

Isu-isu Pelaksanaan Akta Antipemerdagangan Orang 2007 (Malaysia): Interpretasi Dimensi Sosiologikal

Implementation Issues of the Malaysian Anti-Human Trafficking Act 2007: A Sociological Reading

GUSNI SAAT

ABSTRAK

Akta Antipemerdagangan Orang telah diluluskan oleh Parlimen Malaysia pada tahun 2007 (AAPO 670-2007) dan diwartakan pada Februari 2008 selaras dengan Artikel 3 Protokol PBB mengenai human trafficking/smuggling dan sebagai respons Kerajaan Malaysia kepada aktiviti pemerdagangan orang transnasional yang melibatkan wilayahnya, sama ada sebagai negara transit, destinasi atau sumber. Persoalan yang timbul sekarang ialah sejauh manakah pelaksanaan AAPO telah dapat membendung jenayah pemerdagangan orang di Malaysia? Berdasarkan kajian-kajian yang ada dan penelitian kes-kes yang dilaporkan oleh pihak berkuasa seperti polis dan imigresen, dan dengan menggunakan perspektif sosiologikal, makalah ini membincangkan isu-isu yang menjadi masalah dalam pelaksanaan AAPO. Hasil penelitian mendapati bahawa matlamat dalam Bahagian Pertama iaitu pencegahan menerusi pembudayaan kesedaran masyarakat ke atas keburukan akibat pemerdagangan orang dan Bahagian Ketiga iaitu menjadikan AAPO sebagai undang-undang peringkat transnasional dan antarabangsa, kerjasama pencegahan dan penguatkuasaan peringkat regional dan antarabangsa masih belum dapat dijayakan. Sebaliknya Bahagian Kedua iaitu Jaminan Hak Asasi Manusia Tidak Dicabul dapat dikatakan lebih berjaya dengan beberapa kejayaan pihak penguat kuasa menangkap dan memberikan perlindungan kepada para mangsa pemerdagangan orang.

Kata kunci: eksploitasi, Hak Asasi Manusia, jenayah terancang, pemerdagangan manusia, Protokol PBB mengenai pemerdagangan/penyeludupan manusia

ABSTRACT

The Anti-Human Trafficking Act 2007 (AAPO 670-2007) was passed by the Malaysian parliament and gazetted in February 2008 as the Malaysian government's response to Article 3 of the United Nation Protocol on human trafficking/smuggling. What now arises is the question as to how has the implementation of the Act fared hitherto. Has it managed to curb human trafficking and smuggling in Malaysia now? Based on the findings of available studies and scrutinising of cases as reported by the relevant authorities such as the police and immigration authorities, this paper renders a sociological reading of issues pertaining to the implementation of the particular Act. The results show that achievement in the implementation of Section One and Section Three of the Act which respectively pertains to prevention through social awareness of the evil of human trafficking and smuggling, and utilising AAPO as a legal instrument in conjunction with transnational and international cooperation for prevention of human trafficking and smuggling, has indeed been dismal. In contrast, the achievement with respect to the Second Section of Guaranteeing Human Rights may be said to be relatively successful as testified by a number of arrests of the culprits and the protection given to the victims of human trafficking and smuggling in the country.

Keywords: human rights, human trafficking/smuggling, organised crimes, exploitation, the United Nation Protocol on human trafficking/smuggling

PENGENALAN

Makalah ini adalah mengenai Akta Antipemerdagangan Orang (AAPO) 2007 (Akta 670) Malaysia, dengan memberikan perhatian kepada dimensi sosiologikal. Isu yang berkaitan AAPO 2007 pada amnya boleh dilihat dari dua komponen, pertama, yang berkait dengan komponen substantif iaitu sejauh mana kandungan Akta ini dapat mengatasi aktiviti jenayah pemerdagangan orang;

dan kedua, berkait dengan komponen pelaksanaan iaitu sejauh mana Akta ini dapat dilaksanakan dengan berkesan sesuai dengan matlamatnya. Isu yang pertama lebih bersifat teori dan isu yang kedua pula lebih bersifat praktis. Makalah ini memberikan perhatian kepada isu yang kedua iaitu pelaksanaan AAPO 2007 dengan tujuan membincangkan isu-isu pelaksanaan Akta ini.

AAPO yang dilaksanakan oleh kebanyakan negara dari segi kandungan pada umumnya adalah sama kerana

ia diselaraskan dengan kehendak United Nations Trafficking Protocol. Namun demikian, didapati masih banyak dalam kalangan negara ini yang didakwa kurang berhasil membendung aktiviti pemerdagangan orang, termasuklah Malaysia dan beberapa negara di Asia Tenggara. Ini menunjukkan bahawa soal pelaksanaan AAPO jauh lebih sukar dan mencabar berbanding dengan penggubalan akta ini. Masalah ini adalah berkait dengan konteks sosial yang kompleks yang merangkumi soal kesedaran, persepsi dan sikap masyarakat; penguatkuasaan undang-undang; dan kuasa-kuasa ekonomi/pasaran.

