



Komitmen Pemerintah NTT Untuk Menangani Tindak Pidana Perdagangan Orang Dalam Konteks ASEAN

Maria Wilhelsya Inviolata Watu Raka¹, Dhey Wego Tadeus²

^{1,2} Fakultas Hukum, Universitas Nusa Cendana

¹maria_raka@staf.undana.ac.id, ²dwtadeus@staf.undana.ac.id *

Abstrac

This study analyzes the commitment of the East Nusa Tenggara (NTT) Provincial Government to addressing the crime of human trafficking, as part of Indonesia's efforts to fulfill its regional commitments within Southeast Asia region and as the member of Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). NTT is a major source region for human trafficking victims in Indonesia, characterized by high vulnerability due to non-procedural migration, limited employment opportunities, and inadequate protection for migrant workers. The study implements a socio-legal method with structural and conceptual approaches, analyzing secondary data such as legislation, international organization reports, government documents, and scholarly literature. The findings indicate that the NTT Provincial Government has taken measures through policies imposing a moratorium on migrant worker deployment and strengthening the governance of migrant worker placement. However, these policies remain focused on administrative labor aspects and have not fully adopted the anti-trafficking approach mandated by the ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children (ACTIP). Protection for non-procedural migrant workers, community-based prevention mechanisms, victim reintegration, and cross-sectoral coordination remain suboptimal. The study underscores the strategic role of local government in supporting national and regional commitments by strengthening local regulations, enhancing institutional capacity, fostering public education, and ensuring comprehensive protection for vulnerable groups, thereby enabling more effective prevention of human trafficking.

Keywords: Human Trafficking, East Nusa Tenggara, Migrant Workers, ASEAN, ACTIP.

Abstrak

Penelitian ini menganalisis komitmen Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) dalam menangani Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) sebagai bagian dari upaya Indonesia memenuhi komitmen regional di kawasan Asia Tenggara sekaligus sebagai anggota *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN). NTT merupakan salah satu daerah asal utama korban perdagangan orang di Indonesia yang memiliki tingkat kerentanan tinggi akibat migrasi non-prosedural, keterbatasan lapangan kerja, dan rendahnya perlindungan terhadap pekerja migran. Penelitian menggunakan metode sosio-legal dengan pendekatan struktural dan konseptual melalui analisis data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, laporan organisasi internasional, dokumen pemerintah, dan literatur ilmiah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi NTT telah mengambil langkah melalui kebijakan moratorium pengiriman pekerja migran dan penguatan tata kelola penempatan pekerja migran. Namun demikian, kebijakan tersebut masih berorientasi pada aspek administratif ketenagakerjaan dan belum sepenuhnya mengadopsi pendekatan pemberantasan perdagangan orang sebagaimana diatur dalam *ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children* (ACTIP). Perlindungan terhadap pekerja migran non-prosedural, mekanisme pencegahan berbasis komunitas, reintegrasi korban, serta koordinasi lintas sektor masih belum optimal. Penelitian ini menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam mendukung komitmen nasional dan regional melalui penguatan regulasi daerah, peningkatan kapasitas kelembagaan, edukasi masyarakat, serta perlindungan menyeluruh terhadap kelompok rentan sehingga pencegahan TPPO dapat dilakukan secara lebih efektif.

Kata Kunci: Perdagangan Orang, Nusa Tenggara Timur, Pekerja Migran, ASEAN, ACTIP.

1. Pendahuluan

Nusa Tenggara Timur (NTT) mau tidak mau menjadi bagian dari rantai Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) di kawasan Asia Tenggara. Perdagangan manusia sendiri merupakan salah satu isu transnasional di kawasan ini, selain perdagangan narkoba dan penyelundupan manusia. Pola perdagangan manusia yang terjadi di kawasan ini didorong oleh migrasi paksa akibat bencana alam, konflik internal, atau dinamika pasar tenaga kerja. Dalam kerangka *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), negara-negara anggota bekerja sama untuk mengatasi perdagangan manusia melalui berbagai kesepakatan regional. Sebagai salah satu anggotanya, Indonesia berupaya memerangi perdagangan manusia di dalam negerinya.

Indonesia merupakan salah satu negara yang masih menghadapi tantangan besar dalam pemberantasan perdagangan orang. Berdasarkan laporan *2025 Trafficking in Persons Report* yang diterbitkan oleh U.S. Department of State, Indonesia dikategorikan dalam negara Tier 2, yang berarti bahwa Indonesia masih menghadapi berbagai kendala dalam upaya pencegahan, perlindungan korban, dan penegakan hukum terhadap

pelaku perdagangan orang (2026). Laporan tersebut menjelaskan bahwa Indonesia masih menjadi negara asal, transit, dan tujuan perdagangan orang, khususnya dalam bentuk eksploitasi tenaga kerja dan eksploitasi seksual. Selain itu, laporan tersebut menyoroti masih lemahnya identifikasi korban, keterbatasan kapasitas aparat di tingkat lokal, rendahnya akses masyarakat terhadap edukasi hukum, serta belum optimalnya koordinasi antarlembaga dalam penanganan perdagangan orang. Kondisi ini menunjukkan bahwa upaya pemberantasan TPPO tidak dapat hanya dilakukan melalui pendekatan hukum formal semata, tetapi membutuhkan keterlibatan aktif masyarakat melalui edukasi, pemberdayaan, dan penguatan kapasitas komunitas.

Di tingkat nasional, Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) merupakan provinsi dengan jumlah Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) tertinggi di luar Pulau Jawa. NTT telah lama bergulat dengan masalah ini sejak masa kolonial. Di era modern ini, citra sebagai daerah pengirim tenaga kerja tak dapat dilepaskan dari NTT. Menurut data Pusiknas Polri, pada 2023 NTT merupakan penyumbang korban TPPO tertinggi kedua secara nasional, dengan jumlah 89 korban (NN, 2023), setelah Jawa Barat dengan 116 korban TPPO (NN, 2023). Hal yang sama kembali terjadi pada 2025. Masih berdasarkan data Pusiknas Polri, sepanjang 2025, terdapat 43 korban TPPO yang melapor di Polda NTT (Shahibah, 2026). Angka ini menempatkan NTT pada posisi keempat secara nasional, setelah Polda Jawa Barat (75), Polda Jawa Timur (57), dan Polda Metro Jaya (55) (NN, 2023). Data ini menegaskan NTT sebagai salah satu wilayah di Indonesia yang memiliki tingkat kerentanan tinggi terhadap perdagangan orang. Selama bertahun-tahun, NTT menyumbang korban TPPO tertinggi di Indonesia, di luar Pulau Jawa.

