yang tidak mempunyai mekanisme apapun untuk menghapus perdagangan manusia, khususnya perdagangan perempuan.<sup>309</sup>

Kendala penting yang menyebabkan konvensi beserta protokolnya tidak terlalu efektif dalam melakukan upaya pencegahan adalah kurangnya perjanjian ekstradisi diantara negara-negara anggota PBB<sup>310</sup> Hal ini sesuai yang diungkapkan oleh Prof Soemaryo bahwa perjanjian ekstradisi sangat diperlukan dan sangat esensial dalam melakukan upaya pencegahan perdagangan manusia lintas batas, hal ini disebabkan karena kasus memperdagangkan perempuan yang melintasi batas negara membutuhkan perangkat hukum pidana internasional. Salah satu cara yang harus ditempuh adalah membuat perjanjian ekstradisi agar pelaku perdagangan perempuan tidak dapat bebas dari hukuman.

---

<sup>308</sup> Moelijatno, KUHP: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, PT. Bumi Aksara: Jakarta, 2000.

<sup>309</sup> Ibid

<sup>310</sup> Susilo, W. The Reality of Trafficking in Women and Children : Indonesia Migrant Worker Case Study. Bangkok, Thailand: Defense of Indonesia Migrant Foundation Migrant Worker (KOPBUMI), Presented at the Conference of the Global Alliances Against Trafficking in Women.

Namun, mengingat masih enggannya negara-negara anggota dalam membuka perjanjian ekstradisi merupakan salah satu penyebab tidak efektifnya konvensi dalam melakukan upaya pencegahan terhadap perdagangan perempuan.<sup>311</sup>

Akibatnya, praktek perdagangan perempuan lintas batas dengan melibatkan jaringan dan sindikat rasi semakin subur dan sulit dideteksi.<sup>312</sup> Sehingga sampai saat ini fenomena perdagangan masih merupakan suatu fenomena gunung es dimana angka dalam pemberitaan tidak seperti dalam kenyataannya<sup>313</sup>. Hal ini disebabkan karena tidak adanya data resmi mengenai hal tersebut dikarenakan isu itu adalah sifatnya terselubung dan semu sehingga sulit untuk dihapus perkembangannya dalam dunia ini.

#### **b. Kendala Kultural : Budaya Patriarki Negara**

Berdasarkan pengkajian tentang aneka masyarakat di dunia, para feminis berkesimpulan bahwa dalam semua sistem sosial tanpa kecuali, laki-lakilah yang berkuasa, dimana perempuan selalu tunduk dan berada dalam posisi subordinat terhadap laki-laki. Mungkin saja ada perbedaan derajat subordinasi perempuan, misalnya ada masyarakat dimana perempuan memiliki keistimewaan tertentu atau bahkan memiliki kekuasaan (meski dalam banyak hal, simbolis saja sifatnya). Namun, secara universal masyarakat manusia adalah patriarki, yang mengakibatkan perempuan mengalami bermacam-macam bentuk diskriminasi. Kemudian tanpa adanya *gender bias* atau ketimpangan atas dasar jenis kelamin, menjadi sesuatu yang perlu untuk kita perjuangkan sebagai syarat awal tercapainya keadilan bagi perempuan.

---

<sup>311</sup> Pendapat ini dikutip pada waktu bimbingan tesis tanggal 21 dan 22 Pebruari 2005

<sup>312</sup> Ibid

<sup>313</sup> Mengutip istilah Prof Tapi Omas Ihromi mengenai trafficking yang merupakan suatu kejahatan terselubung yang sulit untuk dideteksi, kadang angka dalam pemberitaan tidak seperti dalam realitas sehingga diibaratkan laksana gunung es.

Ketika budaya patriarki masih kental dan dilangengkan dalam masyarakat dunia umumnya, masalah perdagangan perempuan yang merupakan sebagian dari kompleksitas permasalahan yang dialami perempuan, akan selalu terjadi. Karena pandangan yang mengsubordinatkan perempuan akan memunculkan kesadaran bahwa perempuan tidak memiliki hak yang sama dengan laki-laki sehingga dapat saja diperlakukan sesuka hati. Hal ini akan mensahkan tindak kekerasan terhadap perempuan, yang pada akhirnya akan membuat perempuan selalu hidup dalam ketidakadilan.

Demikian juga apabila negara dan aparaturnya masih memiliki pandangan yang mendiskriminasi perempuan, maka kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan, baik aturan-aturan hukumnya maupun pelaksanaan hukumnya, akan dan selalu diskriminatif terhadap perempuan. Dalam hal ini pengaturan hukum mengenai perdagangan perempuan yang tidak kuat (baik aturan hukumnya yang belum tegas maupun ketentuan hukumnya yang hanya berupa ketentuan maksimum), secara langsung atau tidak langsung merupakan sumbuangan pemikiran yang masih diskriminatif terhadap perempuan. Sehingga perubahan pola pikir menjadi titik awal menciptakan keadilan bagi perempuan.

## **2. Kendala di Tingkat Regional dan Internasional**

Meningkatnya kasus perdagangan manusia, khususnya perdagangan perempuan dan anak yang ditemukan di berbagai negara, baik dalam batas wilayahnya maupun antarnegara. Bentuk atau metode dari *trafficking in women* ini juga beragam. Hal tersebut memicu negara-negara untuk bekerjasama membentuk sebuah pengaturan baik di tingkat internasional maupun regional untuk setidaknya membatasi arus *trafficking in women* dan membantu perempuan untuk memiliki posisi dan kondisi yang lebih baik dalam kehidupan sehari-hari.

Dilatarbelakangi oleh semakin berkembangnya praktek perdagangan perempuan yang terjadi di dunia yang disebabkan karena instrumen internasional masih lemah dan sempit karena hanya mengatur mengenai tujuan- tujuan perdagangan untuk prostitusi seksual, padahal tujuan *trafficking* saat ini sudah beragam. Untuk itu, PBB menganggap perlu untuk merumuskan ketentuan hukum internasional baru untuk mengakomodir kejahatan lintas batas negara dewasa ini, terutama masalah perdagangan perempuan. Akhirnya PBB berhasil mengesahkan Konvensi untuk Menentang Kejahatan Lintas

Negara Terorganisir beserta Protokol untuk Mencegah, Melawan dan Menghukum Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak 2000, yang merupakan hasil kerja Komite Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara yang berhasil menyusun konvensi selama dua tahun dan berhasil disahkan pada tanggal 15 November 2000 oleh Majelis Umum PBB dan dinyatakan sebagai hukum yang mengikat pada tanggal 29

September 2003.

