

MEMPERKASAKAN PERLINDUNGAN MANGSA PEMERDAGANGAN MANUSIA DI MALAYSIA

(Increasing the Protection of Human Trafficking Victims in Malaysia)

Zuraini Ab. Hamid

zurainihamid@iium.edu.my

Jabatan Amalan Undang-undang,
Kuliyah Undang-undang Ahmad Ibrahim,
Universiti Islam Antarabangsa Malaysia.

Published online: 1 January 2019

To cite: Zuraini Ab. Hamid. (2019). Memperkasakan perlindungan mangsa pemerdagangan manusia di Malaysia. *Kanun: Jurnal Undang-undang Malaysia*, 31(1), 105 – 120.

Abstrak

Jenayah pemerdagangan manusia merupakan suatu jenayah rentas sempadan yang paling pesat berkembang di seluruh dunia berbanding dengan penyeludupan senjata dan dadah. Fenomena ini mendorong Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu (PBB) memperkenalkan konsep “3P” melalui Protokol untuk Mencegah, Menyekat dan Menghukum Pemerdagangan Orang terutama Wanita dan Kanak-kanak yang memfokuskan pencegahan jenayah dan perlindungan mangsa pemerdagangan manusia, dan pendakwaan pesalah. Konsep ini menjadi rujukan utama dalam usaha memberikan perlindungan kepada mangsa pemerdagangan manusia, meskipun Malaysia tidak menandatangani kerana Malaysia adalah antara negara yang dinilai pencapaiannya dalam Laporan Pemerdagangan Orang (*Trafficking in Persons (TIP)*) sejak tahun 2001 hingga kini. Dengan menggunakan kaedah kajian doktrin, artikel ini mengenal pasti tanggungjawab antarabangsa yang perlu dipatuhi. Artikel ini mendapati meskipun Malaysia mengadaptasi beberapa langkah penting untuk mematuhi rangka kerja antarabangsa tersebut, penambahbaikan berdasarkan prinsip “3R”, iaitu penyelamatan (*rescue*), pemulihan (*rehabilitation*) dan pengintegrasian semula

(*reintegration*) perlu dilakukan demi memberikan perlindungan yang lebih berkesan kepada mangsa pemerdagangan manusia.

Kata kunci: pemerdagangan manusia, konsep “3P”, hak mangsa, Malaysia, TIP

Abstract

Human trafficking is the fastest-growing transnational crime in the world, ahead of weapon and drug smuggling. This has led to the United Nations (UN) introducing the “3P” paradigm outlined in the Protocol to Prevent, Suppress, and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children. The “3P” paradigm is the main guideline in protecting human trafficking victims although Malaysia is not bound by this protocol as the country has not signed it. Nevertheless, Malaysia should implement steps to adhere to the protocol as it is one of the countries assessed in the TIP Reports issued since 2001 until now. Using the doctrinal approach, this article clarifies whether the international obligations must be met in Malaysia in order to ensure that victim rights are protected. This paper reveals that Malaysia has adopted a number of vital steps to comply with the international framework. Nonetheless, improvements are necessary to ensure more effective protection for trafficking victims using the “3R” approach — rescue, rehabilitation and reintegration.

Keywords: human trafficking, “3P” paradigm, rights of victims, Malaysia, TIP

PENDAHULUAN

Jenayah pemerdagangan manusia kini semakin serius mengancam dunia, termasuklah Malaysia yang dianggap sebagai suatu destinasi, sumber dan transit bagi kegiatan pemerdagangan manusia kerana sehingga kini masih gagal membanteras jenayah ini. Semua pencapaian dan kedudukan Malaysia boleh dilihat melalui *Laporan Pemerdagangan Orang* (TIP) yang dikeluarkan dua kali setahun oleh Amerika Syarikat (AS) sejak tahun 2001 sehingga kini. Pada

tahun 2014¹ laporan tersebut menurunkan kedudukan Malaysia ke Tahap 3 daripada kedudukan sebelumnya daripada Senarai Pemerhatian Tahap 2 kerana kegagalannya mematuhi standard minimum *Trafficking Victims Protection Reauthorization Act* (TVPA))², terutamanya untuk memberikan perlindungan terhadap mangsa pmerdagangan. Akibatnya, Malaysia tidak berada pada kedudukan yang ideal dan menghadapi risiko sekatan daripada Kerajaan Amerika Syarikat yang boleh menahan atau menarik balik bantuan asing yang berbentuk bukan kemanusiaan dan perdagangan yang berkait dengan Malaysia.