Melihat seriusnya persoalan TPPO di NTT dan dimensi internasional dari kejahatan ini, dibutuhkan koordinasi yang kuat tidak hanya oleh Pemerintah Indonesia, namun juga Pemerintah Provinsi NTT. Di Indonesia sendiri, kewenangan politik luar negeri berada di pemerintah pusat. Artinya, jika TPPO hanya dipandang sebagai kejahatan transnasional, upaya perlindungan korban TPPO merupakan kewenangan pemerintah pusat. Sayangnya pemahaman seperti ini seakan-akan membatasi peran pemerintah provinsi dalam melindungi warganya. Padahal, menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan di bidang ketenagakerjaan, yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Terlebih lagi, TPPO tidak hanya memiliki dimensi internasional, tetapi juga domestik. Proses perekrutan, penampungan hingga transit sangat mungkin terjadi di dalam wilayah Indonesia, sementara penerimaan dapat terjadi baik di dalam maupun luar wilayah Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah daerah juga perlu berperan dalam perlindungan tenaga kerjanya, termasuk mencegah migrasi non-prosedural. Oleh karena itu, tulisan ini akan melihat sejauh mana upaya Pemerintah Provinsi NTT dalam mencegah migrasi non-prosedural dari wilayahnya dalam rangka mencegah terjadinya TPPO, sebagai upaya berkontribusi dalam pencegahan kejahatan TPPO, sebagai kejahatan transnasional.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode sosio-legal untuk menjawab pertanyaan penelitian. Metode sosio-legal seringkali disalah artikan sama dengan metode empiris yang identik dengan cabang ilmu sosiologi hukum. Kenyataannya, metode sosio-legal tidak hanya mempelajari bagaimana hukum bekerja di masyarakat, namun menurut Wiratraman, metode sosio-legal ‘membantu untuk memahami dan memberikan konteks konfigurasi sosial dan politik yang mempengaruhi hukum dan pelaksanaannya’ (NN). Oleh karena itu, metode sosio-legal ini digunakan untuk memahami konteks kebijakan Pemerintah Provinsi NTT dalam rangka mencegah korban TPPO di dan dari wilayah NTT, dalam bentuk peraturan gubernur. Metode ini digunakan dengan harapan memahami, tidak hanya konteks lahirnya peraturan gubernur, tetapi juga memahami kebutuhan akan peraturan hukum lainnya yang mungkin dapat dilakukan oleh Pemerintah Provinsi NTT, namun belum dilakukan.

Penelitian ini menggabungkan pendekatan struktural dan konseptual. Banakar dan Travers menyebut bahwa ‘sosio’ dalam metode sosio-legal merujuk pada ‘titik temu dengan konteks tempat hukum itu berada’ (2005). Oleh karena itu, pendekatan struktural diharapkan dapat membantu untuk memahami tentang urgensi TPPO di Nusa Tenggara Timur (NTT). Sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk memahami peran hukum sebagai alat kontrol sosial. Terutama bagaimana peran hukum dalam pengertian sempit yaitu peraturan perundang-undangan untuk mencegah TPPO dari dan di wilayah Provinsi NTT. Penelitian ini sepenuhnya menggunakan data sekunder berupa laporan lembaga pemerintah, organisasi internasional, dan media nasional.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Tindak Pidana Perdagangan Orang di ASEAN

Untuk memahami definisi Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) dapat merujuk pada Protokol Palermo, yang merupakan bagian dari *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*. Pasal 3 Protokol Palermo mendefinisikan perdagangan orang sebagai (Palermo Protocol, 2000)

“the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of

DOI: <https://doi.org/10.69693/ijmst.v4i2.12030>, 12030

Lisensi: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs”

Lebih lanjut, *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) menjelaskan bahwa definisi tersebut terdiri dari tiga elemen, yaitu: Tindakan, Cara, dan Tujuan. Elemen Tindakan mencakup 'perekrutan', 'pengangkutan', 'pemindahan', serta 'penampungan atau penerimaan' (2020). Sementara itu, elemen Cara melibatkan ancaman atau penggunaan 'kekerasan', 'penculikan', 'penipuan', 'tipu muslihat', 'penyalahgunaan kekuasaan', 'pemanfaatan posisi kerentanan', serta 'pemberian atau penerimaan pembayaran atau keuntungan'. Elemen terakhir adalah Tujuan dari tindakan tersebut, yaitu eksploitasi, yang meliputi prostitusi atau bentuk eksploitasi seksual lainnya, kerja paksa, perbudakan atau praktik serupa perbudakan, penghambaan, maupun pengambilan organ tubuh.

Perdagangan orang sendiri sering dikaitkan dengan bentuk perbudakan modern. Perbudakan merupakan salah satu institusi yang paling lama bertahan di dunia. Menurut Austin, perdagangan orang dan perbudakan di masa lalu memiliki sejumlah kesamaan (2012). Kedua praktik ini melibatkan adanya 'kendali' oleh satu pihak terhadap pihak lain. Kendali tersebut dilakukan melalui penipuan atau paksaan. Selain itu, tujuan utama dari praktik ini adalah eksploitasi ekonomi (Brysk & Choi-Fitzpatrick, 2012).

