

# PIRAMIDA UANG ITU ADALAH PERDAGANGAN ORANG: Eksplorasi Perempuan dan Anak Perempuan

Sri Nurherwati

## *Abstract*

*The author, a member of the National Commission on Violence against Women, presents data from the Commission on domestic violence and the trafficking of women and girls over the past dozen years (2001-2013). Through false promises of well paying jobs and the provision of false documents, the trafficking victims, often already in debt in their home of origin, are lured into further debt in their distant place of forced employment. Sexual exploitation is never far from physical and emotional violence.*

**Kata-kata Kunci:** Komnas Perempuan, korban kekerasan, perdagangan orang, pelaku kekerasan, pemalsuan, perlindungan TKI.

R direkrut saat usianya 12 tahun berdasarkan surat permandian dari Paroki Berkas yang ditemukan umur dipalsukan menjadi 21 tahun, dilengkapi surat rekomendasi penerbitan paspor, daftar nominasi calon TKI (Tenaga Kerja Indonesia) yang dinyatakan lulus seleksi, surat permohonan penandatanganan perjanjian penempatan (PP) dari PT Kurnia Bina Rizki. Surat rekomendasi penerbitan paspor.

## **Fakta Sebagai Potret Piramida Uang**

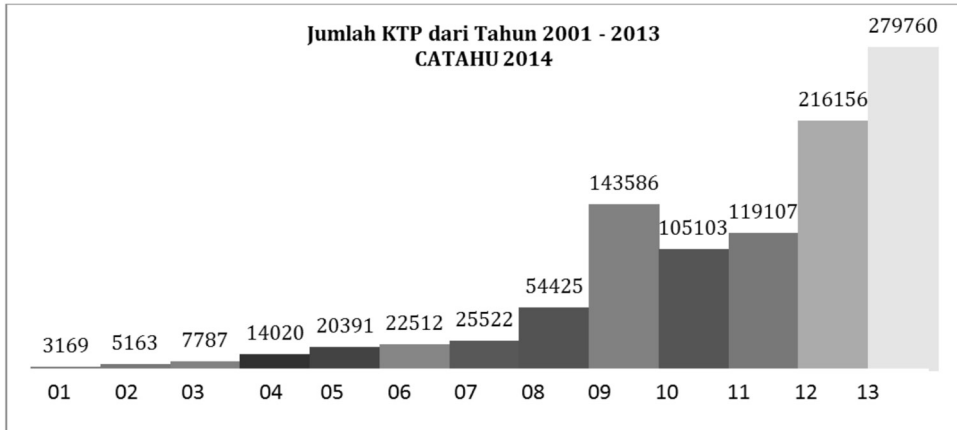
Fakta di atas sering ditemukan dalam kasus pelanggaran Undang-Undang No.39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja di

Luar Negeri, yang berpotensi bahkan cenderung menjadi jalan perdagangan orang. Pemalsuan identitas menjadi modus paling mudah mempermulus para pelaku merekrut, memindahkan, mengangkut dan membawa orang bermigrasi. Terakhir, kasus penyekapan terhadap perempuan PRT (Pekerja Rumah Tangga) di Bogor dan di Medan menyibakkan kembali modus-modus yang sama dengan tujuan memberikan kehidupan layak. Sementara advokasi perlindungan diingatkan pada urgensi perlindungan bagi PRT. Kasus ini memaparkan betapa rentannya PRT, kebanyakan adalah perempuan dan anak, menjadi bentuk dan modus perdagangan orang. Wilayah rumah tangga sesungguhnya wilayah potensi tempat kerja yang membahayakan bagi perempuan dan anak. Wilayah domestik ini sangatlah tertutup di balik pintu. Undang-Undang No.23/2004 tentang *Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga* (UU PKDRT) membuka pintu intervensi negara di wilayah domestik saat diketahui terjadi kekerasan perempuan dan anak. Namun, di luar negeri hal tersebut masih tergolong sulit bila hak berserikat dan berkumpul tidak menjadi bagian hak pekerja migran.