Tiga dimensi sosial yang dinyatakan ini adalah berhubung kait secara langsung dan tidak langsung, dengan isu pelaksanaan Akta ini. Ia pula berhubung kait secara rumit dengan pelbagai elemen sosial lain seperti kawalan sosial (undang-undang) dan perlaksanaannya, kumpulan sosial yang berkepentingan yang terdiri daripada pihak permintaan dan pembekal, dan juga pihak yang mahukan peluang kehidupan yang lebih baik. Oleh itu perbincangan tentang masalah pelaksanaan Akta dari tiga dimensi sosial ini diharap akan dapat menyumbang kepada pengetahuan ilmiah mengenai perlakuan pemerdagangan orang, di samping boleh membantu meningkatkan pemahaman terhadap isu-isu pelaksanaan Akta ini.

KOMPONEN AKTIVITI PEMERDAGANGAN ORANG

Kebanyakan mangsa pemerdagangan (lebih 80%) di Malaysia terdiri daripada kaum wanita muda dan dari keluarga yang miskin (Rosmah 2009). Setakat ini, berdasarkan penemuan kajian-kajian yang ada (Gusni 2009) komponen utama aktiviti pemerdagangan orang dapat dibahagikan kepada lima:

1. Perekrutan, dokumentasi, penghantaran dan tempat bekerja:
Mengenai dokumentasi, sewaktu penghantaran orang yang diperdagangkan ke negara destinasi orang berkenaan adalah pemegang pasport yang legal atas tujuan lawatan sosial. Dari segi perekrutan, orang yang diperdagangkan direkrut oleh agensi-agensi pekerjaan asing di negara asal. Asalnya mereka telah dijanjikan pekerjaan yang baik di negara destinasi dan tidak menyalahi peraturan.
Setelah berada di negara destinasi, mereka menjadi imigran illegal atas beberapa sebab. Antara sebabnya ialah pasport mereka dirampas oleh orang yang mengeksploitasi mereka dan dalam kebanyakan kes pasport mereka dibiarkan tamat tempoh; mereka dipaksa bekerja di premis-premis perniagaan tanpa permit kerja; mereka juga dipaksa menjadi pekerja seks.
2. Organisasi dan jaringan:
Dari segi organisasinya, kumpulan pemerdagang orang adalah tergolong dalam jenayah terancang

yang bersifat transnasional. Penghantaran dari negara-negara sumber biasanya diuruskan oleh para penjenayah terancang di negara-negara berkenaan. Di negara-negara destinasi pula, para mangsa pemerdagangan orang diuruskan oleh para penjenayah terancang di negara-negara berkenaan.

Urusan perekrutan orang yang diperdagangkan di negara asal diuruskan oleh agensi-agensi pekerjaan asing dan perekrutan ini dijalankan di tempat-tempat yang strategik seperti di pasar raya, di salun kecantikan dan di kampung. Para perekrut mempunyai jaringan hubungan dengan ejen-ejen penerima orang yang diperdagangkan di negara-negara destinasi.

3. Para aktor (penjenayah terancang) pemerdagangan orang:
Boleh dikatakan bahawa para aktor utama pemerdagangan orang adalah “di atas undang-undang”. Maksudnya para aktor utama pemerdagangan orang sangat sukar untuk disabitkan dengan kesalahan di bawah akta-akta yang berkaitan kerana mereka dapat memanipulasinya. Sehingga pada akhirnya hanya para mangsa pemerdagangan orang sahaja yang tertangkap dan disabitkan dengan kesalahan-kesalahan tertentu di bawah akta-akta yang ada seperti kesalahan di bawah Akta Imigresen Perkara 25 (a), (b) dan (c).

Selain itu, para aktor utama pemerdagangan orang juga bersekongkol dengan pegawai-pegawai yang rasuah dalam kalangan para pegawai penguat kuasa undang-undang. Dengan demikian, mereka (pihak penguat kuasa undang-undang) menjadi kawan dan pelindung kepada kegiatan pemerdagangan orang, dengan demikian mereka juga menjadi bahagian daripada penjenayah perancang yang memperdagangkan orang.

