



# Upaya Pemerintah Indonesia Dalam Menangani Kasus Perdagangan Orang: Studi Kasus Pengantin Pesanan (*Mail-Order Brides*) Indonesia–China

Ariella A. Yoteni

## INSTITUSI/ AFILIASI

Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, Jakarta Pusat, Indonesia.

## KORESPONDENSI

Ariella A. Yoteni, Jl. Pejambon No.6. Jakarta Pusat, 10110 Indonesia.  
Email: [ariella.yoteni@kemlu.go.id](mailto:ariella.yoteni@kemlu.go.id)

## ABSTRACT

This article examines the extent to which the Indonesian government has made efforts in handling the Mail-Order Brides (MOB) Indonesia–China as part of trafficking in persons. Indonesia has been a country of origin, transit, and destination for victims over the years, thereby making this topic crucial. This study adopted a qualitative descriptive analysis, whilst data collection techniques were library research and online research. This article found that the Indonesian government had been effective in solving the MOB cases. The efforts, undertaken by the Ministry of Foreign Affairs, the Directorate General of Immigration, and the Chinese Embassy in Jakarta, had contributed significantly to the case study—where nearly 80% of the total cases reported between 2015 and 2019 were successfully resolved. In so doing, the Indonesian government also faced challenges; one of which was the lack of cooperation from the Chinese government—differences in views in the MOB cases. The results of this study include recommendations for public awareness campaigns for MOB, integration of transnational crime subjects in the education curriculum, and so forth.

## KEYWORDS

China; Indonesia; Mail-Order Brides; Trafficking

## PENDAHULUAN

Perdagangan orang adalah bentuk perbudakan modern (*modern slavery*) yang terjadi di berbagai belahan dunia, termasuk di Indonesia. Fenomena ini tidak hanya dikategorikan sebagai pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) tetapi juga masuk pada ranah kejahatan tindak pidana yang harus dituntaskan. Selain itu, perdagangan orang juga merupakan tindak kejahatan yang telah melanggar hukum internasional karena bersifat transnasional atau lintas negara.

Definisi dari perdagangan orang cukup bervariasi, namun definisi yang dapat diterima secara internasional adalah menurut Protokol PBB untuk Mencegah, Menindak dan Menghukum Perdagangan Orang Khususnya Wanita dan Anak-Anak (*Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children*). Pada Artikel 3 (a) menyebutkan:

*Trafficking in Persons shall mean 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. Exploitation shall include at a minimum the exploitation of prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of human organs (OHCHR, 2000).*

Definisi ini sangat jelas menekankan bahwa praktik perdagangan orang merupakan sebuah proses yang tersusun secara sistematis dan menggunakan metode-metode terselubung dimana tujuan akhirnya adalah mengeksploitasi seorang manusia, atau dalam konteks ini adalah anak-anak dan wanita. *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children* merupakan salah satu dari tiga Protokol Palermo yang diadopsi oleh PBB pada Konvensi tahun 2000 untuk melawan kejahatan transnasional terorganisir (*transnational organized crime*).<sup>1</sup>

Protokol Palermo sendiri merupakan instrument global pertama yang berisi tentang rangkaian perangkat hukum dan mewajibkan semua negara untuk meratifikasi dalam rangka mencegah, menekan, dan menghukum tindak pidana perdagangan orang. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia telah mengesahkannya melalui Undang-Undang No 14 Tahun 2009.

Salah satu jenis kejahatan transnasional yang cukup dominan terjadi di Indonesia saat ini adalah perdagangan orang berkedok pernikahan (pengantin pesanan) atau dalam bahasa Inggris disebut *Mail-Order Brides*, dimana banyak perempuan Indonesia yang dijanjikan untuk menikahi pria China dengan

---

<sup>1</sup> Dua Protokol Palermo lainnya dalam melawan kejahatan transnasional terorganisir adalah *The Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*, dan *The Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunition*. Lihat <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>

kehidupan yang lebih baik namun ternyata bermuara pada tujuan eksploitasi termasuk tindakan kekerasan dalam rumah tangga. Dalam konteks ini, tujuan dilakukan pernikahan kemungkinan besar adalah untuk menutupi modus kejahatan transnasional yang direncanakan. Praktik ini juga di duga melibatkan sindikat China dan Indonesia yang secara sistematis dan terstruktur telah mengatur proses pendaftaran, perekrutan, penampungan, hingga keberangkatan ke luar negeri (Tuasikal, 2019).

Artikel ini bertujuan untuk melihat sejauh mana upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam menangani kasus pengantin pesanan (*mail-order brides*) Indonesia–China sebagai bagian dari tindak pidana perdagangan orang. Topik ini menjadi penting untuk dikaji karena selama ini Indonesia telah menjadi daerah sumber, tempat transit dan penerima *trafficking*. Tidak dapat dipungkiri bahwa ada banyak jalur perdagangan orang, namun artikel ini hanya berfokus pada jalur Indonesia–China.

