

BAB IV

PENYEBAB UNICEF TIDAK EFEKTIF DALAM MENANGGULANGI PERDAGANGAN ANAK DI THAILAND

Pada bab empat ini penulis akan membahas penyebab tidak efektifnya UNICEF dalam menanggulangi perdagangan anak di Thailand. Sebuah organisasi internasional dapat dikatakan berhasil jika ia telah menjalankan fungsi-fungsi dasarnya sebagai sebuah organisasi internasional dengan baik dan benar dan tidak menyimpang dari tujuan atau target. Dalam kasus ini, UNICEF belum berhasil mencapai targetnya karena UNICEF tidak dapat sepenuhnya mewujudkan kelima fungsi dasarnya sebagai organisasi internasional yaitu fungsi pembuatan peraturan, fungsi pengawasan dan fungsi operasional. Hal ini disebabkan oleh adanya hambatan di dalam fungsi-fungsi tersebut.

1. Pembuatan Undang-Undang yang Kurang Efektif

Dalam mewujudkan fungsi pembuatan peraturan, UNICEF melakukan langkah-langkah untuk menjamin pemenuhan hak-hak anak sesuai dengan konvensi yang telah diratifikasi, termasuk dalam hal mengkriminalisasi semua bentuk pelanggaran hak-hak anak di Thailand. Dalam hal ini UNICEF tidak memiliki wewenang untuk membuat peraturan termasuk dalam proses meratifikasi konvensi karena yang berhak meratifikasi sebuah konvensi adalah pemerintah Thailand.

Thailand telah meratifikasi Konvensi yang berkaitan dengan perdagangan anak, konvensi tersebut yaitu Protokol Opsional Konvensi Hak Anak tentang penjualan anak,

prostitusi anak dan pornografi anak yang dibentuk pada tanggal 18 Januari 2002.⁵⁹ Konvensi tersebut menyatakan bahwa hak anak untuk dilindungi dari eksploitasi dan dari melakukan setiap pekerjaan yang mungkin berbahaya atau mengganggu pendidikan anak, atau membahayakan kesehatan anak atau perkembangan fisik, mental, spiritual, moral atau sosial. Menurut Konvensi ini definisi dari perdagangan anak yaitu setiap tindakan atau transaksi dimana seorang anak ditransfer oleh orang atau kelompok orang lain untuk tujuan eksploitasi atau pertimbangan lain. Dalam konteks penjualan anak sebagaimana dimaksud dalam konvensi tersebut yaitu:⁶⁰

- i. Menawarkan, memberikan atau menerima, dengan cara apapun, seorang anak untuk tujuan:
 - a. Eksploitasi seksual terhadap anak;
 - b. Transfer organ anak untuk keuntungan;
 - c. Keterlibatan anak dalam kerja paksa;
- ii. tidak benar mendorong persetujuan, sebagai perantara, untuk adopsi anak melanggar instrumen hukum internasional yang berlaku pada adopsi;
- iii. Penawaran, memperoleh, pengadaan atau menyediakan anak untuk prostitusi anak;
- iv. Memproduksi, mendistribusikan, menyebarkan, mengimpor, mengekspor,

⁵⁹ *United Nations Treaty Collections*

<https://treaties.un.org/doc/publication/mtdsg/volume%20i/chapter%20iv/iv-11-c.en.pdf> 5 Mei 2015

⁶⁰ *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography*, Article 2

<https://treaties.un.org/doc/publication/mtdsg/volume%20i/chapter%20iv/iv-11-c.en.pdf> diakses pada tanggal 10 Mei 2015

menawarkan, menjual atau memiliki untuk tujuan di atas pornografi anak

Selain konvensi yang telah diratifikasi, pemerintah Thailand juga memiliki undang-undang yang berkaitan dengan perlindungan anak yaitu Child Protection Act 2003 atau Undang-Undang Perlindungan Anak. Undang-Undang Perlindungan Anak diratifikasi pada tahun 2003 dan mulai diberlakukan pada tanggal 30 Maret 2004. Di dalam Undang-Undang Perlindungan Anak disebutkan bahwa:⁶¹

Pasal 6 Menteri Dalam Negeri, Menteri Pembangunan Sosial dan Manusia Keamanan, Menteri Pendidikan dan Menteri Kehakiman bertanggung jawab untuk penegakan UU ini, dan akan, dalam hubungan dengan Departemen masing-masing, memiliki kekuasaan untuk menunjuk pejabat yang kompeten dan mengeluarkan peraturan menteri atau peraturan untuk memungkinkan pelaksanaan Undang-Undang ini.