4. Kelestarian aktiviti pemerdagangan orang:
Oleh kerana para aktor utama pemerdagangan orang berada di atas undang-undang, maka aktiviti pemerdagangan orang akan terus berjalan tanpa banyak terjejas oleh pelaksanaan undang-undang yang berkenaan. Para mangsa mereka cepat atau lambat sentiasa tertangkap sewaktu menjalankan pekerjaan yang diarahkan oleh para penjenayah terancang. Para mangsa akhirnya diusir pulang ke negara asal, setelah disiasat atau dikenakan tindakan undang-undang.
Tangkapan dan pengusiran para mangsa pemerdagangan orang tidak menjejaskan aktiviti para penjenayah terancang. Malahan pada mereka ini adalah proses menukar mangsa lama dengan mangsa baru demi memaksimumkan keuntungan.
5. Masalah yang timbul akibat pemerdagangan orang:
Masalah sosial yang timbul disebabkan oleh aktiviti pemerdagangan orang boleh dibahagikan kepada empat jenis (IOM 2000). Pertama, pemerdagangan orang menimbulkan masalah pelacuran; kedua,

pemerdagangan orang menimbulkan masalah buruh; ketiga, pemerdagangan orang menimbulkan masalah jenayah; dan keempat, pemerdagangan orang menimbulkan masalah Hak Asasi Manusia.

AKTA ANTIPEMERDAGANGAN ORANG 2007 (MALAYSIA)

Pihak Pertubuhan Bangsa-Bangsa (PBB) mengenai Hak Asasi Manusia telah mengenal pasti beberapa negara termasuklah di Asia Tenggara, sebagai negara destinasi dan juga sumber kepada aktiviti pemerdagangan orang dan seterusnya mengklasifikasikan negara-negara berkenaan ke dalam *ranking/tier* tertentu dalam rekod pemerdagangan orang. Malaysia dalam hal ini bersama China, Indonesia, Laos, Filipina, Thailand dan Vietnam (IOM 2000), telah dikenal pasti sebagai di antara negara destinasi dan sumber kepada aktiviti pemerdagangan orang, lalu Malaysia telah diklasifikasikan dalam *ranking/tier* tinggi.

Dalam hal ini, Malaysia lebih berperanan sebagai tempat destinasi dan transit kepada penghantaran orang kerana kes-kes tangkapan para mangsa pemerdagangan orang di negara ini jelas menunjukkan mereka warganegara China, Indonesia, Laos, Filipina, Thailand dan Vietnam. Berikutan peningkatan aktiviti pemerdagangan orang, pada tahun 2002 umpamanya, US Trafficking in Persons (TIP) telah meletakkan Malaysia di Tier 2 terburuk sebagai negara pemerdagangan orang.

Kedudukan ini telah memberikan imej yang negatif terhadap kewibawaan Malaysia sebagai sebuah negara yang menyokong perjuangan masyarakat antarabangsa untuk menghapuskan pencabulan ke atas hak asasi manusia yang sedang menjadi salah satu isu besar kemanusiaan sejagat. Tambahan pula sebelumnya, pada tahun 1999 Malaysia telah menggubal Akta Hak Asasi Manusia yang ditadbir oleh sebuah suruhanjaya bebas yang dinamakan Suruhanjaya Hak Asasi Manusia (SUHAKAM) Malaysia 1999. Isu ini telah dibangkitkan dalam persidangan parlimen Malaysia dan akhirnya telah membawa kepada penggubalan Akta Antipemerdagangan Orang 2007/*Anti-Trafficking in Persons* (Akta/Act 670) yang telah diwartakan pada tahun 2008.

ULASAN AKTA

AAPO 2007 adalah sebahagian daripada undang-undang Malaysia yang diletakkan di bawah bidang kuasa Kementerian Keselamatan Dalam Negeri. Ia merupakan pelengkap kepada undang-undang berkaitan yang sedia ada tetapi dengan kelebihan bahawa jika mana-mana undang-undang yang sedia ada bercanggah dengannya, maka undang-undang AAPO lah yang terpakai. Ia ditadbir oleh sebuah majlis yang dinamakan Majlis Antipemerdagangan Orang (MAPO) 2007 yang dipengerusikan oleh Ketua Setiausaha Kementerian

Keselamatan Dalam Negeri dan bertanggungjawab kepada Menteri Keselamatan Dalam Negeri sebagai kuasa tertinggi AAPO. Sebelum AAPO 2007 diaktakan, undang-undang yang sedia ada seperti Akta Imigresen 1959/63 telah digunakan bagi menangani aktiviti pemerdagangan orang di Malaysia. Dari itu AAPO 2007 adalah pelengkap kepada Akta-akta berkaitan yang sedia ada.

Anggota MAPO terdiri daripada Ketua Setiausaha Kementerian Keselamatan Dalam Negeri; Hal Ehwal Luar Negeri; Hal Ehwal Dalam Negeri; Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat; Sumber Manusia; Pengangkutan; Penerangan; Peguam Negara; Ketua Polis Negara; Ketua Pengarah Imigresen; Ketua Pengarah Kastam; Ketua Pengarah Penguatkuasaan Maritim; seorang wakil Kementerian Keselamatan Dalam Negeri; dan tiga orang wakil pertubuhan-pertubuhan bukan kerajaan (NGOS).