Penulisan ini terbagi dalam beberapa bagian. Pertama, penulis memaparkan tinjauan literatur yang berkaitan dengan *Transnational Organized Crime* dan *Mail Order Bride*. Kedua, penulis menjabarkan metode penelitian yang digunakan dalam studi ini. Ketiga, penulis mendiskusikan pembahasan yang terdiri dari beberapa sub-bagian. Terakhir,

penulis merangkum kesimpulan dan memberikan saran.

## TINJAUAN LITERATUR

### *Transnational Organized Crime*

Wagley (2006) menjelaskan bahwa tidak ada definisi tunggal yang diterima tentang kejahatan transnasional terorganisir (*Transnational Organized Crime*). Pada tahun 1994, para peneliti mendefinisikan “kejahatan transnasional” untuk menggambarkan pelanggaran awal, pencegahan, atau efek langsung/ tidak langsung yang melibatkan lebih dari satu negara. Para ahli percaya bahwa jaringan kejahatan terorganisir transnasional sangat bervariasi dalam struktur, kekuatan, ukuran, jangkauan geografis, dan ruang lingkup serta keragaman operasi mereka.

Sementara PBB (*The United Nations*) berusaha mencari definisi yang sesuai dengan *United Nations Convention against Transnational Organized Crime* dimana kejahatan transnasional dijabarkan sebagai “kelompok terorganisir yang terdiri dari tiga orang atau lebih, yang ada untuk jangka waktu tertentu dan bertindak bersama dengan tujuan melakukan satu atau lebih kejahatan atau pelanggaran serius...untuk memperoleh, secara langsung atau tidak langsung, keuntungan finansial atau materi lainnya (*three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offenses ..... in order to obtain, directly or*

*indirectly, a financial or other material benefit*) (Edwards & Gill, 2003, hal. 22).

Andreas dan Nadelman, dikutip dalam Madsen (2009, hal. 11), mendefinisikan kejahatan transnasional sebagai “*activities involving the crossing of national borders and violation of at least one country’s criminal laws*” (kegiatan yang melibatkan aktivitas lintas batas negara dan pelanggaran pada setidaknya undang-undang pidana sebuah negara). Disisi lain, Raja Gukguk & Jaya (2019, hal. 342) mengatakan bahwa ‘Kejahatan transnasional atau *Transnational Organized Crime* (TOC) adalah fenomena jenis kejahatan yang melintasi perbatasan internasional, melanggar hukum beberapa negara atau memiliki dampak terhadap negara lain.’

Berdasarkan penjabaran diatas, sangat jelas bahwa praktik perdagangan orang dari Indonesia ke China (*Mail Order Bride*) merupakan sebuah kejahatan transnasional teroganisir karena telah melintas batas negara dan melanggar hukum kedua negara.

### **Mail-Order Brides**

Meng (1994) menjelaskan bahwa fenomena *Mail-Order Brides* (MOB) atau pengantin pesanan bukanlah hal yang baru. Fenomena ini sudah terjadi beberapa abad yang lalu. Dalam sejarahnya, MOB terjadi awal tahun 1600-an di Amerika Serikat setelah pembentukan koloni Inggris dan Prancis. Pada saat itu melakukan imigrasi ke negara Amerika Serikat merupakan suatu

kebanggaan dan sangat diagungkan oleh kedua negara tersebut karena dianggap perlu untuk kejayaan kolonial.

Hal ini mengarah pada pembentukan *International Marriage Brokers* (IMBs) atau biro jodoh pertama pada tahun 1700-an dan 1800-an. IMBs membantu wanita Eropa melakukan migrasi ke AS, Australia, dan Selandia Baru untuk melakukan pernikahan internasional atau yang saat ini dikenal dengan *Mail-Order Brides* (Directorate-General for Internal Policies, 2016).

Namun, dinamika perkembangan pengantin pesanan (MOB) telah berubah secara signifikan. Hari ini, organisasi pengantin pesanan berkembang pesat, bersifat transnasional, dan melibatkan perekrutan perempuan dari negara berkembang dan agen perkawinan di negara maju yang mencetak katalog untuk menjaring calon suami.

*Mail Order Bride* juga sering disebut dengan *Marriage Migration*. Ini adalah istilah yang digunakan oleh *International Organization Migration* (IOM) untuk kasus-kasus pengantin pesanan yang terjadi sebelumnya di beberapa negara lain selain Indonesia (Trang, 2014). Istilah *Mail-Order Brides* sendiri diungkapkan pertama kali di Indonesia oleh Kementerian Luar Negeri untuk menjelaskan kasus yang sama dengan *marriage migration* (Kemenlu, 2019a).

Berkontribusi secara signifikan terhadap perkembangan hubungan lintas batas, industri IMBs adalah cerminan dari dunia global yang modern. Katalog

pengantin pesanan yang tadinya dilakukan lewat pos telah lama digantikan oleh internet. Terlepas dari sejarah pernikahan internasional, ketakutan akan eksploitasi dan bentuk pelecehan lainnya belakangan ini mulai bermunculan ke permukaan. MOB dimanfaatkan oleh para sindikat untuk melakukan tindak kejahatan perdagangan orang.

