

12-30-2021

## PEREMPUAN PEKERJA MIGRAN NON-REGULER: KONFLIK HUKUM DALAM PENGATURAN PERDAGANGAN ORANG DAN PENYELUNDUPAN ORANG

Sriwiyanti Eddyono

*Faculty of Law Universitas Gadjahmada*, sriwiyanti.eddyono@ugm.ac.id

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp>



Part of the [Comparative and Foreign Law Commons](#), [Human Rights Law Commons](#), and the [Immigration Law Commons](#)

---

### Recommended Citation

Eddyono, Sriwiyanti (2021) "PEREMPUAN PEKERJA MIGRAN NON-REGULER: KONFLIK HUKUM DALAM PENGATURAN PERDAGANGAN ORANG DAN PENYELUNDUPAN ORANG," *Jurnal Hukum & Pembangunan*: Vol. 51: No. 4, Article 12.

DOI: 10.21143/jhp.vol51.no4.3301

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol51/iss4/12>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Hukum & Pembangunan by an authorized editor of UI Scholars Hub.

## PEREMPUAN PEKERJA MIGRAN NON-REGULER: KONFLIK HUKUM DALAM PENGATURAN PERDAGANGAN ORANG DAN PENYELUNDUPAN ORANG

Sri Wiyanti Eddyono\*

\* Dosen Departemen Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada  
Korespondensi: sriwiyanti.eddyono@ugm.ac.id  
Naskah dikirim: 12 Nopember 2020  
Naskah diterima untuk diterbitkan: 13 Februari 2021

### Abstract

*This paper analyzes the extent to which Indonesian law regulates the position and protection of irregular women migrant workers and the implication of the arrangement of law for irregular women migrant workers who experience human trafficking and people smuggling. This paper follows up on field findings on human trafficking in the Kalimantan border which was carried out in 2018-2019. This paper finds that there are complications in the regulation on laws and regulations, related to the regulation of Irregular Migrant Workers. Even though the law which is based on international conventions explicitly regulates Non-Regular Migrant Workers (Migrant Workers Convention 1990) and acknowledges the existence and problems of Women Non-Regular Workers (CEDAW), other laws ignore the regulation of trafficking in persons but as problematic migrant workers/PMI.*

*Keywords: irregular migrant workers, women migrant worker, migrant workers with problems, deportation, trafficking in persons, people smuggling.*

### Abstrak

Tulisan ini menganalisis tentang sejauhmana hukum mengatur posisi dan perlindungan terhadap perempuan pekerja migran di depan hukum di Indonesia dan apa implikasi dari pengaturan terhadap Perempuan Pekerja Migran Non reguler yang mengalami perdagangan dan penyelundupan orang. Tulisan ini menindaklanjuti temuan lapangan tentang perdagangan orang di perbatasan Kalimantan yang dilakukan di tahun 2018-2019. Tulisan ini menemukan bahwa ada komplikasi pengaturan hukum dan peraturan perundang-undangan, terkait peraturan Pekerja Migran Non-Reguler. Walaupun di dalam UU yang bersumber pada konvensi internasional secara tegas mengatur Pekerja Migran Non-Reguler (Konvensi PekerjaMigran 1990) dan mengakui keberadaan dan problem tentang Perempuan Pekerja Non-Reguler (CEDAW), namun hukum lainnya mengabaikan pengaturan PMI non-reguler. Implikasinya adalah pengalaman perempuan PMI non-reguler yang mengalami berbagai praktik perdagangan orang tidak dianggap sebagai kasus perdagangan orang melainkan sebagai TKI/PMI bermasalah.

Kata Kunci: pekerja migran non-reguler, perempuan pekerja migran, TKI bermasalah, deportasi, perdagangan orang, penyelundupan orang.