Penguatkuasaan AAPO seperti dinyatakan dalam Perkara 27 (1) (a), (b), (c) dan (d), adalah dilaksanakan oleh para pegawai jabatan-jabatan negara yang sedia ada iaitu pegawai polis, pegawai imigresen, pegawai kastam dan pegawai Agensi Penguat kuasa Maritim Malaysia. Statusnya sebagai pelengkap kepada undang-undang berkaitan yang sedia ada inilah mungkin yang menyebabkan Akta ini dikuatkuasakan oleh jabatan-jabatan negara yang sedia ada seperti yang dinyatakan di atas.

Menurut Akta ini, "pemerdagangan orang" bererti perekrutan, pengangkutan, pemindahan, perlindungan, penyediaan atau penerimaan seseorang bagi maksud eksploitasi. "Eksploitasi" bermaksud segala bentuk eksploitasi seks, kerja atau perkhidmatan paksa, perhambaan atau amalan yang menyerupai perhambaan, pengabdian, apa-apa aktiviti yang menyalahi undang-undang atau pemindahan organ manusia. Takrifan ini adalah selaras dengan takrifan yang diberikan oleh United Nations Trafficking Protocol, yang juga menjadi asas kepada Akta yang sama di negara dan wilayah lain.

AAPO 2007 terbahagi kepada enam (6) bahagian iaitu Bahagian 1 "Permulaan", Bahagian 2 "Majlis bagi Antipemerdagangan Orang", Bahagian 3 "Kesalahan Pemerdagangan Orang, Kekebalan", Bahagian 4 "Penguatkuasaan", Bahagian 5 "Jagaan dan Perlindungan Orang yang diperdagangkan" dan Bahagian 6 "Pelbagai". Secara umum, matlamat Akta ini boleh dilihat dalam tiga bahagian. Oleh hal yang demikian, semua peruntukan undang-undang dalam AAPO 2007 Malaysia merangkumi tiga bahagian matlamat yang dinyatakan di bawah.

Melihat kepada komponen aktiviti pemerdagangan orang didapati kandungan AAPO dari segi matlamat dan undang-undang sangat baik dan jika dilaksanakan dengan berkesan seperti dari segi penguatkuasaan yang merangkumi pencegahan, penyiasatan dan pendakwaan dan hukuman, ia dapat membendung aktiviti pemerdagangan orang di Malaysia;

1. Bahagian pencegahan aktiviti pemerdagangan orang:
Mekanisme utama bagi mencapai matlamat ini ialah dengan cara memupuk kesedaran masyarakat tentang keburukan kegiatan pemerdagangan orang. Matlamat ini dihasratkan untuk dicapai menerusi program-program yang bersesuaian dan berterusan. Oleh sebab aktiviti pemerdagangan orang di Malaysia melibatkan negara-negara tertentu maka program-program pencegahan yang dimaksudkan ini tentunya merangkumi peringkat nasional dan internasional.
2. Bahagian Jaminan Hak Asasi Manusia tidak dicabul:
Matlamat ini ingin dicapai dengan cara menyelamatkan dan memberikan bantuan dan perlindungan kepada mangsa-mangsa pemerdagangan orang. Hal ini digariskan dalam Perkara 25 “kekebalan daripada pendakwaan jenayah” dan dinyatakan secara khusus dalam Perkara 25 (a), (b) dan (c). Perkara 25 menyatakan orang yang diperdagangkan tidak boleh disabitkan dengan kesalahan (a) memasuki negara ini secara haram; (b) kesalahan permastautinan tidak sah di negara penerima; dan (c) dokumen perjalanan yang palsu atau tidak sah.
3. Bahagian (sebagai) undang-undang transnasional dan antarabangsa:
Matlamat ini ingin dicapai menerusi hukuman terhadap para pelaku pemerdagangan orang, termasuklah ke atas warganegara Malaysia yang melakukan kesalahan ini di luar negara, menerusi kerjasama dengan negara-negara peringkat antarabangsa. Hal ini digariskan dalam Perkara nombor 4 “Perluasan Akta kepada kesalahan luar wilayah” yang menyebut bahawa sesiapa sahaja warganegara atau penduduk tetap Malaysia yang melakukan kesalahan pemerdagangan orang di luar wilayah Malaysia boleh didakwa.

ISU-ISU PERLAKSANAAN AKTA

Perbincangan ini lebih kepada dimensi sosiologikal Akta Antipemerdagangan Orang (AAPO) 2007 yang berkenaan dengan isu perlaksanaannya. Pemerdagangan orang mempunyai akar sejarah dan ideologi yang panjang. Pada zaman moden, sejarahnya telah dikesan sejak zaman buruh perhambaan di Amerika Syarikat. Fenomena pemerdagangan orang pada masa itu berkait erat dengan sistem ekonomi kapitalis bebas yang memerlukan tenaga buruh murah dan mudah untuk dikendalikan.

