

MENGGAGAS MODEL PENANGANAN PERDAGANGAN ANAK DI SUMATRA UTARA

Ahmad Sofian¹

Abstract

The province of North Sumatra is facing a crucial problem in child trafficking for prostitution. The responses to overcome this problem is insignificant while the case of child trafficking has grown rapidly lately. Many parties gain benefit from this illegal business, on the contrast the children lost their future as becoming the victims of this problem. This study aims to understand the perception and responses to overcome this problem in the future. The result shows that child trafficking for prostitution is still considered a new phenomenon. It is not surprising that the actions taken by the government is still very general, such as policies and program for prostitution in general while the victims are under aged children. There is no specific policies aimed to child trafficking. At the end, this study recommends the importance of intensive and comprehensive coordination of all relevant institution in solving the crucial problem.

Keywords: child trafficking, policies.

Pendahuluan

Masalah perdagangan anak² (*trafficking of children*)³ untuk kepentingan pelacuran merupakan masalah yang sampai hari ini belum terpecahkan. Kecenderungan global menunjukkan bahwa masalah tersebut semakin mengkhawatirkan. Dalam catatan *International Information Program U.S. Department of State* (2001), masalah perdagangan anak (dan juga perempuan)

merupakan bentuk kejahatan terorganisasi terbesar nomor tiga di dunia setelah perdagangan obat bius dan perdagangan senjata. Dalam laporan mereka yang terbaru (2004) disebutkan bahwa di seluruh dunia, jumlah manusia diperdagangkan dalam satu tahun mencapai 600.000 sampai dengan 800.000. Dari jumlah tersebut hampir 80 persennya adalah perempuan dan anak perempuan. Sebagian besar dari mereka

¹ Koordinator Nasional untuk Koalisi Nasional untuk Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial pada Anak (ECPAT Indonesia) dan Direktur Eksekutif Pusat Kajian dan Perlindungan Anak (PKPA).

² Anak adalah setiap manusia yang berusia di bawah 18 tahun, kecuali berdasarkan undang-undang yang berlaku bagi anak, ditentukan usia dewasa dicapai lebih awal (Pasal 1 Konvensi Hak Anak).

³ Perdagangan (*trafficking*) manusia adalah perekrutan, pengangkutan, pemindahan, penampungan atau penerimaan seseorang, dengan ancaman atau penggunaan kekerasan atau bentuk-bentuk pemaksaan lainnya, penculikan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan ataupun memberi atau menerima bayaran atau manfaat sehingga memperoleh persetujuan dari orang-orang yang memegang kendali atas orang lain untuk tujuan eksploitasi. Eksploitasi setidaknya termasuk lewat memprostitusikan orang lain atau bentuk-bentuk eksploitasi lainnya, kerja atau pelayanan paksa, perbudakan atau praktik-praktik lain yang serupa dengan perbudakan, penghambaan atau pengambilan organ-organ tubuh (*UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Person, Especially Women and Children*, 2000).

diperdagangkan untuk keperluan seksual komersial.

Di Indonesia, jumlah kasus perempuan dan anak-anak korban mafia perdagangan manusia tidak kalah mengkhawatirkan. Sebuah sumber menyatakan terdapat sekitar 40.000 perempuan setiap tahunnya yang dilacurkan. Dari jumlah tersebut, sebesar 30 persen di antaranya adalah anak-anak berusia 14-17 tahun. Perempuan dan anak-anak korban mafia perdagangan manusia tersebut sebagian besar dikirim untuk dipekerjakan sebagai pelacur ke wilayah Kepulauan Riau yang meliputi Batam, Tanjung Balai Karimun, dan Dumai.

Secara kuantitatif, di Indonesia belum terdapat data pasti tentang jumlah anak untuk pelacuran. Hal ini karena masalah perdagangan anak untuk pelacuran merupakan jalur perdagangan ilegal. Data pihak berwajib menunjukkan pada tahun 2000 tercatat sebanyak 1.638 kasus perdagangan anak dan dari jumlah tersebut terdapat 1.094 kasus yang diajukan ke pengadilan. Kasus-kasus tersebut berasal dari delapan kota besar di Indonesia, yaitu Jakarta, Medan, Surabaya, Bandung, Padang, Denpasar, Makassar, dan Manado. Kasus yang terekam tersebut pada dasarnya hanya merupakan suatu indikasi permasalahan yang lebih kompleks dan lebih besar. Data yang terungkap bagaikan fenomena gunung es karena fakta tentang perdagangan anak jauh lebih besar dibandingkan dengan yang terekam pada berbagai data. Kendala utama pengungkapan masalah perdagangan anak adalah sulitnya pencatatan dan identifikasi keberadaan korban. Dengan kondisi tersebut, yang muncul

kemudian adalah kesan bahwa fenomena perdagangan anak seakan-akan tidak menjadi problem yang signifikan untuk dibahas. Kasus perdagangan anak seakan-akan tertutup dari wacana dan perhatian publik, terlebih fakta menunjukkan fenomena tersebut tetap teralienasi dari kebijakan-kebijakan yang lebih luas karena kuatnya sindikat perdagangan anak.