## I. PENDAHULUAN

Keberadaan pekerja migran non-reguler diprediksikan cukup besar. International Organization Migration mendata bahwa ada sekitar 58 juta pekerja migran non-reguler/tidak berdokumen.<sup>1</sup> Mereka dianggap sebagai pekerja migran ‘ilegal’ karena beberapa kondisi seperti: masuk ke dalam suatu negara secara tidak sesuai dengan prosedur yang ditetapkan oleh hukum imigrasi di negara tersebut, mereka di suatu negara namun melampaui jangka waktu yang dibenarkan oleh visa, dokumen perjalanan (*paspor*) sudah tidak berlaku, atau karena mereka bekerja secara tidak tercatat sebagai pekerja oleh hukum ketenagakerjaan di negara asing. Data ini cukup tinggi, setidaknya  $\pm$  sepertiga dari jumlah populasi pekerja migran di dunia yang mencapai angka 150,3 juta.<sup>2</sup>

Indonesia menyumbang data pekerja migran non reguler di tingkat global. Bank Dunia mencatat bahwa ada 9 juta pekerja migran Indonesia yang bekerja di luar negeri dengan tujuan utama adalah Malaysia, Arab Saudi, Cina, Hong Kong dan Singapura dimana 48% Pekerja Migran Indonesia bermigrasi secara non-prosedural.<sup>3</sup> Diperkirakan 70 persen dari pekerja migran non-prosedural adalah perempuan.<sup>4</sup>

Indonesia juga telah meratifikasi Konvensi Anti Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) dalam UU No. 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi CEDAW. General Recommendation CEDAW No. 26 tentang Pekerja Migran (GR CEDAW 26) menjelaskan adanya situasi-situasi khusus yang dialami oleh pekerja migran perempuan khususnya ketika bekerja di luar negeri dengan tidak memegang atau memiliki dokumen kerja ataupun dokumen identitas. Posisi tidak berdokumen ini (*undocumented*) menyebabkan mereka melalui proses perbatasan dengan secara tidak biasa/non reguler (*irregular*) ataupun tidak mengikuti prosedur yang lazim (*unprocedural*/tidak prosedural). Menurut Komite CEDAW melalui GR CEDAW 26, kondisi tidak berdokumen dan tidak prosedural ini menjadikan mereka rentan untuk dieksploitasi oleh pihak lain. Komite CEDAW juga mengindikasikan bahwa posisi perempuan PMI yang non-reguler kerap diawali dari adanya rekrutmen yang non prosedural.

Terkait dengan perlindungan pekerja migran non-reguler, Indonesia telah meratifikasi Konvensi Pekerja Migran 1990 sejak adanya UU No. 6 Tahun 2012 tentang Ratifikasi Konvensi Pekerja Migran. Ratifikasi ini merupakan komitmen bahwa pemerintah memberikan perlindungan terhadap pekerja migran tanpa melihat posisinya sebagai PMI reguler maupun non-reguler. Namun demikian, ketidakjelasan bagaimana menerjemahkan perlindungan terhadap PMI non-reguler dan reguler masih

---

<sup>1</sup>Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC) International Organization for Migration, 2018, Global Migration Indicator 2018, Insight from Insights from the Global Migration Data, acces [www.migrationdataportal.org](http://www.migrationdataportal.org), Berlin, GMDAC IOM yang dikutip pula dalam Sri Wiyanti Eddyono, 2020, Laporan Penelitian Profil Perdagangan Orang Di Daerah Perbatasan Kalimantan-Studi pada Kabupaten Sanggau, Sambas, Kapuas Hulu dan Nunukan, IOM Jakarta, hlm 2,

<sup>2</sup>*Ibid.*

<sup>3</sup> Bank Dunia, Pekerja Global Indonesia, Antara Peluang Dan Resiko. 2017. <http://documents.worldbank.org/curated/en/820641511876199851/pdf/121691-WP-P159694-PUBLIC-IndonesiasGlobalWorkersJugglingOpportunitiesRisks-BAHASA-INDONESIAN.pdf>, diakses tanggal 3 April 2020.