### **METODE PENELITIAN**

Studi ini menggunakan analisa deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan dua cara yaitu studi literatur dan penelusuran data online/*internet searching*. Studi literatur dilakukan dengan mengumpulkan dan meninjau bahan materi dengan studi kasus *Mail-Order Brides* (MOB) dari Direktorat Perlindungan WNI dan BHI (Dit PWNI & BHI) Kementerian Luar Negeri RI yang secara spesifik menangani isu MOB. Sedangkan penelusuran data online difokuskan pada artikel/ website yang berkaitan dengan topik yang dikaji. Dalam studi ini, indikator yang digunakan untuk mengukur efektifitas pemerintah Indonesia dalam menekan angka kasus MOB adalah penyelesaian jumlah kasus yang dilaporkan pada periode 2015-2019, prosedur terkait penerbitan visa, ijin menikah dengan WN China dan pemberian paspor bagi WNI,serta mengajak pemerintah China

untuk bekerjasama dalam menagani kasus MOB.

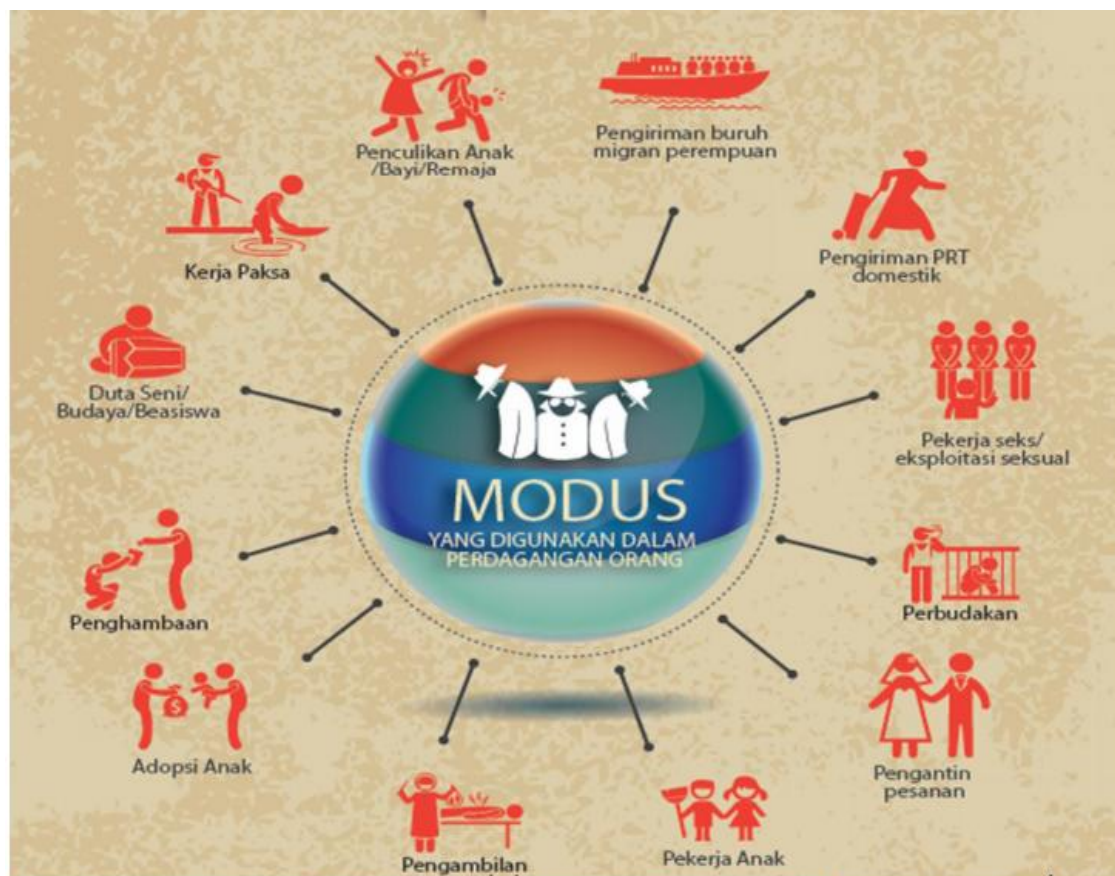
### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **Perdagangan Orang di Indonesia**

Perkembangan zaman yang didukung dengan kemajuan teknologi transportasi dan komunikasi yang semakin canggih membuat mobilitas seseorang dari satu tempat ke tempat lain menjadi sangat mudah dan mengalami peningkatan yang sangat signifikan.

Pemerintah Republik Indonesia telah mendata 2.988.552 WNI di luar negeri, dimana angka tersebut belum termasuk WNI yang belum melapor dan sudah habis izin tinggalnya/*overstay* (Kaledioskop Direktorat Perlindungan WNI, 2019).