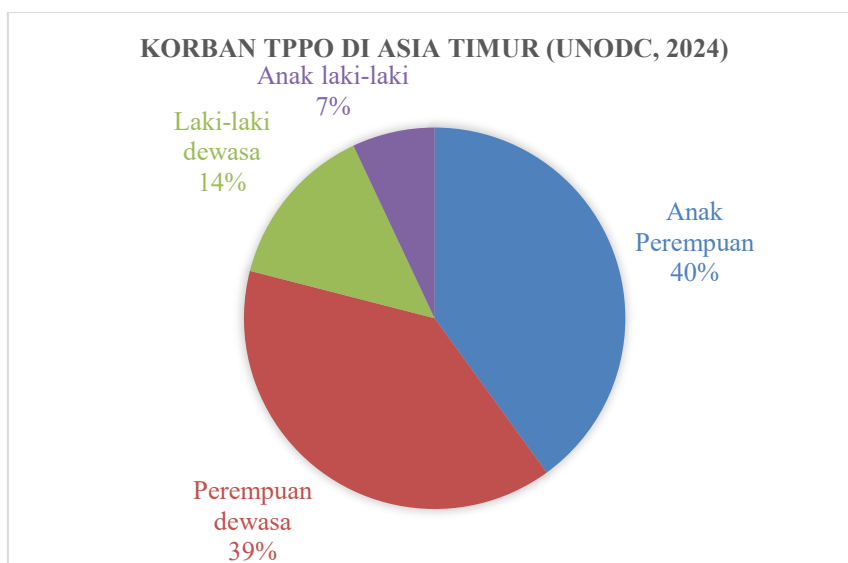
Pada umumnya, mendeteksi dan mendokumentasikan kasus perdagangan orang bukanlah tugas yang mudah. Ada beberapa faktor yang menyebabkan kesulitan tersebut. Pertama, perdagangan orang merupakan dampak dari migrasi. Migrasi itu sendiri merupakan bagian dari kehidupan manusia, sama halnya dengan kelahiran dan kematian (Hathaway, 2012). Industrialisasi disebut-sebut sebagai faktor utama yang mendorong migrasi (Hathaway, 2012). Namun, saat ini terdapat berbagai alasan lain yang memicu migrasi, seperti pertumbuhan ekonomi, bencana alam, dan konflik internal. Akibat tekanan dari berbagai masalah sosial yang kompleks tersebut, banyak orang yang terpaksa berpindah tempat (mengungsi) dan melakukan migrasi, terutama melalui jalur tidak resmi (non-prosedural). Menurut Curley, melalui migrasi non-prosedural, banyak orang terjebak dalam rantai penyelundupan manusia dan perdagangan orang (2016). Kendati demikian, ia menekankan perlunya mempertimbangkan adanya 'area abu-abu' di mana migrasi non-prosedural dilakukan baik secara sukarela maupun terpaksa—yang melibatkan unsur eksploitasi—mengingat penyelundupan manusia dan perdagangan orang merupakan hal yang berbeda dilihat dari ada atau tidaknya unsur pilihan bebas bagi pelakunya (Curley, 2016). Sebagai dampak dari migrasi, korban perdagangan orang sering kali sulit diidentifikasi karena mereka bercampur dengan kelompok lain, seperti korban penyelundupan manusia dan pengungsi. Faktor kedua adalah sifat perdagangan orang yang tersembunyi. Karakteristik praktik perdagangan orang yang dilakukan secara diam-diam (di bawah tanah) menyulitkan penyelidikan terhadap seluruh elemen kejahatan tersebut (Curley, 2016). Perdagangan orang merupakan kejahatan yang melibatkan rantai aktivitas rahasia—yang terkadang bahkan didukung oleh oknum pemerintah resmi—sehingga menciptakan situasi berbahaya bagi peneliti serta menyebabkan data menjadi sulit diakses atau tersembunyi. Oleh karena itu, data mengenai perdagangan orang sangat bergantung pada laporan dari negara, organisasi lokal yang menangani isu perdagangan orang, dan organisasi internasional. Namun, perlu diingat bahwa data tersebut hanya mencerminkan sebagian dari realitas yang sebenarnya akibat berbagai hambatan tersebut.

Perdagangan manusia terjadi di seluruh wilayah dunia. Menurut Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM), pada 2024 saja, terdapat sekitar 304 juta pekerja migran di seluruh dunia atau 3.7% dari populasi dunia adalah pekerja migran (2026). Angka ini menunjukkan lonjakan yang sangat signifikan dari sebelumnya 'hanya' 244 juta migran di seluruh dunia (IOM, 2017). Kerentanan para migran seringkali menjadi pintu masuk bagi terjadinya perdagangan manusia. Berdasarkan data UNODC sepanjang 2020-2023, tercatat ada 202.478 korban perdagangan manusia yang terdeteksi di seluruh dunia (2024). Dari data tersebut, tercatat bahwa terdapat kenaikan korban perdagangan orang sebesar 25% dibandingkan data sebelum pandemi (UNODC, 2024). Masih dari laporan yang sama, ditemukan bahwa korban perdagangan orang untuk tujuan kerja paksa meningkat 47% dari masa sebelum pandemi, lebih tinggi dari perdagangan orang untuk tujuan eksploitasi seksual sebesar 36% (UNODC, 2024). Menariknya, laporan ini mencatat bahwa terdapat kenaikan korban perdagangan orang anak laki-laki pasca pandemi Covid-19. Sebanyak 45% anak laki-laki terjebak dalam kasus perdagangan orang disebabkan oleh kerja paksa (UNODC, 2024). Organisasi tersebut menegaskan bahwa angka itu tidak mencerminkan kondisi sebenarnya dari perdagangan manusia karena adanya keterbatasan kemampuan negara dalam melakukan pelaporan.

Migrasi di wilayah Asia Timur dan Pasifik ini didorong oleh bencana alam, kekeringan berkepanjangan, serta ketimpangan pembangunan ekonomi di kawasan tersebut. Mengingat perdagangan manusia merupakan dampak dari adanya pergerakan penduduk, diperkirakan terdapat 25 juta korban perdagangan manusia di kawasan ini (Curley, 2016). Terkait jenis kelamin korban, situasinya berbeda-beda di setiap negara di kawasan Asia Timur dan Pasifik. Secara umum, sebagian besar korban perdagangan manusia di kawasan ini adalah laki-laki, yang mencakup 33% dari total korban yang terdeteksi. Namun, di negara-negara seperti Singapura, Myanmar, Filipina, Malaysia, Mongolia, dan Jepang, korban didominasi oleh perempuan. Sebaliknya, mayoritas korban perdagangan manusia di Indonesia, Thailand, Laos, Timor-Leste, dan Selandia Baru adalah laki-laki (UNODC, 2018). Sebagian besar korban perdagangan manusia ditemukan dalam kasus eksploitasi seksual; tercatat sekitar 7.800 orang