Kedudukan ini kemudiannya berubah pada tahun 2016, apabila Malaysia diletakkan kembali pada kedudukan kedua dalam laporan TIP atas kemajuannya menangani isu pmerdagangan orang. Walau bagaimanapun, kedudukan tersebut bukanlah suatu kedudukan yang membanggakan kerana berdasarkan rekod, Malaysia tidak pernah berada pada kedudukan pertama dan sering berubah. Laporan terbaru TIP dari tahun 2012 sehingga 2018 menunjukkan kedudukan terbaik yang pernah dicapai oleh Malaysia hanyalah pada Tahap 2 dan pernah jatuh ke Tahap 3. Kedudukan Malaysia bertambah merosot apabila laporan terbaharu 2018³ meletakkan Malaysia pada Tahap 2 dalam Senarai Pemerhatian. Berdasarkan analisis terhadap laporan tersebut, Malaysia menghadapi beberapa masalah utama untuk menangani isu pmerdagangan orang, terutamanya kegagalan untuk memberikan perlindungan yang sewajarnya kepada mangsa.

Oleh itu, kajian terhadap hak mangsa pmerdagangan orang di Malaysia berdasarkan kehendak antarabangsa sangat penting kerana keseriusan jenayah ini mengganggu gugat keharmonian negara dan menjejaskan imej Malaysia di mata dunia.

1 U. S. Department of State. *Trafficking in Persons Report June 2014*. Retrieved from <https://www.state.gov/documents/organization/226844.pdf> at 10 Oktober 2018.

2 *Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2005*.

3 U.S Department of State. *Trafficking in Persons Report June 2018*. Retrieved from <https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf> at 29 Ogos 2018.

KEDUDUKAN JENYAH PEMERDAGANGAN MANUSIA DARI PERSPEKTIF ANTARABANGSA

Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (PBB) mengambil inisiatif penting memperkenalkan dokumen utama untuk mencegah jenayah antarabangsa yang dikenali sebagai Protokol untuk Mencegah, Menyekat dan Menghukum Pemerdagangan Orang Terutama Wanita dan Kanak-kanak⁴ (*Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons especially Women and Children*) atau juga dipanggil sebagai UN TIP Protocol. Dokumen ini berperanan sebagai rujukan utama kepada ahli PBB untuk memahami jenayah ini, terutamanya untuk memahami maksud “pemerdagangan orang”. Artikel 3 protokol tersebut mendefinisikan “pemerdagangan orang” atau “*trafficking in persons*” sebagai:

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 a person having control over another person, for the purpose of exploitation.

Sehubungan dengan itu, takrifan lanjut tentang “eksploitasi” yang diberikan termasuklah eksploitasi pelacuran, seks, buruh paksa atau perkhidmatan, perhambaan atau amalan yang menyerupai perhambaan, pengabdian atau pemindahan organ. Berdasarkan definisi yang diberikan jelas menunjukkan bahawa protokol PBB menggariskan tiga elemen untuk membuktikan kesalahan pemerdagangan manusia. Pertama, pendakwaan harus

4 United Nations. (2001). *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Woman and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*, General Assembly Resolution 25, Supplement No. 49 (A/45/49), New York, United Nations.

membuktikan bahawa penjenayah melakukan sesuatu perbuatan yang menjurus kepada jenayah tersebut seperti merekrut, menggerakkan, melindungi, dan menerima mangsa dan orang lain bagi tujuan urus niaga pmerdagangan tersebut. Kedua, penjenayah menggunakan kekerasan, penipuan, paksaan, penyalahgunaan kuasa, kelemahan mangsa atau kaedah lain seperti yang dinyatakan dalam protokol untuk aktiviti jenayah tersebut. Akhir sekali, penjenayah harus mempunyai sekurang-kurangnya satu tujuan atau niat bahawa perbuatan mereka adalah untuk mengeksploitasi mangsa bagi perkhidmatan seks, buruh paksa, pemindahan organ atau perhambaan. Kebanyakan anggota PBB seperti Malaysia dan Australia menjadikan definisi dan keperluan pembuktian ini sebagai garis panduan utama dalam pembentukan undang-undang jenayah pmerdagangan di negara mereka.