Selain menyandang status sebagai negara dengan penduduk terbanyak nomor empat didunia, Indonesia juga termasuk negara yang rentan terhadap berbagai bentuk kejahatan perdagangan orang; baik sebagai negara pengirim, maupun transit dan negara tujuan. Menurut laporan ketua harian Satgas Gugus Tugas Menteri PPA terdapat 74.616 – 1 juta orang Indonesia diperdagangkan setiap tahunnya (Menteri PP & PA, 2016). Ada banyak modus yang digunakan dalam perdagangan orang, salah satunya adalah pengantin pesanan, seperti yang diilustrasikan pada gambar dibawah ini:



Gambar 1. Pengantin pesanan sebagai salah satu modus dalam perdagangan orang  
Sumber: Menteri PP & PA (2016)

### Kasus *Mail-Order Brides* (MOB) Indonesia – China

Pengantin pesanan atau *Mail-Order Brides* (MOB) sendiri merupakan fenomena yang baru bermunculan pada tahun 2015 di Indonesia (Menteri PP & PA, 2016). Kasus MOB di Indonesia pertama kali diungkapkan di provinsi Kalimantan Barat, khususnya daerah Singkawang dan Sambas. Berdasarkan data yang diperoleh, daerah Singkawang dan Sambas merupakan wilayah yang sering menjadi incaran para agen biro jodoh dan “mak comblang” untuk mencari serta mendapatkan calon korban MOB. Seiring berjalannya waktu, wilayah operasional agen MOB mulai menyebar ke Provinsi

Kalimantan Utara, Jakarta, Jawa tengah, Jawa Barat, Jawa Timur dan Sulawesi Tenggara (Lessy, 2006).

Di dalam praktek penipuan dengan modus MOB di Singkawang dan Sambas, korban dijanjikan akan menikah dengan warga Tionghoa yang mempunyai status sosial dan ekonomi yang tinggi. Mempelai pria dari WN Tionghoa diwajibkan membayar sekitar Rp 400 juta rupiah kepada agen biro jodoh di China. Sementara wanita WNI dibayar dengan mahar sejumlah uang sekitar Rp 20 juta oleh agen biro jodoh. Korban juga dijanjikan dapat rutin mengirimkan uang kepada keluarganya tiap bulan dan jika

merasa tidak nyaman bisa pulang dengan mudah ke Indonesia.

Kasus MOB di Indonesia dilatarbelakangi oleh beberapa aspek, dimana aspek tersebut dapat dibedakan menjadi faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal adalah kasus mempelai wanita pesanan yang disebabkan oleh aspek dari dalam negeri seperti aspek sosial, aspek ekonomi, dan aspek perizinan.

Aspek sosial merupakan hal yang perlu mendapat perhatian lebih, terutama kebudayaan yang berkembang di Indonesia. Budaya positif berupa mudah dipercaya telah dipegang erat oleh masyarakat Indonesia sejak dahulu kala. Namun pada kasus MOB, budaya positif tersebut telah menjadi celah dan peluang bagi para pelaku *trafficker* untuk mendekati diri dan mendapatkan kepercayaan calon korban. Hal ini menjadi penting karena dari beberapa kasus yang ditemukan, pelaku MOB adalah orang yang paling dekat dengan korban MOB itu sendiri, baik keluarga maupun kerabat dekat.

Aspek ekonomi termasuk dalam salah satu faktor internal dalam kasus MOB. Berdasarkan data yang diperoleh dari Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia, terdapat pemberian sejumlah uang kepada keluarga korban dan dengan syarat korban dapat mengirimkan setiap bulan dari negara asal calon suaminya. Hal ini merupakan bentuk bahwa keluarga korban MOB tergolong keluarga yang kurang mampu.

Aspek Pemberi Lisensi terkait ketentuan mengenai tata laksana

perkawinan dengan warga negara Tionghoa juga terbilang cukup mudah. Hal ini dapat disebabkan karena kelalaian saat melakukan tahapan pembuatan satu surat sebagai syarat untuk melanjutkan ke kedutaan negara asing demi kepentingan pernikahan dan beberapa izin lainnya. Selain itu, harus diakui bahwa masih ada kenakalan atau permainan yang terjadi dari pihak penguasa atau pembuat surat tunggal untuk menikah (Paparan Dit PWNI BHI dalam GT TPPO, 2019).

### **Upaya Kemenlu RI Dalam Merespon dan Menangani Kasus *Mail-Order Brides* (MOB)**

Sebagai bentuk pelaksanaan perannya dalam Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (GT TPPO) dan juga sebagai tugas utama fungsional diplomat dalam melakukan perlindungan WNI, Kementerian Luar Negeri RI melalui Kantor Perwakilan Republik Indonesia di Tiongkok memberikan perlindungan dan bantuan hukum kepada para korban sesuai dengan hukum setempat yang berlaku. Pengiriman Tim Penanganan Perkara yang terdiri dari pejabat / staf Direktorat PWNI, Polda Jabar dan Kejaksaan Jabar ke Shanghai (Oktober 2018) dan Beijing (Maret 2019) untuk bertemu dengan instansi terkait di China. Pertemuan oleh tim dimulai dari pusat, provinsi dan tingkat kota untuk mendorong peran Pemerintah China dalam menangani kasus MOB.

Tim juga melakukan pertemuan dengan para korban WNI untuk mengusut kasus MOB tersebut.