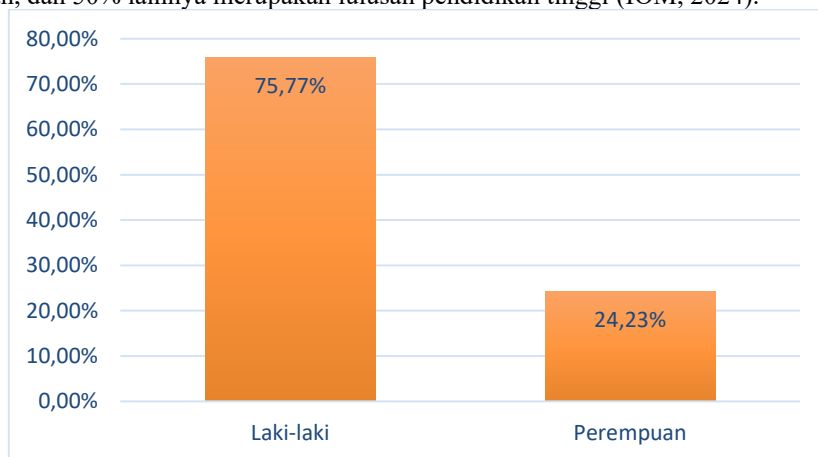
teridentifikasi menjadi korban eksploitasi seksual (Caballero-Anthony, 2018). UNODC menegaskan bahwa di kawasan Asia Timur dan Pasifik, jumlah korban perdagangan manusia terbanyak berakhir dalam bentuk eksploitasi seksual (sebesar 60%), sementara 38% lainnya menjadi korban kerja paksa (2018).

Wilayah Asia Tenggara sendiri sangat rentan terhadap perdagangan orang. Wilayah ini menjadi wilayah asal, transit maupun tujuan perdagangan orang. Menurut UNODC, 11% korban perdagangan orang di seluruh dunia berasal dari kawasan Asia Timur, dimana Asia Tenggara dimasukkan dalam kategori Asia Timur dalam peta UNODC. Di kawasan ini, korban terbesar adalah anak perempuan (40%), perempuan dewasa (39%), laki-laki dewasa (14%), dan anak laki-laki (7%) (UNODC, 2024). Untuk kategori tujuan eksploitasi sendiri, perdagangan orang untuk tujuan kerja paksa merupakan tujuan tertinggi, yaitu 38% (UNODC, 2024). Sedangkan, untuk tujuan eksploitasi seksual 32% dan tujuan lainnya 30% (UNODC, 2024). Untuk tujuan kerja paksa, jumlah korban perdagangan menunjukkan tren yang berbeda. 57% korban perdagangan orang untuk tujuan kerja paksa adalah laki-laki dewasa (UNODC, 2024). Hal ini senada dengan temuan IOM bahwa korban perdagangan manusia untuk tujuan kerja paksa di wilayah Asia Tenggara adalah laki-laki dewasa. IOM mengungkapkan bahwa puluhan ribu korban perdagangan orang dipaksa bekerja di pusat penipuan daring di wilayah Myanmar, Laos dan Kamboja, dengan wilayah transit di Thailand yang seluruhnya merupakan wilayah Asia Tenggara (2023). 68% dari korban perdagangan orang di pusat penipuan daring adalah laki-laki dewasa, sementara sisanya adalah perempuan (IOM, 2023).



Gambar 1. Presentasi korban TPPO di Asia Timur berdasarkan Usia dan Jenis Kelamin

Uniknya, korban perdagangan orang di Asia Tenggara menunjukkan gejala yang berbeda dari wilayah lainnya. Umumnya, perempuan merupakan kelompok korban perdagangan orang tertinggi. Bedanya, di Asia Tenggara Selain itu, di Asia Tenggara sendiri, tercatat sekitar 978 korban perdagangan orang pada tahun 2023 (IOM, 2024). Jumlah ini meningkat hampir 5 kali lipat dari jumlah korban perdagangan orang di 2022. Uniknya, korban di wilayah Asia Tenggara didominasi oleh laki-laki dewasa, dimana 75.77% korbannya adalah laki-laki, sementara 24.23% adalah perempuan (IOM, 2024). Dari segi pendidikan, IOM mengungkapkan bahwa korban perdagangan orang di kawasan Asia Tenggara memiliki tingkat pendidikan yang cukup tinggi, 50% korban merupakan lulusan sekolah menengah, dan 50% lainnya merupakan lulusan pendidikan tinggi (IOM, 2024).



DOI: <https://doi.org/10.69693/ijmst.v4i2.12030>, 12030

Lisensi: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Gambar 2. Presentasi korban TPPO di Asia Tenggara berdasarkan Jenis Kelamin

Modus operandi di wilayah Asia Tenggara sangat beragam. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, perdagangan orang setidaknya memiliki unsur tindakan, cara dan tujuan eksploitatif. Di kawasan Asia Tenggara, tindakan rekrutmen, umumnya dilakukan dengan cara tawaran pekerjaan melalui media sosial di negara asal dan dilakukan secara gratis di awal rekrutmen (IOM, 2024). Di kawasan ini, pelaku akan mengatur dan membayar biaya transportasi, penerbitan dokumen termasuk visa perjalanan, menyuap penjaga perbatasan tanpa menyadari bahwa mereka merupakan bagian dari perdagangan orang, serta perpindahan dilakukan dengan kelompok korban yang sedikit (IOM, 2024). Pelaku perdagangan orang di Asia Tenggara pun memiliki cara penerimaan yang rumit untuk mengaburkan penegak hukum. Korban tidak langsung diantar kepada penerima, namun perekrut mengantar ke perbatasan untuk diselundupkan, sekalipun terminologi penyelundupan berbeda dengan perdagangan orang karena akan mengarah pada tindak pidana berbeda, pihak lain lalu akan menerima korban di perbatasan dan mengantar ke penerima (IOM, 2024). Proses perdagangan orang di Asia Tenggara menunjukkan rumitnya rantai perekrutan hingga penerimaan. Sementara unsur Cara dari perdagangan orang di Asia Tenggara umumnya dilakukan dengan menjanjikan pekerjaan yang baik di bidang hospitaliti dengan bayaran yang menjanjikan. Seringkali paksaan dilakukan dengan melibatkan individu bersenjata, siksaan fisik maupun psikologis (IOM, 2024). 00