PEMAKAIAN KONSEP “3P” UNTUK MEMERANGI PEMERDAGANGAN MANUSIA

Selain menyediakan ruang pentafsiran yang komprehensif terhadap jenayah ini, protokol PBB turut menyediakan suatu rangka kerja yang sangat terperinci untuk memerangi pmerdagangan manusia. Pendekatan ini dikenali sebagai paradigma “3P”. Paradigma ini memberikan fokus kepada tiga tujuan utama, iaitu pencegahan jenayah pmerdagangan manusia, perlindungan mangsa pmerdagangan dan pendakwaan terhadap pesalah.⁵

Pencegahan Jenayah Pmerdagangan Orang

Pencegahan pmerdagangan manusia merupakan pendekatan pertama yang menjadi prinsip teras PBB untuk memerangi aktiviti penyeludupan manusia. Kaedah ini merupakan kaedah pencegahan yang sering diamalkan oleh kebanyakan negara, termasuk Malaysia melalui dua kaedah utama.

5 L. Holmes, S. Milivojevic, & M. Segrave (Eds.).(2010). *Trafficking and human rights: European and Asia-Pasific Perspectives* (1st ed.) (p. 45). United Kingdom: Edward Elgar.

Kaedah pertama adalah melalui kempen kesedaran awam. Kempen ini menyedarkan dan mendidik orang ramai tentang jenayah. Masyarakat akan diajar cara untuk mengenal pasti mangsa dan meningkatkan kesedaran tentang risiko migrasi mereka ke negara asing. Kempen ini dijalankan melalui media massa, hubungan talian secara peribadi dan juga laman sesawang. Pelan Tindakan Kebangsaan Antipemerdagangan Orang 2010 – 2015⁶ dan 2016 – 2020 jelas menunjukkan komitmen Malaysia untuk melaksanakan pelbagai kempen kesedaran termasuklah melalui program pendidikan. Mengikut Laporan TIP 2010 sehingga 2018, terdapat pelbagai latihan antipemerdagangan dijalankan oleh Kerajaan Malaysia bersama-sama pegawai polis, imigresen, pendakwa, kementerian, jabatan buruh, NGO, organisasi antarabangsa dan kerajaan asing. Kempen kesedaran awam digiatkan melalui iklan di media cetak, radio dan televisyen sejak November 2009. Kempen ini juga dijalankan di tempat awam, sekolah, dan institusi pengajian tinggi. Bagi menyokong usaha ini, Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat mengeluarkan risalah tentang mangsa pemerdagangan manusia dalam sembilan bahasa, termasuk bahasa Melayu dan bahasa Inggeris. Laporan yang sama juga mengatakan Malaysia menggandakan usaha untuk meningkatkan kesedaran masyarakat tentang jenayah ini melalui surat khabar, risalah dan papan iklan. Selain itu, beberapa forum dianjurkan untuk mendidik majikan dan pekerja asing⁷ tentang jenayah Akta Antipemerdagangan Orang dan Antipenyeludupan Migran 2007⁸

6 Kementerian Dalam Negeri. The 4th Asean workshop on effective criminal justice responses to trafficking in persons: Support to victims of trafficking in criminal justice system. Retrieved from <http://www.moha.gov.my/index.php/en/kenyataan-media-akhbar/1591-media-statement-inconjunction-with-the-4th-asean-workshop-on-effective-criminal-justice-responses-to-trafficking-in-persons-support-to-victims-of-trafficking-in-criminal-justice-systems>>at 11 Oktober 2018.

7 P. R. Gunarajan a/l Ramayal (2013). Organised crime: Government initiatives, laws and investigation of human trafficking in person and smuggling of migrants in Malaysia. World Youth Foundation: International Conference on Trafficking of Young Women and Children, Melaka.

8 Akta Antipemerdagangan Orang dan Antipenyeludupan Migran 2007.

(ATIPSOM 2007).

Dalam usaha menangani kes jenayah dalam kalangan masyarakat, kerajaan mula menggunakan nombor kecemasan “999” yang disambungkan terus kepada Polis Diraja Malaysia (PDRM) dalam bahasa Melayu dan bahasa Inggeris. Bagi memantapkan lagi kempen ini, kerajaan bekerjasama dengan institusi perbankan seperti RHB Bank untuk mengagihkan poster di tempat awam. Selain itu, terdapat NGO yang terlibat menyediakan peluang pekerjaan kepada mangsa tanpa perlu meninggalkan rumah perlindungan demi keselamatan mangsa. Pendekatan ini sama seperti yang diamalkan oleh kebanyakan pusat perlindungan swasta di Malaysia yang bukan sahaja memberikan perlindungan kepada kanak-kanak dan wanita, tetapi turut mengajar mereka beberapa kemahiran hidup.