Namun pada kenyataannya, pembentukan pengaturan secara internasional bukanlah hal yang mudah, terutama dalam hal mengimplementasikan peraturan tersebut terkadang menghadapi berbagai kendala dan hambatan. Adapun kendala-dan hambatan yang dimaksud adalah:<sup>314</sup>

Pertama *Trafficking in women* adalah salah satu akibat dari pemiskinan perempuan yang diciptakan oleh suatu sistem kapitalis global, maka upaya untuk membongkar sistem kapitalis dunia itu sendiri susah dan mustahil karena pemiskinan perempuan telah menjadi hal yang inheren dalam sistem tersebut. Opsi tersebut menjadi mustahil mengingat percaturan politik dunia justru didominasi oleh negara-negara yang memperoleh keuntungan dari pengukuhan sistem kapitalis dunia tersebut.

---

<sup>314</sup> Andy Yetriyani, op. cit, hal 171.

Kedua isu *trafficking in women* secara umum adalah isu pinggiran yang kurang mendapat perhatian yang serius dalam hubungan antarnegara-bangsa. Isu tersebut dalam pembahasannya dikalahkan oleh isu-isu yang dianggap politis, seperti ekonomi, perang dan damai. Hal ini tercermin dari tanggapan negara-negara atas rekomendasi yang disampaikan oleh *special reppourter* PBB untuk masalah *trafficking in women*, dan hambatan yang dihadapi SAARC (South Asian Association for Regional Coperation) akibat konflik bersenjata India-Pakistan.

Selain itu, pengaturan internasional maupun regional memiliki keterbatasan kemampuan dalam penerapannya ketika berhadapan dengan kedualatan negara anggotanya<sup>315</sup>. Padahal, seperti yang sudah diungkapkan di atas, sistem kapitalis dunia mempengaruhi perilaku negara ke dalam maupun dalam hubungannya dengan negara lain, sehingga bila sistem kapitalis dunia itu sendiri sudah tidak mendukung upaya solusi dari *trafficking in women*, maka tipis kemungkinan negara-negara tersebut akan “terpaksa” untuk mematuhi pengaturan bersama tersebut.

Hal ini, antara lain, dapat dilihat dari perilaku negara-negara dalam menyikapi pengaturan internasional terhadap *trafficking in women* ternyata tidak melakukan upaya yang berarti untuk menghapuskan perdagangan manusia, hal ini berdasarkan laporan pemerintah Amerika Serikat yang diterbitkan oleh *US Departement of Justice* pada tahun 2001 mengenai situasi *trafficking* di dunia mengungkapkan bahwa tujuh ratus sampai dengan

---

<sup>315</sup> Harkristuti Harkrisnowo, Perdagangan Perempuan dan Anak (*Trafficking in Women and Children*) Dalam Perspektif Hukum Pidana, Dalam makalah yang disampaikan pada Seminar tentang Perdagangan Perempuan dan Anak, diselenggarakan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Jakarta 30 September 2002, hal 4. dikutip dari US Departement of Justice, *Traffcking in Persons Report*, Washington, June 2002.

empat juta orang setiap tahun diperjualbelikan (dijual, dibeli, dikirim, dan dipaksa bekerja diluar kemauannya) di seluruh dunia.<sup>316</sup>

Ketiadaan itikad baik dan keseriusan negara-negara terhadap isu *trafficking in women*, khususnya dalam merespon konvensi beserta protokol merupakan suatu kendala tersendiri yang dihadapi oleh instrumen tersebut yang menyebabkan isu perdagangan perempuan menjadi sebuah isu yang tetap akan terpinggirkan dalam relasi antara kedua negara sekaligus dalam hubungan antarnegara di tingkat regional dan internasional.

### **E. Upaya-upaya Dalam Mencegah perdagangan wanita**

Perdagangan perempuan merupakan isu global yang dihadapi oleh masyarakat internasional secara keseluruhan. Bahkan isu ini merupakan penyakit dunia yang menimbulkan keprihatinan yang mendalam untuk segera dicegah dan diberantas.<sup>317</sup>

Dengan melihat kendala-kendala yang dihadapi oleh masyarakat internasional dalam mencegah perdagangan perempuan, maka sangat dibutuhkan komitmen yang kuat dalam memperjuangkan hak-hak perempuan termasuk di dalamnya melindungi korban dan menghukum pelaku sindikat perdagangan perempuan. Perlu adanya kemauan politik yang kuat dari pemerintah negara-negara dalam menanggulangi permasalahan ini, karena perdagangan perempuan merupakan isu global yang cukup menyita perhatian dunia internasional.

Untuk itu penulis akan membagi menjadi dua macam upaya yang harus ditempuh dalam mencegah perdagangan perempuan sehingga kendala serta faktor penghambat efektifnya

---

<sup>316</sup> Ibid

<sup>317</sup> Alexander Irwan, *Perisai Perempuan: Kesepakatan Internasional untuk Perlindungan Perempuan*, Jakarta: LBH APIK, Forum Komunikasi LSM Perempuan dan Ford Foundation, 1999, hlm. 4

ketentuan konvensi beserta protokolnya dapat diminimalisir. Adapun upaya yang dimaksud sebagai berikut:

### **1. Upaya di Tingkat Nasional**

Upaya di tingkat nasional bisa juga disebut sebagai upaya internal, adapun yang dimaksud dengan upaya internal adalah kebijakan dan tindakan yang dilakukan oleh negara dalam mengimplementasikan standar internasional dalam hal ini merumuskan suatu pedoman atau kebijakan dalam menanggulangi perdagangan wanita di negaranya, tindakan tersebut antara lain:<sup>318</sup>

#### **a. Pembentukan Instrumen hukum**

Hal ini dapat dilihat pada langkah yang ditempuh oleh masyarakat internasional dengan membuat suatu produk hukum internasional mengenai kejahatan lintas negara dengan memasukkan perdagangan perempuan sebagai salah satu jenis kejahatan lintas batas yang harus dicegah. Tetapi konvensi ini tidak dijabarkan secara kongkrit oleh negaranegara peserta dalam hukum nasional mereka dalam bentuk peraturan perundangundangan. Oleh karena itu perlu ada ratifikasi terhadap ketentuan konvensi dan protokol. Karena jika tahap itu hanya terhenti pada tahap penandatanganan saja maka hampir dikatakan bahwa belum berarti apa-apa secara substantif. Padahal perjuangan masyarakat internasional dalam memprakarsai dibentuknya instrumen tersebut menyita waktu hampir dua tahun yakni sejak tahun 1998 sampai akhir 2000 guna mengatasi isu yang dianggap sangat serius itu. Semestinya disambut baik oleh pemerintah negaranegara secara baik dengan membuat perangkat hukum yang lebih memadai untuk dasar penanggulangan.

---

<sup>318</sup> Upaya Pencegahan Perdagangan Wanita di Tingkat Nasional penulis sarikan dari beberapa buku dan artikel.

Upaya legislasi negara-negara dengan membuat undang-undang khusus tentang perdagangan perempuan yang kemudian ditindaklanjuti peraturan selanjutnya, seperti peraturan pemerintah, keputusan menteri, perda dan seterusnya sangat diperlukan untuk efektifnya upaya pencegahan perdagangan perempuan. Karena penandatanganan sebuah konvensi adalah wujud tanggung jawab selaku negara peserta dalam konvensi bahwa negara yang bersangkutan turut prihatin dan menaruh simpati terhadap fenomena tersebut.

