

Daftar Isi

Implikasi Peningkatan Keterwakilan Perempuan Bagi Pemenuhan Kepentingan Perempuan (Studi pada DPRD Provinsi DIY)	
Machya Astuti Dewi & Saptopo B. Ilkodar	93-100
Explaining Foreign Policy Change	
Vinsensio Dugis	101-104
Legislatif Rente: Persekongkolan Politik Kepala Daerah - DPRD Sebagai Dasar Penyebab KKN di Jawa Timur	
Aribowo.....	105-114
Orientasi Aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik	
Budi Prasetyo	115-130
Pemimpin Visioner dan Kaderisasi Kepemimpinan	
Rahma Sugihartati.....	131-136
Tindakan Perdagangan Perempuan dalam Proses Pengiriman Buruh Migran di Madura	
Devi Rahayu.....	137-145
Perspektif Fenomenologi tentang Trafficking TKW	
Mustain Mashud	146-154
Lansia Terlantar: Strategi Membangun Harapan Hidup dan Citra	
Subagyo Adam.....	155-162
Industrialisasi MIGAS dan Eksistensi Masyarakat Lokal: Hasil Studi di Teluk Bintuni, Papua	
Bagong Suyanto	163-173
Program Pembangunan Kesehatan: Masyarakat Desa Wuwuharjo dalam Proyek Inovasi	
Rusydadi Suriyanto	174-180
Aksi Borong Kondom pada Pelajar di Kabupaten Pamekasan – Madura	
Yan Ariyani	181-186
Motivasi Ekoturis dalam Pariwisata Berbasis Alam (<i>Ecotourism</i>): Studi Kasus di Wana Wisata Coban Rondo, Malang	
Dian Yulie Reindrawati.....	187-192
Ilmu Manajemen Preskriptif Vs Deskriptif, Suatu Tinjauan dari Perspektif Filsafat Ilmu	
Siswanto	193-202

Tindakan Perdagangan Perempuan Dalam Proses Pengiriman Buruh Migran di Madura

Devi Rahayu¹

Fakultas Hukum, Universitas Trunojoyo Bangkalan

ABSTRACT

The government realized that the migrant labor sending could add the amount of foreign exchange obtained from migrant labors' remittance. Based on Bank Indonesia's information, the amount of remittance sent to home increased greatly in 2005. The purposes of the research were to analyze whether the process of migrant labor sending coming from Bangkalan and Sampang involved women trafficking elements, and to analyze the rules on such sending as well as to get an appropriate legal protection in order to avoid the prevalence of women trafficking. The results showed that the migrant labors from Bangkalan and Sampang experienced violence, threat, deception, mistreatment, slavery committed by their employers during their work abroad. Such things had even been undergone during the pre-departure and post-departure processes and indicated human trafficking activities. The laws on migrant workers should be given a comprehensive attention by all sides. The local government can avoid migrant worker-related problems by making policies and activity programs in the sending areas. In terms of management, the government should form local task force units which involve the government, community, and non-governmental organizations whose duty is to deal with human trafficking victims. In relation to migrant labor sending, it is hoped that the government proactively handle migrant labor cases that occur abroad.

Key words : *women, trafficking, migrant workers*

Setiap manusia berhak untuk bebas berpindah atau bermigrasi untuk memperoleh kehidupan yang lebih baik. Alasan utama setiap orang untuk melakukan migrasi adalah untuk memperoleh standart hidup yang lebih baik dari yang sebelumnya (Solidaritas Perempuan, 2000:13).

Pemerintah lewat Departemen Tenaga Kerja memahami bahwa pengiriman buruh migran keluar negeri adalah aset bagi penambahan devisa negara melalui *remittance* yang berasal dari pengiriman upah buruh migran ke Indonesia. Tidak dapat disalahkan jika Departemen Tenaga Kerja menargetkan antara tahun 1999-2004 akan mengirim sebanyak 2.800.000 pekerja formal dan informal, dengan target penerimaan devisa total sebesar US\$ 13 milyar (12,5 trilyun). Jika target ini terpenuhi, maka buruh migran menyumbang 1,8 % untuk APBN 1999-2000 sebesar Rp 219,4 trilyun. Namun hal tersebut jika kita lihat secara rasional penghasilan buruh migran dinilai sangatlah kecil jika dibandingkan dengan jumlah yang harus dikeluarkan oleh bangsa kita untuk membayar tenaga asing yang bekerja di Indonesia (Solidaritas Perempuan, 2000:143).

Adanya Undang-undang No. 39 Tahun 2004 mengenai Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, diharapkan mampu memberikan upaya perlindungan yang integral serta sistem penempatan yang lebih mudah bagi TKI. Selain itu dalam UU juga mengamanatkan untuk membentuk Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia atau BNP2TKI yang baru terbentuk pada April 2007. Secara khusus badan ini mempunyai tugas dalam menangani persoalan TKI dan mengupayakan perlindungan bagi TKI secara optimal. Keberadaan UU dan BNP2TKI diharapkan mampu memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum serta menjawab segala persoalan yang dihadapi oleh TKI.