Sebagian besar penduduk Asia Tenggara bermigrasi karena alasan ekonomi (Caballero-Anthony, 2018). Menurut Larsen (2010), kemiskinan di negara asal dan kesenjangan upah di negara lain merupakan faktor utama bagi migran ekonomi di Asia Tenggara. Ia juga menegaskan bahwa faktor ekonomi berkaitan erat dengan migrasi tidak berdokumen, khususnya di Malaysia dan Thailand. Di Thailand, terdapat dua juta migran tidak berdokumen, di mana 75% hingga 80% di antaranya berasal dari Burma (Larsen, 2010). Namun, banyak migran ekonomi yang akhirnya bekerja di sektor dengan upah rendah, seperti perikanan, pekerjaan rumah tangga, konstruksi, dan pertanian (Caballero-Anthony, 2018; IOM, 2017). Selain faktor ekonomi, sebagian orang terjebak dalam perdagangan manusia akibat migrasi yang dipicu oleh bencana alam dan konflik bersenjata internal. Sebagai contoh, para penyintas topan di Filipina pada tahun 2003 dipaksa bekerja dalam perbudakan domestik, prostitusi, menjadi pengemis, dan masuk ke pasar tenaga kerja, sementara sekitar 5.000 pengungsi Rohingya menjadi korban perdagangan orang (Caballero-Anthony, 2018).

Sebagai kawasan politik, negara-negara di Asia Tenggara bekerja sama melalui *Association of South East Asian Nations* (ASEAN) untuk menangani perdagangan manusia di kawasan ini. Kebijakan yang diterapkan mencakup instrumen *soft law* maupun *hard law*. Sejak tahun 1999, ASEAN telah mencanangkan Deklarasi Bangkok tentang Migrasi Tidak Reguler. Kemudian disusul oleh *ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children* 2004 serta *ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* 2007. Akhirnya, pada tahun 2015, ASEAN memiliki instrumen hukum yang mengikat secara hukum bagi negara-negara anggotanya untuk menangani perdagangan manusia melalui Konvensi ASEAN Melawan Perdagangan Orang. Konvensi ini mulai berlaku pada 8 Maret 2017 setelah Filipina meratifikasi perjanjian tersebut pada 6 Februari 2017. Pemberlakuan ini sejalan dengan ketentuan yang menyatakan bahwa konvensi mulai berlaku setelah hari ketiga puluh sejak penyerahan dokumen ratifikasi keenam, dengan Filipina sebagai pihak keenam yang meratifikasi konvensi tersebut. Saat ini, seluruh negara anggota ASEAN telah meratifikasi perjanjian tersebut, kecuali Brunei Darussalam.

3.2. Tindak Pidana Perdagangan Orang di Indonesia

Indonesia sendiri merupakan negara utama asal sekaligus tujuan dalam kasus perdagangan manusia di Asia Tenggara. Indonesia berperan sebagai negara asal, negara transit, sekaligus negara tujuan bagi praktik eksploitasi seksual dan kerja paksa yang terjadi di seluruh 34 provinsi di Indonesia (U.S. Department of State, 2026). Sebagai perbandingan, tercatat ada 729 kasus perdagangan orang antara tahun 1999 dan 2005, dengan 550 kasus di antaranya berujung pada penjatuhan hukuman melalui proses peradilan; angka ini jauh melampaui Filipina yang pada masa itu 'hanya' mencatat 125 kasus (Larsen, 2010).

Kasus perdagangan orang dari dan di Indonesia didominasi oleh kerja paksa. Tercatat bahwa perdagangan orang seringkali terjadi di sektor perikanan, dimana terdapat 6 kasus dengan 75 korban perdagangan orang di bidang ini (U.S. Department of State, 2026). Selain itu, terdapat sejumlah kasus perdagangan manusia di sektor perkebunan sawit, dan industri ekstraktif (U.S. Department of State, 2026). Pada 2018, menurut Laporan Perdagangan Orang Kementerian Luar Negeri Amerika Serikat, pemerintah Indonesia memperkirakan terdapat 4,5 juta pekerja migran Indonesia, dengan 1,9 juta di antaranya bekerja secara tidak resmi atau tanpa dokumen (U.S. Department of State, 2018). Kondisi ini membuat mereka rentan terjebak dalam rantai perdagangan orang. Banyak pekerja migran Indonesia yang dieksploitasi dalam kerja paksa dan terlilit utang di Timur Tengah (U.S. Department of State, 2018).

Sebagian besar dari korban perdagangan orang dari Indonesia bekerja di industri non-formal. Sebagian besar dari mereka bekerja sebagai pekerja rumah tangga, serta di sektor pabrik, konstruksi, manufaktur, perkebunan kelapa sawit di Malaysia, dan sektor perikanan di Samudra Hindia serta Pasifik (U.S. Department of State, 2018). Laporan dari Kementerian Luar Negeri AS juga menyebutkan bahwa sebagian besar pekerja migran asal Indonesia akhirnya terjebak dalam praktik prostitusi di Malaysia, Taiwan, Hong Kong, dan Timur Tengah (2018). Namun, karena

status mereka sebagai migran tanpa dokumen, mereka tidak terlindungi oleh peraturan ketenagakerjaan nasional. Mereka biasanya menghadapi jam kerja berlebihan, ketiadaan kontrak kerja, dan upah yang tidak dibayarkan. Pada umumnya, mereka terjebak dalam perdagangan orang saat menggunakan jasa agen perekrutan untuk mencari pekerjaan di negara tujuan (Joudo Larsen, 2010). Proses ini sering kali tidak adil. Terdapat ketentuan mengenai biaya jasa agen; sebagaimana ditegaskan oleh Larsen, pembayaran dilakukan setelah pekerja migran mendapatkan pekerjaan yang pasti di negara tujuan (2010). Dengan kata lain, sejak awal, mereka sudah terjebak utang kepada pihak agen. Modus perdagangan orang lainnya adalah melalui denda ikatan kontrak. Tempo, sebuah majalah investigasi terkemuka di Indonesia, melaporkan adanya kontrak tidak adil di mana pekerja harus membayar sejumlah uang sebagai denda jika melanggar kontrak, misalnya pulang sebelum masa kontrak berakhir (2017). Dalam kasus lain, agen penyalur tenaga kerja bahkan dapat menyita harta benda keluarga migran jika terjadi pelanggaran kontrak (TEMPO, 2017).