### **b. Penegakan Hukum**

Permasalahan penegakan hukum terhadap perdagangan perempuan adalah masalah penting yang sampai saat ini belum dapat dibenahi secara memuaskan oleh negaranegara anggota PBB. Ketidakberesan penegakan hukum akan banyak menghasilkan ketidakadilan sehingga hukum sebagai benteng keadilan direduksi atau bahkan kadangkala merupakan sarana untuk melegitimasi status hukum seseorang yang belum tentu sama dengan fakta empiris.

Demikian juga halnya penegakan hukum dalam kaitannya dengan *trafficking* yang sangat mendesak untuk segera dibenahi. Adanya aparat hukum yang mejadi konsumen pelacuran, misalnya merupakan salah satu bentuk penghianatan moral penegak hukum dalam bidang *trafficking*. Hal ini sangat berkaitan dengan kesadaran dari aparat penegak hukum yang masih sangat minim mengenai permasalahan perdagangan perempuan. Masalah penegakan hukum perlu menjadi agenda tersendiri, bahkan semestinya merupakan agenda utama. Masalah penegakan hukum sudah menyangkut moral aparat. Oleh karena itu, sikap terbuka dan siap menerima kritik dari luar bagi institusi penegak hukum merupakan suatu keharusan. Aparat penegak hukum harus dapat bersikap objektif, tidak terjebak pada solidaritas korps yang membabi buta.

Oleh karena itu, dalam menanggulangi dan menyikapi kasus-kasus perdagangan perempuan yang telah terjadi yang jelas-jelas terjadi di depan mata. Dalam hal ini pemerintah dan aparat harus secara tegas dan sigap melakukan upaya-upaya hukum yang diperlukan guna menyelesaikan permasalahan perdagangan perempuan.

Upaya-upaya itu berupa peningkatan pengawasan atas wilayah-wilayah perbatasan yang memungkinkan praktek perdagangan perempuan maupun melakukan tekanan pada pihak-pihak yang diduga mendapat keuntungan dari permasalahan ini. Pemberian bantuan hukum dan dukungan yang diperlukan atas kasus perdagangan perempuan yang sedang dalam proses secara hukum, baik di dalam negeri maupun di luar negeri, juga merupakan upaya mendesak yang perlu dilakukan oleh pemerintah.

### **c. Peningkatan Sumber Daya Manusia**

Peningkatan SDM perempuan yang akan dikirim ke luar negeri juga sangat mendesak untuk dilakukan. Karena dengan memiliki cukup keahlian, para buruh perempuan akan memiliki nilai tawar yang lebih tinggi. Sehingga yang terjadi adalah keadaan tawar-menawar yang seimbang antara pekerja dengan yang mempekerjakan. Dengan demikian tingkat risiko eksploitasi terhadap buruh migran dapat diminimalisasi, karena yang terjadi adalah keadaan saling membutuhkan antara pekerja dengan pemilik usaha.

Meningkatkan taraf pendidikan terutama untuk pemberdayaan perempuan dengan berusaha menekan tingginya angka jumlah anak putus sekolah. Untuk itu, diperlukan penambahan alokasi dana untuk sektor pendidikan agar semua kelompok masyarakat dapat menempuh pendidikan. Sebagaimana diketahui bahwa pendidikan merupakan kunci menuju keberhasilan. Pendidikan di sini tidak selalu berarti memiliki gelar, tetapi yang terpenting adalah memiliki pengetahuan, kesadaran dan keterampilan agar dapat berupaya

secara maksimal tidak mudah ditipu serta memiliki nilai tawar yang tinggi guna meningkatkan taraf hidup.

#### **d. Menindak tegas pelaku trafficking**

Penegakan peraturan yang lebih tegas dan konsisten terhadap pelaku perdagangan perempuan, baik yang bekerja secara individu (meski dalam prakteknya akan bekerjasama dengan pihak-pihak lain) maupun yang berupa sindikat perdagangan perempuan. Termasuk juga agen-agen penyalur tenaga kerja, terutama penyalur tenaga kerja tanpa ijin. Pemerintah harus benar-benar tegas dan melakukan pencabutan SIUP bagi agen-agen yang tidak resmi maupun resmi yang terbukti telah melanggar peraturan dengan mengadakan pengiriman buruh migran ke luar negaranya tanpa mengikuti prosedur atau ketentuan yang berlaku.

Hal ini juga meliputi penindasan terhadap aparat negara yang memungkinkan terjadinya perdagangan, baik secara langsung ataupun secara tidak langsung. Misalnya, aparat negara yang mengeluarkan identitas palsu dan surat ijin yang memungkinkan pelaku perdagangan perempuan mengirim korbannya ke luar negara dan pengawas perbatasan membiarkan saja tidak secara ketat melakukan pengawasan di perbatasan sehingga memberikan peluang yang lebih besar atas tindak perdagangan perempuan.

#### **e. Sosialisasi Produk Hukum Melalui Penyuluhan**

Setiap negara pemerintah negara wajib memberi informasi sebaik-baiknya dan seluasluasnya kepada masyarakat bahaya praktek perdagangan perempuan yang selalu mengintai anak mereka yang memasuki dunia kerja lebih awal, karena masyarakat sering melakukan pelanggaran, tetapi tidak tahu jika yang dilakukannya itu melanggar hukum. Para calo yang merekrut korban untuk dijual, merupakan kasus nyata ketidaktahuan

mereka. Untuk itu, perlu ada sosialisasi produk hukum dan penyuluhan serta kampanye mengenai perdagangan perempuan yang dapat ditempuh melalui jalur sekolah, aparat pemerintah di tingkat desa atau kelurahan, dan LSM.

Hal tersebut sangat efektif, khususnya dari golongan ekonomi kurang mampu, yang selepas pendidikan dituntut untuk membantu mencukupi kebutuhan orang tua sehingga mereka rawan akan eksploitasi. Cara ini dapat dilakukan atau diakomodasi sekaligus merupakan *rekonseptualisasi* masyarakat yang bias *gender* agar menjadi sadar *gender* sehingga budaya dan *ideologi patriarki* dapat dikikis sedikit demi sedikit

Selain itu, hendaknya memberi informasi mengenai proses pengiriman tenaga kerja ke luar negeri dan informasi-informasi apa saja yang wajib diketahui tentang agen-agen resmi penyalur tenaga kerja. Serta penyuluhan tentang kesadaran hak asasi manusia, perlindungan hukum, pelatihan-pelatihan pra- keberangkatan bagi buruh migran.

#### **f. Melakukan Kerjasama dengan Media Massa**

Media massa memegang peranan yang sangat besar dalam melakukan transformasi karena cakupannya yang luas dan dapat mencapai tempat-tempat dimana aparat pemerintah memiliki kesulitan untuk melakukan penyuluhan-penyuluhan yang dibutuhkan. Salah satu faktor penyebab banyaknya terjadi kasus perdagangan perempuan adalah kurangnya informasi yang diperlukan bagi mereka yang memilih untuk mencari pekerjaan di luar negeri.