Dalam mewujudkan lingkungan yang aman bagi anak-anak agar terhindar dari kasus pelanggaran hak-hak anak, Kementerian Pembangunan Sosial dan Keamanan Manusia bertugas dalam melakukan studi tentang pengasuhan alternatif di Thailand. Namun, Kementerian Pembangunan Sosial dan Keamanan Manusia mengalami hambatan dalam lemahnya koordinasi antar instansi atau antar Departemen guna mencegah, memantau dan menanggapi kasus pelanggaran hak-hak anak yang terjadi di Thailand.⁶²

⁶¹ *Child Protection Act 2003*, Article 6 <http://www.coj.go.th/en/pdf/ChildProtectAct.pdf> diakses pada tanggal 8 Mei 2015

⁶² "Situation Analysis of Children and Women in Thailand 2011"

Hal ini terbukti dari kurangnya upaya kerjasama departemen dan kementerian dalam mengembangkan kebijakan perlindungan anak dan mekanisme yang efektif untuk melindungi anak-anak dari eksploitasi, kekerasan dan penelantaran, serta memberikan respon terbaik dalam menangani kasus perdagangan anak di provinsi selatan Thailand (Samut Sakhon, Surat Thani, Songkhla, dan Nakhon Si Thammarat).⁶³

Berdasarkan Pasal 17 Undang-Undang Perlindungan Anak mengharuskan dibentuknya Komite Perlindungan Anak Provinsi: ini meniru pendekatan keanggotaan multiagency yang sama dan perwakilan bertugas pembuatan kebijakan, perencanaan, monitoring, penganggaran, dan mencari dana untuk semua hal yang berhubungan dengan kesejahteraan anak di provinsi ini.⁶⁴ Selain itu, mereka memiliki tanggung jawab ganda untuk memeriksa kesejahteraan dan perlindungan kasus-kasus individu.⁶⁵

Pendekatan ini menetapkan pesan yang jelas kepada lembaga-lembaga lain yang kebijakan dan rencana mereka harus mempromosikan dan melindungi kesejahteraan anak-anak di Thailand. Namun pada kenyataannya, pendekatan ini meninggalkan sistem perlindungan anak di tingkat provinsi dan kabupaten di Thailand tanpa kepemimpinan dan tanpa arah atau pengambilan keputusan.

Undang-Undang Perlindungan Anak mengamankan pembentukan Komite

http://www.unicef.org/thailand/1045_UNICEF_Final_row_res_230911.pdf diakses pada tanggal 22 Maret 2015

⁶³ UNICEF. *National Child Protection Systems In The East Asia and Pacific Region*

http://www.unicef.org/eapro/Child_Protection_Systems_Mapping.pdf diakses pada tanggal 7 Mei 2015

⁶⁴ *Child Protection Act 2003* Article 20 (1,2,4,7)

⁶⁵ *Child Protection Act 2003* Article 20 (5)

Perlindungan Anak Nasional yang diketuai oleh Menteri Pembangunan Sosial dan Keamanan Manusia. Dalam beberapa kasus, anggota Komite Perlindungan Anak membatasi pengalaman praktis atau pengetahuan tentang masalah anak-anak. Menurut Undang-Undang, Komite Perlindungan Anak bertanggung jawab untuk mengembangkan kebijakan perlindungan anak di Thailand.