Kaedah kedua adalah melalui dasar dan undang-undang yang menjadi medium yang paling berkesan untuk memerangi jenayah, antaranya termasuklah penghapusan “bekalan terhadap permintaan”. Sebagai contoh, Malaysia melarang keras sebarang kegiatan pengeksploitasian seksual terhadap wanita. Sekiranya didapati bersalah, pesalah boleh disabitkan dan dihukum penjara sehingga 15 tahun di bawah seksyen 12 ATIPSOM 2007. Pada tahun 2008, kes pamerdagangan manusia yang pertama di bawah ATIPSOM 2007⁹ berjaya disabitkan atas kesalahan mengeksploitasi mangsa untuk tujuan pelacuran dan dijatuhkan hukuman lapan tahun penjara. Selain itu, ATIPSOM 2007 turut disokong oleh Kanun Keseksaan. Seksyen 372A Kanun Keseksaan menyediakan pertuduhan bagi percubaan mengeksploitasi mana-mana orang dengan tujuan pelacuran dan seksyen 372(B) kanun yang sama turut menyediakan pertuduhan bagi pesalah yang menawarkan khidmat seks kepada pelanggan. Oleh itu, larangan terhadap aktiviti pelacuran dikuatkuasakan dengan serbuan meluas dilakukan oleh pegawai penguat kuasa terhadap rumah pelacuran, rumah urut dan juga pusat hiburan.

9 Jabatan Penerangan Malaysia. (2011, Jun). Isu pamerdagangan orang dan penyeludupan migran. In *Pamerdagangan orang dan penyeludupan migran* (p. 7).

Pendakwaan terhadap Pesalah Pemerdagangan Orang

Pendekatan ketiga yang dititiberatkan oleh PBB adalah untuk mendakwa pelaku jenayah pemerdagangan manusia. Pada umumnya, usaha ini adalah antara usaha yang paling berkesan untuk mencegah pemerdagangan manusia melalui undang-undang. Beberapa perkara digariskan oleh negara anggota PBB untuk memerangi jenayah tersebut termasuklah mengharuskan negara ahli menggubal undang-undang yang berkaitan dengan kesalahan pemerdagangan manusia, cekap mengadili dan membanteras aktiviti tersebut, dan menyediakan hukuman yang setimpal kepada individu yang didapati bersalah melakukan kesalahan pemerdagangan manusia.

Bagi menangani masalah ini, kerajaan meningkatkan penguatkuasaan undang-undang dan pendakwaan terhadap pesalah jenayah. Larangan terhadap semua bentuk eksploitasi terhadap penyeludupan manusia dilakukan melalui ATIPSOM 2007¹⁰ yang memperuntukkan hukuman yang berat bagi pesalah. Kejayaan usaha ini dapat dilihat daripada laporan TIP 2013¹¹ yang menyebut bahawa terdapat peningkatan jumlah kes pemerdagangan yang disiasat, didakwa dan disabitkan kesalahannya pada tahun 2013 berbanding dengan tahun 2012. Kadar sabitan kes juga menggalakkan apabila 16 daripada 44 kes berjaya disabitkan kesan program pembinaan kapasiti yang dijalankan kepada pegawai penyiasat, hakim dan pendakwa. Antara faktor lain yang menyumbang penurunan kes termasuklah kempen kesedaran dalam kalangan orang ramai yang dijalankan oleh kerajaan dengan kerjasama NGO, penyelarasan yang berkesan antara badan penguat kuasa, pelantikan dua pendakwa raya yang pakar di setiap negeri dan penubuhan mahkamah khas di Kuala Lumpur yang bertujuan mempercepat proses perbicaraan kes penyeludupan manusia.¹²

10 Akta Antipemerdagangan Orang dan Antipenyeludupan Migran 2007.

11 U. S. Department of State. *Trafficking in Persons Report 2013*. Retrieved from <https://www.state.gov/documents/organization/210737.pdf> at 11 Oktober 2018.