Kekurangan ini dapat ditanggulangi dengan pemberian informasi yang benar melalui bantuan media massa. Sehingga mereka yang memilih untuk bekerja di luar negeri mendapatkan informasi yang dibutuhkan dan dapat melakukan penyikapan serta memiliki kesadaran yang utuh mengenai hak-hak dan kewajiban mereka. Hal ini akan sangat membantu mengurangi kasus perdagangan manusia, khususnya perempuan dan anak.

### **g. Membangun Kesadaran Berspektif Perempuan di Kalangan Aparat**

Memberikan pendidikan atau pelatihan-pelatihan tentang hak asasi manusia yang berspektif perempuan bagi para penegak hukum seperti polisi, jaksa dan hakim, dan juga para pembuat peraturan perundang-undangan yaitu badan legislatif di setiap negara. Hal ini sangat penting karena mereka adalah pihak yang bertanggungjawab secara struktural dalam menyikapi permasalahan perdagangan perempuan, maka ketentuan-ketentuan yang dikeluarkan akan dan selalu bersifat diskriminatif. Sedangkan para penegak hukum adalah orang yang berwenang dalam menyelesaikan suatu permasalahan atau kasus-kasus hukum. Ketika mereka tidak dapat melihat permasalahan secara menyeluruh, terutama kaitannya dengan permasalahan yang dialami perempuan, maka putusan yang mereka keluarkan tidak akan dapat memenuhi rasa keadilan korban, dalam hal ini perempuan.

### **h. Meningkatkan Perekonomian**

Permasalahan ekonomi juga memegang peranan penting dari merebaknya perdagangan perempuan di dunia secara keseluruhan. Maka upaya untuk meningkatkan perekonomian dengan berusaha membuka lapangan kerja yang luas diharapkan perdagangan perempuan akan semakin berkurang dan menghilang di dunia. Sehingga tingkat perekonomian yang tinggi menjadi salah satu faktor penentu dalam mencegah perdagangan perempuan di dunia.

Demikian upaya-upaya yang dapat dilakukan oleh negara-negara anggota PBB maupun bukan anggota dalam mencegah sindikat perdagangan perempuan di tingkat nasional dengan melakukan cara-cara dalam negaranya upaya untuk meminimalisir tingkat perkembangan *trafficking*.

## 2. Upaya di Tingkat Internasional dan Regional

Pencegahan perdagangan perempuan melalui kerjasama dan koordinasi di tingkat nasional, regional dan internasional dimaksudkan adalah suatu bentuk pencegahan yang meliputi upaya-upaya luar negeri, baik yang bersifat regional (antar kawasan)) ataupun kerjasama multilateral (kerjasama antara lebih dari dua negara).

Dalam menyikapi kasus perdagangan perempuan yang dapat mengancam keamanan dunia, maka Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) telah menetapkan langkah-langkah yang harus ditempuh dalam memberantas atau mencegah perdagangan perempuan, yaitu melalui kerjasama internasional dengan negara-negara anggota PBB maupun yang bukan anggota untuk turut berpartisipasi menentang kejahatan memperdagangkan perempuan. Ketentuan tersebut ditetapkan dalam Konvensi PBB untuk Menentang Kejahatan Lintas Batas Negara Terorganisir beserta Protokol Mencegah, Memberantas dan Menghukum Perdagangan Manusia Khususnya Perempuan dan Anak 2000. Konvensi beserta protokol PBB memprioritaskan masalah perdagangan perempuan sebagai isu yang harus dicegah dan diberantas setelah terorisme dan narkoba. Untuk mengimplementasikan ketentuan tersebut maka masyarakat internasional sepakat untuk melakukan upaya pencegahan perdagangan wanita melalui kerjasama di tingkat internasional maupun regional.<sup>319</sup> Upaya-upaya yang dimaksud adalah melakukan pertukaran informasi, harmonisasi peraturan dan kebijakan, penegakan hukum, pelatihan, pengembangan kapasitas kelembagaan, serta kerjasama dengan lembaga-lembaga internasional dan negara-negara di luar anggota Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB).<sup>320</sup>

---

<sup>319</sup> Lihat Protocol untuk Mencegah, Menghukum dan Menekan Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak, Pasal 9 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5).

<sup>320</sup> Ibid

Selain itu, diperlukan juga kerjasama dengan *Non-Government Organization (NGO)* yang peduli atas permasalahan perdagangan perempuan. Hal ini disebabkan karena perdagangan perempuan adalah suatu bentuk kejahatan yang melibatkan banyak pihak, meliputi negara, organisasi baik pemerintah ataupun bukan, sehingga untuk melakukan pencegahan perdagangan secara komprehensif maka harus melibatkan pihak di luar pemerintah. Banyak sekali NGO di setiap negara yang memiliki kepedulian yang besar terhadap permasalahan perdagangan perempuan seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di beberapa negara, antara lain: Solidaritas Perempuan, *International Catholic Migration Commission* yang memiliki program khusus di Indonesia, *Cambodian Women's Crisis Centre*, *Migrant Assistance Programme*, *Empower*, *Foundation for Women*, *Foundation for Women*, *Intrnational Amnesty*, dan *Centre for Women*.

Melakukan kerjasama dengan NGO atau LSM tersebut menjadi sangat penting, karena pada kenyataannya hasil kerja merekalah yang paling nyata terlihat dalam melakukan upaya-upaya pencegahan dan pembelaan atas kasus-kasus perempuan yang diperdagangkan. Meski demikian, hasil kerja LSM atau NGO ini masih kurang maksimal. Hal ini dikarenakan oleh kurangnya dukungan dari pemerintah negara masing-masing, bahkan seringkali pihak pemerintah mempersulit kerja-kerja mereka.

Hal ini harus ditinggalkan, karena sangat tidak mendukung penyelesaian permasalahan.

Hal yang harus diutamakan adalah keadilan yang seutuhnya bagi perempuan, dengan demikian sudah seharusnya diadakan kerjasama antar pihak-pihak yang memiliki tujuan yang sama, dalam hal ini pihak pemerintah negara-negara dengan pihak NGO atau pun LSM.<sup>321</sup>

Selain kerjasama dengan LSM maupun NGO negara-negara anggota. Maka yang

---

<sup>321</sup> Ibid

terpenting dan utama adalah meratifikasi instrumen internasional yang berkaitan dengan penanggulangan perdagangan perempuan, terutama Konvensi untuk Menentang Kejahatan Terorganisasi Lintas Negara 2000 dengan protokol tambahannya yaitu Protokol untuk Mencegah, dan Menghukum Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak 2000, sebagai langkah maju dan bukti keseriusan dalam menyikapi permasalahan perdagangan perempuan.