<sup>4</sup> <http://documents1.worldbank.org/curated/zh/820641511876199851/pdf/121691-WP-P159694-PUBLIC-IndonesiasGlobalWorkersJugglingOpportunitiesRisks-BAHASA-INDONESIAN.pdf> diakses pada tanggal 5 November 2020.

terlihat sebagaimana ditemukan oleh Wayne Palmer dan Antje Missbach dalam konteks umum<sup>5</sup> maupun Eddyono dalam konteks yang spesifik pada perempuan pekerja migran.<sup>6</sup> Eddyono dalam penelitiannya di berbagai wilayah perbatasan Kalimantan dan Malaysia menemukan Pemerintah meletakkan posisi pekerja migran non-reguler sebagai Tenaga Kerja Indonesia (TKI)/PMI bermasalah. Kategori TKI/PMI bermasalah berbeda-beda dari satu instansi dan instansi berikutnya. Tidak ada identifikasi lebih lanjut mengapa mereka menjadi TKI bermasalah baik karena sistem pendataan di luar negeri dan dalam negeri antar instansi yang berbeda-beda maupun karena cara pengambilan data yang tidak berorientasi menggali lebih lanjut persoalan yang dimiliki oleh PMI. Eddyono menemukan bahwa diantara PMI yang dianggap bermasalah, mereka adalah juga korban perdagangan orang. Posisi mereka diletakkan sebagai PMI bermasalah ketimbang korban perdagangan atau eksploitasi kerja meletakkan mereka diperlakukan berbeda.<sup>7</sup> Berdasarkan data IOM dalam rentang waktu 2005 hingga 2017 terdapat sekitar 8,929 korban perdagangan orang di Indonesia.<sup>8</sup> Data ini diperkuat dengan data BNP2TKI melaporkan 2014-2018 terdapat 22.768 pengaduan dari PMI dan anggota keluarganya dimana dari pelaporan tersebut terdapat 7.069 kasus yang terkait dengan perdagangan orang.<sup>9</sup> Sementara itu, praktek perdagangan dan penyelundupan orang yang dialami oleh Perempuan PMI non-reguler relative tidak terdata dan tidak terdokumentasi.

Indonesia telah memiliki UU No. 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI 2017). UU ini dianggap memiliki pengaturan yang lebih baik bagi pekerja migran yang mencakupi perlindungan sejak mulainya pra pemberangkatan, pemberangkatan dan di lokasi kerja.<sup>10</sup> Selain itu, Indonesia telah memiliki berbagai peraturan termasuk peraturan pidana terkait perdagangan dan penyelundupan orang yang meliputi: UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU TPPO), UU No. 14 Tahun 2009 tentang Pengesahan Protokol Untuk Mencegah, Menindak, dan Menghukum Perdagangan Orang, Terutama Perempuan dan Anak-Anak (UU Pengesahan Protokol Perdagangan Orang); UU No. 15 Tahun 2009 tentang Pengesahan Protokol Menentang Penyelundupan Migran Melalui Darat, Laut, dan Udara (UU Pengesahan Penyelundupan Migran), UU No 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (UU Imigrasi). Hanya saja hadirnya berbagai peraturan di atas masih dipertanyakan khususnya dalam melindungi Pekerja Migran Non Reguler, khususnya perempuan.

Penelitian ini mengkaji: *pertama*, sejauhmana hukum dan peraturan perundang-undangan memberikan perlindungan kepada Perempuan PMI dengan status non reguler termasuk skema perlindungan yang ada berdasarkan hukum dan *kedua*, bagaimana hukum pidana berinteraksi dengan berbagai kebijakan lainnya dalam penanganan kasus perdagangan orang dan penyelundupan orang yang terkait Perempuan Pekerja Migran Non Reguler.

---

<sup>5</sup> Wayne Palmer & Antje Missbach. *"Enforcing Labour Rights of Irregular Migrants in Indonesia"*, (Third World Quarterly, 2019). Hlm 908-925.

<sup>6</sup> *Op.cit.*, Sri Wiyanti Eddyono.

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 115.

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 3.

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 4.

<sup>10</sup> Sri Wiyanti Eddyono, Anis Hidayah, Susilo Andi Darma, Siti Badriyah, dan Nur Harsono, *Gerakan Advokasi Legislasi untuk Perlindungan Pekerja Migran Indonesia*, Jakarta: Migrant Care, Law, Gender and Society Study Center FH UGM (2020), hlm 157.