Menurut data resmi yang dikeluarkan Departemen Sosial, jumlah pekerja seks di Indonesia pada periode 1998-1999 adalah sebanyak 73.990 orang. Jumlah tersebut mengalami peningkatan dari jumlah sebelumnya yang berjumlah 71.969 orang. Walaupun jumlah pekerja seks yang diungkapkan Departemen Sosial tidak jelas kategori umurnya, rata-rata mereka berusia di atas 20 tahun. Perlu digarisbawahi bahwa jumlah tersebut masih merupakan gambaran kasar dan pada kenyataannya, belum mengungkapkan kondisi jumlah seluruh pekerja seks yang ada di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh adanya berbagai kelemahan sehingga pendataan tersebut tidak mampu mencakup seluruh pekerja seks yang ada di pelosok negeri (Irwanto, 2000).

Provinsi Sumatra Utara merupakan salah satu provinsi di Indonesia dengan bisnis pelacuran yang begitu marak dan tidak hanya melibatkan perempuan dewasa, tetapi juga anak-anak. Dalam kurun waktu 1999-2005, terlihat adanya peningkatan jumlah kasus perdagangan anak. Beberapa teknik dan strategi baru dilakukan oleh sindikat yang melakukan perdagangan anak (selanjutnya disebut *traffickers*) untuk memenuhi tuntutan pasar di sektor prostitusi. Salah satunya adalah

dengan menipu anak-anak dan keluarga mereka melalui tawaran kerja dengan gaji tinggi.

Catatan Pusat Kajian dan Perlindungan Anak (PKPA)⁴ menunjukkan jumlah anak yang diperdagangkan untuk kepentingan pelacuran mengalami pasang surut setiap tahunnya. Artinya, jumlah yang terungkap oleh media massa berbeda-beda dan jumlah yang sebenarnya jauh lebih besar daripada yang dilaporkan oleh media massa. Namun fakta anak yang diperdagangkan untuk kepentingan pelacuran sungguh satu realita yang tidak terbantahkan lagi. Sebagian besar anak-anak ini dijual ke Dumai dan Tanjung Balai Karimun, Malaysia, dan Singapura. Berikut ini adalah hasil monitoring PKPA melalui 3 media massa lokal terhadap kasus perdagangan anak di Sumatra Utara.

Tabel 1
Jumlah Anak yang
Diperdagangkan untuk Tujuan Pelacuran
di Sumatra Utara 2000-2005

Tahun	Jumlah anak yang diperdagangkan
2000	11
2001	31
2001	40
2003	33
2004	27
2005	55

Sumber: *Harian Waspada, Analisa, dan Posmetro* kurun 2000-2005.

Dinas Sosial Provinsi Sumatra Utara mengakui pada 1998 pernah melakukan

pendataan pelacur di Sumatra Utara dan menemukan sekitar 281 anak-anak yang berusia di bawah 18 tahun. Mereka 'bekerja' di tiga lokalisasi, yaitu Bandar Baru (Deli Serdang), Bukit Manja (P. Siantar), dan Warung Bebek (Deli Serdang). Jumlah ini belum termasuk pelacur anak di diskotek dan pub yang mencapai 500 orang. Instansi ini secara jujur mengakui masih banyak anak-anak yang dilacurkan yang belum terdata atau adanya kecenderungan pelacur anak memalsukan umumnya (Dinas Sosial Provinsi Sumatra Utara, 1999).

Kasus paling aktual dari perdagangan anak di Sumatra Utara adalah dipulangkannya 14 anak dan perempuan yang dilacurkan di Malaysia pada Juli 2006. Pemulangan ini dilakukan oleh pihak Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) Kuala Lumpur. Kasus itu terungkap karena tertangkapnya pelaku perdagangan anak di Medan oleh Polda Sumatra Utara. Selanjutnya pihak Polda Sumatra Utara melakukan koordinasi dengan KBRI dan selanjutnya KBRI melaporkannya kepada pihak kepolisian Malaysia. Dalam waktu singkat kepolisian Malaysia menggerebek satu lokasi penyekapan perempuan asal Indonesia tersebut (*Waspada*, 4 Maret 2006).