12 P. R. Gunarajan a/l Ramayal. (2013). Organised crime: Government initiatives,

Perlindungan Mangsa Pmerdagangan Orang

Protokol PBB menyerahkan urusan menetapkan garis panduan untuk memberikan sokongan dan bantuan kepada mangsa pmerdagangan manusia kepada sesebuah negara. Walau bagaimanapun, beberapa prinsip penting seperti prinsip bukan hukuman (*non-punishment*) boleh ditemui dalam beberapa rangka kerja antarabangsa seperti *Trafficking Victims Protection Reauthorization Act 2005*. Akta ini adalah sebahagian daripada dokumen antarabangsa yang dirujuk oleh Amerika Syarikat untuk menilai usaha sesebuah negara melindungi mangsa pmerdagangan demi memastikan mereka tidak dihukum atas kesalahan yang disebabkan oleh orang lain.¹³

Pada dasarnya, Malaysia menghadapi masalah besar untuk memberikan perlindungan kepada mangsa pmerdagangan. Banyak kritikan yang diberikan oleh media dan NGO yang mengatakan Malaysia melayan mangsa seperti seorang penjenayah. Apabila seseorang mangsa diselamatkan, mangsa diletakkan selama 24 jam di bawah penyiasatan pihak polis, dan kebebasan dan pergerakannya disekat. Setelah status mangsa dikenal pasti, mangsa diletakkan di rumah perlindungan sehinggalah kes tersebut selesai. Oleh sebab itu, sesetengah mangsa enggan memberikan keterangan dan menolak untuk mengenal pasti pesalah yang memperdagangkan mereka. Mereka sanggup dianggap sebagai penjenayah dan dihukum kerana melakukan kesalahan dalam negeri dan disabitkan di bawah Akta Imigresen 1959/63 kerana mereka akan dihantar pulang ke negara asal setelah menjalani hukuman tanpa perlu melalui proses mahkamah yang panjang dan ditahan di rumah perlindungan di bawah Perintah Perlindungan Sementara (IPO) yang boleh menahan mereka sehingga lebih dari satu tahun yang mengakibatkan penyeksaan dari segi emosi dan psikologi.

Malaysia juga tidak memberikan apa-apa hak kepada mangsa

laws and investigation of human trafficking in person and smuggling of migrants in Malaysia. World Youth Foundation: International Conference on Trafficking of Young Women and Children, Melaka.

13 U. S. Department of State. *Trafficking in Persons Report 2013*. Retrieved from <https://www.state.gov/documents/organization/210737.pdf> at 11 Oktober 2018.

pemerdagangan untuk memiliki permit sementara walaupun mereka menjadi mangsa atau saksi kepada kes pendakwaan. Hanya beberapa mangsa buruh lelaki diberikan hak untuk mendapat permit kerja sementara, sementara menunggu perintah IPO mereka tamat. Walau bagaimanapun, bilangan penerima permit kerja sementara ini semakin berkurangan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2013,¹⁴ hanya lima orang mangsa berjaya mendapatkan permit berbanding dengan 32 mangsa pada tahun sebelumnya. Pada tahun 2014 hingga sekarang, tiada seorang pun daripada mereka yang diberikan permit.

Oleh itu, keadaan ini menunjukkan bahawa Malaysia dilihat mempunyai kelemahan untuk menguruskan dan melindungi mangsa pemerdagangan orang, sekali gus mencemarkan imej Malaysia di mata dunia.

CADANGAN

Dalam usaha memastikan perlindungan yang berkesan terhadap mangsa dilaksanakan, Malaysia harus mengkaji dan menimbangkan pelaksanaan beberapa garis panduan yang diberikan PBB untuk menangani masalah ini. Antaranya termasuklah prinsip “3R” yang mewakili konsep penyelamatan (*rescue*), pemulihan (*rehabilitation*) dan pengintegrasian semula (*reintegration*).

Penyelamatan Mangsa Pemerdagangan Orang

Penyelamatan merupakan suatu proses yang dilalui demi menyelamatkan seseorang daripada keadaan berbahaya atau sukar.¹⁵ Untuk mencapai matlamat ini, pengenalpastian mangsa pemerdagangan orang merupakan suatu kemahiran penting yang perlu dimiliki oleh setiap pegawai penguat kuasa. Antara masalah utama yang dihadapi oleh pegawai penguat kuasa di kebanyakan negara termasuk Malaysia ialah menghadapi kesukaran untuk

14 U. S. Department of State. *Trafficking in Persons Report 2013*. Retrieved from <https://www.state.gov/documents/organization/210737.pdf> at 10 Oktober 2018.