## II. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan untuk mengambil data yang digunakan dalam penulisan ini adalah normatif non dogmatis yang disandarkan dari refleksi terhadap temuan lapangan dari penelitian sebelumnya dibawah kordinasi oleh penulis. Penelitian yang dimaksud adalah Penelitian Perdagangan Orang di Daerah Perbatasan Kalimantan Indonesia oleh IOM.<sup>11</sup> Penelitian ini melanjutkan analisis terhadap hasil temuan penelitian yang dilaporkan dengan memperdalam aspek tertentu dan termasuk penambahan kajian lebih mendalam dari aspek hukum. Penelitian di Kalimantan yang telah dilakukan dengan berbagai metode penelitian empiris dan normatif, wawancara dengan korban perdagangan orang atau PMI non reguler, wawancara dengan berbagai *stakeholder* yang menangani PMI non reguler dan korban perdagangan orang, dan kelompok diskusi terarah yang dilakukan di empat wilayah yang diteliti. Penulis menganalisis dari *fieldnote* atau transkrip wawancara dan FGD yang pernah dilakukan. Penelitian ini tidak secara khusus bicara konteks persoalan perempuan pekerja migran non prosedur di Kalimantan, namun kasus-kasus yang dijadikan contoh adalah kasus-kasus yang ditemukan selama penelitian lapangan di Kalimantan. Peneliti hendak melakukan *disclaimer* apa yang dianalisis dalam tulisan ini adalah analisis personal dan menjadi tanggung jawab peneliti sepenuhnya.

## III. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

### 3.1. Keterhubungan antara Pekerja Migran Non Reguler, Perdagangan Dan Penyelundupan Orang

Di tingkat global ada kontenstasi pemikiran terkait cakupan pekerja migran reguler dan non-reguler dan keterhubungan antara perdagangan orang dan penyelundupan orang terutama dalam konteks pekerja migran non-reguler. Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (1990) (Konvensi Pekerja Migran 1990) secara khusus menyebutkan tentang keberadaan para pekerja yang tidak memiliki dokumen atau yang berada dalam situasi tak-reguler. Pekerja migran dianggap sebagai tidak berdokumen atau berada dalam situasi non-reguler jika mereka tidak memiliki dokumen atau masuk ke dalam suatu negara tujuan, bertempat tinggal dan melakukan aktivitas yang dibayar di Negara tujuan kerja, namun tidak sesuai dengan hukum Negara tersebut.

Dari beberapa studi sebelumnya diindikasikan ada beberapa kondisi yang dapat menyebabkan seorang perempuan pekerja migran menjadi pekerja migran non reguler. Kasim and Mat Zin dalam Ridwan Wahyudi mengidentifikasikan beberapa kategori pekerja migran tidak berdokumen yang antara lain: *Pertama*, pekerja migran masuk secara prosedural dengan menggunakan paspor dan dokumen kerja yang valid namun ketika masa berlaku paspor dan dokumen kerja berakhir dokumen tersebut tidak diperpanjang. *Kedua*, pekerja migran memiliki dokumen kerja namun nama pemberi kerja berbeda dengan apa yang ada di dalam dokumen kerja. *Ketiga*, pekerja masuk secara legal ke dalam suatu negara dengan menggunakan paspor, namun ketika berada di luar negeri melakukan pekerjaan tanpa ada dokumen kerja. *Keempat*, seseorang tidak memiliki paspor ketika masuk ke negara tujuan kerja, dan keenam, memiliki

---

<sup>11</sup> Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dikoordinir oleh Sri Wiyanti Eddyono yang telah diterbitkan laporan penelitian dalam Sri Wiyanti Eddyono, 2020, Laporan Penelitian Profil Perdagangan Orang di Daerah Perbatasan Kalimantan-Studi pada Kabupaten Sanggau, Sambas, Kapuas Hulu dan Nunukan, IOM Jakarta.