Malaysia merupakan negara tujuan utama bagi pekerja migran Indonesia yang tidak berdokumen resmi atau sering dikenal dengan PMI non-prosedural. Menurut Laporan Kementerian Luar Negeri Amerika Serikat, diperkirakan lebih dari satu juta dari total 1,9 juta migran Indonesia tanpa dokumen resmi bekerja di Malaysia (2018). Penyebab utama fenomena ini adalah banyaknya titik perbatasan antara Indonesia dan Malaysia serta lemahnya pengamanan perbatasan. Sebagaimana dilaporkan oleh Tempo, sejumlah pekerja tidak resmi memasuki Malaysia melalui berbagai titik (2017); setidaknya terdapat 157 jalur ilegal (TEMPO, 2017). Menurut Larsen, seseorang dapat dengan mudah memasuki Malaysia menggunakan visa turis dan kemudian mengubahnya menjadi visa kerja di perbatasan (2010).

Terkait perlindungan hukum, meskipun Indonesia memiliki sejumlah peraturan nasional mengenai pemberantasan perdagangan orang dan perlindungan pekerja migran, Indonesia dinilai masih lemah dalam aspek ini. Menariknya, Indonesia telah mengatur pencegahan perdagangan orang bahkan sebelum meratifikasi Protokol Palermo. Indonesia mengatur pencegahan perdagangan orang melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Dapat dikatakan bahwa pemerintah Indonesia mengadopsi definisi perdagangan orang dari Protokol Palermo. Pasal 1 undang-undang tersebut mendefinisikan perdagangan orang sebagai ‘tindakan perekrutan, pengangkutan, pemindahan, penampungan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan korban, penjeratan utang, atau pemberian/penerimaan bayaran untuk memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas korban—baik dilakukan di dalam negara maupun antar negara—untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplotasi.’ Definisi ini sama dengan definisi perdagangan orang yang diatur oleh Protokol Palermo.

Indonesia tidak hanya mengatur definisi perdagangan orang, tetapi juga ketentuan pidana. berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007, pelaku tindak pidana perdagangan orang dapat dijatuhi hukuman penjara selama tiga hingga lima tahun atau denda antara Rp120 juta hingga Rp600 juta. Hukuman tersebut dapat menjadi lebih berat jika korban mengalami gangguan kesehatan mental, gangguan kehamilan dan sistem reproduksi, atau meninggal dunia.

Di samping Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, Indonesia berupaya melindungi pekerja migran melalui ratifikasi Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarga Mereka. Pemerintah Indonesia telah meratifikasi konvensi tersebut melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012, yang kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia. Regulasi nasional ini diklaim sebagai aturan yang paling progresif dalam mencegah perdagangan orang, karena merupakan bentuk penyempurnaan dan adopsi dari konvensi internasional tersebut. Secara umum, undang-undang nasional ini mengatur proses penempatan pekerja migran Indonesia. Selain itu, regulasi ini juga mengatur pembagian wewenang antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, serta pemerintah kabupaten/kota dalam proses perlindungan pekerja migran. Kendati demikian, Indonesia dinilai belum menangani masalah perdagangan orang secara memadai.

3.3. Tindak Pidana Perdagangan Orang di Nusa Tenggara Timur (NTT)

Isu perdagangan orang di NTT sangat dipengaruhi oleh kasus kematian sejumlah pekerja migran non-prosedural di negara tujuan kerja. Sampai dengan pertengahan 2026 saja, BP3MI mencatat terdapat 61 jenazah pekerja migran non-prosedural yang dipulangkan ke NTT (Bataona, 2026). Sementara di 2025, terdapat 127 jenazah PMI non-prosedural yang dipulangkan (Bataona, 2026). Menurut data BP3MI, Malaysia adalah negara tujuan PMI asal NTT terbesar. 91,06% PMI asal NTT memilih Malaysia dan hanya 6,57% ke Singapura untuk bekerja, baik secara prosedural maupun non-prosedural (NN, n.d.). Sisanya adalah Hongkong, Taiwan dan Arab Saudi. Sayangnya, jalur non-prosedural seringkali sangat rentan menjebak para PMI dalam rantai perdagangan manusia di kawasan Asia Tenggara. Namun, dari jumlah jenazah tersebut, sulit untuk membedakan antara pekerja migran prosedural dan mereka yang benar-benar menjadi korban perdagangan orang, akibat minimnya data korban serta kurangnya penyelidikan lebih lanjut. Persoalan perdagangan manusia di NTT tidak terlepas dari persoalan Pekerja Migran Indonesia (PMI) non-prosedural.

Di Provinsi NTT, perdagangan orang erat kaitannya dengan persoalan ketenagakerjaan. Pada tahun 2026, NTT memiliki populasi sebesar 5.828.565 jiwa dengan tingkat pengangguran sebesar 3,1% (BPS NTT, 2026). Dalam putusan Pengadilan Negeri Soe Nomor 129 / Pid.Sus / 2018 / PN Soe untuk sebuah perkara TPPO, diketahui bahwa korban menerima pekerjaan yang ditawarkan kepadanya dengan gaji 'hanya' sejumlah Rp1.500.000 di Surabaya. Begitu juga dengan perkara yang melibatkan terdakwa Yuliana Luti dengan putusan Pengadilan Negeri Kefamenanu Nomor 5/ Pid.Sus / 2019 / PN Kfm, dimana terdakwa menawarkan gaji kepada korban sebesar Rp1.500.000 untuk bekerja di Meda. Kedua putusan ini menggambarkan temuan Perkumpulan PIKUL, sebuah lembaga lokal di Kota Kupang yang menyebutkan bahwa pola migrasi anak muda dari wilayah-wilayah rural di NTT umumnya didorong untuk mendapatkan pekerjaan dengan uang tunai dan disparitas pendidikan (Randolph & Kuswardono, 2018). Keinginan untuk mendapatkan pekerjaan dengan uang tunai sendiri disebabkan karena umumnya pekerjaan di wilayah rural didominasi oleh pertanian yang tidak serta merta menghasilkan uang tunai (Randolph & Kuswardono, 2018). Di sisi lain, terdapat gap akan keinginan untuk mendapat pekerjaan dengan uang tunai dan tingkat pendidikan, mendorong masuknya para migran ke pekerjaan sektor non-formal. Usbono memaparkan bahwa sebagian besar pekerja migran asal NTT hanya menamatkan pendidikan hingga tingkat sekolah dasar atau sekolah menengah (2019). Adanya ketimpangan jumlah angkatan kerja dengan ketersediaan lapangan kerja, serta didukung dengan perspektif tentang kebutuhan akan uang tunai, mendorong kelompok anak muda di NTT untuk keluar dan melakukan migrasi, tanpa memperdulikan jalur migrasi yang ditempuh.