Namun, Komite Perlindungan Anak tidak muncul sebagai mekanisme yang efektif untuk mengkoordinasikan kebijakan perlindungan anak atau pelaku di tingkat nasional terhadap isu-isu perlindungan anak tertentu seperti eksploitasi anak dalam bentuk pernikahan anak. Beberapa tahun lalu sebuah rencana aksi dalam hal melindungi anak-anak yang rentan menjadi korban eksploitasi di Thailand telah dikembangkan, namun rencana ini tidak pernah sepenuhnya dikembangkan atau dibagi di antara semua subkomite atau anggota di provinsi Thailand.⁶⁶

Dalam hal sanksi, Undang-Undang Perlindungan Anak tidak membahas hukuman yang lebih berat bagi anggota dari sebuah kelompok kriminal terorganisir pada pelanggaran perdagangan atau eksploitasi.⁶⁷ Hal ini terlihat dari Pasal 78 yang menyatakan bahwa setiap orang yang melanggar Pasal 26 (menggunakan, mempekerjakan atau meminta anak untuk bekerja atau bertindak sedemikian rupa yang mungkin secara fisik atau mental berbahaya bagi anak, mempengaruhi pertumbuhan anak atau menghalangi perkembangan anak); dikenakan jangka waktupenjara tidak

⁶⁶ Ibid, hal 16

melebihi tiga bulan atau denda tidak melebihi 30.000 Baht, atau keduanya.⁶⁸

Tidak dapat dipungkiri kejahatan perdagangan manusia memiliki keuntungan yang lebih besar dibandingkan dengan kejahatan narkoba. Tetapi pada kenyataannya hukuman bagi pelaku pelanggaran HAM sangat ringan jika dibandingkan dengan perdagangan narkoba.⁶⁹ Akibatnya, upaya penegak hukum untuk mengkriminalisasi dan menghukum pelaku pelanggaran HAM tidak maksimal. Hal ini yang mengakibatkan munculnya impunitas bagi para pelaku perdagangan anak di Thailand.

Meskipun sebenarnya tingkat impunitas yang terjadi di Thailand tidak begitu tinggi namun hal ini lazim terjadi di berbagai negara yang mengalami kasus pelanggaran HAM. Dalam kaitannya dengan kasus-kasus pelanggaran hak anak, impunitas terjadi ketika negara atau penguasa hukum gagal menjalankan fungsinya untuk memproses secara hukum serta menjatuhkan hukuman bagi pelaku tindak kejahatan dengan membiarkan pelakunya bebas dari tanggung jawab apa pun.⁷⁰

2. Lemahnya Proses Pengawasan dalam Mendeteksi Kasus Pelanggaran Hak Anak

Dalam mewujudkan fungsi organisasi internasional yaitu fungsi pengawasan atau fungsi pemantauan, organisasi internasional melakukan pemantauan dan melaporkan serta mengambil tindakan guna menjamin berlakunya sebuah peraturan yang telah

⁶⁸ *Child Protection Act 2003*, Article 78

⁶⁹ “*Child Prostitution in Thailand; The state as a barrier to its effective elimination*”
<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/40095/MA-Thesis-Ornella-Barros.pdf> diakses pada tanggal 21 Maret

⁷⁰ “*Impunitas dan Dampaknya Bagi Penegakan Hak Asasi*”
http://www.yayasanhak.minihub.org/direito/txt/2001/16/08_direito.html diakses pada tanggal 21 Maret 2015

disepakati. Dalam hal ini, UNICEF seharusnya dapat melakukan pemantauan, pelaporan serta pengambilan kebijakan terhadap maraknya kasus perdagangan anak yang terjadi di Thailand. Namun adanya pandangan tradisional tentang pengasuhan anak-anak di Thailand menjadi salah satu hambatan yang dihadapi oleh UNICEF. Pandangan tradisional yang berupa pandangan orangtua dimana orangtua memaksa anak-anaknya untuk bekerja guna mensejahterahkan keluarga.

Menurut adat-adat tradisional yang berkembang di beberapa daerah di Thailand, tugas utama seorang remaja perempuan yaitu mensejahterahkan keluarganya dengan melakukan berbagai cara. Salah satu caranya dengan bekerja sebagai pekerja seks komersial.⁷¹ Sebagian dari mereka melakukan pekerjaan ini karena dipaksa oleh keluarganya, hal ini dilakukan guna untuk membayar utang yang dimiliki keluarganya. Adanya norma-norma sosial yang berupa rasa kewajiban yang melekat pada diri anak-anak menuntut anak-anak tersebut untuk bekerja sebagai pekerja seks komersial.