Perdagangan orang merupakan bentuk praktik kejahatan kemanusiaan. Harkat dan martabat manusia direndahkan hingga kehilangan hak asasi manusia. Kejahatan kemanusiaan ini mengincar kelompok rentan secara sosial, ekonomi, politik, kultural dan biologis. Korban dieksploitasi untuk menghasilkan banyak keuntungan bagi pelaku. Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 menyebutkan Perdagangan Orang, sebagai *the form of modern day slavery*. Penegasan istilah ini menunjukkan fakta bentuk perbudakan manusia di zaman modern. Bagi pelaku, korban merupakan mesin piramida uang yang menguntungkan semua pihak yang terlibat di dalamnya.

Berdasarkan pengaduan, dalam Catatan Tahunan Komnas Perempuan, selama tahun 2013 terdapat 279.760 kasus kekerasan terhadap perempuan, yang ditangani.

### *Jumlah Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2001 - 2013*



Tabel ini memperlihatkan angka korban yang mengadukan kekerasan yang dialaminya meningkat 30 persen dari tahun sebelumnya. Catatan tahunan menunjukkan kekerasan di wilayah personal merupakan kekerasan yang paling banyak terjadi khususnya kekerasan terhadap istri. Tiga angka terbesar kekerasan dalam ranah komunitas yakni perkosaan, pencabulan dan perdagangan orang. Catatan ini patut kita garisbawahi sebagai peringatan betapa menguntungkanannya perdagangan orang bagi pelaku.

Kelompok rentan merupakan target perdagangan orang. Perempuan dan anak seringkali menjadi korban perdagangan orang dengan cara dimanfaatkan situasi dan kondisinya dalam masyarakat patriarkat, dipaksa, diculik, disekap, dijerat dengan utang, ditipu, dibujuk/dirayu, atau diiming-imingi dan seterusnya, untuk dieksploitasi sebagai tenaga kerja murah dan seksual. Perempuan dan anak perempuan dijebak dalam prostitusi di jalan, pub, tempat hiburan, melayani pejabat/tokoh sebagai gratifikasi, rumah bordil, tempat pijat, melalui jalur buruh migran sebagai PRT, pegawai restoran, toko, pabrik, pertanian, perkebunan, tujuan pornografi, kurir obat terlarang dan penjualan organ tubuh, bahkan pengantin pesanan.

Berdasarkan fakta perdagangan perempuan seringkali berbentuk eksploitasi tenaga kerja dan seksual. Eksploitasi tenaga kerja lebih banyak melalui kerja PRT. Perempuan sebagai PRT, melekat konstruksi perempuan

dianggap lebih teliti, halus, sabar yang dalam dunia kerja berupah murah, mudah ditekan bahkan diancam dengan kekerasan berbasis gender sehingga mudah ditaklukkan dan pasti mudah dikendalikan. Konstruksi gender tersebut menempatkan perempuan dan anak perempuan rentan mengalami pelanggaran dan kekerasan. Perempuan pada akhirnya harus mengambil alih dalam memperbaiki taraf hidupnya. Tanggung jawab perempuan inilah yang dimanfaatkan sebagai kendali pada eksploitasi tenaga perempuan. Ketika perempuan sudah dalam kendali maka eksploitasi seksual seringkali menjadi alat kendali yang menyulitkan perempuan keluar dari kendali tersebut.