Hal ini diperkuat dengan laporan dari *The Internasional Organization for Migran*, yang mencatat bahwa sekitar 500.000 perempuan tiap tahun menjadi korban yang kesemuanya berasal dari negara-negara miskin atau negara yang sedang berkembang dengan latar belakang pendidikan yang rendah (Stunberg, 1999:1). Karenanya banyak pihak beranggapan bahwa perdagangan perempuan

¹ Korespondensi: D. Rahayu, Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Bangkalan, Jl. Raya Telang PO BOX 2 Kamal Bangkalan.
E-mail: rechteidee@yahoo.com

adalah masalah dunia yang harus diputuskan secara bersama-sama atau diperlukannya keberadaan suatu aturan yang bersifat internasional. Namun tentunya hal tersebut harus juga diimbangi dengan aturan yang bersifat nasional yang diharapkan mampu memberikan tindakan preventif bagi tindakan perdagangan perempuan.

Menurut data yang dilansir harian Surya (2006), Bank Indonesia menyatakan bahwa hasil *remittance* yang didapatkan pada tahun 2005, tetap mengalami angka kenaikan sekitar 30%, walaupun pada tahun itu Malaysia telah menetapkan kebijakan baru tentang Keimigrasian dan menimbulkan pemulangan buruh migran secara besar-besaran. Bahkan sempat terjadi penumpukan buruh migran yang ada di Nunukan dan daerah-daerah yang berbatasan dengan Malaysia lainnya.

Dari data tersebut yang patut dicermati adalah adanya kenaikan jumlah buruh migran yang signifikan di tahun 2005 di daerah Jawa Timur. Daerah yang mengalami lonjakan pengiriman tersebut adalah Kabupaten Bangkalan dengan tingkat kenaikan 86% dan kabupaten Sampang dengan kenaikan 96%. Ini tentu sangat menarik untuk dicermati, apalagi selama ini belum banyak penelitian dan data terkait buruh migran di Madura, khususnya Bangkalan dan Sampang.

Pada bulan Oktober 2005 di Jawa Pos dikabarkan adanya 21 perempuan buruh migran berasal dari Pamekasan yang janjinya akan dipekerjakan di restoran, ternyata mereka dipekerjakan pada sektor prostitusi di Batam. Untungnya saat itu ada pihak LSM pendamping dan pihak Pemerintah Daerah yang memperjuangkan dan berhasil memulangkan ke daerah asalnya.

Pada bulan Mei 2007 Pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang dimana yang dimaksud dengan perdagangan orang adalah tindakan perekrutan, penampungan, pengiriman, pemindahan atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam Negara maupun antar Negara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplotasi.

Dari uraian tersebut diatas, maka diperlukan suatu kajian yang mendalam tentang tindakan perdagangan perempuan pada proses pengiriman buruh migran di

Madura, serta bagaimana perlindungan hukum yang telah dilakukan oleh Pemerintah serta perlindungan hukum yang sesuai guna pencegahan terjadinya *trafficking*.

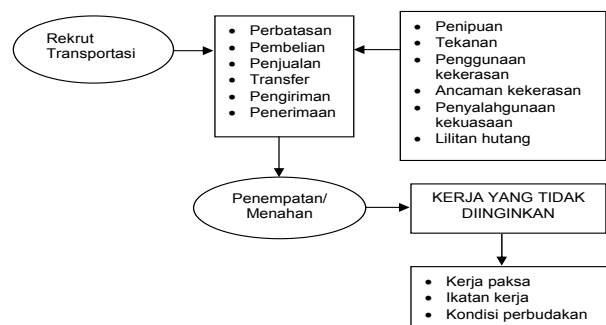
Penelitian ini akan dilakukan di wilayah Madura yang meliputi Kabupaten Bangkalan dan Sampang. Adapun yang menjadi pertimbangan penentuan lokasi penelitian adalah: 1) Karena Kabupaten Bangkalan dan Sampang merupakan kabupaten yang pada tahun 2005 telah mengalami lonjakan jumlah pengiriman buruh migran ke luar negeri, seperti yang dipaparkan sebuah harian nasional, 2) Kabupaten Bangkalan dan Sampang merupakan daerah kantong pengiriman buruh migran di Madura.

Jenis penelitian ini merupakan jenis penelitian yuridis empiris. Secara yuridis peneliti akan mencermati peraturan-peraturan yang berlaku saat ini, apakah telah dapat digunakan untuk melindungi buruh migran perempuan dari tindak perdagangan perempuan. Sedangkan secara empiris peneliti akan melakukan penelaahan terhadap proses pengiriman buruh migran di kabupaten Bangkalan dan Sampang. Yang selanjutnya akan dipilah terhadap kasus-kasus yang dialami buruh migran yang termasuk kasus *trafficking*.

Penelaahan secara yuridis empiris dilakukan dengan cara deskriptif, yang menggambarkan secara jelas mengenai proses pengiriman buruh migran di Kabupaten Bangkalan dan Sampang dalam keterkaitannya dengan tindakan perdagangan perempuan serta perlindungan hukum yang selama ini telah dilakukan oleh pemerintah terhadap buruh migran perempuan

Populasi dalam penelitian ini adalah semua *stakeholders* yang terkait dalam proses pengiriman buruh migran ke luar negeri, yaitu: 1) Pihak buruh migran dan anggota keluarganya, 2) Pihak Disnakertrans, 3) Pihak PJTKI. Adapun sampelnya diambil secara purposive, yaitu buruh migran baik yang calon buruh migran maupun mantan buruh migran yang telah ditentukan.