15 U. S. Department of State. *Trafficking in Persons Report 2013*. Retrieved from <http://www.state.gov/documents/organisation/210740.pdf> at 18 September 2018.

mengenal pasti antara mangsa pmerdagangan manusia dengan mangsa penyeludupan migran. Keadaan ini menjadi lebih buruk apabila mereka tersilap mengenal pasti mangsa sebagai pesalah dan mendakwa mereka kerana kesalahan jenayah tempatan seperti melanggar undang-undang imigresen negara.

Pengenalpastian mangsa penting untuk memastikan mangsa mendapat sokongan penuh dan menerima bantuan yang diperlukan. Berdasarkan konsep ini, kerajaan bertanggungjawab untuk mengenal pasti keperluan mangsa termasuklah tempat tinggal, bantuan perubatan, peluang pekerjaan dan persekitaran yang selamat untuk mangsa. Tanggungjawab ini selaras dengan Garis Panduan 2, Cadangan Prinsip dan Garis Panduan mengenai Hak Asasi Manusia dan Pmerdagangan Manusia.¹⁶ Kerajaan juga wajib menjalankan usaha mengenal pasti status seseorang sama ada mereka ialah pesalah atau mangsa. Panduan lebih lanjut tentang perbezaan antara penyeludupan migran dengan pmerdagangan manusia turut diberikan kerana penguat kuasa sering menghadapi masalah untuk membezakannya. Antara garis panduan yang dicadangkan termasuklah pihak berkuasa dan pegawai dari negara anggota harus mempunyai garis panduan dan prosedur yang lengkap, serta mendapatkan butir maklumat pengenalan yang tepat daripada mangsa yang diperdagangkan. Mereka juga harus mempunyai latihan yang sesuai untuk mengenal pasti mangsa dan semua pihak berkaitan harus bekerjasama dengan kerajaan bagi mengenal pasti dan memberikan bantuan kepada mangsa.

Pemulihan Mangsa Pmerdagangan Orang

Proses pemulihan diri mangsa pmerdagangan dalam keluarga atau masyarakat bukanlah suatu tugas yang mudah, terutama dalam situasi mangsa mengalami gangguan psikologi untuk tempoh yang lama. Mangsa yang mengalami penyeksaan, penderaan fizikal dan keganasan seksual, biasanya mengalami trauma psikologi yang kekal. Selain itu, mereka mungkin dijangkiti pelbagai jenis

16 *Guideline 2 of Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking.*

penyakit berjangkit yang berbahaya seperti HIV dan AIDS. Oleh itu, adalah amat sukar bagi kebanyakan keluarga mangsa untuk menerima mangsa kembali. Keadaan menjadi bertambah buruk apabila keluarga mangsa juga terlibat dalam aktiviti pemerdagangan mangsa atau menjadi penyumbang kepada eksploitasi mangsa.

Untuk mengendalikan masalah ini, Kerajaan Malaysia harus menyediakan pusat pemulihan dan penjagaan sementara yang berfungsi melindungi mangsa. Di Malaysia, rumah perlindungan di bawah kelolaan Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat dikawal selia oleh Pegawai Pelindung Jabatan Pembangunan Wanita dan Jabatan Kebajikan Masyarakat. Tempat perlindungan ini harus berfungsi sebagai tempat untuk merawat mangsa, terutamanya dari segi emosi. Keadaan ini boleh dilakukan sekiranya tempat tersebut disokong oleh kakitangan yang berpengalaman, kaunselor dan ahli psikologi. Beban dan kos yang perlu ditanggung kerajaan dapat diringankan jika Kerajaan Malaysia memberikan lebih banyak ruang kepada badan bukan kerajaan untuk membantu. Kebanyakan negara mempunyai jalinan kerjasama yang lemah dengan NGO untuk menangani masalah ini kerana mereka gagal memahami peranan masing-masing untuk memberikan bantuan kepada mangsa.

Pengintegrasian Semula Mangsa Pemerdagangan Orang

Proses ini dikenali sebagai suatu proses “penghantaran semula” dan “menyelamatkan” demi memberikan keadilan kepada mangsa.¹⁷ Tanpa proses ini, mangsa yang kembali ke negara sendiri akan terdedah kepada risiko menjadi mangsa pemerdagangan manusia untuk kali kedua dan seterusnya. Artikel 8 dalam Protokol PBB menyediakan asas rangka kerja yang baik untuk mengintegrasikan semula mangsa pemerdagangan manusia dengan cara memudahkan penghantaran pulang warganegara lain dengan selamat tanpa sebarang penangguhan yang tidak munasabah. Dalam hal ini, pihak

17 L. Holmes, S. Milivojevic, & M. Segrave (Eds.).(2010). *Trafficking and human rights: European and Asia-Pacific Perspectives* (1st ed.) (p. 45). United Kingdom: Edward Elgar.