Penyidikan kasus tersebut ditindaklanjuti di Indonesia hingga akhirnya pada tanggal 2 Mei 2019, Pengadilan Tinggi Jawa Barat menghukum para pelaku perantara pengantin pesanan (warga China Gou Chang San dkk) dengan hukuman 8-9 tahun penjara atas instruksi Menteri Luar Negeri Ibu Retno L.P Marsudi. Sejak tanggal 2 September 2019, Kementerian Luar Negeri dan KBRI Beijing telah berhasil memulangkan 18 WNI perempuan yang ditetapkan sebagai korban MOB dari China (Kemenlu, 2019a).

Kementerian Luar Negeri telah memprakarsai hubungan bilateral dengan Pemerintah China terkait masalah MOB antara kedua negara. Pada tanggal 27 Agustus 2019, Menlu Retno LP Marsudi telah memanggil Duta Besar China untuk Indonesia dan Duta Besar RI untuk China, guna melihat pemahaman bersama bahwa kasus MOB adalah kasus *Trafficking in Persons* dan bukan masalah rumah tangga biasa (Laporan Dit. Perlindungan WNI, 2020).

Pada tanggal 30 Agustus 2019 di sela-sela persiapan menghadiri pertemuan tingkat menteri ASEAN ke-52, di Bangkok, Thailand, Menteri Luar Negeri RI Retno LP Marsudi melakukan pertemuan bilateral dengan Wang Yi, Menteri Luar Negeri Republik Rakyat China (Kemenlu, 2019b). Menteri Luar Negeri Retno menekankan pentingnya masalah tersebut dapat segera diatasi dan pencegahan dapat dilakukan agar tidak terjadi korban baru. Menlu Retno juga menyampaikan bahwa beliau telah memanggil Duta Besar China untuk Jakarta dan Dubes RI untuk Beijing dalam

pertemuan dengan Direktur Jenderal Urusan Konsuler Kementerian Luar Negeri China untuk membahas masalah MOB.

Dalam upaya untuk mengatasi MOB, Menlu Retno mengusulkan tiga hal yaitu: Pertama, agar 18 korban yang sudah berada di KBRI Beijing bisa segera difasilitasi untuk pemulangannya. Kedua, proses legalisasi pernikahan di Kedutaan Besar China dan juga di China agar dilakukan dengan pemeriksaan yang lebih teliti. Ketiga, kerjasama pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (Kemenlu, 2019b). Menlu Retno mengatakan beberapa tersangka telah ditangkap di Indonesia, dan membutuhkan kerja sama dari pemerintah China untuk dapat menegakkan hukum dengan menangkap agen yang beroperasi di China. Indonesia juga telah melakukan pemetaan terkait destinasi pengantin pesanan, dimana terdapat 3 wilayah provinsi tujuan di China yang menjadi lokasi MOB yakni Heinan, Hebei dan Xiangdong.

Selain itu, Kemenlu RI juga bekerja sama dengan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dan BP3TKI Pontianak untuk menggelar kampanye penyadaran masyarakat di Kalimantan Barat. Kegiatan tersebut bertujuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat sekitar tentang masalah MOB. Kegiatan yang dilakukan antara lain: Pertemuan dengan pejabat daerah; Gubernur Kalimantan Barat dan Walikota Singkawang, Talkshow interaktif di media lokal, Pontianak TV, Radio Sonora FM Kubu Raya dan Radio Duta Swara Singkawang Diskusi dengan



Redaksi Pontianak Post, dan Sosialisasi di beberapa Satuan Pendidikan (SMA) di Kota Singkawang. Menteri Luar Negeri Retno LP Marsudi mengatakan "Sebagai perempuan saya sangat sedih melihat kasus ini, karena melibatkan perempuan Indonesia yang menjadi korban, dan beberapa di antaranya masih sangat muda. Salah satu dari 7 yang ditemui oleh Menlu baru berusia 14 tahun" (Laporan Dit PWNI & BHI Kemenlu RI, 2020).

Upaya preventif lainnya yang dilakukan untuk mencegah MOB adalah kerjasama Direktorat PWNI dengan Direktorat Konsuler dalam melakukan verifikasi ketat terhadap permohonan legalisasi akta nikah tunggal yang digunakan untuk pernikahan di Tiongkok. Kemenlu RI meminta Kedutaan Besar China di Jakarta untuk memperketat proses pengesahan surat nikah sebelum menikah. Perwakilan RI di China juga melakukan wawancara dengan pasangan yang hendak menyerahkan pengesahan akta pernikahan. Meskipun belum memenuhi standar minimum, upaya yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam menangani perdagangan orang (MOB) dinilai cukup efektif sehingga Indonesia dimasukkan dalam *Tier* (kelompok) 2 berdasarkan laporan yang dikeluarkan oleh Departemen Luar Negeri AS (U.S Department of State, 2020).