Unsur-unsur dari tindakan perdagangan perempuan, yaitu (Miko, 2000:15):



Penelitian ini merupakan penelitian yuridis empiris, karenanya sumber data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah: Data primer merupakan data-data yang didapatkan dari studi dan penelaahan yang dilakukan di lapangan. Untuk penelitian ini, maka data primernya didapatkan dari penggalian proses pengiriman buruh migran ke luar negeri yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan dan Sampang. Data sekunder merupakan data-data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Di dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup Peraturan Perundang-undangan. Terkait peraturan perundang-undangan yang ditelaah adalah: 1) Undang-undang No. 13 tentang Ketentuan Pokok Ketenagakerjaan, 2) Undang-undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Pengerahan TKI di Luar Negeri, dan 3) Undang-undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Adapun bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini didapat dari: 1) Teknik pengambilan data primer dalam penelitian ini dilakukan dengan mengadakan wawancara bebas yang menggunakan *interview guide*, 2) Sedangkan data sekunder didapatkan dari Perpustakaan Universitas Trunojoyo (Peraturan Perundang-undangan) dan pihak LSM pendamping serta berita yang ada di media (terkait kasus-kasus buruh migran)

Setelah dilakukan pengolahan data, maka selanjutnya analisa data yang dilakukan adalah secara *content analysis*, dengan menggunakan metode interpretasi formal, analogi dan ekstensif terhadap kasus-kasus tindakan perdagangan perempuan pada kasus-kasus yang terjadi dalam proses pengiriman buruh migran di kabupaten Bangkalan dan Sampang

Penelitian ini dilakukan di dua kabupaten yaitu Kabupaten Bangkalan dan Sampang. Untuk Bangkalan tepatnya di desa Ko'ol kecamatan Kalmpis dan desa Prancak kecamatan Sepuluh, sedangkan di Sampang adalah di desa Tlengir Laok kecamatan Ketapang dan desa Nipa Selatan Sungai kecamatan Banyuwates.

Pada masing-masing desa diambil 10 responden sehingga total keseluruhan adalah 40 responden dan ditentukan berdasarkan informasi yang didapatkan dari Tokoh Masyarakat dan Klebun di daerah setempat. Dari 40 responden, 12 TKI dapat dikategorikan sebagai TKI yang mengalami kasus, utamanya kekerasan. Kemudian dari 12 kasus tersebut 10 kasus diantaranya dapat dikategorikan sebagai kasus *trafficking*.

Namun yang patut kita cermati dari keseluruhan responden yang menjadi alasan mereka menjadi

TKI adalah karena faktor ekonomi (*pull factor*). Sedangkan *push factor* nya adalah *demonstration effect* yang dibawa oleh mantan TKI, yaitu setelah bekerja mereka membangun rumah dan hanya menceritakan kesenangan saat kerja. Belum lagi iming-iming janji yang diberikan oleh para calo.

Mengenai pengurusan dokumen, mereka tidak mengurus sendiri dokumen-dokumen yang dibutuhkan karena yang menguruskan adalah calo, sehingga 29 orang memalsukan identitasnya (KTP), yaitu mengenai minimal pendidikan. Sebagian besar responden adalah berpendidikan SD, pada hal syarat minimalnya adalah berpendidikan SMP. Pada beberapa kasus, usia TKI dituakan, karena syarat minimalnya adalah 18 tahun (Pasal 39 Kepmenakertrans No. 104 A/Men/2002).

Mengenai biaya pembarangkatan secara keseluruhan responden menyatakan bahwa mereka berangkat dengan biaya sendiri. Pada hal berdasarkan ketentuan Kepmenakertrans No.104 A/Men/ 2002 pasal 53 ayat (1) mengenai komponen pembiayaan, biaya penempatan TKI dibebankan kepada pengguna dan atau calon TKI.

Hal baru yang ditemukan oleh peneliti dari TKI yang berangkat dari Madura adalah dari 25 responden diketahui bahwa mereka ditempatkan di penampungan di Negara tujuan kerja, bukan di Indonesia. Padahal yang berhak untuk merekrut dan menempatkan hanyalah PJTKI yang tentunya berkedudukan di Indonesia sedangkan pihak Mitra Usaha (pengerah di luar negeri) hanya berhak memesan tenaga kerja yang dibutuhkan. Karena dalam kondisi tersebut posisi TKI sangat rentan menjadi korban kekerasan dan perdagangan orang.

TKI yang berangkat secara mandiri dengan tujuan Negara Arab Saudi, berangkat dengan menggunakan paspor umrah. Sedangkan TKI tujuan Malaysia dan Singapura menggunakan paspor pariwisata. Hal ini juga merupakan posisi rentan TKI, karena mereka tidak mempunyai nilai tawar dengan majikan dan sewaktu-waktu bisa menjadi korban razia aparat yang berwenang.

Perihal jam kerja, semua responden menyatakan bahwa jam kerja mereka adalah lebih dari 8 jam, bahkan beberapa TKI menyatakan bahwa mereka harus siap 24 jam nonstop jika majikannya membutuhkan.

Identifikasi Kasus

Berdasarkan definisi perdagangan perempuan yang diberikan oleh GAATW yang berasal dari

Transnational Organized Crime, Art 3 adalah semua usaha atau tindakan yang berkaitan dengan perekrutan, transportasi di dalam atau melintasi perbatasan, pembelian, penjualan, transfer, pengiriman atau penerimaan seseorang dengan menggunakan penipuan atau tekanan, termasuk penggunaan atau ancaman penggunaan kekerasan atau penyalahgunaan kekuasaan atau lilitan hutang dengan tujuan untuk menempatkan atau menahan orang tersebut, baik dibayar ataupun tidak, untuk kerja yang tidak diinginkannya (domestik, seksual atau reproduktif) dalam kerja paksa atau ikatan kerja atau dalam kondisi seperti perbudakan, dalam suatu lingkungan lain dari tempat di mana orang itu tinggal pada waktu penipuan, tekanan atau lilitan hutang pertama kali (Solidaritas Perempuan, 2000:15).