Selain itu, ada beberapa jenis pekerjaan yang dipandang lebih tepat untuk anak perempuan atau anak-anak laki. Di beberapa wilayah Thailand anak laki-laki biasa ditemukan di dalam sektor pekerjaan industri. Di sisi lain, anak-anak perempuan biasa ditemukan bekerja dalam bidang rumah tangga. Beban pekerjaan bagi anak perempuan dalam keluarga jauh lebih berat daripada anak laki-laki. Sehingga banyak ditemui anak-anak perempuan yang terlibat dalam perdagangan anak di daerah-daerah miskin di Thailand seperti di wilayah utara Thailand meskipun di beberapa wilayah juga

⁷¹ *Trafficking in Women for Prostitution: Thailand*
http://www.wouk.org/rahab_international/pdf_files/Trafficking%20in%20Women%20for%20Prostitution%20-%20Thailand.pdf diakses pada tanggal 6 Mei 2015

ditemui anak laki-laki juga ikut terlibat.⁷²

UNICEF menghadapi tantangan dimana UNICEF dalam proses pengawasan dan prosedur dalam mendeteksi pelanggaran hak-hak anak yang terjadi di Thailand. UNICEF memiliki kelemahan dalam mengidentifikasi jumlah kasus perdagangan anak dimana data-data yang telah ditemukan atau diidentifikasi di lapangan oleh organi tidak sesuai kasus yang terjadi di Thailand.

Tabel 4.1 Perbedaan Jumlah Kasus Perdagangan Anak Yang Terdeteksi oleh Pemerintah Thailand dan OI⁷³

| Tahun | Thailand | Organisasi Internasional |
|--------------|-----------------|---------------------------------|
| 2008 | 35 | 76 |
| 2009 | 103 | 145 |
| 2010 | 81 | 116 |
| 2011 | 97 | 155 |
| 2012 | 306 | 170 |

Sumber: The Royal Thai Police, Department of Investigation

Data di atas menunjukkan adanya perbedaan jumlah kasus yang berhasil terdeteksi oleh Thailand dan Organisasi Intenasional. Hal ini menunjukkan bahwa tidak semua kasus kekerasan, eksploitasi melibatkan anak -anak yang dilaporkan, diselidiki dan dituntut. UNICEF kurang melakukan pengawasan terhadap kasus-kasus yang terjadi di beberapa daerah rentan di Thailand yang melibatkan anak-anak sebagai korban dari eksploitasi dan perdagangan anak. Tetapi pada kenyataannya laporan yang UNICEF

⁷² *Situation Analysis of Children and Women in Thailand 2011*
http://www.unicef.org/thailand/1045_UNICEF_Final_row_res_230911.pdf diakses pada tanggal 22 Maret 2015

⁷³ *Factsheet of Child Trafficking in East and South-East Asia*
<https://www.unicef.org.nz/store/doc/Unicefreport-reversingthetrend.pdf> diakses pada tanggal 6 Mei 2015

amati di lapangan tidak sesuai dengan jumlah kasus yang telah diidentifikasi oleh Thailand.⁷⁴

Pada sejumlah kasus perdagangan anak yang dijual dengan tujuan eksploitasi seksual sulit untuk mengidentifikasi dan mendokumentasikan anak-anak yang menjadi korban karena sifat dari kejahatan yang tersembunyi. Anak yang diperdagangkan untuk pekerjaan rumah tangga, juga sulit untuk didokumentasikan karena privasi rumah dan karena pekerjaan tersebut tidak dapat diatur.⁷⁵ Berdasarkan uraian jumlah kasus perdagangan anak yang terjadi di Thailand tersebut, terlihat bahwa tidak ada penurunan jumlah yang signifikan seperti yang ditargetkan oleh UNICEF.