#### **Upaya Kedutaan Besar China di Jakarta dan Ditjen Imigrasi Indonesia Dalam Menangani Kasus *Mail-Order Brides* (MOB)**

Dalam upaya menangani kasus TPPO dengan modus MOB khususnya untuk

WN China dan WNI, Kedubes China di Jakarta telah memperketat prosedur penerbitan visa maupun legalisasi surat keterangan menikah ataupun ijin menikah dengan WN China. Proses wawancara terkait latar belakang bagi WN China dan WNI yang akan menikah ataupun telah menikah akan diperdalam sehingga proses legalisasi perkawinan campuran akan diperketat, terutama bagi WNI perempuan asal Kalimantan Barat dan/atau Jawa Barat dan WN China laki-laki. Kedubes China di Jakarta berkoordinasi dengan Direktorat Konsuler dan Direktorat Perlindungan WNI dan BHI mengenai data WNI yang mengajukan proses legalisasi Surat Keterangan Menikah dan/atau ijin menikah dengan WN China. Kedubes China mewajibkan WNI dan WN China yang telah menikah untuk menyerahkan dokumentasi selama berlangsungnya pernikahan dalam hal proses legalisasi perkawinan campuran (Kemenlu, 2019c).

Selain itu, Ditjen Imigrasi sebagai pelaksana amanat UU Nomor 6 tahun 2011 telah berupaya untuk mengawasi semaksimal mungkin pemantauan terhadap lalu lintas orang ke dalam dan keluar wilayah Indonesia. Sebagaimana diatur dalam UU nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian bahwa "*Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara*". Tidak saja memantau saat WNA masuk kedalam negeri tetapi juga selama WNA tersebut berada didalam negeri.

Dalam upayanya untuk mencegah Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO), Ditjen Imigrasi telah melakukan prosedur penundaan pemberian paspor bagi WNI yang diduga sebagai pekerja migran *illegal – non procedural*, TPPO dan modus MOB. Ditjen Imigrasi juga membentuk tim pengawasan keimigrasian WNI untuk memantau lalu lintas WNI. Ditjen hukum juga melakukan penegakkan hukum secara sinergis dengan stakeholder pengawasan keimigrasian WNI (Bahan Paparan Ditjen Imigrasi, Kementerian Hukum dan HAM, 2019).

#### **Keberhasilan Indonesia Dalam Menyelesaikan Kasus *Mail-Order Brides* (MOB)**

Pada tahun 2015, Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia (PWNI-BHI) Kemenlu RI mendapatkan laporan 2 kasus dengan modus MOB (Paparan Dit PWNI BHI dalam GT TPPO, 2019). Tahun 2016 mengalami kenaikan jumlah kasus yang sangat signifikan yaitu terdapat 33 kasus yang dilaporkan. Upaya penanganan MOB oleh pemerintah ternyata dapat menekan jumlah kasus, dimana pada tahun 2017 turun menjadi 12 kasus.

Pada tahun 2018, angka MOB ternyata kembali mengalami peningkatan menjadi 26 kasus, dan tahun 2019 meningkat menjadi 42 kasus berdasarkan statistik laporan kasus MOB data PWNI dan BHI. Meskipun demikian, upaya maksimal dalam konteks penyelesaian kasus MOB tetap efektif dilakukan. Hal ini dapat di lihat dari total 115 kasus yang

dilaporkan pada periode 2015 – 2019 ke Direktorat PWNI dan BHI, 90 kasus dapat selesai ditangani dan korban MOB berhasil dipulangkan kembali ke Indonesia (Bahan Paparan Dit PWNI BHI dalam GT TPPO, 2019). Atau dengan kata lain, hampir 80 % kasus MOB yang dilaporkan pada periode tersebut dapat diselesaikan dengan baik. Rangkuman deskripsi ini dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1. Jumlah Kasus MOB yang ditangani dan yang telah selesai ditangani antara tahun 2015 dan 2019

Tahun	Kasus Ditangani	Kasus Selesai
2015	2	1
2016	33	31
2017	12	9
2018	26	13
2019	42	36
TOTAL	115	90

Sumber: Laporan Dit. PWNI & BHI Kemenlu

Hal ini menunjukkan bahwa upaya-upaya yang dilakukan Kemenlu RI, Kedutaan Besar China di Jakarta dan Ditjen Imigrasi Indonesia telah memberikan kontribusi yang signifikan dalam Menangani Kasus *Mail-Order Brides*. Selain itu, penulis menemukan bahwa terdapat dilemma dalam menentukan beberapa kasus MOB sebagai kasus perdagangan orang. Disatu sisi, karena pernikahan dilakukan secara sah sehingga pemerintah Republik Rakyat China beranggapan bahwa beberapa kasus MOB tersebut bukan tindak pidana

perdagangan orang melainkan hanya urusan rumah tangga. Disisi lain, MOB merupakan biro jodoh yang kemudian dimanfaatkan oleh sindikat untuk mendapatkan keuntungan dengan cara menipu orang lain, sehingga hal ini telah memenuhi unsur tindak pidana perdagangan orang dalam konteks Indonesia. Hal inilah yang kemudian membuat Pemerintah Indonesia menjadi sulit untuk melakukan pendekatan langsung kepada korban.

Untuk mengklasifikasi bahwa seseorang merupakan korban MOB dapat dilakukan dengan membedah kasus satu persatu sehingga dapat diketahui apakah kasus tersebut termasuk dalam kategori perdagangan orang atau tidak. Bareskrim POLRI (2019) mendeskripsikan seseorang yang dinyatakan terlibat dalam modus perkawinan dan bukan modus perkawinan sebagai berikut. Modus Perkawinan: a) Dijanjikan perkawinan tetapi sesampainya di negara tujuan korban malah dipekerjakan. b) Penyimpangan seksual terhadap korban. c) Transfer pernikahan/perkawinan. d) Korban merupakan anak. Sementara Bukan Modus Perkawinan: a) Perkawinan disadari dan dikehendaki dengan harapan mendapatkan calon suami yang layak/mapan. b) Perkawinan disadari untuk merubah taraf hidup yang lebih baik (kehidupan ekonomi). c) Perkawinan dilakukan secara legal dinegara tujuan.