Seluruh proses pemerdagangan orang ketika itu dikenali sebagai perburuhan perhambaan dan ia pada hari ini diistilahkan sebagai pemerdagangan orang. Hakikat dari segi eksploitasinya adalah sama hanya perbezaan antara perburuhan perhambaan zaman Amerika dengan

era globalisasi terletak pada kaedah, proses dan konteks sosiofizikalnya. Pada era perburuhan perhambaan Amerika, negara-negara tanah jajahan kolonial adalah menjadi *source countries* kepada aktiviti pemerdagangan orang. Akan tetapi pada era globalisasi masyarakat di negara-negara mundur yang mengalami neokolonialisme pula yang menjadi sasaran pelaku penjenayah terancang sebagai *source countries*.

AAPO Malaysia walaupun agak baru tetapi penilaian awal ke atas perlaksanaannya sudah boleh dilakukan. Merujuk kepada matlamat yang disokong dengan kandungan AAPO 2007 Malaysia, didapati pada teorinya sebahagian besar daripada lima komponen aktiviti pemerdagangan orang di Malaysia boleh diatasi. Namun persoalan yang jauh lebih sukar daripada merangka akta atau peraturan ialah perlaksanaannya. Oleh sebab itu kritikan pihak luar ke atas Malaysia lebih kepada aspek keberkesanan pelaksanaan AAPO 2007.

Pada umumnya, masalah pelaksanaan AAPO 2007 Malaysia boleh difahamkan daripada beberapa aspek yang dapat dirangkumkan kepada tiga aspek utama: penyiasatan; pengetahuan, persepsi dan sikap masyarakat; dan logika sistem ekonomi yang sedang berkuat kuasa. Setiap aspek permasalahan pelaksanaan AAPO pula saling berhubungkait secara rumit sehingga sukar untuk dipisahkan sempadannya.

ASPEK PENCEGAHAN, PENYIASATAN DAN TINDAKAN

Isu pencegahan timbul apabila Majlis Antipemerdagangan Orang (MAAPO) kurang memberikan perhatian kepada program-program pendidikan dan kesedaran berterusan pada peringkat nasional dan internasional. Kurangnya langkah pencegahan pada peringkat transnasional dan antarabangsa menyebabkan sempadan wilayah Malaysia begitu senang dibolosi oleh kumpulan-kumpulan penjenayah terancang pemerdagangan orang. Atas sebab inilah aktiviti pemerdagangan orang di Malaysia semakin meningkat dari masa ke masa. Menurut UNICEF (The Star 2009), sejak tahun 1986 hingga tahun 2008 Malaysia telah merekodkan 84,630 kes pemerdagangan orang.

Di samping kelemahan pencegahan peringkat transnasional dan antarabangsa seperti dituntut oleh AAPO (lihat Bahagian Ketiga makalah ini), isu juga timbul akibat masalah pemantauan ke atas pas lawatan sosial orang yang berpotensi untuk diperdagangkan di Malaysia.

Isu penyiasatan juga timbul apabila sesuatu kes pemerdagangan orang tidak disiasat secara menyeluruh dengan melewati batas persekitaran situasi sewaktu berlaku sesuatu tangkapan ke atas pihak yang berkaitan dengan kegiatan pemerdagangan orang. Sebagai contoh pada Ogos 2009, sekumpulan 46 orang wanita warganegara China telah ditangkap oleh pihak polis kerana dikatakan telah menyalahgunakan pas lawatan sosial untuk bekerja melacur.

Menurut pihak Jabatan Anti Maksiat, Perjudian dan Kongsi Gelap Kuala Lumpur "...siasatan mendapati mereka berurusan secara terus dengan pelanggan dan bersetuju dengan kadar bayaran sebelum pergi ke hotel-hotel bajet..." (The Star 2009). Isu ini menimbulkan beberapa persoalan dari sudut AAPO. Mereka adalah wanita asing dari segi bahasa, budaya, persekitaran sosial dan undang-undang dan datang ke Malaysia berkumpul, soalnya apakah tidak ada pihak lain yang menguruskan pemergian mereka dari negara asal ke Malaysia yang tentunya melibatkan perbelanjaan yang mahal? Apakah tidak ada pihak yang menjadi pelindung dan pengawal ke atas kegiatan pekerjaan seks mereka di Malaysia?

Isu mangsa pemerdagangan orang menjadi mangsa undang-undang akan terus berulang seperti sebelum AAPO diaktakan jika sekiranya sistem siasatan menyeluruh seperti yang dituntut oleh semangat Akta ini tidak dilakukan.