Dari definisi di atas, maka dapat kita lakukan identifikasi atas suatu tindakan yang merupakan definisi dari perdagangan perempuan berdasarkan kasus-kasus yang timbul pada TKI, yaitu:

Segala Usaha atau Tindakan

Dalam keseluruhan proses mulai dari pra pemberangkatan sampai dengan purna pemberangkatan, maka kasus yang selama ini menimpa para buruh migran adalah: 1) Pra pemberangkatan (Tagaroa, 2000:7) yang terdiri atas: a) Pemberian informasi yang bersifat tidak jujur, yaitu hanya memberikan informasi tentang para buruh migran yang telah berhasil saja, b) Banyaknya terjadi kasus pemalsuan identitas, ini dilakukan oleh pihak sponsor berkaitan dengan usia dan pendidikan terakhir TKI, c) Pemberian pinjaman uang oleh para pihak sponsor dengan pengenaan bunga yang cukup tinggi. 2) Selama di negara tujuan atau masa kerja: Berbagai macam permasalahan dialami oleh buruh migran Indonesia selama bekerja di negara tujuan.

Terkait dengan Perekrutan dan Transportasi

Perekrutan adalah suatu usaha untuk merekrut atau mengajak seseorang untuk bergabung serta melakukan suatu tindakan atau program tertentu. Perekrutan disini berkaitan dengan tindakan untuk mengajak seseorang untuk melakukan tindakan yang telah diprogramkan dengan melalui jalan bermigrasi (Prinst, 2000:27). Tindakan perekrutan disini adalah PJTKI untuk melakukan perekrutan terhadap para calon buruh migran, yang mana tindakan perekrutan ini biasanya dilakukan oleh para sponsor yang berada di daerah-daerah kantong buruh migran.

Sedangkan transportasi adalah suatu alat yang dipergunakan untuk memindahkan suatu barang atau pun orang untuk menuju suatu tempat tertentu atau dapat dikatakan suatu alat pemindahan barang atau seseorang dari suatu tempat menuju suatu tempat tertentu. Transportasi yang digunakan untuk memindahkan buruh migran Indonesia untuk dapat melintasi batas negara kita menuju negara lain dapat berupa transportasi melalui darat, laut dan udara yang kesemuanya adalah upaya dari pihak perekrut/PJTKI.

Di Dalam atau Melintasi Perbatasan

Disini masih terjadi banyak perdebatan, ada pihak yang berpendapat bahwa syarat terjadinya tindakan perdagangan perempuan adalah adanya tindakan lintas batas antara suatu negara dengan negara lain, atau melibatkan dua atau lebih negara. Pendapat yang kedua dirasa lebih fleksibel, dimana tindakan perdagangan perempuan tidak memerlukan lintas batas suatu negara, namun cukup adanya tindakan perpindahan seseorang dari daerah asalnya menuju daerah lain. Jadi tindakan perdagangan perempuan dapat terjadi di suatu negara yang proses perpindahan seseorang tersebut berada pada negara yang sama.

Karenanya dalam mendefinisikan perdagangan perempuan sangat diperlukan keleluasaan tanpa terlalu kaku atau tepat dalam mendefinisikan perbatasan. Ini sangat diperlukan menyadari bahwa perempuan yang diperdagangkan adalah korban yang sudah dipindahkan ke lingkungan asing, dipisahkan dari jaringan pendukung fisik, emosional atau dengan bahasa atau budaya yang dikenalnya.

Pembelian, Penjualan, Transfer, Pengiriman atau Penerimaan Seseorang

Tindakan pembelian dan penjualan adalah tindakan perdagangan perempuan yang digunakan untuk kegiatan prostitusi atau istri pesanan. Pengiriman adalah tindakan mengirimkan seseorang dari suatu negara menuju negara lain. Sedang tindakan penerimaan adalah tindakan menerima seseorang yang dikirim dari negara lain. Jadi disini menyangkut dua negara yaitu negara pengirim dan negara penerima.

Pada proses pengiriman buruh migran Indonesia yang terjadi adalah kegiatan yang dilakukan oleh pihak PJTKI untuk mengirim buruh migran kita ke luar negeri. Dalam kegiatan pengiriman buruh migran ini, selain PJTKI juga terkait pihak Depnaker,

BP2TKI dan imigrasi (dalam pengurusan paspor). Sedangkan kegiatan penerimaan adalah tindakan penerimaan buruh migran Indonesia di negara tujuan. Penerimaan buruh migran ini dilakukan oleh pihak wakil dari PJTKI yang ditempatkan di negara yang bersangkutan atau tenaga kerja yang telah ditunjuk oleh pihak PJTKI di Indonesia. Selain itu pihak yang terkait dalam proses penerimaan disini adalah pihak Perwakilan RI yang bertugas mendaftarkan kedatangan warga negara RI.

Dengan Penipuan, Penggunaan atau Ancaman Kekerasan, Penyalahgunaan Kekuasaan dan Lilitan Hutang

Tindakan penipuan disini dapat berupa janji palsu atau ingkar janji yang berupa ketidaksesuaian dengan kontrak perjanjian yang telah disepakati. Jadi penipuan yang dimaksud disini dapat berupa hal-hal yang berhubungan dengan kondisi kerja atau jenis pekerjaan yang harus dilakukan.