paspor dan dokumen kerja namun data identitas di dalam paspor dan dokumen kerja tidak benar atau dipalsukan.<sup>12</sup> Eddyono menegaskan bahwa perempuan pekerja migran tidak berdokumen/non reguler tidak selalu dan tidak semua mengalami perdagangan orang.<sup>13</sup> Ada pekerja migran perempuan yang berangkat tidak secara prosedural disebabkan ketidakpahaman prosedur yang ada dan ada anggapan prosedur membutuhkan waktu yang lama. Namun kondisi mereka yang tidak berdokumen menjadi rentan dieksploitasi. Eddyono juga menemukan bahwa keadaan yang menyebabkan pekerja migran perempuan tidak berdokumen bukan karena mereka tidak memiliki dokumen paspor atau dokumen kerja tapi dokumen mereka dikuasai oleh pihak lain. Penguasaan dokumen oleh pihak lain menjadikan mereka dalam kondisi tidak bisa berbuat apa-apa.<sup>14</sup>

Rujukan tentang perdagangan orang, pencegahan perdagangan orang dan bagaimana negara merespon perdagangan orang bersumber pada Protokol Tambahan Konvensi PBB tentang Kejahatan Terorganisir yang bersifat Transnasional (Protokol Palermo 2000). Protokol ini disepakati secara internasional pada tahun 2000 dan mengatur secara khusus tentang Pencegahan, Penanganan dan Penindakan Perdagangan Orang khususnya yang terjadi pada perempuan dan anak.<sup>15</sup>

Istilah perdagangan orang di dalam Protokol Palermo menekankan pada tiga elemen atau kategori yang disebut sebagai perdagangan orang yaitu, *pertama*, kegiatan-kegiatan yang meliputi perekrutan, pengangkutan, pengiriman, penampungan, atau penerimaan orang; *kedua*, kegiatan-kegiatan tersebut dilakukan dengan ancaman atau penggunaan kekerasan atau bentuk lain dari paksaan, penculikan, penipuan, penyesatan, penyalahgunaan kekuasaan atau keadaan rentan atau pemberian atau penerimaan pembayaran atau keuntungan untuk mendapatkan persetujuan dari seseorang yang memiliki kekuasaan atas orang lain; *ketiga*, dengan tujuan eksploitasi.<sup>16</sup> Eksploitasi yang dimaksud adalah meliputi eksploitasi seksual baik dalam pelacuran paksa atau perbudakan seksual atau bentuk lainnya dan eksploitasi tenaga kerja.

Sementara istilah penyelundupan manusia khususnya migran dapat dilihat pada Protokol Menentang Penyelundupan Migran melalui Darat, Laut, dan Udara, Melengkapi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi (selanjutnya disebut Protokol Anti Penyelundupan Migran) 2004. Protokol ini mendefinisikan Penyelundupan Migran sebagai berikut: "...pengadaan, untuk mendapatkan, secara langsung atau tidak langsung, keuntungan finansial atau lainnya, dari masuknya seseorang ke Negara Pihak secara ilegal, dimana orang tersebut bukanlah warga negara atau penduduk tetap." Istilah yang sangat penting dalam protokol ini adalah Istilah "*Illegal entry*" yang merujuk pada

---

<sup>12</sup> Ridwan Wahyudi, "Illegal Journey: The Indonesian Undocumented Migrant Workers to Malaysia", *Jurnal Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada (Populasi)*, 2017.

<sup>13</sup> *Op.cit*, Sri Wiyanti Eddyono, hlm. 116 .

<sup>14</sup> *Ibid*.

<sup>15</sup> Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Diadopsi dan dibuka untuk tandatangan, ratifikasi ataupun akses oleh General Assembly, resolution 55/25 pada 15 November 2000.