Selain itu, banyak data yang tersedia mencerminkan situasi mayoritas penduduk karena sebagian besar dikumpulkan dari survei berdasarkan status rumah tangga atau kewarganegaraan. Informasi yang berkaitan dengan terpinggirkan dan orang-orang yang rentan belum memadai untuk dikumpulkan, dianalisa atau dibahas.⁷⁶

3. Keterbatasan Akses Operasional

Dalam mewujudkan fungsi dasarnya sebagai fungsi operasional, UNICEF telah melakukan berbagai upaya dengan baik. Hal ini dilakukan demi mencapai target dan tidak menyimpang dari tujuan awalnya. Upaya tersebut berupa pemanfaatan dan

⁷⁴ *Factsheet of Child Trafficking in East and South-East Asia*
<https://www.unicef.org/nz/store/doc/Unicefreport-reversingthetrend.pdf> diakses pada tanggal 6 Mei 2015

⁷⁵ “UNICEF, *Progress For Children; A Report Card On Child Protection Number*”
http://www.unicef.org/romania/Progress_for_Children.pdf diakses pada tanggal 21 Maret 2015

⁷⁶ *Factsheet of Child Trafficking in East and South-East Asia*
<https://www.unicef.org/nz/store/doc/Unicefreport-reversingthetrend.pdf> diakses pada tanggal 6 Mei 2015

pengoperasian segala sumber daya, baik berupa pendanaan, pengoperasian sub organisasi atau perkembangan dengan menjalankan berbagai program kerja.

Dalam mengatasi kasus perdagangan anak di Thailand, UNICEF belum dapat memanfaatkan sumber daya yang dimiliki baik berupa pendanaan ataupun perkembangan dalam pelaksanaan program kerja. UNICEF mengalami hambatan dalam hal lemahnya pelaksanaan program perlindungan anak. Program perlindungan anak yang dibentuk oleh UNICEF merupakan salah satu upaya penguatan lingkungan negara untuk mencegah dan melindungi anak-anak dari perdagangan, kekerasan, eksploitasi, penelantaran dan ancaman. Namun, tidak dapat dipungkiri terdapat kelemahan di dalam pelaksanaan program perlindungan anak tersebut.

UNICEF masih mengalami kendala dalam hal alat untuk mengumpulkan data yang valid.⁷⁷ Setiap langkah dalam program pengembangan dan proses strategi perlindungan anak akan bergantung pada tingkat maksimum pada data dan informasi. Selain itu, program perlindungan anak belum dapat dikembangkan secara sepenuhnya karena keterbatasan akses infrastruktur guna memberikan bantuan dalam menanggulangi kasus perdagangan anak di Thailand.

Keterbatasan akses infrastruktur tersebut telah menyebabkan kesulitan besar bagi para staff atau relawan UNICEF dalam menjalankan tugas dan program kerjanya di Thailand.⁷⁸ Dimana para staff dan relawan tersebut mengalami kendala dalam proses

⁷⁷ UNICEF. *National Child Protection Systems In The East Asia and Pacific Region*
http://www.unicef.org/eapro/Child_Protection_Systems_Mapping.pdf diakses pada tanggal 7 Mei 2015

⁷⁸ Wanchai, Roujanavong. "*Human Trafficking: A Challenge To Thailand and The World Community*"
http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No87/No87_11VE_Wanchai.pdf diakses pada 7 Mei 2015

reintegrasi atau pemulangan korban perdagangan anak.

Pada tahun 2012, One Stop Crisis Centre melaporkan bahwa terdapat 860 korban perdagangan yang melibatkan anak-anak. Dari 1.360 korban tersebut, yang berhasil dibantu oleh Thailand dalam upayanya untuk reintegrasi dan pemulangan korban sebanyak 317 orang. Sedangkan pada tahun 2013, terdapat 925 korban perdagangan dan yang berhasil dibantu sebanyak 158 orang.⁷⁹ Thailand hanya berhasil memberikan bantuan serta menjalankan misinya pada sebagian kecil jumlah korban perdagangan.

Keterbatasan terhadap akses infrastruktur ini membuat UNICEF terhambat dalam mengaplikasikan proyek atau program kerjanya ke seluruh wilayah Thailand. Sehingga kemudian misi yang dilakukan oleh UNICEF hanya terbatas di wilayah-wilayah atau lokasi-lokasi tertentu saja. Dari 76 Provinsi yang ada di Thailand, hanya sedikit yang dapat terjangkau yaitu Samut Sakhon, Surat Thani, Songkhla dan Nakhon Si Thammarat.⁸⁰