Penggunaan atau ancaman kekerasan, dimana kekerasan yang didasarkan pada Deklarasi PBB tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan adalah (LBH Apik, 2000:56): 1) Kekerasan fisik, 2) Kekerasan psikologis, 3) Kekerasan seksual, 4) Kekerasan ekonomi, 5) Perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang

Dengan Tujuan untuk Menempatkan atau Menahan Orang Tersebut, dengan Dibayar atau Tidak Dibayar

Tujuan penempatan disini adalah menempatkan para buruh migran ke tempat-tempat yang telah dijanjikan untuk dipekerjakan pada seorang/badan hukum yang merupakan pihak majikan. Begitu sampai di negara tujuan dan setelah ditempatkan di tempat kerjanya yang secara umum terjadi adalah penahanan dokumen yang dilakukan oleh majikan, ini dilakukan agar buruh migran tidak lari. Karenanya banyak buruh migran yang walaupun mendapat tindakan kekerasan tetap berada di tempat majikannya, karena dokumennya ditahan.

Untuk Kerja yang Tidak Diinginkan (Domestik, Seksual dan Reproduksi)

Kerja yang tidak diinginkan disini adalah pekerjaan yang serupa pekerjaan domestik, seksual dan reproduksi. Pekerjaan domestik dikategorikan didalamnya karena pekerjaan domestik merupakan pekerjaan yang tidak memerlukan pendidikan secara

formil dan umumnya dilakukan oleh seseorang yang memiliki pendidikan yang rendah. Pekerjaan domestik merupakan pekerjaan yang meletakkan perempuan pada kedudukan yang subordinatif.

Dalam Suatu Kerja Paksa atau Ikatan Kerja yang Kondisinya seperti Perbudakan

Pada zaman seperti sekarang ini, praktek-praktek perbudakan seperti zaman jahiliyah dulu sebenarnya sudah tidak ada lagi, karena konsepsi perbudakan saat itu adalah manusia dapat diperdagangkan dan dapat dimiliki oleh seseorang.

Namun jika kita melihat secara lebih kritis terhadap fenomena buruh migran yang bekerja di sektor domestik, pada kenyataannya banyak terjadi penyimpangan berupa beban kerja yang panjang dari ketentuan yang ada. Secara formal beban kerja yang dibebankan pada seorang pekerja domestik sebenarnya telah ditetapkan di masing-masing negara yang telah meratifikasi ketentuan ILO.

Dalam Suatu Lingkungan Lain dari Tempat Dimana Orang Itu Tinggal pada Waktu Terjadinya Penipuan, Tekanan atau Lilitan Hutang

Dalam suatu lingkungan lain artinya terjadinya keadaan kerja yang menyerupai perbudakan yang berbeda dengan tempat dimana korban mengalami kejadian penipuan atau lilitan hutang. Jadi disini terdapat dua tempat kejadian yang berbeda, yang pertama tempat dimana korban mengalami tindakan penipuan atau lilitan hutang, sedang tempat yang kedua adalah tempat dimana korban mengalami keadaan atau ikatan kerja yang menyerupai perbudakan.

Dalam kegiatan ini ada dua tempat kejadian, yaitu: 1) Negara pengirim/negara asal: Ini adalah negara Indonesia dalam hal ini daerah Kabupaten Bangkalan dan Sampang, dimana tempat terjadinya tindakan penipuan, tekanan penipuan atau lilitan hutang, 2) Negara Penerima: Ini adalah negara tempat bekerjanya buruh migran dan pada tempat ini terjadi kondisi kerja seperti perbudakan.

Dari keseluruhan unsur-unsur tindakan perdagangan perempuan, maka dari data lapangan didapatkan kasus-kasus *trafficking* yang menimpa buruh migran yang berasal dari Bangkalan dan Sampang seperti disajikan pada Tabel 1.

Jadi dapat kita simpulkan disini bahwa dalam proses pengiriman buruh migran Indonesia yang berasal dari Kabupaten Bangkalan dan Sampang yang selama ini terdapat banyak kasus yang dialami

Tabel 1.
Kasus Buruh Migran di Kabupaten Bangkalan dan Sampang Berkaitan Tindakan Trafficking