Penanganan kasus perdagangan anak di Sumatra Utara sudah menunjukkan keseriusan dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Hal ini bisa terlihat dari jumlah kasus yang ditangani oleh jajaran Polda Sumatra Utara yang sampai dengan akhir 2005 mencapai 12 kasus tindak pidana trafficking. Dengan demikian, Polda Sumut telah

⁴ LSM yang selama ini sangat aktif dalam menangani masalah perdagangan anak di Sumatra Utara.

menyelamatkan puluhan anak perempuan dari para sindikat. Berikut ini ditampilkan data penanganan kasus trafficking dari jajaran RPK Polda Sumut.

Pusat Kajian dan Perlindungan Anak (PKPA) kemudian menelusuri lebih lanjut fakta-fakta trafficking yang ditangani oleh pihak kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan dalam kurun waktu 1999 hingga 2005. Fakta ini diperoleh dari pengalaman penanganan kasus dan juga dari media massa yang mengungkap kasus yang ditangani tersebut. Berdasarkan hal tersebut pada kurun waktu 1999-2005 PKPA menemukan 185 kasus perdagangan yang berhasil diungkap. Namun dari jumlah tersebut hanya 39 kasus (21,08 persen) yang diproses sampai dengan putusan pengadilan. Penyelesaian pada tingkat kepolisian alias “damai” ternyata mendapat porsi yang besar untuk masalah perdagangan anak ini, yaitu mencapai 104 kasus (56, 21 persen).

Dari jumlah kasus tersebut yang terungkap relatif lebih kecil dibandingkan dengan fakta yang sebenarnya. Hal ini disebabkan oleh banyaknya kasus yang tidak terekspos oleh media massa atau hanya pada tingkat keluarga. Banyak orang tua/keluarga korban yang beranggapan bahwa kasus ini merupakan aib keluarga sehingga tidak perlu diketahui oleh orang lain

Hukuman yang dikenakan kepada para pelaku perdagangan (*traffickers*) pun dinilai tidak maksimal. Di dalam KUHP Pasal 332 dan 297 dinyatakan bahwa “pelaku perdagangan untuk pelacur diancam hukuman penjara antara tujuh sampai sembilan tahun”, tetapi vonis hakim yang sudah dikenakan terhadap pelaku hanya berkisar 18 bulan sampai 2 tahun.

Tabel 2
Rekam Data Penanganan Trafficking yang Ditangani RPK Dit Reskrim Polda Sumut, 2005

Sat Wil	Jumlah Kasus
Dit Reskrim	7
Poltabes	2
Deli Serdang	2
Binjai	1
Jumlah	12

Sumber: Polda Sumut, 2006.

Sementara itu, dilihat dari segi kondisi anak yang diperdagangkan, pada umumnya sangat memprihatinkan. Fenomena ini dapat mengancam serta membahayakan masa depan anak, baik bagi yang telah menjadi korban maupun yang berpotensi untuk menjadi korban. Luasnya cakupan perdagangan anak berimplikasi pada aspek eksploitasi yang semakin membahayakan anak-anak maupun membuka peluang untuk ‘membisnisikan’ anak. Di lain pihak, di kalangan sindikat sendiri terdapat kecenderungan yang semakin kuat untuk mengeruk keuntungan sebanyak-banyaknya dalam bisnis perdagangan anak. Hal ini disebabkan oleh daya tarik khusus yang dipunyai seorang anak sehingga mampu memengaruhi calon pelanggan maupun konsumen. Anak merupakan salah satu modal produksi yang murah untuk menekan ongkos produksi.

Melihat realitas ini, wajar apabila masalah perdagangan anak, khususnya untuk tujuan pelacuran, dikategorikan sebagai pelanggaran hak-hak anak seperti yang dinyatakan dalam Konvensi Hak Anak. Pemerintah Indonesia telah meratifikasinya melalui Keputusan

Presiden No. 36 Tahun 1990, Undang-Undang No. 1 Tahun 2000 tentang Pelanggaran dan Tindakan Segera untuk Menghapuskan Bentuk-bentuk Perburuan Anak terburuk, dan beberapa peraturan lain yang berkaitan dengan hak dan perlindungan terhadap anak.

Penelitian tentang perdagangan anak di Sumatra Utara ini dilakukan di beberapa wilayah di Sumatra Utara, dengan kegiatan penelitian sepenuhnya berlangsung di Medan. Pemilihan Kota Medan didasarkan pada asumsi bahwa kota tersebut merepresentasikan sifat kemajemukan atau pluralitas Sumatra Utara. Pertimbangan lainnya adalah karena lokasi institusi yang menjadi unit analisis pada umumnya berada di Medan. Selain itu, lebih dari 80 persen kasus perdagangan anak untuk tujuan pelacuran terjadi di Kota Medan.