Alur perdagangan orang diawali dari tipikal kondisi daerah korban, yakni daerah miskin. Kondisi memperbaiki kehidupan menjadi alasan utama orang bermigrasi sehingga orang hilang dari desa menjadi hal biasa, dianggap bukan masalah. Berdasarkan kajian Komnas Perempuan, kekerasan yang dialami perempuan pekerja migran di daerah asal misalnya berupa pemanfaatan kondisi miskin perempuan dengan cara penjeratan utang dan pemalsuan dokumen yang mengakibatkan perempuan mengalami eksploitasi sejak awal. Perempuan pekerja migran yang sudah terjatut utang di daerah asalnya, juga ada yang masih “gagal” memperoleh penghasilan karena tidak dibayar oleh majikan dan/atau menjadi korban kekerasan di negara penempatan. Pekerja migran dan keluarganya semakin mengalami kemiskinan ketika kembali ke daerah asalnya. Keterlibatan keluarga, tokoh negeri/masyarakat/agama dalam proses mencari kehidupan layak dengan bekerja ke luar negeri cukup penting namun tidak diikuti dengan kepastian mendapatkan perlakuan dan memperbaiki kehidupan dan kesejahteraan yang layak. Pada akhirnya, pekerja migran mengalami banyak pelanggaran, kekerasan dan *trafficking*. Berdasarkan hasil pemantauan Komnas Perempuan, sering terjadi pelanggaran dan kekerasan di setiap tahapan untuk bekerja ke luar negeri yakni persiapan, masa bekerja dan kepulangan bahkan pada saat penanganan sebagai korban kekerasan dan pelanggaran normatif lainnya.

Salah satu gambaran situasi dan kondisi di atas dapat kita temukan di Kabupaten TTS sebagai salah satu daerah yang menjadi kantong kasus

migrasi. Berdasarkan dialog Komnas Perempuan dengan Para Pemangku Kepentingan di Kabupaten TTS dapat dicermati beberapa persoalan berikut:

1. Hilangnya warga masyarakat dari desa tanpa kejelasan apapun dianggap hal biasa dan wajar.
2. Warga masyarakat dan pemerintahan Kabupaten TTS memiliki pemahaman yang menyederhanakan tata cara bekerja termasuk ke luar negeri, mengabaikan kerentanan atas pelanggaran, kekerasan dan eksploitasi dalam bentuk perdagangan orang sehingga membahayakan perempuan dan anak.
3. Persoalan yang terjadi:
  - a. Masyarakat memahami bekerja ke luar negeri membantu keluarga keluar dari pemiskinan.
  - b. Tidak ada informasi yang jelas dan pasti tentang tata cara bekerja layak ke luar negeri.
  - c. Pekerja migran tidak memahami haknya sebagai warga negara dan pekerja layak di luar negeri.
  - d. Mekanisme penanganan yang tidak komprehensif.
  - e. Pemerintah menciptakan sistem bekerja layak dengan menitikberatkan pada legalitas administrasi yang menimbulkan banyak kejahatan, diantaranya pemalsuan identitas, penipuan, kekerasan seksual terhadap anak dan perempuan, dan tindakan kriminal kaum migran yang jika berhadapan dengan hukum negara tujuan mereka ditetapkan sebagai tersangka/ terdakwa/ terhukum/ narapidana.<sup>1</sup>

Situasi dan kondisi yang rentan mengundang pihak yang tidak bertanggungjawab untuk memanfaatkannya. Mengeksploitasi perempuan dan anak perempuan selalu menghasilkan keuntungan yang besar. Keuntungan ini menyebabkan kasus terkait migrasi dan perdagangan orang sangat sulit ditangani, dibongkar bahkan seringkali impunitas bagi pelaku menguat. Keuntungan ini pula yang membuat orang/masyarakat tidak mementingkan informasi yang benar. Pelanggaran dan kekerasan

---

1 Masukan draf rancangan kebijakan Peraturan Bupati di Kabupaten TTS.

yang dialaminya dianggap sebagai nasib sehingga upaya memperbaiki kondisi melemah. Pemanfaatan yang paling nyata terjadi pada perempuan secara tenaga (tenagakerja) dan seksual.