Kasus	Trafficking	Hak Asasi Manusia
a. Pemalsuan identitas (pendidikan) b. Berangkat melalui calo dengan biaya 7 juta c. Penampungan berada di Malaysia d. Keadaan penampungan tidak layak e. Tidak mengetahui isi kontrak f. Waktu kerja 24 jam g. Kekerasan oleh majikan berupa : penggunaan kata-kata kasar, ditampar dan dianiaya h. Pemotongan gaji oleh PT selama 5 bulan	1. Tindakan lintas batas 2. Adanya penipuan berupa pemalsuan identitas 3. Adanya tindak kekerasan oleh majikan 4. Adanya lilitan hutang, berupa pemotongan gaji oleh pihak PJTKI 5. Kerja paksa seperti perbudakan, berupa jam kerja yang 24 jam	Hak atas kebebasan dan keamanan pribadi termasuk perlindungan terhadap kekerasan, penghinaan (pelecehan) anggota tubuh, ancaman dan intimidasi.
a. Pemalsuan identitas b. Berangkat melalui calo dengan biaya 4 juta c. Penampungan berada di Malaysia d. Diajak berhubungan badan saat di penampungan e. Kondisi penampungan tidak layak f. Pekerjaan tidak sesuai dengan yang dijanjikan g. Paspor dibawa majikan h. Waktu kerja 24 jam i. Kekerasan oleh majikan berupa : penggunaan kata-kata kasar dan tindakan asusila j. Pemotongan gaji oleh PT selama 7 bulan	1. Tindakan lintas batas 2. Adanya penipuan identitas dan pekerjaan yg tdk sesuai dgn yg dijanjikan 3. Adanya tindakan kekerasan di penampungan dan yang dilakukan oleh majikan 4. Adanya lilitan hutang 5. Kekerasan yang dilakukan oleh majikan karena adanya posisi dominan berupa dokumen yang dibawa majikan 6. Kondisi seperti perbudakan	Hak atas kebebasan dan keamanan pribadi termasuk perlindungan terhadap kekerasan, penghinaan (pelecehan) anggota tubuh, ancaman dan intimidasi.
a. Berangkat dengan paspor wisata b. Biaya berangkat sebesar 6 juta c. Penampungan berada di Malaysia dan berada di tengah hutan d. Diajak berhubungan badan di penampungan agar cepat ditempatkan e. Tidak ada kontrak kerja f. Pekerjaan tidak sesuai dengan yang dijanjikan g. Waktu kerja 24 jam h. Kekerasan oleh majikan berupa: tindakan asusila	1. Tindakan lintas batas 2. Adanya tindak kekerasan yang terjadi di penampungan dan yg dilakukan majikan 3. Kekerasan dengan penyalahgunaan Kekuasaan atau posisi dominan (terjadi di tempat kerja/negara penerima), berupa paspor wisata dan tdk ada kontrak kerja 4. Kerja paksa atau kondisi seperti perbudakan	Hak atas kebebasan dan keamanan pribadi termasuk perlindungan terhadap kekerasan, penghinaan (pelecehan) anggota tubuh, ancaman dan intimidasi.
a. Pemalsuan identitas b. Berangkat melalui calo dengan biaya 15 juta c. Kondisi penampungan yang tidak layak d. Diajak berhubungan badan di lokasi penampungan agar cepat ditempatkan e. Waktu kerja 24 jam f. Kekerasan oleh majikan : menggunakan kata-kata kasar dan dianiaya g. Pemotongan gaji selama 5 bulan	1. Tindakan lintas batas 2. Tindakan kekerasan yg terjadi dipenampungan dan yg dilakukan majikan 3. Adanya tindak penipuan 4. Adanya lilitan hutang	Hak atas kebebasan dan keamanan pribadi termasuk perlindungan terhadap kekerasan, penghinaan (pelecehan) anggota tubuh, ancaman dan intimidasi.

Sumber: Hasil analisa penulis

oleh para buruh migran, ternyata pada kasus-kasus yang timbul disini dapat diidentifikasi sebagai tindakan perdagangan perempuan. Karena pada kasus-kasus yang timbul tersebut telah memenuhi unsur-unsur dari tindakan perdagangan perempuan.

Upaya Perlindungan Hukum Yang Telah Dilakukan

Upaya perlindungan secara hukum dalam bentuk Undang-undang memang telah ada dalam UU No 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di luar negeri. Dari konteks pemahaman tulisan sebenarnya dapat ditafsirkan bahwa keberadaan UU lebih banyak mengatur mengenai prasyarat dan tindakan teknis dari tindakan penempatan dari pada upaya perlindungannya.

Tindakan penempatan TKI ke luar negeri — yang rentan terhadap tindak perdagangan orang sebenarnya sudah diantisipasi oleh Pemerintah. Ini dapat kita lihat pada pasal 2 UU No 39 Tahun 2004 yang berbunyi, "Penempatan dan perlindungan calon TKI/TKI berdasarkan keterpaduan, persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi serta anti perdagangan manusia".

Dalam konteks UU tersebut pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberikan perlindungan pada buruh migran, yaitu diatur pada pasal 77 "1) Setiap calon TKI/TKI mempunyai hak untuk memperoleh perlindungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, 2) Perlindungan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan mulai dari pra penempatan,, masa penempatan, sampai dengan proses penempatan".

Dalam penafsiran undang-undang tersebut dapat dikatakan bahwa hak dari buruh migran adalah mendapatkan perlindungan dari Pemerintah dalam keseluruhan proses penempatan buruh migran ke luar negeri. Namun secara realitas selama ini banyaknya kasus yang terjadi pada buruh migran adalah saat mereka berada di tempat kerja/di luar negeri. Permasalahannya selama ini adalah pihak kedutaan merasa bahwa karena tidak adanya atase tenaga kerja, maka persoalan buruh migran bukan persoalan Kedutaan. Belum lagi alasan ketiadaan dana. Karenanya dalam pasal 78 ditegaskan bahwa: "1) Perwakilan Republik Indonesia memberikan perlindungan terhadap TKI di luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta hukum dan kebiasaan internasional, 2) Dalam rangka perlindungan TKI di luar negeri, Pemerintah dapat menetapkan jabatan atase ketenagakerjaan pada perwakilan Republik Indonesia tertentu, 3) Penugasan atase ketenagakerjaan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