Data dikumpulkan dengan metode wawancara mendalam (*indepth interview*), FGD (*Focus Group Discussion*) atau diskusi

terfokus, dan studi dokumentasi. Untuk kepentingan wawancara mendalam, dipilih informan yang secara langsung pernah terlibat dalam penanganan kasus perdagangan anak untuk tujuan pelacuran sehingga informasi tentang gambaran permasalahan trafficking diperoleh dari sumber yang tepat. Data hasil wawancara dengan para informan kemudian menjadi basis pengembangan instrumen FGD sehingga berbagai pengalaman penanganan kasus trafficking yang diungkap para informan menjadi bahan diskusi aktual yang terkait dengan masalah perdagangan anak.

Teknik analisis data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif. Analisis dilakukan terhadap hasil FGD, hasil wawancara mendalam, dan hasil analisis isi kebijakan. Selain itu, juga dilakukan analisis triangulasi, yaitu analisis atas sejumlah informasi yang sudah dideskripsikan dengan melakukan *check and recheck* dari berbagai sumber informasi/data.

Tabel 3
Penanganan Kasus Perdagangan Anak di Sumatra Utara

Tahun	Jumlah kasus	Penyelesaian tingkat keluarga	Penyelesaian tingkat kepolisian	Penyelesaian tingkat kejaksaan	Putusan pengadilan
1999	14	10	4	0	0
2000	5	0	0	0	5
2001	40	0	37	0	3
2002	33	0	29	2	2
2003	10	2	6	1	1
2004	38	4	10	0	24
2005	45	23	18	0	4
Total	185	39	104	3	39

Sumber: Pusat Kajian dan Perlindungan Anak, 2006.

Kajian Teoretis

Di Indonesia studi yang telah dilakukan tentang perdagangan anak untuk keperluan pelacuran sangat sedikit. Penelitian yang dilakukan oleh Irwanto (1998) di Desa Bongas, Koentjoro (1989), dan Hull, dkk. (1997) menemukan munculnya anak-anak yang dilacurkan lebih banyak disebabkan oleh motif ekonomi dan budaya. Faktor lain adalah tingkat pendidikan yang rendah dan ketidaktaatan terhadap ajaran agama.

Penelitian lain yang dilakukan di Indramayu menemukan orang tua ikut serta dalam semua proses ritual, pendidikan, dan persiapan seorang anak menjadi pelacur (Hull, dkk., 1997). Orang tua anak sebagai korban perdagangan sangat berperan di dalam persiapan spiritual-mistis, menghubungkannya dengan seorang *germo*, dan memastikan bahwa penghasilan anak tidak dihabur-hamburkan. Orang tua juga selalu mendoakan dan meramu sajian agar anak-anaknya memperoleh banyak tamu. Penelitian Suyanto (1999) mengenai anak-anak yang dilacurkan di Surabaya menemukan masuknya anak-anak dalam pentas pelacuran lebih disebabkan oleh faktor penipuan, pemaksaan, dan ketidakmengertian si anak, bukan karena bercita-cita untuk menjadi pelacur.

Dilihat dari intensitasnya, penelusuran pustaka menunjukkan kasus perdagangan anak di Indonesia untuk tujuan pelacuran dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Sebuah majalah terbitan ibukota mengungkap adanya sekitar 250 anak dari Blitar (Jawa Timur) yang diperdagangkan ke kompleks lokalisasi di Bukit Maraja, Sumatra Utara. Pada tahun berikutnya, jumlah tersebut meningkat

sekitar 300 orang. Demikian halnya yang terjadi di beberapa kota yang sering menjadi lokasi perdagangan anak, di antaranya, adalah Denpasar, Lombok, Pontianak, Medan, dan Batam.

Menurut Sudarwan (1997), kebijakan merupakan langkah untuk menyelesaikan masalah-masalah yang sifatnya fundamental. Dari batasan yang sederhana ini, secara konseptual kebijakan mengandung dua unsur, yaitu berorientasi pada tindakan dan berorientasi pada penyelesaian masalah yang sifatnya fundamental.