Bahkan kondisi perempuan yang sedang mengalami KDRT (Kekerasan Dalam Rumah Tangga) ataupun kekerasan terhadap perempuan lainnya tidak menjadi perhatian utama akibatnya bekerja ke luar negeri hanyalah menjadi pengalihan masalah yang berakibat pada pengulangan kekerasan yang dialami perempuan itu sendiri. Dalam pemantauan terhadap Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta 2001 (PTKIS) tidak ditemukan SOP (Standard Operating Procedure) yang memperhatikan kondisi perempuan korban KDRT/kekerasan lain untuk pulih terlebih dahulu. PTKIS (1) cenderung membiarkan perempuan yang masih trauma untuk tetap bekerja ke luar negeri. Hal ini tentu saja membahayakan perempuan korban; (2) perlindungan belum diatur secara komprehensif dan menyeluruh. Salah satunya adalah belum ada pengaturan pengakuan PRT sebagai pekerja menjadikan perlindungan sebagai nafas setengah hati dalam mendapatkan tempat kerja yang layak; (3) adanya kebutuhan peraturan pemerintah yang sampai sekarang belum diterbitkan yang terkait dengan keamanan dan kelangsungan pekerjaan mereka selama di luar negeri; (4) kurang tegasnya pengaturan kewajiban perwakilan Republik Indonesia di negara tujuan, keterkaitan antar institusi pemerintah dalam penanganan TKI secara komprehensif. Kekerasan yang sering terjadi melumpuhkan semangat penyelesaian kasus yang terjadi. Misalnya kasus Siti Hajar, Sumiyati dan Ceriati, sampai adanya kebijakan membagi HP, bahkan moratorium pun dilakukan. Akan tetapi secara faktual moratorium justru lebih menyengsarakan TKI. Jumlah pekerja migran yang tak berdokumen meningkat, terutama yang terkait dengan dokumen-dokumen jatidiri para calon pekerja migran yang semuanya diurus di dalam negeri di berbagai kantor bisnis swasta penempatan kerja ke luar negeri maupun di kantor-kantor pemerintah yang relevan. Kebijakan-kebijakan yang tidak menjawab kerangka perlindungan inilah kemudian menambah deretan persoalan bagi TKI. Pemerintah tidak memegang tanggung jawab atas perlindungan yang dibutuhkan akibat

pengalihan kepada PTKIS.<sup>2</sup>

Dalam hal eksploitasi seksual, perempuan dihadapkan pada masalah moralitas. Kekerasan yang dialaminya tidak dilihat sebagai bagian yang menempatkan perempuan dalam kondisi sulit hingga tereksploitasi. Bahkan bagaimana perempuan menyelesaikan masalah eksploitasi dan menghentikan kekerasan yang dihadapinya justru harus mengalami banyak hambatan. Lingkaran eksploitasi pada perempuan begitu kuat. Perempuan dengan tidak cukup pendidikan, informasi yang memang tidak disiapkan untuk kesejahteraan hidupnya dan sistem hukum yang diskriminatif cenderung membenamkan perempuan dalam lingkup eksploitasi. Bahkan perempuan harus berhadapan sendiri dengan dampak dan ancaman penyakit menular seksual. Namun, regulasi kita mengabaikannya. UU No.44/2008 tentang Pornografi mengabaikan situasi korban eksploitasi seksual bahkan mengkriminalkan perempuan. Pasal 8 UU Pornografi melarang orang menjadi model/objek pornografi dan mengancam hukuman cukup tinggi. UU tersebut tidak melihat perempuan sebagai model/subjek pornografi bukanlah kemauan sukarela, namun korban berbagai macam kejahatan dan pelanggaran hak asasi manusia/hak asasi perempuan (HAM/HAP). UU pornografi mengabaikan situasi korban eksploitasi seksual. Pengaturan demikian tentu saja tidak selaras dengan visi Undang-Undang No. 21/2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU PTPPO). Bahkan tidak mengenali pornografi sebagai salah satu bentuk perdagangan orang.