Mengenai bentuk-bentuk perlindungan yang diberikan oleh Pemerintah yang dalam hal ini dilakukan oleh pihak Kedutaan terhadap buruh migran, berupa: (Pasal 78 UU No. 39 Tahun 2004), 1) Perlindungan selama masa penempatan TKI di luar negeri dilaksanakan antara lain; pemberian bantuan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di negara tujuan serta hukum dan kebiasaan internasional dan pembelaan atas pemenuhan hak sesuai dengan perjanjian kerja dan/atau peraturan perundang-undangan di negara TKI ditempatkan, 2) Ketentuan mengenai pemberian perlindungan selama masa penempatan TKI di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Permasalahan yang timbul dari pasal tersebut adalah bahwa dalam Peraturan Pemerintah diatur bahwa Pemerintah Daerah berkewajiban untuk menyelenggarakan dana yang dibutuhkan terhadap kasus TKI yang ditangani oleh Pemerintah Pusat, dengan asumsi bahwa daerah mendapatkan keuntungan dari *remittance*. Sedangkan Pemerintah Daerah merasa tidak memiliki kewajiban karena pengurusan izin PJTKI menjadi kewenangan pusat, dan karena pemerintah pusat memperoleh banyak uang. Tarik ulur ini tentu merugikan buruh migran yang bermasalah, karenanya banyak kasus buruh migran yang terjadi justru ditangani oleh pihak LSM/NGO.

Selain pihak Pemerintah yang berkewajiban untuk memberikan perlindungan pada buruh migran,

maka pihak PJTKI tentunya juga memiliki kewajiban yang sama. Karena secara ekonomis PJTKI jelas diuntungkan dengan proses penempatan TKI ke luar negeri. Hal ini ditegaskan pada Pasal 82 UU No. 39 Tahun 2004 yang berbunyi: Pelaksanaan penempatan TKI swasta bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan kepada calon TKI/TKI sesuai dengan perjanjian penempatan.

Secara keseluruhan di dalam UU No. 39 Tahun 2004 perihal perlindungan TKI hanya diatur dalam 8 pasal (pasal 77-pasal 84) dari total 109 pasal, karena hampir secara keseluruhan pasal lebih banyak mengatur mengenai substansi dan kebijakan teknis dari penempatan. Karenanya walaupun sudah ada UU ini, masih banyak celah hukum dan upaya perlindungan hukumnya belum dapat dilaksanakan secara maksimal oleh Pemerintah.

Konsep perlindungan selama ini yang diberikan oleh Pemerintah maupun pihak PJTKI dititikberatkan pada pemberian asuransi saja. Dalam peraturan-peraturan yang ada selama ini, Pemerintah tidak pernah mengidentifikasi perlindungan macam apa yang diberikan pada buruh migran. Kalaupun ada ternyata hal tersebut hanya bersifat formil belaka.

Ini dapat kita lihat dari banyaknya kasus yang terjadi pada buruh migran kita selama ini (yang terjadi di negara tempat bekerja), ternyata baru diketahui setelah mereka pulang kembali ke Indonesia. Itupun biasanya lebih awal ditangani oleh pihak LSM pendamping, barulah setelah terekspos dan mendapat tekanan dari berbagai pihak, Pemerintah akan melakukan tindakan.

Dapat kita lihat dalam beberapa kasus yang menimpa buruh migran, tahun 1994 sepasang suami istri dihukum gantung karena membunuh majikannya, tahun 1997 Sulika telah dieksekusi dengan tuduhan membunuh seseorang, dan ditahun yang sama Nasiroh yang bekerja di Arab Saudi mengalami nasib yang sama didakwa membunuh majikannya. Saat pemerintah menangani kasus Nasiroh, ini sudah dalam proses peradilan, artinya Pemerintah baru mengetahui dan menangani kasus buruh migran ketika hal itu sudah terekspos.

Kasus-kasus yang timbul pada buruh migran, utamanya kasus yang termasuk tindakan perdagangan perempuan, secara nyata terjadi, namun tidak dapat terselesaikan atau ditangani pihak yang berwenang karena tidak adanya pihak yang melindungi keberadaan buruh migran. Padahal pada Pasal 82 UU No. 39 Tahun 2004 terdapat kewajiban pihak PJTKI untuk memberikan perlindungan kepada TKI mulai dari pra pemberangkatan sampai purna pemberangkatan.

Sementara itu keberadaan Perwakilan RI di tempat kerja buruh migran yang dianggap dapat memberikan perlindungan pada buruh migran, ternyata hanya berfungsi secara formil saja yaitu mendaftarkan kedatangan dan kepulangan buruh migran. Jika ada buruh migran yang datang minta pertolongan, mereka akan merekomendasikan kepada pihak mitra usaha dari PJTKI. Pada kasus yang terjadi di Arab Saudi, Kedutaan Besar Indonesia berfungsi sebagai tempat penampungan bagi buruh migran yang bermasalah, tanpa ada kejelasan kapan kasusnya akan terselesaikan atau siapa yang akan memulangkan mereka. Ada tanggapan dari pejabat Deplu bagian Perburuhan, bahwa pihak Deplu ataupun Perwakilan RI tidak memiliki tugas secara khusus untuk melakukan perlindungan atau penyelesaian kasus yang timbul pada buruh migran pada khususnya, karena tugas mereka disini memberi perlindungan pada warga negara RI secara umum. Permasalahan buruh migran secara khusus ditangani oleh bagian perburuhan, inipun hanya bersifat sebagai mediator saja. Kewajiban penyelesaian masalah perburuhan tetap berada pada tenaga pihak mitra usaha PJTKI.