Dwiyanto (1993) memberikan batasan kebijakan sebagai semua tindakan yang sengaja diambil pemerintah untuk menyelesaikan masalah sosial tertentu. Tindakan pemerintah yang dimaksudkan bisa diartikan sebagai melakukan sesuatu (*do something*) dan bisa juga diartikan tidak melakukan sesuatu (*do nothing*). Di dalam penelitian ini, kajian difokuskan pada tindakan yang dilakukan oleh pemerintah (*do something*), bukan *do nothing*, guna menyelesaikan perdagangan anak. Kemudian dilihat dari aktornya, kebijakan dapat dilakukan oleh pemerintah atau institusi-institusi lain yang ada di dalam masyarakat, seperti lembaga keagamaan atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Hasil Penelitian

a. *Penyebab dan Dampak Perdagangan Anak di Sumatra Utara*

Provinsi Sumatra Utara merupakan daerah terbesar nomor dua di Indonesia setelah Jawa Timur sebagai daerah pengirim anak-anak untuk tujuan pelacuran ke berbagai lokasi

pelacuran. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor. Salah satunya adalah karena letak Provinsi Sumatra Utara yang berdekatan dengan Singapura, Malaysia, dan pusat bisnis wilayah barat, yaitu Batam. Posisi yang strategis akhirnya menempatkan Sumatra Utara sebagai daerah pengirim, daerah transit, dan sekaligus daerah penerima. Sebagai daerah transit, sebelum anak-anak diperdagangkan dari Jawa ke Batam, Tanjung Balai Karimun atau Dumai, pada umumnya korban transit terlebih dahulu di Medan karena tidak ada bus yang bisa langsung menuju Batam, kecuali sindikat yang menggunakan jasa pengangkutan laut. Anak-anak yang akan menjadi korban biasanya tinggal selama 1 sampai dengan 4 hari sampai ada kapal yang akan diberangkatkan dari Medan ke Batam.

Selain faktor geografis, tumbuh suburnya bisnis perdagangan anak untuk pelacuran di Sumatra Utara disebabkan oleh jaringan perdagangan anak yang terorganisasi dengan rapi. Jaringan perdagangan anak ini di-backing oleh aparat keamanan/kepolisian. Ada dua alasan yang menyebabkan jaringan perdagangan anak menjadi kuat. *Pertama*, sindikat perdagangan anak sering berjalan mulus dan tidak ada hambatan dari aparat. *Kedua*, tempat-tempat lokalisasi di Medan dan mungkin juga di tempat lain sepertinya memperoleh jaminan keamanan. Hal inilah yang selanjutnya turut menyebabkan pembujuk yang biasanya memperdagangkan anak merasa lebih aman melakukan aksinya. Bertransaksi dalam perdagangan anak di tempat-tempat hiburan tidak sulit karena adanya perlindungan dari aparat keamanan.

Di lain pihak, anak-anak lebih mudah dibujuk atau diimingi-imingi kesenangan dan

pekerjaan sehingga mudah dijual ke lokasi-lokasi yang memerlukannya. Para pembujuk ini dalam sindikat disebut "kolektor" dan mereka beroperasi di pusat-pusat keramaian, seperti mal, plasa, bahkan sampai ke desa-desa. Para kolektor biasanya sudah terlatih mengenali calon korban yang gampang tergiur dengan tawaran sejumlah uang atau pekerjaan. Di jaringan sindikat, status kolektor dipekerjakan oleh bos sindikat (mucikari/germo).

Kian semaraknya kasus perdagangan anak untuk pelacuran juga seiring dengan adanya peningkatan permintaan pasar/konsumen, terutama bagi mereka yang berusia 14 sampai 17 tahun. Menurut pandangan konsumen, anak-anak di usia tersebut masih bebas dari berbagai virus dan penyakit, sedangkan untuk pekerjaan rumah tangga, anak dinilai tidak mempersulit majikan karena lebih mudah diatur dan dibayar murah. Berikut ini adalah pernyataan dari salah satu aktivis anak di Sumatra Utara.

Pengiriman anak-anak perempuan di bawah umur ke lokasi prostitusi terkait erat dengan persoalan materi. Ada keuntungan ekonomi yang diperoleh dari para sindikat pelacuran dari perdagangan tersebut dan selama proses perdagangan terjadi, posisi anak selalu berada sebagai pihak yang dirugikan, sedangkan yang menikmati keuntungan materi adalah pengirim dan penerima.

Pernyataan tersebut dikuatkan oleh seorang pengacara yang aktif menangani kasus perdagangan anak untuk tujuan pelacuran.

Seorang mucikari yang berhasil menyediakan seorang gadis muda yang

masih perawan bisa meraup untung jutaan rupiah untuk satu kali transaksi dengan seorang pelanggan. Dengan alasan-alasan ini pula, maka mucikari dengan segala upaya berusaha mendapatkan perempuan muda. Upaya ini biasanya mereka lakukan secara terorganisasi, dengan jalur-jalur yang tertutup rapi, dan hanya orang-orang tertentu saja yang bisa memasukinya.