Hal ini diperlukan karena konvensi beserta protokolnya cukup lengkap dan komprehensif. Untuk melanjutkan ratifikasi konvensi internasional tersebut maka perlu ada komitmen dan itikad baik untuk mengimplementasikan dalam bentuk undang-undang sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa, serta tetap menjalin kerjasama baik bilateral; regional maupun multilateral dengan negara-negara. Seperti yang telah dilakukan oleh Thailand dan Vietnam.

Thailand dan Vietnam menandatangani sebuah Nota Kesepakatan (*Memorandum of Understanding/Mou*) dalam rangka penanggulangan perdagangan perempuan pada tanggal 30 Juni 1999. Perjanjian bilateral ini banyak mengadopsi prinsip-prinsip melindungi hak-hak perempuan sebagai korban perdagangan manusia. Antara lain tidak menghukum para perempuan korban perdagangan perempuan tetapi menjerat para sindikat pelakunya, memberikan perlindungan tidak hanya pada perempuan berkewarganegaraan Thailand saja tetapi juga yang non-Thailand dan mereka tidak langsung dideportasi tapi diberikan pelayanan-pelayanan medis dan psikologis.<sup>322</sup> Untuk mereka tidak mempunyai kartu identitas resmi akan diberi kartu identitas baru yang sah. *Memorandum of Understanding* tersebut juga menekankan bahwa sulit untuk

---

<sup>322</sup> Mengutip pernyataan Oran Young tentang pengaturan internasional dalam bentuk rejim internasional, maka pengaturan atau rezim tersebut merupakan sebuah proses daripada sebuah hasil. Karenanya, rezim yang dapat terus berekspansi seiring dengan perjalanan waktu sehingga akan terbentuk sebuah kinerja yang lebih komprehensif dan koheren. Baca Dougherty, op.cit. hal. 437.

memberantas perdagangan perempuan tanpa melakukan kerjasama antar negara. Penulis tidak menfokuskan pada sejauh mana efektifitas daripada Mou ini di lapangan, tetapi hanya berpendapat bahwa Mou ini merupakan simbol dari kesungguhan pemerintah Thailand dan Vietnam dalam memberantas perdangan perempuan dan penegakan hak asasi manusia, khususnya hak asasi perempuan.

Oleh karena itu, kerjasama yang serius dalam hubungan antarnegara di tingkat internasional maupun regional dalam upaya mencegah perdagangan manusia dianggap sangat efektif dalam upaya mencari solusi dari *trafficking in women*, mengingat pedagangan perempuan melibatkan banyak negara dan tunduk pada hukum pidana internasional, oleh karena itu memerlukan pengaturan secara bersama-sama oleh masyarakat internasional.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Dengan adanya perdagangan perempuan yang hampir terjadi diberbagai negara terlihat bahwa masalah perdagangan perempuan merupakan masalah yang benar-benar menglobal dewasa ini, padahal masalah ini bukanlah hal yang baru melainkan sudah bertahun-tahun yang lalu, tetapi masalah ini masih saja tumbuh subur di dunia ini, hanya saja kualitas dan kuantitas perdagangan perempuan dewasa ini menunjukkan perbedaan. Pada masa dulu hanya dalam bentuk perbudakan dengan tujuan untuk prostitusi seksual, tetapi dalam dasawarsa terakhir ini justru mengalami perkembangan yang cukup kompleks. Karena tidak hanya untuk tujuan prostitusi tetapi didalamnya mencakup tujuan yang beraneka ragam seperti, tenaga kerja murah, kawin kontrak, pengemis, pengedar narkoba, pheladolfia, penjualan organ tubuh dan adopsi anak.

Semakin berkembangnya praktek perdagangan perempuan yang terjadi di dunia disebabkan karena instrumen internasional masih lemah dan tidak efektif karena hanya mengatur mengenai tujuan perdagangan untuk prostitusi seksual, padahal tujuan *trafficking* saat ini sudah beragam. Upaya untuk mencegah perdagangan wanita telah diupayakan jauh sebelum LBB terbentuk, yakni lahirnya perjanjian internasional klasik yang mengatur mengenai perdagangan wanita antara lain International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffick 1904, International Convention for the Suppression of the White Slave Traffick 1910. Pada masa LBB instrumen internasional yang dihasilkan pada masa adalah International Convention for the suppression of

Slavery 1926. Sedangkan pada masa PBB terbentuk, instrumen internasional yang ada adalah Convention for the Suppression of Traffick in Person and the Exploitation of the Prostitution of Others 1949, Convention on the Elimination off All Forms of Discrimination Against Women 1979, Declaration on the Elimination of Violance Against Women 1993, The Vienna declaration on Human Rights 1993, United nations Convention Against Transnational Organized Crime 2000, Additional Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children.

Dengan berhasilnya PBB mengesahkan Konvensi Untuk Menentang Kejahatan Lintas Negara Terorganisasi beserta Protokol Mencegah, Melawan dan Menghukum Perdagangan Manusia khususnya Perempuan dan Anak, yang merupakan hasil kerja dari Komite untuk Mencegah dan Menghukum Kejahatan Lintas Negara Terorganisasi yang menyusun konvensi dan Protokol selama dua tahun, dan berhasil disahkan pada tanggal 15 November 2000 oleh Majelis Umum PBB dan dinyatakan telah mulai berlaku pada tanggal 29 September 2003.

Masyarakat internasional cukup menaruh simpati yang mendalam terhadap konvensi dan protokolnya, khususnya dalam mencegah perdagangan perempuan di tingkat internasional berupa kerjasama dengan pemerintah negara-negara anggota PBB, organisasi pemerintah dan non pemerintah dari berbagai negara bersama-sama melakukan berbagai macam mimbar aksi, pertemuan atau konferensi yang intinya mencari solusi yang tepat dalam mencegah perdagangan perempuan secara bersama. Di tingkat regional yakni negara-negara di kawasan telah membuat instrumen regional sendiri dalam rangka mengatasi persoalan yang terjadi di tingkat regional. Di tingkat nasional, merespons konvensi dengan menyusun dalam hukum nasionalnya dalam bentuk peraturan perundang-undangan berbagai jenjang yang intinya mengatur secara spesifik mengenai perdagangan

perempuan. Misalnya di Indonesia masalah tersebut diatur dalam Keppres No 88/tahun 2002 Mengenai Rencana Aksi Nasional Penghapusan

Perdagangan Perempuan dan Anak (RAN-PPPA); Di Amerika Serikat diatur dalam The Traffick Victims Act, Sedangkan di Swedia diatur dalam bentuk Anty Sex Civil Law.

Akan tetapi, perjanjian internasional yang dibuat, kadang berbeda dalam implementasinya. Konvensi dan protocol dalam implementasinya masih sangat memprihatinkan di beberapa negara anggota dalam mencegah perdagangan perempuan. Kendala-kendalanya adalah: Kendala di tingkat nasional meliputi dua hal, pertama kendala struktural yakni dari pemerintah negara-negara anggota sendiri beserta masyarakatnya yang masih kurang peduli atau setengah hati mengatasi masalah perdagangan perempuan di negaranya, akibatnya praktek perdagangan perempuan masih dijumpai di berbagai negara-negara meskipun konvensi dan protokol sudah ada. Kedua adalah kendala kultural menyangkut masih berkembangnya budaya patriarki dalam masyarakat dunia baik oleh pemerintah negara terlebih lagi masyarakat yang masih cenderung mendiskriminasikan perempuan. Sedangkan di tingkat regional dan internasional adalah masih banyaknya negara-negara yang belum melakukan perjanjian ekstradisi, serta masih banyak negara-negara yang masih belum meratifikasi konvensi beserta protokolnya.