## KESIMPULAN

Artikel ini telah melihat peran pemerintah Indonesia dalam menangani kasus pengantin pesanan atau *Mail-Order Brides*

(MOB) sebagai bagian dari fenomena perdagangan orang. Dalam penanganannya, terdapat beberapa instansi yang berperan penting, diantaranya adalah Kementerian Luar Negeri RI, Ditjen Imigrasi, dan Kedutaan Besar China di Jakarta. Penulis menemukan bahwa meskipun angka kasus yang ditangani mengalami fluktuasi antara tahun 2015 dan 2019, pemerintah Indonesia sudah efektif dalam menyelesaikan keseluruhan kasus MOB pada periode tersebut dimana hampir 80 % kasus berhasil diselesaikan (tabel 1).

Selain terjadi penurunan dalam penyelesaian kasus MOB, efektifitas lainnya dapat dilihat pada pengetatan prosedur terkait penerbitan visa dan ijin menikah dengan WN China dan penundaan pemberian paspor bagi WNI yang diduga sebagai pekerja migran *illegal-non procedural*, serta keberhasilan pemerintah Indonesia dalam melobi otoritas China untuk bekerjasama dalam menangani kasus MOB – termasuk pemulangan WNI korban MOB dari China.

Fenomena kasus MOB Indonesia-China tidak terlepas dari faktor internal maupun eksternal. Faktor internal di Indonesia sebagai faktor pendorong bagi para korban seperti permasalahan sosial, ekonomi, dan perizinan. Selain itu faktor eksternal juga turut mempengaruhi. Dalam konteks ini, pemerintah Indonesia menghadapi kendala karena kurangnya kerjasama yang efektif dari pemerintah China akibat perbedaan pandangan terhadap kasus MOB. Dalam persepektif pemerintah Indonesia, kasus MOB

merupakan tindak pidana perdagangan orang karena dilakukan dengan cara menipu korban dengan tujuan eksploitasi. Sementara bagi pemerintah China, ketika korban dari Indonesia telah melakukan pernikahan secara sah dengan pria China dan kemudian mendapat tindakan eksploitasi atau sejenisnya, maka itu bukan termasuk tindak pidana perdagangan orang. Perbedaan pandangan inilah yang kemudian diluruskan melalui beberapa pertemuan dengan China yang diinisiasi oleh Menteri Luar Negeri RI Retno Marsudi.

Menurut hemat penulis, penyelesaian kasus MOB Indonesia-China masih perlu ditingkatkan lagi dimasa depan, dan karena itu, penulis merekomendasikan lima hal. Pertama, *public awareness campaigns* sebagai solusi preventif untuk kasus MOB. Tujuan utama kampanye ini adalah untuk menginformasikan masyarakat tentang jenis-jenis perdagangan orang terutama dengan modus MOB. Kedua, integrasi mata pelajaran *transnational crime* didalam kurikulum pendidikan. Dengan dimasukkannya *transnational crime* kedalam kurikulum pendidikan wajib belajar 9 tahun diharapkan dapat memberikan alarm dini kepada generasi muda tentang bahayanya kejahatan transnasional, termasuk MOB.

Ketiga, memperketat prosedur pernikahan campuran. Diperketatnya proses legalisasi surat pada Dit Konsuler, Dit Kumham dan Kedubes China masih sebatas kebijakan. Dibutuhkan regulasi khusus yang mengatur tentang perijinan pernikahan campuran. Regulasi tersebut

juga disarankan dapat melibatkan instansi Kepolisian Daerah dalam pelaksanaannya. Keempat, optimalisasi Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (GT TPPO). Menurut laporan *Trafficking in Persons* dari AS, GT TPPO Indonesia belum optimal dalam melaksanakan tugas-tugasnya seperti yang diamanatkan oleh UU No 21 Tahun 2007. Oleh karena itu, upaya pencegahan TPPO dan pelaporan kasus TPPO yang telah diselesaikan perlu ditingkatkan. Kelima, optimalisasi Aplikasi Perlindungan WNI (Portal Peduli WNI) yang dikelola oleh Kemenlu. Banyaknya aplikasi yang dikeluarkan oleh pemerintah dapat membingungkan WNI yang berada diluar negeri, sehingga perlu adanya pengembangan satu aplikasi yang terintegrasi dan penulis menyarankan aplikasi Portal Peduli WNI yang dikelola oleh Dit PWNI dan BHI Kemenlu sebagai aplikasi tunggal yang diintegrasikan dengan instansi terkait lainnya untuk pelayanan pengaduan bagi WNI yang tinggal diluar negeri.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bahan Paparan Ditjen Imigrasi, Kementerian Hukum dan HAM. (2019).
- Bahan Paparan Dit PWNI BHI dalam GT TPPO (Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang). (2019).
- Bareskrim POLRI. (2019). *Bahan PPT Bareskrim POLRI 'Identifikasi Modus Perkawinan dalam TPPO.'*
- Directorate-General for Internal Policies. (2016). *International Marriage Brokers*