Kerajaan Malaysia perlu memastikan keselamatan mangsa terjamin jika mereka dikembalikan ke negara asal. Jika mangsa seorang kanak-kanak, pihak kerajaan harus memastikan bahawa ada penjaga yang boleh dipercayai untuk menjaga dan melindungi kanak-kanak tersebut.¹⁸ Perkara 8(2) menyatakan bahawa tiga pertimbangan yang harus diberikan oleh sesebuah negara sebelum pemulangan atau rehabilitasi mangsa ke negara asalnya ialah penghantaran pulang hendaklah dilakukan untuk keselamatan mangsa tersebut, mengenal pasti status mangsa dalam mana-mana prosiding undang-undang yang berkaitan, dan penghantaran pulang mangsa dilakukan secara sukarela oleh mangsa. Pada masa yang sama, jika mangsa yang tidak mempunyai dokumen yang lengkap hendak dihantar pulang, pihak kerajaan perlu menyediakan dokumen perjalanan yang diperlukan atau kebenaran lain yang perlu bagi membolehkan mangsa pulang ke negara asal. Jika dilihat daripada garis panduan yang ditetapkan, ternyata negara penghantar mempunyai tanggungjawab yang lebih berat berbanding dengan negara asal mangsa untuk memastikan proses pengintegrasian semula mangsa berjalan lancar. Proses ini akan menjadi lebih mudah jika Malaysia mempunyai persefahaman dan persetujuan yang baik tentang perkara ini dengan negara asal mangsa tersebut.

Di samping itu, protokol ini turut disokong oleh Undang-undang Model Antipemerdagangan Orang.¹⁹ Model ini dibangunkan untuk membantu negara terbabit untuk melaksanakan peruntukan yang terkandung dalam Protokol PBB. Di samping itu, bantuan teknikal ini juga dapat membantu sesebuah negara membentuk perundangan nasional mereka di bawah perjanjian antarabangsa yang turut berperanan memudahkan pemakaian undang-undang, kajian, atau pindaan terhadap undang-undang yang sedia ada.

Perkara 33 dalam model ini turut menyediakan rangka kerja

18 UNODC. (2004). *Legislative Guideline for the Implementation of the United Nations against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*. Retrieved from <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html>.

19 *Model Laws against Trafficking in Persons, UNODC & UN. GIFT*. (2009) Vienna: United Nations.

yang berkaitan dengan penghantaran balik mangsa ke negara lain, iaitu negara penerima mempunyai tanggungjawab untuk menghantar mangsa pulang ke negara asal tanpa penangguhan dengan menyediakan dokumen perjalanan yang lengkap selepas menimbangkan hak dan keselamatan mereka. Proses ini hendaklah dilalui secara sukarela oleh mangsa. Penghantaran pulang mangsa tidak boleh dilakukan sekiranya didapati kehidupan mangsa atau keluarganya akan terancam seperti risiko ditahan dan didakwa oleh pihak berkuasa negaranya. Dalam usaha untuk melindungi kepentingan mangsa, peraturan model ini memerlukan sesebuah negara menyediakan sebab yang kukuh untuk menghantar mangsa pulang dan maklumat peribadi mangsa tidak boleh direkodkan dalam kertas pengenalan atau apa-apa pangkalan data.

Bagi mematuhi semua cadangan, terdapat beberapa pendekatan yang harus diambil oleh pihak kerajaan untuk melindungi mangsa. Untuk tujuan perbicaraan jenayah terhadap pesalah, kebanyakan negara termasuk Malaysia membenarkan mangsa tinggal sehingga kes selesai dibicarakan. Di beberapa negara seperti Australia, kerajaannya membenarkan mangsa pemerdagangan tinggal dan bekerja dengan memberikan mereka izin sementara atau visa untuk tempoh masa tertentu atau sehingga kes jenayah selesai dibicarakan.²⁰ Insentif yang diberikan ini bukan sahaja untuk melindungi mangsa tetapi turut menggalakkan mereka mengambil bahagian dalam proses pendakwaan terhadap pesalah pemerdagangan manusia. Oleh itu, Malaysia harus mengkaji semula kelayakan pemberian pas kerja sementara kepada mangsa bagi membolehkan mereka bekerja dan sebagai suatu insentif kerana memberikan kerjasama untuk menyelesaikan kes pendakwaan terhadap pesalah seperti yang dilakukan oleh negara Australia.