Untuk mencegah perdagangan perempuan, yang pertama harus dilakukan di tingkat internasional adalah pemerintah negara-negara anggota harus segera meratifikasi konvensi beserta prokolnya kemudian melakukan perubahan terhadap peraturan perundang-undangan masing-masing yang masih diskriminatif terhadap perempuan dan membuat ketentuan-ketentuan yang diperlukan guna mencegah perdagangan perempuan. Kemudian melakukan kerjasama baik bilateral, regional maupun internasional dengan

negara-negara yang juga memiliki permasalahan yang sama yang menyangkut perdagangan wanita. Mengingat perdagangan perempuan saat ini sudah meluas ke negara, maka perlu untuk melakukan kerjasama secara intensif sehingga upaya untuk mencegah perdagangan perempuan benar-benar akan terwujud. Sehingga akan dapat diwujudkan keadilan dan penegakan hak asasi manusia bagi semua orang, khususnya hak asasi perempuan untuk bebas dari penyiksaan.

## **B. Saran-saran**

Dengan maraknya praktik perdagangan perempuan di berbagai negara-negara, maka direkomendasikan kepada pemerintah negara-negara beberapa langkah dan upaya untuk penanggulangan dan pencegahan perdagangan perempuan di negara masing-masing:

1. Pemerintah negara-negara anggota perlu meratifikasi konvensi dan protokolnya kemudian segera membuat undang-undang khusus tentang pencegahan perdagangan perempuan, hal ini disebabkan tidak adanya dasar hukum yang memadai untuk mencegah perdagangan perempuan, maka masalah perdagangan perempuan tidak dapat ditanggulangi atau diakhiri, justru akan mempermudah bagi pelaku untuk meluaskan aksinya, dikarenakan lemahnya sanksi hukum atau bahkan ada beberapa negara yang sama sekali tidak memiliki perangkat hukum akan hal itu.
2. Perlu ada komitmen dari pemerintah negara-negara anggota untuk benar-benar mencegah perdagangan perempuan di negaranya hal ini tercermin dalam kebijakankebijakan nasional maupun internasionalnya, yang harus dijamin realisasi praktisnya melalui cara-cara lainnya yang tepat. Seperti menjalin kerjasama dengan negara anggota baik bilateral berupa pembukaan perjanjian ekstradisi, perjanjian regional dan multilateral.

3. Mengatasi permasalahan-permasalahan mendasar di sosial budaya, ekonomi, politik, pertahanan dan keamanan, sebagai langkah awal komitmen pemerintah negara-negara dalam mengatasi permasalahan perdagangan perempuan.-
4. Meningkatkan tingkat pendidikan dan memberikan lebih banyak pelatihan-pelatihan keterampilan yang diperlukan guna memberi kesempatan bagi perempuan untuk mendapatkan kesempatan kerja, di sektor formal misalnya, yang lebih baik.
5. Melakukan kampanye-kampanye yang menggambarkan risiko-risiko diperdagangkan termasuk informasi tentang hak-hak korban di negara-negara asing, termasuk hak-hak hukum dan sipil di bidang perburuhan dan perkawinan dan bagi korban kejahatan, serta nama-nama organisasi pendukung dan advokasi di negara asal, tujuan dan transit.
6. Melakukan revisi dan amandemen terhadap ketentuan hukum nasional masing-masing yang bersifat diskriminatif.
7. Menjalankan secara tegas dan konsekuen peraturan perundang-undangan yang tidak diskriminatif dan yang memberikan perlindungan yang dibutuhkan dalam mencegah perdagangan perempuan.
8. Melakukan kerjasama dengan NGO, baik nasional maupun internasional, yang berhubungan dengan masalah perdagangan perempuan.
9. Membuat perjanjian multilateral maupun bilateral dengan negara lain, terutama dengan negara tetangga dan negara-negara yang antar kawasan atau di luar kawasan, untuk saling bekerjasama dalam membangun suatu sistem pengawasan bersama di daerah-daerah perbatasan dan juga membangun rencana aksi yang efektif untuk mencegah timbulnya perdagangan perempuan atau pun proses hukum yang tidak adil terhadap warga negara lain.

10. Mengadakan kampanye dengan mengadakan sosialisasi prinsip-prinsip yang tercantum dalam *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime 2000 dan Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the UN Convention Against Transnational Organized Crime*, yang diperlukan untuk mengatasi permasalahan perdagangan perempuan.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU-BUKU

- Actionaid, *Trafficking in Women and Children in South East Asia: A Crime against Humanity*, Pakistan, 2000.
- Annuaska Derks, *Trafficking of Vietnames Women and Children to Combodia, Phnom Penh* : IOM and CAS, 1998.
- Aegilia Fernandez, *Globalisation of Sex Trade in Asia, Seminar on Trafficking in Women a Growing Phenomeneon in Malaysia*, Kuala Lumpur, 13 May 2002.
- Andi Yetriyani, *Politik Perdagangan Perempuan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2000.
- Anny Retnowati, *Makalah Pemikiran Pengintegrasian Konvensi Wanita*, Yogyakarta, 20 Maret, 1998.
- Alexander Irwan, *Perisai Perempuan: Kesepakatan Internasional Untuk Perlindungan Perempuan*, LBH APIK. Forum Komunikasi LSM Perempuan dan Ford Foundation, Jakarta, 1999.
- Asmarani Soeharso, *Makalah tentang Tantangan-Tantangan Yang Dihadapi Dalam Upaya Untuk Menerapkan Konvensi Wanita Pada Tingkat Lokal*, Pontianak, 5 Agustus 2002.
- A.S. Alam, *Pelacuran dan Pemerasan, Studi Sosiologis Tentang Eksploitasi Manusia Oleh Manusia*, Bandung, 1984.
- Any Soetjipto (peny), *Hak-Hak Politik Perempuan di Indonesia Sebagaimana Tertuang Dalam Konvensi*, 2000.
- Auirora Javate de Dios, *Confronting Trafficking in Women, Prostitution and Sexual Exploitation in Asia: The Struggle for Survival and Dignity*, 1999.
- Boer, Peterm R, *Hak-Hak Asasi Manusia dalam Praktek Luar Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1998.
- Benniger, *Violance Against Women: A Report Word Organization Against Torture (OMCT)*, Switzerland, 1999.
- Dawn, *The Role of NGO's in Combating Trafficking in Women: The Case of Philipino Women Entertainer in Japan*, Manila, Philipines, 2002.
- Dzuhayatin, *Interview Finding and Data Analysis, A Survey of Trafficked Women*, North Am. Loust, 2002.