- and Mail Order Brides. *Analysing the need for regulation*. European Parliament.  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571377/IPOL\\_STU\(2016\)571377\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571377/IPOL_STU(2016)571377_EN.pdf)
- Edwards, A., & Gill, P. (2003). *Transnational Organised Crime: Perspectives on Global Security*. Routledge.
- Gukguk, R. G. R., & Jaya, N. S. P. (2019). Tindak Pidana Narkotika Sebagai Transnasional Organized Crime. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 1(3), 337–351.  
<https://doi.org/10.14710/jphi.v1i3.337-351>
- Kaledioskop Direktorat Perlindungan WNI (Warga Negara Indonesia). (2019).
- Kemenlu. (14 September 2019a). *Kementerian Luar Negeri Kembali Pulangkan WNI yang Menjadi Korban Pengantin Pesanan ke Indonesia dari Republik Rakyat Tiongkok (RRT)*.  
<https://kemlu.go.id/portal/id/read/592/view/kementerian-luar-negeri-kembali-pulangkan-wni-yang-menjadi-korban-pengantin-pesanan-ke-indonesia-dari-republik-rakyat-tiongkok-rrt>
- Kemenlu. (31 Juli 2019b). *Menlu RI Dorong Penyelesaian Permasalahan Pengantin Pesanan dengan RRT*.  
<https://kemlu.go.id/portal/id/read/498/berita/menlu-ri-dorong-penyelesaian-permasalahan-pengantin-pesanan-dengan-rrt>
- Kemenlu. (25 Juli 2019c). *Menlu Retno: Langkah Pencegahan yang Efektif Diperlukan Dalam Penanganan Mail-Order Bride*.  
<https://kemlu.go.id/portal/id/read/488/view/menlu-retno-langkah-pencegahan-yang-efektif-diperlukan-dalam-penanganan-mail-order-bride>
- Laporan Dit PWNI & BHI Kemenlu RI (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia) (2020).
- Laporan Dit. Perlindungan WNI (Warga Negara Indonesia). (2020).
- Lessy, Z. (2006). Pengantin Pesanan Pos (Mail Order Bride): Modus Operandi Human Trafficking di Indonesia. *Musāwa Jurnal Studi Gender Dan Islam*, 4(3), 337–358.  
<https://doi.org/10.14421/musawa.2006.43.337-358>
- Madsen, F. (2009). *Transnational Organized Crime*. Routledge.
- Meng, E. (1994). Mail-Order Brides: Gilded Prostitution and the legal Response. *University of Michigan Journal of Law Reform*, 28(1), 197–248.
- Menteri PP & PA. (2016). *Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (GT-TPPO)*. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia.  
<https://www.kemenpppa.go.id/lib/uploads/list/9586d-januari-rakor-tpppo-2016.pdf>
- OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights). (2000). *Protocol to Prevent, Suppress, and Punish Trafficking in Persons*.  
<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTrafficking>

- InPersons.aspx  
Trang, N. (30 Juli 2014). "Marriage Migration" Significant Factor in Trafficking in Vietnam: IOM. UN Migration.  
<https://www.iom.int/news/marriage-migration-significant-factor-trafficking-viet-nam-iom>
- Tuasikal, R. (24 Juni 2019). 29 WNI Diduga Korban "Pengantin Pesanan" di China. VOA Indonesia.  
<https://www.voaindonesia.com/a/wni-diduga-korban-pengantin-pesanan-di-china/4971075.html>
- U.S Department of State. (2020). *Trafficking in Persons Report: Indonesia*.  
<https://www.state.gov/reports/2020-trafficking-in-persons-report-indonesia/>
- Undang–Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian.
- Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2009 Tentang Pengesahan Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children.
- Wagley, J. R. (2006). *Transnational Organized Crime: Principal Threats and U.S. Responses*. CRS Report for Congress.

## TENTANG PENULIS

Ariella A. Yoteni adalah staf fungsional Diplomat Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia (Kemenlu RI). Ariella menyelesaikan studi S-1 dari Program Studi Hubungan Internasional Universitas Cenderawasih tahun 2012. Penugasan pertama di Kedutaan Besar Republik Indonesia di Madagaskar merangkap Mauritius, Seychelles dan Comoros sebagai Konsul Muda bagian Protokol dan Konsuler serta Perlindungan WNI. Ariella aktif dalam berbagai bimtek dan seminar tentang *Trafficking in Person and People Smuggling*.

## CARA SITASI ARTIKEL INI:

Yoteni, A.A. (2021). Upaya Pemerintah Indonesia Dalam Menangani Kasus Perdagangan Orang: Studi Kasus Pengantin Pesanan (Mail-Order Brides) Indonesia–China. *Papua Journal of Diplomacy and International Relations*, 1(1), 1-14. DOI : 10.31957/pjdir.v1i1.1669