Kelembapan tindakan undang-undang ke atas pesalah pemerdagangan orang yang telah dikenal pasti, termasuklah dari kalangan pegawai penguatkuasaan undang-undang, sebagai isu dalam pelaksanaan AAPO Malaysia (IOM 2000). Penguatkuasaan peraturan secara terpisah-pisah dalam kalangan jabatan-jabatan yang berkaitan seperti oleh Jabatan Anti Maksiat, Perjudian dan Kongsi Gelap; dan Imigresen, juga masih menjadi isu dalam pelaksanaan AAPO.

Pegawai penguat kuasa khusus bagi AAPO juga dikenal pasti sebagai isu. Setakat ini, pegawai penguat kuasa AAPO adalah terdiri daripada para pegawai di jabatan lain seperti Jabatan Imigresen, Jabatan Maritim, Jabatan Polis dan Jabatan Kastam. Masalah timbul apabila keutamaan penyiasatan dan pensabitan kesalahan adalah didasarkan kepada akta jabatan masing-masing, sesuai dengan bidang kepakaran mereka yang telah membudaya.

Isu salah guna kuasa dan perlakuan rasuah dalam kalangan pegawai penguat kuasa peraturan yang berkaitan dengan AAPO seperti dari Jabatan Imigresen, Jabatan Polis dan Jabatan Kastam juga menimbulkan isu dalam pelaksanaan AAPO. Pada Julai 2009 misalnya, pihak Jabatan Siasatan Jenayah Bukit Aman melaporkan sembilan orang kakitangan Jabatan Imigresen, termasuk lima pegawai kanannya ditahan dalam satu operasi khas di beberapa lokasi sekitar Johor kerana disyaki melindungi kegiatan sindiket penyeludupan manusia menggunakan pintu sempadan di utara negara (Berita Harian 2009). Kebimbangan masyarakat tentang pengaruh rasuah dalam pelaksanaan AAPO semakin meningkat dengan adanya laporan Transparency International (TI) Malaysia bahawa kedudukan Malaysia dalam Indeks Persepsi Rasuah semakin merosot iaitu kedudukan ke-43 pada tahun 2007 dan tahun 2008 pada kedudukan ke-47 (The Star 2009). Sebelumnya, pihak Unit Pendakwaan Jabatan Peguam Negara telah mendedahkan terdapat lebih 10 pegawai Imigresen

sedang didakwa kerana terlibat dengan pemerdagangan orang (The Star 2009).

ASPEK PENGETAHUAN, PERSEPSI DAN SIKAP MASYARAKAT

Masyarakat Malaysia pada umumnya belum lagi mempunyai pengetahuan yang sewajarnya menangani fenomena pemerdagangan orang, bahkan kebanyakan mereka tidak tahu. Implikasinya ialah mereka hanya menganggap para mangsa pemerdagangan orang sebagai pekerja asing. Jika sekiranya pekerja ini melakukan kerja-kerja yang pada pendapat mereka sebagai bertentangan dengan moral dan undang-undang seperti pekerja seks, warga masyarakat yang tidak tahu tentang pemerdagangan orang hanya menganggap mereka sebagai pelacur atau pekerja pendatang tanpa izin. Ada dalam kalangan warga masyarakat ini memberikan maklumat kepada pihak penguat kuasa undang-undang mengenainya sehingga mereka tertangkap.

Dalam kebanyakan kes, tindakan masyarakat yang tidak berasaskan pengetahuan yang betul tentang pemerdagangan orang tidak membawa kepada penangkapan aktor sebenar pemerdagangan orang. Sebaliknya, hanya orang-orang yang diperdagangkan sahaja yang tertangkap dan berakhir sama ada diselamatkan atau disabitkan dengan kesalahan tertentu di bawah akta-akta selain AAPO. Jika pun ada aktor yang tertangkap, mereka hanyalah aktor bawahan yang tidak menjejaskan operasi pemerdagangan orang.

Masyarakat urban di mana berlangsungnya kebanyakan aktiviti pemerdagangan orang juga tidak begitu sensitif terhadap fenomena sosial ini. Antara sebabnya, masyarakat urban adalah masyarakat yang mengamalkan solidariti organik iaitu lebih pentingkan urusan diri dan keluarga daripada warga masyarakat sekeliling. Nilai sosial organik menganggap kehidupan urban sangat peribadi sifatnya, dibatasi oleh sempadan sosial dan legaliti yang sangat jelas dan keras.

Oleh hal yang demikian, selagi perlakuan sosial di sekeliling tidak menjejaskan kepentingan peribadi mereka maka selagi itulah mereka tidak akan ambil tahu tentangnya.