Tingginya intensitas kasus perdagangan anak tentu membawa akibat negatif, terutama terhadap si anak sebagai korban. Hasil kajian yang dilakukan PKPA terhadap tiga orang anak korban perdagangan untuk pelacuran mencatat tiga bentuk dampak negatif yang dialami korban.

1. Dampak negatif secara fisik meliputi kerusakan anggota tubuh, terutama pada alat kelamin, rentan terinfeksi penyakit menular seksual (PMS), dan mengalami kehamilan tidak dikehendaki.
2. Dampak negatif secara psikis/mental meliputi depresi (tekanan batin), trauma berkepanjangan, merasa bersalah, dan cenderung terasing dari lingkungan masyarakat.
3. Kehilangan masa depan karena anak cenderung putus asa dan sulit untuk kembali di lingkungan pendidikan.

b Persepsi dan Respons Perdagangan Anak di Sumatra Utara

Perdagangan anak untuk tujuan pelacuran telah disepakati sebagai salah satu bentuk pelanggaran terhadap hak asasi manusia secara internasional. Pernyataan tersebut terungkap dalam banyak dokumen deklarasi internasional yang mengatur tentang hak-hak manusia. Misalnya, deklarasi PBB 1948

tentang Hak Asasi Manusia yang sangat menentang segala bentuk perdagangan manusia karena tindakan tersebut sangat merendahkan martabat seseorang. Deklarasi PBB Memasuki Opsi Protokol PBB digunakan untuk mencegah, menentang, dan menghukum pelaku trafficking perempuan dan anak. Perdagangan anak untuk pelacuran dipandang sebagai pelanggaran terhadap konvensi PBB tentang Hak Asasi. Indonesia turut meratifikasi kedua deklarasi internasional tersebut dan menindaklanjutinya ke dalam beberapa aturan hukum. *Pertama*, Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) dan *kedua*, Keppres No. 36 tahun 19990 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of the Child* (Konvensi Hak Anak).

Sementara itu, di dalam dokumen Rencana Aksi Nasional Antitrafficking di Indonesia yang disusun oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, program penanggulangan perdagangan perempuan dan anak secara umum meliputi hal-hal berikut ini.

1. Koordinasi dan kerja sama nasional, regional, dan internasional untuk terwujudnya komunikasi yang efektif dan berkesinambungan di antara penyelenggara negara.
2. Promosi dan pencegahan untuk tercapainya tingkat kesadaran perorangan, keluarga, dan masyarakat untuk mengetahui dan mencegah bersama dengan pemerintah.
3. Perlindungan guna terbangunnya sistem hukum nasional, peraturan daerah, dan hukum adat yang sensitif terhadap hak perempuan dan anak, pengarusutamaan gender, dan menjamin adanya perlindungan terhadap korban dan saksi.

4. Pemulihan korban secara fisik, psikologis, sosial, medis, dan pemulangan korban ke keluarga dan lingkungan sosial.
5. Meningkatkan partisipasi perempuan dan anak secara proporsional dalam perumusan dan pelaksanaan strategi program penanggulangan trafficking.
6. Penelitian, pengembangan, dan pengkajian untuk mendapatkan informasi dalam mengembangkan kebijakan penghapusan trafficking perempuan dan anak.

Dari dokumen tersebut terlihat bahwa upaya penanggulangan masalah perdagangan anak di Indonesia menyaratkan adanya berbagai aspek yang perlu digarap. Program aksi tersebut bersifat nasional yang harus dilaksanakan di seluruh wilayah Indonesia. Pada tingkat daerah, pelaksanaan tiap-tiap poin program aksi diserahkan pada masing-masing daerah. Hal ini diperkuat oleh pernyataan salah satu responden berikut ini.