KESIMPULAN

Pada dasarnya, pengenalan paradigma “3P”, protokol dan konvensyen antarabangsa banyak membantu memperkukuh dasar perundangan

20 U. S. Department of State. *Trafficking in Persons Report 2013*. Retrieved from <https://www.state.gov/documents/organization/210737.pdf> at 10 Oktober 2018.

domestik di Malaysia untuk mencegah jenayah pmerdagangan manusia, sekali gus memberikan perlindungan kepada mangsa. Walaupun Malaysia tidak meratifikasi protokol atau model yang disediakan, garis panduan yang diberikan harus dipertimbangkan dan diikuti memandangkan kedudukan Malaysia dalam Laporan TIP tidak berada pada suatu tahap yang membanggakan. Pematuhan terhadap dasar kerja ini merupakan kriteria utama yang diambil kira oleh Kerajaan Amerika Syarikat sebelum meletakkan sesebuah negara pada tahap tertentu dalam laporan tersebut tanpa mengira negara tersebut negara anggota kepada sesuatu perjanjian ataupun tidak. Pada masa yang sama, rangka kerja yang sedia ada ini juga perlu terus dikaji agar dapat disesuaikan dengan kemampuan Malaysia dari segi ekonomi, sosial dan politik.

RUJUKAN

- Akta Antipemerdagangan Orang dan Antipenyeludupan Migran 2007 [Akta 670].
- Department of State United State of America. (2013). *Trafficking in Persons Report June 2013*. Washington.
- Department of State United State of America. (2014). *Trafficking in Persons Report June 2014*. Washington.
- Department of State United State of America. (2018). *Trafficking in Persons Report June 2018*. Washington.
- Jabatan Penerangan Malaysia. (2011, Jun). Isu pmerdagangan orang dan penyeludupan migran. In *Pemerdagangan orang dan penyeludupan migran* (p. 7). Putrajaya: Jabatan Penerangan Malaysia.
- Kanun Keseksaan Malaysia (Akta 574).
- Kementerian Dalam Negeri. (2010). *Pelan Tindakan Kebangsaan Antipemerdagangan Orang (2010 – 2015)*. Putrajaya: Majlis Anti Pmerdagangan Orang.
- Kementerian Dalam Negeri. (2016). *Pelan Tindakan Kebangsaan Antipemerdagangan Orang (2016 – 2020)*. Putrajaya: Majlis Anti Pmerdagangan Orang.
- L. Holmes, S. Milivojevic, & M. Segrave. (2010). *Trafficking and human*

- rights: European and Asia-Pacific Perspectives* (Vol. 1). United Kingdom: Edward Elgar.
- Ministry of Home Affairs. (2014). *The 4th Asean Workshop on Effective Criminal Justice Responses to Trafficking in Persons: Support to Victims of Trafficking in Criminal Justice Systems*. Retrieved from <http://www.moha.gov.my/index.php/en/kenyataan-media-akhbar/1591-media-statement-inconjunction-with-the-4th-asean-workshop-on-effective-criminal-justice-responses-to-trafficking-in-persons-support-to-victims-of-trafficking-in-criminal-justice-system> at 6 Jun 2017.
- Model Laws against Trafficking in Persons, UNODC & UN. GIFT*. (2009). Vienna: United Nations.
- Office of the High Commissioner for Human Rights. (n.d.). *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*. Retrieved from <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf>.
- P. R. Gunarajan a/l Ramayal. (2013). *Organised crime: Government initiatives, laws and investigation of human trafficking in person and smuggling of migrants in Malaysia*. Paper presented at Seminar Antarabangsa Perdagangan Wanita dan Kanak-kanak. World Youth Foundation, 3 – 7 September.
- Trafficking Victims Protection Reauthorization Act 2005*.
- United Nations. (2001). *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Woman and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, General Assembly Resolution 25, Supplement No. 49 (A/45/49)*. New York: United Nations.
- UNODC. (2004). *Legislative Guideline for the Implementation of the United Nations against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*. Retrieved from <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html>.

Diperoleh (*Received*): 29 Ogos 2019

Diterima (*Accepted*): 10 Disember 2018