Hal ini diperburuk dengan kurangnya sumber daya untuk layanan pemerintah dalam proses pelaksanaan program kerjanya guna mengembangkan kebijakan perlindungan anak dan mekanisme yang efektif untuk melindungi anak-anak dari pelecehan, kekerasan, penelantaran dan eksploitasi.⁸¹ Dimana kantor-kantor dari sub komite dari Komite Perlindungan Anak tidak tersebar merata di seluruh wilayah

⁸⁰ *Situation Analysis of Children and Women in Thailand 2011*
http://www.unicef.org/thailand/1045_UNICEF_Final_row_res_230911.pdf diakses pada tanggal 22 April 2015

⁸¹ UNICEF, *Programme Policy and Procedures Manual: Programme Operations*
http://www.unicef.org/spanish/evaluation/files/PPP_excerpt_ch5.pdf diakses pada tanggal 23 Maret 2015

Thailand.

Salah satunya adalah Kantor Kesejahteraan Promosi, Perlindungan dan Pemberdayaan Kelompok Rentan, kantor ini bertanggung jawab untuk merumuskan dan mengkoordinasikan anak dan remaja dalam proses pengalokasian dana untuk pengembangan kebijakan yang lebih luas, dengan Sub-komite Sistem Perlindungan Anak⁸² Akibatnya, ia tidak memiliki kapasitas untuk mendukung pelaksanaan kebijakan dan tanggung jawab pemerintahan dari sistem perlindungan anak tiap provinsi.⁸³

Tingginya kasus perdagangan anak yang terjadi di Thailand menimbulkan kekhawatiran bagi generasi penerus bangsa. Bisnis perdagangan manusia yang melibatkan wanita dan anak-anak ini dianggap bisnis yang sangat menguntungkan dibandingkan dengan bisnis narkoba. Faktor budaya, ekonomi dan jaringan perdagangan merupakan faktor-faktor yang menyebabkan tingginya perdagangan anak di Thailand, sehingga mengakibatkan perdagangan anak sampai saat ini sulit untuk diberantas.

Pada tahun 2011, Thailand juga mendapatkan peringatan khusus dari PBB terkait tingkat perdagangan manusia di Thailand. Menurut Joy Ngozi Ezeilo, reporter khusus perdagangan manusia PBB mengatakan bahwa tingkat perdagangan manusia untuk

⁸² *Child Protection Systems Final Report*
http://www.unicef.org/evaldatabase/files/Thai_UNICEF_CPMRS_-_Volume_III_-_CP_System_Context_-_final_-_May_2013.pdf

kerja paksa di sektor domestik skalanya semakin besar pada tahun 2011.⁸⁴ Masih adanya keterlibatan polisi dan aparat penegak hukum dalam memfasilitasi perdagangan anak termasuk penyebab perdagangan tetap terjadi di Thailand.

Dalam mencapai tujuannya, sebuah organisasi internasional harus menjalankan fungsinya dengan baik dan benar sehingga misi yang dimiliki oleh organisasi internasional tersebut dapat tercapai sesuai dengan target. UNICEF sebagai salah satu organisasi internasional telah menjalankan fungsi-fungsi dan peranannya guna mewujudkan misinya dalam mengatasi perdagangan anak di Thailand. Namun, seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, UNICEF tidak efektif dalam upayanya untuk menanggulangi masalah perdagangan anak di Thailand karena terdapat beberapa fungsi-fungsi dasar yang belum dapat dijalankan dengan baik disebabkan adanya berbagai alasan dan hambatan.

Organisasi internasional dan pemerintah memerlukan upaya yang besar guna mengatasi jumlah anak-anak yang bekerja dalam situasi yang berbahaya. Kurangnya upaya pemerintah dalam sistem pemantauan yang komprehensif membuat pemerintah Thailand ditempatkan pada Tier 2 oleh *2011 U.S. Department of State's Trafficking in Persons Report (TIP Report)* karena pemerintah Thailand tidak sepenuhnya melakukan upaya yang sesuai dengan standar minimum Trafficking Victims Protection Act's (TVPA) dalam penghapusan perdagangan manusia.

⁸⁴ Joy Ngozi Ezeilo. 2011. *Thailand Must Fight Mounting Human Trafficking More Effectively, UN Expert Warns* <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39349#.UbbPjc48GUw> diakses pada tanggal 24 April 2015