Modus operandi rekrutmen korban TPPO di NTT yang dilakukan oleh orang terdekat melancarkan proses rekrutmen tanpa menimbulkan kecurigaan bagi korban. Usbono menemukan bahwa rekruter lapangan biasanya merupakan anggota keluarga inti (45%), keluarga besar (30%), atau tetangga di sekitar desa korban (2019). Selain itu, para pemuka agama dan pemimpin desa terbukti ikut mendukung proses rekrutmen tanpa mengetahui bahwa mereka merupakan bagian dari rantai TPPO (Usbono, 2019). Proses rekrutmen di lapangan menjadi semakin mudah karena terbangunnya kepercayaan korban dengan rekruter karena dilakukan dengan pendekatan budaya. Diketahui bahwa umumnya para rekruter lapangan melakukan pendekatan budaya untuk mendapatkan kepercayaan korban dan keluarganya. Untuk mendapatkan izin dari orangtua atau wali korban, khususnya korban anak-anak, rekruter lapangan akan menyerahkan 'uang sirih pinang'. Dalam budaya perkawinan di NTT, uang sirih pinang umumnya diberikan oleh keluarga pengantin laki-laki kepada keluarga pengantin perempuan. Namun, makna budaya ini bergeser dalam rantai perdagangan orang di NTT. Uang sirih pinang digunakan oleh perekrut lapangan untuk 'merayu' keluarga korban. Bagi keluarga korban yang masih kental dengan budaya, ini dimaknai sebagai izin untuk membawa anak-anak mereka bekerja di luar desa mereka. Namun, bagi jaringan TPPO, uang ini dianggap sebagai uang muka yang harus dibayarkan oleh para korban. Tempo melaporkan bahwa besaran uang sirih pinang tersebut sekitar Rp3.000.000 (2017). Dalam melibatkan terdakwa Yuliana Luti dengan putusan Pengadilan Negeri Kefamenanu Nomor 5/ Pid.Sus / 2019 / PN Kfm, korban bersaksi bahwa gaji yang dijanjikan tidak pernah diberikan. Sementara terdakwa beralasan gaji korban tidak diterima karena digunakan untuk mengganti uang muka hingga transportasi yang awalnya dibayarkan oleh terdakwa dan jaringannya. Menanggapi kasus perdagangan orang di NTT, Pemerintah Provinsi NTT pernah menerbitkan peraturan gubernur mengenai moratorium proses pengiriman pekerja migran asal NTT. Sekitar dua bulan setelah terpilih sebagai Gubernur NTT saat itu, Victor Laiskodat menerbitkan Keputusan Gubernur NTT Nomor 357/KEP/HK/2018 untuk mengatur moratorium tersebut. Keputusan ini diklaim sebagai upaya pemerintah dalam melindungi hak-hak pekerja migran melalui perbaikan proses pengiriman pekerja migran di NTT, seperti peninjauan kembali mekanisme perizinan dan pelatihan bagi perusahaan penyalur tenaga kerja yang beroperasi di wilayah tersebut. Meskipun pemerintah NTT berupaya meningkatkan perlindungan hak pekerja migran sebelum keberangkatan, regulasi tersebut dinilai lemah dalam menangani kondisi mereka setelah kembali. Pemerintah NTT menyediakan sejumlah pos layanan bagi pekerja migran yang kembali ke daerah asal, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 (NTT, 2019). Namun, layanan tersebut sebagian besar hanya dapat dinikmati oleh 'pekerja migran legal'. Hal ini diduga dipengaruhi oleh pandangan aparat setempat yang mengategorikan pekerja migran dengan prosedur tidak resmi sebagai 'migran ilegal'. Akibatnya, regulasi ini tidak mencakup aspek pencegahan, perlindungan, penindakan hukum, dan promosi upaya penanganan perdagangan orang di NTT sebagaimana diamanatkan oleh ACTIP. Dalam hal ini, pemerintah daerah menunjukkan perspektif yang memandang mereka bukan sebagai korban perdagangan orang, melainkan sebagai pekerja migran ilegal.

4. Kesimpulan

TPPO merupakan kejahatan transnasional yang memiliki keterkaitan erat dengan migrasi non-prosedural, ketimpangan ekonomi, dan lemahnya perlindungan terhadap pekerja migran. Sebagai salah satu provinsi dengan jumlah korban TPPO yang tinggi, Nusa Tenggara Timur memiliki posisi strategis dalam mendukung upaya Indonesia memenuhi komitmen pemberantasan perdagangan orang di tingkat ASEAN. Penelitian ini menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi NTT telah menunjukkan komitmen melalui penerbitan kebijakan moratorium pengiriman pekerja migran serta berbagai upaya perbaikan tata kelola penempatan pekerja

migran. Namun, kebijakan tersebut masih berfokus pada aspek administrasi ketenagakerjaan dan belum sepenuhnya mengintegrasikan pendekatan pencegahan, perlindungan korban, penegakan hukum, dan reintegrasi sebagaimana diamanatkan dalam *ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children* (ACTIP). Perlindungan terhadap pekerja migran non-prosedural juga masih terbatas karena mereka kerap diposisikan sebagai migran ilegal, bukan sebagai korban yang berhak memperoleh perlindungan.