Kasus yang dialami oleh buruh migran yang berasal dari Bangkalan dan Sampang yang teridentifikasi sebagai tindak perdagangan perempuan terkait dengan UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban untuk bersama-sama melakukan upaya pencegahan dan penanganan. Ini dapat kita lihat dalam pasal 57 yang berbunyi: 1) Pemerintah, Pemerintah daerah, masyarakat dan keluarga wajib mencegah terjadinya tindak pidana perdagangan orang, 2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membuat kebijakan, program, kegiatan dan mengalokasikan anggaran untuk melaksanakan pencegahan dan penanganan masalah perdagangan orang”.

Usaha atau tindakan kongkrit yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mencegah dan menangani, didasari oleh pasal 58 ayat (2) yang mengamanatkan: Untuk mengefektifkan dan menjamin pelaksanaan langkah-langkah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pemerintah membentuk gugus tugas yang beranggotakan wakil-wakil dari pemerintah, penegak hukum, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, peneliti dan atau akademisi.

Terkait kebijakan daerah, memang di beberapa daerah di Jawa Timur yang merupakan kantong pengirim buruh migran telah merespon dengan telah membuat Perda yang berupaya untuk memberikan perlindungan pada TKI dan saat ini tengah berupaya

untuk membuat Perda terkait perdagangan orang. Sementara untuk Kabupaten Bangkalan dan Sampang sampai saat ini belum ada kebijakan, program, kegiatan maupun pengalokasian anggaran untuk penghentian perdagangan orang.

Gugus tugas *anti trafficking* saat ini di Provinsi sudah ada, di beberapa tempat yang merupakan pintu untuk transit, seperti di Bandara Juanda dan Pelabuhan Perak. Untuk Bangkalan yang merupakan pintu masuk dan keluarnya dari Madura, maka sebaiknya Pemerintah Daerah mempunyai gugus tugas daerah yang dapat ditempatkan di Pelabuhan Kamal. Hal ini untuk mencegah pihak-pihak *trafficker* saat akan keluar membawa korban.

Usaha perlindungan yang diberikan oleh Pemerintah Provinsi untuk mencegah terjadinya *trafficking* sebenarnya sudah ada, namun kenyataannya tidak optimal dilakukan di lapangan. Walaupun peraturannya sudah ada, namun belum mengatur secara rigid tentang fungsi maupun sanksi yang tegas yang harus ditanggung para pihak. Seperti, belum adanya gugus tugas di masing-masing daerah, serta tidak adanya sanksi tegas yang dikenakan pada pihak tekong/*trafficker* yang melakukan pengiriman buruh migran secara ilegal.

Simpulan yang dapat ditarik dari penelitian ini adalah, bahwa dalam proses pengiriman buruh migran di Bangkalan dan Sampang terdapat berbagai kasus yang timbul, terdapat unsur-unsur perdagangan perempuan yang berupa: 1) Tindakan melintasi batas, yang merupakan keseluruhan proses pengiriman buruh migran dan dilakukan dengan melintasi perbatasan wilayah Indonesia, 2) Adanya tindakan kekerasan atau ancaman kekerasan, tindakan yang terjadi selama di lokasi penampungan, 3) Adanya penipuan, berupa pemberian janji untuk diberangkatkan bekerja ke luar negeri (telah membayar sejumlah uang) tapi tidak terlaksana, 4) Lilitan hutang, buruh migran berangkat ke luar negeri dengan tanggungan hutang yang nantinya dibayar dengan uang upahnya, 5) Kekerasan dengan penyalahgunaan kekuasaan, majikan menyimpan dokumen dan bertindak sebagai pihak yang berkuasa, 6) Kerja paksa atau kondisi seperti perbudakan yang dialami buruh migran di tempat kerja.

Keberadaan peraturan tentang buruh migran selama ini sebagian besar hanya mengatur tentang proses penempatan buruh migran. Walaupun ada beberapa pasal yang mengatur mengenai perlindungan bagi buruh migran, namun pasal-pasal tersebut belum dapat dilaksanakan secara maksimal.

Perlindungan hukum yang sesuai guna mencegah terjadinya perdagangan perempuan bagi buruh

migran adalah: 1) Pembuatan *bilateral agreement* antara negara Indonesia dengan negara pengguna jasa buruh migran, 2) Pembentukan *women desk* yang menangani permasalahan buruh migran, 3) Memperluas fungsi LSM pendamping.

Daftar Pustaka

- Harian Jawa Pos (2005) *21 Perempuan asal Madura dijual di Batam*. 5 Oktober 2005
- Harian Surya (2006) *Laporan Tahunan BI Jumlah Pengiriman Uang TKI Jawa Timur Meningkat*. 2 Februari 2006.
- LBH Apik dan Pusat Studi Gender FH Unibraw (2000) Naskah akademik Peraturan Perundang-undangan tentang KDRT. Malang.
- Miko, F. T. (2000) *Trafficking in Women and Children, The US and International Respons*. Congressional Research service Report.
- Prinst, D. (2000) *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*. Jakarta: PT. Citra Aditya Bhakti.
- Solidaritas Perempuan (2000) *Dalam Praktek Panduan Melawan Perdagangan Perempuan dan Anak*. Jakarta.
- Stunberg, N. (1999) *What is Trafficking in Women and Children, What can be done*. International Organisation Report.
- Tagarora, R. (2000) *Laporan tahunan Solidaritas Perempuan*. Jakarta.