### **Pengalaman Terburuk dalam Hidup Korban**

Perdagangan orang berdampak buruk pada korban: perlakuan kejam, termasuk pembunuhan, pelecehan dan kekerasan fisik, seksual dan psikologis serius, dipaksa bekerja pada kondisi pekerjaan sangat berbahaya atau sengaja dianiaya sampai cacat, bahkan sampai menimbulkan cacat permanen. Pelecehan dan kekerasan seksual disertai dengan pemaksaan hubungan seksual, berakibat pada tertularnya PMS (Penyakit Menular Seksual) tertentu – termasuk HIV/AIDS. Kekerasan demikian

---

2 Naskah akademis Komnas Perempuan : Revisi UU 39/2004.

menimbulkan trauma hingga akhirnya depresi, stres dan gangguan jiwa. Kondisi korban yang tidak diintervensi pendampingan menyulitkan dalam pemenuhan hak korban. Kebenaran, keadilan dan pemulihan semakin jauh dari korban. Apalagi kalau korban penuh dengan proses hukum yang tak nyaman mengakibatkan korban lebih memilih pulang tanpa peduli dengan proses hukumnya.

Korban perdagangan orang, terutama untuk tujuan eksploitasi seksual, mempunyai trauma lebih parah. Eksploitasi seksual telah menghancurkan kualitas kehidupan, bahkan terkadang menghilangkan kehidupan dari para korban. Hancurnya kualitas hidup inilah yang seharusnya ditangani. Beberapa waktu ini perempuan Indonesia di Arab Saudi, harus menghadapi ancaman eksekusi hukuman pancung. Hukuman ini hanya dapat dilepaskan dengan membayar diyat yang diminta ahli waris. Persyaratan ini semakin memberatkan pelaku yang terancam pancung, keluarga bahkan seluruh bangsa. Pemerintah telah melakukan berbagai upaya namun penguatan diplomasi belum akurat. Beberapa waktu lalu, pemerintah telah membentuk Satgas TKI akan tetapi sistem menanggapi pelaksanaan hukuman pancung belum menjadi sistem yang kuat. Salah satu kunci memahami kondisi pekerja migran sebagai bagian psikologi diplomasi belum berubah. Memandang sebagai kriminal yang mencuri, merampok, membunuh tanpa melakukan analisis kritis atas situasinya melemahkan diplomasi dan dukungan bagi korban. Strategi utama sebenarnya terletak pada perubahan cara pandang dan penguatan analisis atas situasi yang komprehensif bahwa eksploitasi kelompok rentan merupakan piramida uang yang sungguh luar biasa menguntungkan. Oleh karena sebagai piramida maka kendali pada korban begitu kuat sehingga membuat korban berada pada situasi sulit.

### **Penanganan Korban Perdagangan Orang**

Dalam melakukan penanganan terhadap korban mesti ada filosofi penanganan. Pemahaman perempuan sebagai korban berhak mendapatkan layanan dengan mekanisme khusus. Tujuan akhir penanganan adalah menjamin hak korban atas kebenaran, keadilan dan pemulihan yang menjawab kebutuhan korban keluar dari kekerasan yg dihadapinya.



Penguatan, pemberdayaan dan dukungan bagi korban menjadi penting dalam pengambilan keputusan. Dalam UU No.21/2007 tentang PTPPO pendampingan dilakukan di tiap tingkat proses peradilan. Bahkan UU PTPPO memberikan amanat untuk melakukan layanan terpadu. Layanan terpadu adalah sarana menjawab komprehensifitas kebutuhan korban. Dalam kebijakan KPPPA (Kementrian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak) dikeluarkan Permen No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Perempuan dan Anak Korban Kekerasan terhadap Perempuan.