Oleh karena itu, Pemerintah Provinsi NTT perlu memperkuat regulasi daerah yang secara khusus mengatur pencegahan TPPO, memperluas perlindungan bagi seluruh pekerja migran tanpa membedakan status proseduralnya, memperkuat koordinasi lintas sektor dengan pemerintah pusat dan pemangku kepentingan lainnya, serta meningkatkan edukasi masyarakat di daerah-daerah kantong migran. Penguatan peran pemerintah daerah tersebut akan menjadi kontribusi nyata dalam mendukung implementasi komitmen Indonesia di ASEAN sekaligus mengurangi kerentanan masyarakat NTT terhadap tindak pidana perdagangan orang.

Reference

- Banakar, R., & Travers, M. (Eds.). (2005). *Theory and method in socio-legal research*. Hart Pub.
- Bataona, Y. B. (2026). BP3MI NTT catat sudah 63 jenazah Pekerja Migran Indonesia yang dipulangkan pada 2026. *ANTARA NTT*. <https://megapolitan.antaranews.com/berita/532568/bp3mi-ntt-catat-sudah-63-jenazah-pekerja-migran-indonesia-yang-dipulangkan-pada-2026>
- BPS NTT. (2026). *Keadaan Ketenagakerjaan Provinsi Nusa Tenggara Timur Februari 2026—Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) sebesar 3,16 persen*. [Dataset]. <https://ntt.bps.go.id/id/pressrelease/2026/05/05/1502/keadaan-ketenagakerjaan-provinsi-nusa-tenggara-timur-februari-2026---tingkat-pengangguran-terbuka--tpt--sebesar-3-16-persen-.html>
- Brysk, A., & Choi-Fitzpatrick, A. (Eds.). (2012). *From Human Trafficking to Human Rights: Reframing Contemporary Slavery*. University of Pennsylvania Press. <https://doi.org/10.9783/9780812205732>
- Curley, M. (2016). Migration and Movements of People. In M. Caballero-Anthony, *An Introduction to Non-Traditional Security Studies: A Transnational Approach* (pp. 193–209). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781473972308.n11>
- Hathaway, J. C. (2012). Refugees and asylum. In B. Opeskin, R. Perruchoud, & J. Redpath-Cross (Eds.), *Foundations of International Migration Law* (1st ed., pp. 177–204). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139084598.008>
- IOM. (2017). *IOM IN ASIA AND THE PACIFIC 2017-2020*. International Organization for Migration. <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/country/APIOM-Strategy-in-Asia-and-the-Pacific-2017-2020.pdf>
- IOM. (2023). *IOM REGIONAL OFFICE FOR ASIA AND THE PACIFIC: SITUATION ANALYSIS ON TRAFFICKING IN PERSONS FOR THE PURPOSE OF FORCED CRIMINALITY IN SOUTHEAST ASIA*. https://asiapacific.iom.int/sites/g/files/tmzbd1671/files/documents/2023-03/IOM%20Southeast%20Asia%20Trafficking%20for%20Forced%20Criminality%20Update_March%202023.pdf
- IOM. (2024, February). *IOM'S REGIONAL SITUATION REPORT ON TRAFFICKING IN PERSONS INTO FORCED CRIMINALITY IN ONLINE SCAMMING CENTRES IN SOUTHEAST ASIA*. IOM Regional Officer for Asia and the Pacific. <https://asiapacific.iom.int/sites/g/files/tmzbd1671/files/documents/2024-03/iom-southeast-asia-trafficking-for-forced-criminality-update-december-2023-1.pdf>
- IOM. (2026). *World Migration Report 2026*. International Organization for Migration.
- Joudo Larsen, J. (2010). *Migration and people trafficking in southeast Asia*. Australian Institute of Criminology. <https://doi.org/10.52922/ti281080>
- NN. (n.d.). *CAPALAN LAYANAN PUBLIK BP3MI NUSA TENGGARA TIMUR TAHUN 2024*. KEMENTERIAN PELINDUNGAN PEKERJA MIGRAN INDONESIA/BADAN PELINDUNGAN PEKERJA MIGRAN INDONESIA.
- NN. (2023, October 5). Ratusan Kasus TPPO Ditindak sejak Awal Tahun. *Pusiknas Polri*. https://pusiknas.polri.go.id/detail_artikel/ratusan_kasus_tppo_ditindak_sejak_awal_tahun
- Palermo Protocol, Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, UNTC (2000). https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg_no=xviii-12-a&chapter=18
- Randolph, G., & Kuswardono, P. T. (2018). *KOTA-KOTA KECIL, KABUPATEN URBAN DI INDONESIA: Garis Depan Tantangan-Tantangan Ketenagakerjaan, Migrasi dan Urbanisasi*. JustJobnetworks dan Perkumpulan PIKUL. https://drive.google.com/file/d/1CJiDIY4_HVhTKW_AtHaZ11-iX0ZSESgT/view
- Shahibah, A. (2026, March 11). 10 Provinsi dengan Korban Perdagangan Manusia Terbanyak. *GoodStats Data*. <https://data.goodstats.id/statistic/10-provinsi-dengan-korban-perdagangan-manusia-terbanyak-eQExi>
- TEMPO. (2017, March). Jual-beli Orang Ke Malaysia. *TEMPO: Data Science*. <https://data.tempo.co/MajalahTeks/detail/ARM20180612179232/jual-beli-orang-ke-malaysia>
- UNODC. (2020). *LEGISLATIVE GUIDE FOR THE PROTOCOL TO PREVENT, SUPPRESS AND PUNISH TRAFFICKING IN PERSONS, ESPECIALLY WOMEN AND CHILDREN, SUPPLEMENTING THE UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME*. United Nations Office on Drugs and Crime. https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2020/TiP_LegislativeGuide_Final.pdf
- UNODC. (2024). *Global Report on Trafficking in Persons 2024*. United Nations.
- U.S. Department of State. (2018). *2018 Trafficking in Persons Report*. <https://2021-2025.state.gov/reports/2018-trafficking-in-persons-report/>
- U.S. Department of State. (2026). *2025 Trafficking in Persons Report*. U.S. Department of State. <https://www.state.gov/reports/2025-trafficking-in-persons-report/>
- Usbono, Y. V. L. (2019). *Civil Documents and Migration in NTT* [Presentation].
- Wiratraman, H. P. (NN). *PENELITIAN SOSIO-LEGAL DAN KONSEKUENSI METODOLOGISNYA*. <https://herlambangperdana.wordpress.com/wp-content/uploads/2008/06/penelitian-sosio-legal-dalam-tun.pdf>