- Doughy, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey, England*; Addison Wesley Longman Inc, 1997.
- David Weissbrodt, *Hak-Hak Asasi Manusia, Tinjauan Dari Perspektif Kesejarahan*, Edisi I, Penyunting : Peter Davies, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994.
- Dewi Novirianti, *Eksplorasi dan Ketidakadilan Gender*, Mei, 2001.
- , *Makalah tentang Hambatan dan Peluang Sistem Hukum dan Kebijakan Nasional dalam Penanganan Perempuan*, Jakarta, 8 Mei 2002.
- David Scoot, *HAM Sejarah dan Praktek Dalam Pergaulan Internasional*, Pustaka Utama Graffiti, Jakarta, 1997.
- E. Sobirin, *Diseminasi Hak asasi Manusia*, CESDA-LP3ES, Jakarta, 2000.
- Farid Muhammad (ed)., *Perisai Perempuan, Kesepakatan Internasional Untuk Perlindungan Perempuan*, Jakarta: LBH APIK bekerjasama dengan Ford Foundation, Bogor, 1996.
- , *Rangkuman dari Konvensi 1949 tentang Penghapusan Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Pelacur*, LBH APIK Bekerjasama dengan Ford Foundation, Jakarta, 1998.
- Firliana Purwati dan Sulistyowati Irianto (ed), *Perdagangan Perempuan dari Perspektif Hukum Perempuan*, Yayasan obor Indonesia, Jakarta, 2003.
- Fadli, *Influx of Foreign sex Workers Seks Batam Leaders in a Tizzy*, The Jakarta Post, 2002.
- Gatra, *Seribu Tahun bagi Situs Porno, 18 Agustus 2001*, Nomor 39 Tahun VII.
- (Global Alliances against Traffick in Women) GATTW, *Handbook for Human Rights Aviation in the Context of Traffick in Wina*, Bangkok, 1997
- , *Practical Giede to Assisting Trafficked Women*, Bangkok, 1997.
- , *Hak Asasi Manusia dalam Pelaksanaannya*, Bangkok, 1999.
- , *Laporan Pelatihan Nasional tentang Perdagangan Perempuan dan Anak*, Yogyakarta, 1997.
- , *Human Rights in Practices to Assiat Trafficked Women and Children*, Bangkok, 1999.
- , *Global Report on Women's Human Rights*, New York Human Rights Watch, 1995.

- Harkristuti Harkrisnowo, *Pernyataan Internasional terhadap Hak Asasi Manusia*, OHCR, Jakarta, 2000.
- , *Makalah tentang Perdagangan Perempuan dan Anak dalam Perspektif Hukum Pidana*, Jakarta, 2003.
- Hugo G., *Women's International Labour Migration*. K.Robinson, and Bessel (eds), *Institute of South East Asian Studies*, Singapore, 2002.
- Hsio-Chuan Hsia, *Selfing and Other in the foreign bride Phenomenon: A Study of Class, Gender, Ethnicity in the Transnational Marriages Between Taiwanese Men and Indonesia Women*, University of Florida Press, 1997.
- International Labour Organization, *The Economic and Social and Social Bases of Prostitution in Southeast Asia*, Geneva, 1998.
- Irwanto Nugroho, *Perdagangan Anak di Indonesia: Suatu Deskripsi Awal, International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC-ILO) Bekerjasama dengan FISIP Universitas Indonesia*, Jakarta, 2001.
- Jawahir Tantowi, *Hukum Internasional di Indonesia-HAM Dalam Hukum Internasional dan Prospeknya di Indonesia*, Madya Press, Yogyakarta, 2002.
- Jamce Raymond, *International Traffick in Reproduction, Magazine*, May-June, 1991.
- John Ruggie, *Konsep Rezim Internasional*, London Sage Publication, 1995.
- Josep Frankel, *International Relations in a Changing Word*, Oxford University Press, New York, 2000
- Jordan, Ann, *The Annotated Guide to the complete UN Trafficking Protocol, International Human Rights Law Group*, Washington DC, 2002.
- Jill Steans, *Gender and International Relations: An Introduction*, Oxford Polity Press, New York, 2000.
- Hak Asasi Perempuan Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Keadilan Gender*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2004.
- Hersanto, *Five Uzbek Women Nebbed for Working as Prostitutes*, The Jakarta, Post, October, 2002.
- Katjasungkana, Nursyahbani, *Pemahaman dan kritik terhadap Peraturan-Peraturan Hukum tentang Perdagangan Perempuan*, Lokakarya Aspek-Aspek Perdagangan Perempuan dan Penanganannya, Semarang, 28 April. Diselenggarakan oleh Pusat Studi Wanita Universitas Katolik Sugirpayanata, 2001.

- , *Kasus-Kasus Kekerasan terhadap Perempuan, Sebuah Drama tentang Patriarki dan Dominasi Laki-laki*, LBH APIK, Jakarta, 2002.
- Koentjoro, Makalah *Simposium dalam Kongres VII Ikatan Sarjana Psikologi Indonesia, Berjudul Kontradiksi Power Motif dan Prostitusi, sebuah Upaya Pemahaman Keluarga*, Jakarta, 1997.
- Koesparmono Irsan, *Makalah tentang Hak Asasi Manusia dikaitkan dengan Penegakan Hukum*, Jakarta, 5 Mei 1998.
- Komisi Nasional untuk HAM dan British Council., *Kampanye Dunia untuk HAM, Lembar Fakta HAM*, 1993.
- Laporan Komisi Nasional Perempuan, 29 Pebruari 2000.
- Loekman Soetrisno, *Perempuan dan Pemberdayaan*, Yogyakarta, 1997
- LBH APIK, *Pembakuan Gender dalam Kebijakan-Kebijakan Indonesia*, Jakarta Indonesia, 2003.
- Kapoor, SK, *International Law, Central Law Agency. U, Rodd, Alaabhad*, 1982.
- Loekman Sutrisno, *Kemiskinan Perempuan dan Pemberdayaan*, Liberty Press, Yogyakarta, 1997.
- Margareth Schuller, *Women's Human Rights Step a Practical Guide to Using International Human Rights law and Mechanism to Defend Women's Human Rights*, Washington DC, Women Law and Development International, 1997.
- Martin Dixon dan Robert Mc. *Corquadale, Cases and Materials on International Law*, Blackstone Press, Limited, Great Britain, 1991.
- Moch Yasir Alimi, dkk., *Advokasi Hak-hak Perempuan; Membela Hak Mewujudkan Perubahan*, LKiS cetakan I, Yogyakarta, 1999.
- Mary Robinson, Dalam Artikel *Trafficking in Global Context*, GAATW (*Global Alliance against Traffick in Women*), June 2002.
- Moelijatno, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2000.
- Mariah, S.W., *Pembuatan Usulan Penelitian*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Paul, S, Benny Herman, *Kompilasi Deklarasi HAM*, Cetakan I, Yayasan Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1998.
- Peter Boehr, *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1997.