KPPPA menjadi *lead sector* dalam penanganan, gugus tugas dimandatkan agar mempermudah koordinasi penanganan. Namun sayang sekali, mandat-mandat UU PKDRT maupun PTPPO tak berjalan maksimal. Koordinasi bukanlah hal sulit dilakukan bila cara pandang para pemangku kepentingan fokus pada perlindungan korban dan keluarganya. Berdasarkan pengalaman pendampingan, perlindungan terhambat karena korban/keluarga dipersalahkan. Korban buta huruf, di bawah umur, keluarga menyerahkan pada pelaku karena iming-iming alasan perlindungan tidak diberikan. Bahkan bila bekerja ke luar negeri tanpa dokumen pun menjadi hambatan dalam penanganan. Sementara filosofi UU PTPPO jelas melindungi korban. Pemerintah telah meratifikasi konvensi migran yang memberikan standar perlindungan bagi pekerja migran. Standar perlindungan ini harus menjadi semangat bagi implementasi UU PTPPO. Kesepahaman, koordinasi dan kerjasama antar penegak hukum dalam memerangi perdagangan orang adalah bagaimana menjerat pelaku dengan melakukan analisa komprehensif terhadap fakta perdagangan orang yang terjadi. Pelanggaran, kekerasan dan eksploitasi haruslah dilihat secara utuh dengan keberpihakan pada korban menjadi faktor penting. Segala cara dan informasi tentang modus melakukan perdagangan orang merupakan awal dalam keberpihakan tersebut. Hal ini kemudian ditunjang dengan melakukan pelatihan penegak hukum dan petugas pendamping korban sebagai penguatan SDM. Infrastruktur lain terkait keamanan dan kontrol perbatasan perlu guna mendeteksi dan mencegah terjadinya perdagangan orang. Upaya melakukan kontrol perbatasan, pendokumentasian dan perhatian pada keluar masuk orang

dapat diperketat dengan kebijakan yang mengatur syarat, tata cara, prosedur dan penanganan sejak warga negara berniat bermigrasi hingga berangkat kerja ke luar daerahnya termasuk pengawasan sarana angkutan, pemeriksaan paspor dan visa, menetapkan standar kualitas teknis paspor dan kerjasama menetapkan validitas dokumen ketika digunakan di luar negeri. Memperkuat pelatihan bagi aparat penegak hukum, petugas imigrasi dan yang terkait guna mencegah perdagangan orang, peradilan bagi pelaku dan perlindungan bagi hak korban. Menetapkan kebijakan, program dan langkah lainnya untuk mencegah perdagangan dan melindungi korban. UU PTPPO merupakan pembaruan hukum dengan memuat definisi dan ketentuan yang komprehensif dan jelas, termasuk penjeratan utang sehingga dapat mengeliminasi multitafsir, menetapkan batas minimum khusus dari sanksi pidana yang dijatuhkan dalam putusan hakim, memuat ancaman pidana relatif berat kepada pelaku dengan ancaman yang bersifat kumulatif, memuat ancaman pidana kepada penyelenggara negara yang terlibat, memberikan perlindungan maksimal kepada korban dari reviktimisasi. Secara khusus memuat ketentuan persetujuan korban tidak menghilangkan penuntutan tindak pidana perdagangan orang. Mengkriminalisasi perbuatan memberitahukan identitas korban atau saksi kepada pihak lain; memuat ketentuan tentang perlindungan saksi dan korban dalam hukum acaranya; memuat ketentuan yang menyediakan layanan dan penanganan komprehensif bagi korban, termasuk pemulangan, rehabilitasi dan repatriasi korban; mengabaikan hukum acara pidana yg selama ini merugikan korban.<sup>3</sup>

Mandat UU 39 Tahun 2004 pun bila diimplementasikan pada akhirnya menjadi gerbang penyeleksi agar warga negara Indonesia tidak terjebak dalam perdagangan orang. Demikian rumitnya kasus perdagangan orang, maka komitmen banyak pihak memerangi menjadi kunci utama keberhasilan meminimalisir perdagangan orang.

---

3 Presentasi Damianus, Bahan Pelatihan Bagi Hakim, Jaksa dan polisi.

### **Daftar Rujukan**

Undang-Undang No.23/2004 tentang *Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga*.

Undang-Undang No.39/2004 tentang *Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja di Luar Negeri*.

Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang *Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang*.

Undang-Undang No.44/2008 tentang *Pornografi*.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Permen No. 1/2010 tentang *Standar Pelayanan Minimal Perempuan dan Anak Korban Kekerasan terhadap Perempuan*.