ASPEK LOGIKA SISTEM EKONOMI

Isu yang sangat mencabar pelaksanaan AAPO 2007 ialah sistem ekonomi kapitalis yang berasaskan pasaran bebas. Sistem ini cenderung untuk melihat manusia dari sudut nilai ekonomi yang mereka boleh tawarkan kepada pasaran. Dalam hal ini, pemerdagangan orang oleh kuasa-kuasa pasaran lebih dilihat dari sudut tenaga kerja dalam pelbagai bentuk yang boleh dijual beli. Orang yang diperdagangkan dilihat sebagai komoditi yang boleh diserapkan dalam sistem ekonomi bebas yang sedang berkuat kuasa, secara langsung ataupun secara tidak langsung.

Sebagai komoditi perdagangan dalam bentuk perkhidmatan yang dinilai dari sudut ekonomi (bukan dari sudut moral dan jenayah), orang yang diperdagangkan mendapat permintaan dan ada pembekalnya. Sebahagian besar pasaran perdagangan orang berlangsung dalam persekitaran urbanisme dengan persekitaran yang kondusif dari segi sosial seperti penduduk yang bercorak global (tempat masuk-keluar dan kegiatan pengunjung inter-wilayah dan internasional), sangat kompleks dari segi ekologi fizikal (premis perniagaan dan kediaman) dan sosial (masyarakat organik, materialistik, individualistik, formalistik). Persekitaran urbanisme yang kondusif ini mewujudkan permintaan dan penawaran pemerdagangan orang yang berterusan.

Banyak sektor ekonomi di kawasan urban termasuklah yang dianggap tidak sah oleh undang-undang tertentu atau sektor informal tetapi sukar dipenuhi oleh pekerja lokal. Sektor ekonomi ini pula menguntungkan kerana mempunyai permintaan yang tinggi. Oleh itu, aktiviti pemerdagangan orang adalah cara bagi memenuhi tenaga kerja dalam sektor ekonomi/informal demikian. Oleh kerana jenis-jenis perniagaan berlesen tempat aktiviti pemerdagangan orang berlangsung merupakan komponen sektor perkhidmatan penting di kawasan urban dan aktiviti ini pula berlangsung di bawah naungan perdagangan berlesen ini maka ia kelihatan seperti sebahagian daripada perniagaan berkenaan.

Pihak berkuasa tempatan selaku penguasa ke atas pentadbiran urban, melihat kegiatan ekonomi sebagai komponen utama kehidupan urban dan memastikannya terus berkembang. Oleh itu, tindakan penguatkuasaan undang-undang kerajaan tempatan adalah bertujuan menjamin keteraturan sosial kawasan urban berjalan baik supaya aktiviti sosial terutamanya ekonomi tidak terganggu. Dalam soal ini, fenomena sosial yang diistilahkan sebagai pemerdagangan orang tidak dipermasalahkan selagi ianya tidak menjejaskan keteraturan sosial urban. Sebaliknya dari sudut ekonomi, aktiviti pemerdagangan orang yang umumnya berlangsung dalam premis-premis perniagaan berlesen yang terkenal seperti pusat-pusat kecantikan, pusat-pusat kesihatan dan pusat-pusat hiburan yang, dapat merangsang pertumbuhan ekonomi urban.

Isu-isu yang telah dibangkitkan mempunyai impak yang sangat negatif ke atas pencapaian matlamat AAPO, terutamanya matlamat dalam bahagian kedua dan ketiga. Sebaliknya, kejayaan pelaksanaan Akta lebih kepada matlamat dalam Bahagian Kedua iaitu Jaminan Hak Asasi Manusia tidak dicabul. Ia dibuktikan dengan beberapa kejayaan pihak penguat kuasa menangkap dan memberikan perlindungan kepada para mangsa pemerdagangan orang sejak terlaksananya kuat kuasa AAPO 2007. Matlamat AAPO seperti dinyatakan dalam Bahagian Pertama makalah ini nampaknya sangat kurang tercapai. Matlamat Bahagian Pertama ini lebih

kepada langkah proaktif iaitu pencegahan menerusi pembudayaan kesedaran masyarakat ke atas keburukan akibat pemerdagangan orang.

Bahagian Ketiga matlamat AAPO juga sangat tidak berhasil. Bagi mencapai matlamat untuk menjadikan AAPO sebagai undang-undang peringkat transnasional dan antarabangsa, kerjasama pencegahan dan penguatkuasaan peringkat regional dan antarabangsa merupakan strategi penting kerana operasi jenayah pemerdagangan orang melintasi sempadan antarabangsa.

RUMUSAN

Proses pertembungan kepentingan pelbagai kumpulan sosial yang telah mencetuskan fenomena "pemerdagangan orang" (*trafficking in persons*), adalah berlangsung dalam konteks sosial yang kompleks dan persekitaran urban di bawah dominasi sistem ekonomi bebas yang sedang berkuat kuasa, menyebabkan usaha membendungnya pasti berdepan dengan pelbagai halangan yang sukar. Oleh itu, pelaksanaan AAPO mestilah diletakkan dalam konteks sosial yang lebih menyeluruh seperti membudayakan kesedaran antipemerdagangan orang dalam masyarakat sehingga mereka anti kepada perlakuan pemerdagangan orang sebagaimana mereka menentang perlakuan jenayah-jenayah lain dalam kehidupan harian mereka. Dalam hal ini, tentunya aspek pendidikan masyarakat tentang keburukan pemerdagangan orang perlu diberikan penekanan secara berterusan kerana usaha membudayakan antipemerdagangan orang dalam masyarakat akan mengambil masa yang panjang.