Tabel 4
Alasan Pemilihan Model Pendekatan

Model Pendekatan Program	Alasan Pemilihan
Sosialisasi Isu Perdagangan Anak untuk Pelacuran	<ul style="list-style-type: none"> • Isu perdagangan anak masih dianggap isu baru sehingga belum ada pembahasan secara formal dalam kebijakan pemerintah maupun organisasi masyarakat. • Perlu adanya kesamaan persepsi dan kesadaran semua elemen masyarakat dalam menyikapi kasus perdagangan anak untuk pelacuran agar tidak semakin banyak kasus baru yang terjadi. • Masih terdapat anggapan bahwa memperdagangkan anak untuk pelacuran merupakan tindak kriminal biasa, anak yang menjadi korban pelacuran sama dengan pelacuran secara umum.
Pembentukan Rumah Aman (<i>Shelter</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Anak yang berhasil keluar dari lokasi prostitusi mengalami kerusakan fisik, serta gangguan psikologis dan sosial sehingga membutuhkan layanan medis, rehabilitasi, konseling, dan rasa aman dari tekanan keluarga, diskriminasi masyarakat, dan juga teror dari pihak pelaku trafficking. • Memudahkan proses hukum dan pemulihan anak.
Koordinasi Kasus Perdagangan Anak untuk Pelacuran	<ul style="list-style-type: none"> • Meskipun sudah ada lembaga yang melakukan penanganan terhadap masalah perdagangan anak untuk pelacuran, upaya tersebut masih dilakukan secara terpisah sehingga bentuk penanganan tidak sistematis dan kurang efektif. • Pelaku trafficking merupakan sebuah sindikat yang terorganisasi mulai dari tingkat perekrut (kolektor), perantara (agen/calor), dan penerima (germo). Untuk penanggulangannya, harus dilakukan secara koordinatif dan terorganisasi.
Kebijakan Khusus di tingkat Daerah	<ul style="list-style-type: none"> • Belum dihasilkan suatu produk hukum dari Pemerintah Daerah Sumatra Utara yang secara khusus ditujukan untuk menanggulangi masalah perdagangan anak untuk pelacuran.

Penanggulangan perdagangan anak untuk pelacuran secara teknis akan dilakukan oleh setiap daerah di Indonesia, termasuk Sumatra Utara. Model pendekatan yang dikembangkan di setiap daerah akan berbeda sesuai dengan situasi dan kondisi daerah tersebut dan terlebih dahulu tentu harus dilakukan pemetaan terhadap besarnya masalah, kesiapan aparat pemerintah dan elemen masyarakat, identifikasi kebutuhan program, bentuk program yang sudah dilakukan, fasilitas yang tersedia, dan masih banyak faktor yang melatarbelakanginya.

Temuan yang diperoleh dari *indepth interview* dan FGD terhadap kelompok pemerintah, aparat penegak hukum, dan organisasi agama menunjukkan ada empat pendekatan dalam model penanganan perdagangan anak di Sumatera Utara, yaitu sosialisasi isu, pembentukan tempat penampungan (*shelter*), koordinasi penanganan secara litigasi dan nonlitigasi, dan advokasi kebijakan khusus di tingkat daerah. Keempat pendekatan tersebut sebagai langkah awal untuk menjawab persoalan spesifik dan dapat dikembangkan sesuai dengan kebutuhan daerah. Beberapa alasan yang mendasari dipilihnya model pendekatan tersebut dapat dilihat pada Tabel 4.

Penutup

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa penyebab terjadinya perdagangan anak di Sumatra Utara cukup beragam. Terutama untuk yang ditujukan ke arah pelacuran, penyebabnya adalah tumbuhnya tempat-tempat hiburan, adanya perlindungan dari aparat kepada sindikat perdagangan anak,

naiknya permintaan konsumen terhadap anak, serta keuntungan materi yang besar bagi pelaku perdagangan anak.

Persepsi dan respons berbagai pihak, baik dari unsur pemerintah maupun nonpemerintah, atas kasus perdagangan anak juga masih beragam. Secara umum dapat dikatakan baik pemerintah maupun nonpemerintah belum memprioritaskan kasus perdagangan anak sebagai kasus yang harus mendapat penanganan secara serius dibandingkan dengan masalah sosial lainnya. Keterlibatan anak di lokasi prostitusi dan anak-anak yang terjebak dalam sindikat pelacuran masih dipandang secara kasuistis dan merupakan bagian kecil dari tindak pidana atau kejahatan kriminal. Hal ini memberi implikasi lanjutan munculnya respons riil yang kurang baik terhadap hak-hak anak sebagai korban perdagangan anak (*trafficked*) maupun keluarga korban.

Penanganan yang dilakukan LSM sebatas pada pendampingan korban secara litigasi (hukum pidana), sedangkan penanganan yang bersifat komprehensif (preventif, perlindungan, pemulihan, dan reintegrasi) belum banyak dilakukan. Demikian halnya dengan penanganan yang dilakukan institusi agama yang masih sebatas pada upaya preventif yang diarahkan pada ajakan agar umat membimbing anak di keluarga agar si anak tidak melakukan hal yang buruk.