Pontianak Post, *Masalah Perdagangan Perempuan*, Edisi 18 Pebruari 2003.

Pikiran Rakyat Cyber Media, *Legislasi Cegah Perdagangan Perempuan, Persoalan Buruh Migran Tidak Dapat Mendapat Perhatian*, 6 Desember 2003.

Rosenberg Ruth (ed), *Perdagangan Perempuan dan Anak di Indonesia*, U.S. Agency for International Development, Jakarta, 2003.

Rahayu, *Makalah tentang Kepedulian Hukum Internasional terhadap Perlindungan Hak Asasi Wanita*, Yogyakarta, 10-20 Maret 1998.

Ramli Antasasmita, *Makalah tentang Implikasi Konvensi Menentang Kejahatan Transnational Terorganisir, dalam Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak*, Jakarta, 30 september 2003.

Ronny Hernitjo Soemitro, *Penelitian Hukum Normatif*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.

Radhika Coomaraswaamy, *Cultural Practices in the Family*, 2002.

Saparinah Sadli, *Ceramah untuk Forum Peduli Hak Asasi Manusia*, Banda Aceh, 1999.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1985.

Syamsiah Achmad, *Makalah mengenai Rangkuman dari Empat Survey Dunia Tentang Wanita dalam Pembangunan Oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa*, Jakarta, 2000.

Shiva, Vandana, *Kemiskinan Dunia Ketiga: Menelaah Kegagalan Pembangunan di Negara Berkembang*, PT. Pustaka CISENDO, Jakarta, 1999.

Sietske Altink, *Stolen Lives: Trading Women Into Sex and Slavery*,: Harrigton Park Press, New York, 1995.

Stephen Barlay, *Sex Slavery: An Investigation in to the White Slave Trade*, London, 1975.

Siripon Skrobaneck, *The Traffick in Women: Human Realities of the International Sex Trade* Zed Books, London, 1997.

Susilo Wahyu, *The Reality of Trafficking in Women and Children: Indonesia Migran Workers Case Study*, Bangkok, 1999.

Tapi Omas Ihromi (Peny), dkk, *Penghapusan Diskriminasi Wanita*, Cetakan I, Bandung, 2000

Terence Hull, dkk, *Pelacuran di Indonesia, Sejarah dan Perkembangannya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997.

Than Truanong, *Seks dan Kekuasaan, : Pariwisata dan Pelacuran di Asia Tenggara*, Jakarta, LP3IS, 1992.

Toha Nasruddin, *Gelombang Free Seks di Era Modern*, CV Harfa Utama, Bandung, 2000.

*UNDP Human Development Report*, Oxford University Press, New York, 1996.

*US State Department, Victims of Trafficking and Violence Protection Act, Trafficking in Persons Report*, Washington, 2001.

Wener Levy, *Contemporary International Law*, Westeiv Press, 1999.

Wedo, *Mapping Progress Assessing Implementation of the Beijing Platform*, New York, 1998

Wyjers and Lap Chew, *Trafficking in Women Forced Labour and Slavery Like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution*, The Netherland Foundation against Traffcking in Women, 1999.

Wahyu Susilo, *Makalah mengenai Hak Asasi Buruh Migran (Implementasi Komitmen Durban)* 2 Juni 2003.

Yayori Matsui, *Perempuan Asia*, Yayasan Obor, Jakarta, 2002.

### **Peraturan Perundang-undangan/Instrumen Internasional**

Konvensi Liga Bangsa-Bangsa tentang Penghapusan Perbudakan 1926 (Convention on the Abolition of Slavery) yang disahkan oleh Majelis Umum LBB tahun 1927.

Deklarasi Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa Bangsa 1948. (Universal Declaration of Human Rights).

Konvensi Pemberantasan Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Prostitusi Pihak Lain, disahkan pada tahun 1951 (Convention for the Suppression of the Traffick in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others).

Protokol untuk mengamandemen Konvensi Perbudakan 1953.

Konvensi Pelengkap Abolisi Perbudakan, Perdagangan Budak dan Institusi dan PraktekPraktek Serupa Perbudakan 1956, yang disahkan tahun 1957. (Supplementary Convention on the Abolition of Slavery. The Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery).

Konvensi Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Ras (CERD) disahkan tahun 1969.

Permufakatan Hak sipil dan Politik Internasional, disahkan tahun 1976 (International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR) tahun 1966.

Protokol Optional untuk Permufakatan Hak Sipil dan Politik Internasional (disahkan tahun 1976)

Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan (Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women/CEDAW) yang disahkan tahun 1981, dan diratifikasi oleh Indonesia dalam UU No. 7/1984 tahun 1984.

Deklarasi Prinsip-prinsip Dasar Keadilan untuk Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan kekuasaan 1985, yang disetujui oleh Resolusi Majelis Umum 40/34 Desember 1985

Konvensi Perlindungan terhadap Perempuan, Komite PBB untuk Mengakhiri Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), 1992.

Deklarasi Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan (DEVAW) 1993, berdasarkan Resolusi Majelis Umum 48/104, 20 Desember 1993.

Deklarasi dengan Program Aksi Wina (VDPA) 1993.

Rekomendasi Komisi PBB tentang Status Perempuan 1993

Resolusi 39/7 Perdagangan Perempuan dan anak Perempuan, Komisi Status perempuan, 1995

Konferensi Dunia keempat Mengenai Perempuan (Beijing) dan Deklarasi Beijing dan Kebijakan Aksi 1995.

Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa (UNGA) No. 51/66 : Perdagangan Perempuan dan Anak.

Resolusi Majelis Umum PBB No. 52/98: Perdagangan Perempuan dan Anak Perempuan  
Protokol Opsional untuk Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan 1999, disahkan tahun 2000. Indonesia meratifikasi protokol ini pada bulan Februari 2000.

Konvensi Menentang Kejahatan Terorganisasi Lintas Batas 2000, ditandatangani oleh Indonesia pada bulan Desember 2000.

Resolusi Majelis Umum PBB 55/67 : Perdagangan Perempuan dan Anak

Protocol untuk Mencegah, Memberantas dan Menghukum Perdagangan Manusia, khususnya perempuan dan Anak, Suplemen Konvensi PBB menentang Kejahatan Terorganisasi Lintas Batas. Di tandatangi oleh Indonesia pada bulan Desember 2000.

Prinsip dan Pedoman HAM dan Perdagangan Manusia yang direkomendasikan oleh PBB tahun 2002.

Resolusi Majelis Umum PBB : Perdagangan perempuan dan anak Perempuan 2002.

UU RI No. 1 tahun 2000 tentang Ratifikasi Konvensi Pelarangan Tindakan Bentuk Penghapusan Pekerjaan Terburuk bagi Anak Perempuan.

UU RI No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

UU RI No. 7 tahun 1984 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan

UU No. 39 tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Pidana).

Keppres No. 87 tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Seksual Komersial Anak dan Wanita.

Keppres No. 88 tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak yang ditandatangani akhir tahun 2002.