Media cetak dan elektronik adalah medium terbaik, mudah dan berkesan bagi mendidik masyarakat tentang bahaya pemerdagangan orang tetapi masih belum dimanfaatkan oleh MAAPO. Dari itu MAAPO perlu segera mengadakan program-program pendidikan masyarakat dengan menggunakan media popular elektronik dan cetak.

Kejayannya membendung aktiviti pemerdagangan orang merupakan petunjuk utama kepada indeks prestasi pencapaian AAPO. Semakin berkurangan aktiviti pemerdagangan orang, maka semakin tinggilah prestasi pencapaian AAPO. Oleh itu aspek pencegahan mestilah menjadi keutamaan kepada pelaksanaan AAPO.

Di Malaysia, aktiviti pemerdagangan orang dilaporkan semakin meningkat walaupun setelah AAPO dikuatkuasakan. Setakat ini, kejayaan yang dilaporkan lebih kepada aspek menyelamat mangsa pemerdagangan orang dan bukannya menangkap dan mendakwa para aktor pemerdagangan orang.

Dari segi penguatkuasaan undang-undang AAPO, proses penyiasatan mestilah dilakukan secara bersepadu iaitu melihat kes dalam konteks semua akta seperti penyiasatan Jabatan Anti Maksiat, Perjudian dan Kongsi Gelap Polis, disertakan dengan penyiasatan AAPO dan

penyiasatan di bawah Akta Imigresen disertakan dengan penyiasatan AAPO. Bagi maksud ini, AAPO mestilah mempunyai pegawai penyiasat yang mahir dan khusus untuk AAPO kerana penyiasatan di bawah AAPO adalah sukar, kompleks dan sangat mencabar. Dari itu, tugas ini tidak seharusnya dilaksanakan oleh para pegawai di Jabatan Imigresen, Polis atau Kastam yang sudah pun mempunyai beban tugas yang berat dan dari segi tanggungjawab, kepakaran dan budaya kerja lebih fokus kepada akta-akta jabatan hakiki mereka.

Satu daripada itu, kekuatan pelaksanaan AAPO di negara-negara yang berjaya membendung aktiviti pemerdagangan orang ialah pencegahan pada peringkat transnasional dan antarabangsa, antara lain dengan cara bekerjasama dengan negara-negara yang terkesan oleh aktiviti pemerdagangan orang. Dalam hal ini, Malaysia masih lemah sehingga wilayahnya menjadi tumpuan kumpulan-kumpulan penjenayah terancang menjalankan aktiviti pemerdagangan orang. Dengan demikian, Malaysia seharusnya mengambil langkah proaktif dengan mempelajari pelaksanaan AAPO negara-negara yang telah berjaya seperti Singapura dan Amerika Syarikat.

RUJUKAN

- Akta Antipemerdagangan Orang. 2007. (Akta 670) & Anti-Trafficking in Persons Act 2007 (Act 670). Petaling Jaya: International Law Book Services.
- Akta Imigresen. 1959/63. (Akta 155) & Peraturan-peraturan dan Akta Pasport 1966 (Akta 150).
- Gusni Saat. 2009. Human trafficking from the Philippines to Malaysia: The impact of urbanism. *South Asian Survey* 6(1): 137-148.
- IOM Migration Research Series, No. 2, 2000. Combating trafficking in South-East Asia. A review of policy and programme response.
- Rosmah. 2009. Raise awareness on human trafficking of women, *The Star*. July 17.
- SUHAKAM. 2004. *Report Round Table Discussion: Rights and obligations under CEDAW*. SUHAKAM: Kota Kinabalu.
- The Star*. 2009. KL-Canberra meet on human smuggling, September 25.
- The Star*. 2009. Malaysian official accused of selling Myanmar man, Julai 27.
- The Star*. 2009. Three charged with 'selling' Filipinas, July 19.
- The Star*. 2009. Unicef: Trafficking of minors in Malaysia remains rampant, September 6.
- Utusan Borneo*. 2009. Sarawak tumpuan GRO asing. Bandar-bandar besar Negeri ini dibanjiri GRO dari China dan Filipina, 12 Oktober.

Gusni Saat, Ph.D
Fakulti Sains Sosial
Universiti Malaysia Sarawak (UNIMAS)
94300 Kota Samarahan
Sarawak, Malaysia
Email: sgusni@fss.unimas.my