Sementara itu, aparat hukum maupun kepolisian memiliki kendala yang krusial di dalam menangani kasus perdagangan anak, terutama berkaitan dengan dana dan SDM. Aparat kepolisian baru mampu menangkap jaringan yang berada di tingkat bawah

(kolektor). Proses pengadilan dinilai masih memakai standar minimum dalam memberikan putusan peradilan terhadap pelaku perdagangan anak untuk kepentingan pelacuran. Belum terdapat hukuman yang maksimal sesuai dengan kerugian yang dialami anak sebagai korban. Di tingkat DPRD, respons atas masalah perdagangan anak masih sebatas pemetaan terhadap besaran masalah dan tingkat pemerintah provinsi merespons dengan membentuk tim gabungan dari berbagai instansi.

Untuk mengakhiri tulisan ini, berikut ini diberikan beberapa rekomendasi untuk menyelesaikan masalah perdagangan anak.

Pertama, perlunya sosialisasi isu tentang *trafficking of children for prostitution* (perdagangan anak untuk tujuan pelacuran) terhadap semua komponen masyarakat sehingga perhatian dan permasalahan tersebut menjadi kebutuhan yang mendesak dan diperoleh persamaan terhadap isu trafficking. Langkah tersebut diharapkan mampu mengeliminasi munculnya banyak korban dan semakin banyaknya anak-anak yang terjebak dalam bisnis prostitusi.

Kedua, pentingnya menyusun sebuah program kebijakan yang komprehensif terkait dengan penanggulangan perdagangan anak untuk kepentingan pelacuran di Sumatra Utara. Program kebijakan tersebut meliputi upaya pencegahan, perlindungan, rehabilitasi, dan reintegrasi. Empat langkah penanganan tersebut dapat dilakukan dengan melibatkan LSM, ormas keagamaan dan masyarakat, serta institusi pejabat publik dan para pengambil kebijakan, dengan pembagian tugas sesuai dengan wilayah kewenangannya.

Ketiga, cukup penting untuk menumbuhkan kesadaran bahwa pengambilan kebijakan oleh aparat penegak hukum terhadap para pelaku perdagangan anak untuk kepentingan pelacuran tidak hanya dalam kerangka legal formal, tetapi harus diikuti dengan pertimbangan moral kemanusiaan. Para pengambil kebijakan juga harus melihat aspek kerugian yang dialami oleh korban perdagangan anak demi kepentingan yang terbaik bagi anak.

Keempat, Pemerintah Daerah Sumatra Utara harus mengambil langkah-langkah antisipatif untuk menanggulangi masalah perdagangan anak. Langkah-langkah tersebut harus diwujudkan dalam bentuk kebijakan khusus peraturan daerah yang mengelaborasi unsur pemerintah dan nonpemerintah dalam implementasinya.

Daftar Pustaka

- Departemen Sosial Republik Indonesia. Direktorat Rehabilitasi Tuna Susila. 2000. *Buku Putih Rehabilitasi Tuna Sosial*. Jakarta.
- Dinas Sosial Provinsi Sumatra Utara. 1999. *Kondisi Pelacuran di Sumatra Utara*. Medan.
- Dwiyanto, Agus. 1993. "Analisis kebijakan sebagai teknik pemecahan masalah-masalah sumber daya manusia", makalah pada *Pelatihan Analisis Kebijakan Sosial*, Yogyakarta, 16-26 November.
- H. Hull. Terence, Endang Sulistyaningsih, dan Gavin W. Jones. 1997. *Pelacuran Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

- Irwanto, dkk. 2000. *Trafficking of Women and Children in Indonesia: a Preliminary Description of the Situation*. Jakarta: International Labour Organization IPEC and University of Indonesia.
- Irwanto, Fentiny Nograho dan Johanna Debora Imelda. 2001. *Perdagangan Anak di Indonesia*. Jakarta: kerja sama ILO-IPEC dengan Jurusan Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP UI.
- Koentjoro. 1989. "Melacur sebagai sebuah karya dan pengorbanan wanita pada keluarga atautkah penyakit sosial?", seminar Nasional Kedua Wanita Indonesia Fakta-fakta dan Karakteristik. Yogyakarta, 14 April. Fakultas Psikologi, Universitas Gadjah Mada.
- Sudarwan, Danin. 1997. *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Suyanto, Bagong. 1999. "Anak-anak wanita yang dilacurkan: kajian pustaka atau hasil studi lapangan di Kota Surabaya", *Hakiki*, 1(1): 12-22.
- United Nation. 2002. *Protocol to Prevent, Supress, and Punish Trafficking in Personal, Especially Woman and Children*. <http://www.state/g/tip/rls/tiprpt/2006/65983.htm>