<sup>16</sup> Terjemahan resmi sebagai lampiran dari UU No. 15 Tahun 2009 Tentang Pengesahan Protokol Menentang Penyelundupan Migran Melalui Darat, Laut, dan Udara (UU Pengesahan Penyelundupan Migran).

aktivitas yang melewati perbatasan tanpa memenuhi persyaratan termasuk dengan tanpa dokumen atau dokumen dengan identitas yang palsu.<sup>17</sup>

Terhadap definisi perdagangan orang dan penyelundupan manusia (migran) ada beberapa perbedaan pandangan terkait dengan keterhubungan antara keduanya. Ford, Lyons, and Van Schendel<sup>18</sup> melihat adanya tumpang tindih antara kerangka atau lingkup dari perdagangan orang dan penyelundupan manusia. Mereka berpendapat perlu ada perbedaan antara kedua istilah; yaitu dengan berfokus pada ‘cara’ dan ‘tujuan’. Jika seseorang masuk ke suatu negara diikuti dengan ancaman atau penggunaan kekerasan atau bentuk lain dari paksaan, penculikan, penipuan, maka jelas hal itu ‘cara’ yang masuk dalam kategori perdagangan orang. Sebaliknya, jika seseorang masuk secara non reguler namun tidak diikuti dengan cara-cara di atas maka termasuk penyelundupan orang.<sup>19</sup> Demikian pula, menurut Ford, Lyons dan van Schendel, eksploitasi adalah tujuan yang khas dari perdagangan orang. Oleh karena itu Ford, Lyons, and van Schendel<sup>20</sup> menegaskan adanya dua pendekatan yang perlu dibangun oleh setiap negara seperti pendekatan dalam penyelundupan orang yang tekanan kebijakannya adalah kebijakan keamanan melalui kontrol perbatasan. Pendekatan keamanan ini tujuannya adalah kepentingan kedaulatan negara dalam menjaga keamanan di perbatasannya. Sementara dalam konteks perdagangan orang arah kebijakan negara seharusnya lebih ditekankan pada perlindungan korban yang tereksplotasi ketimbang pada penataan border dan kebijakan imigrasi.

Bassiouni memiliki pendapat yang berbeda. Menurut Bassiouni,<sup>21</sup> dalam penyelundupan orang pun termaktupi adanya elemen paksaan dan tujuan eksploitasi. Bassiouni menganalisis penyelundupan manusia adalah tindakan yang berkelanjutan (kontinu) dari tindakan paksaan dan eksploitasi walaupun terlihat seolah-olah ada unsur kemauan sendiri dan menjadi korban dari dirinya sendiri (*victimless crime*).<sup>22</sup> Para pekerja migran ini melakukan migrasi dengan jalan tidak biasa (non reguler) dengan tujuan tertentu, baik karena ada masalah di daerahnya (apakah karena perang, bencana, kemiskinan), hendak bersatu dengan keluarga yang sudah terlebih dahulu di negara lain, atau alasan lainnya. Dalam kondisi tersebut mereka dieksplotasi dengan cara mengeluarkan dana yang berlebih dari dana dalam kondisi normal, mengalami kondisi-kondisi penampungan yang tidak memadai dan transportasi yang beresiko, bahkan mengalami perkosaan. Oleh karena itu Bassiouni dikutip pula dalam laporan IOM, menegaskan bahwa penyelundupan manusia dapat juga menjadi bagian dari proses perdagangan orang.<sup>23</sup>

Pandangan lainnya adalah Thiemann<sup>24</sup> yang secara spesifik menganalisis gender dan migrasi yang beresiko terhadap perdagangan orang dan penyelundupan manusia.

<sup>17</sup> Lihat Pasal 3 b, dan c Protokol Tambahan Penyelundupan Migran.

<sup>18</sup> Ford, M., Lyons, L., van Schendel, “*Labour Migration and Human Trafficking: An Introduction*”, In Willem van Schendel, Lenore Lyons, Michele Ford (Eds.), *Labour Migration and Human Trafficking in Southeast Asia: Critical Perspectives*, (Pp. 1-22),” (2012) London and New York: Routledge; yang dikutip pula oleh Sri Wiyanti Eddyono, hlm 11.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Bassiouni, Cherif M., et all “Addressing International Human Trafficking in Women and Children for Commercial Sexual Exploitation in the 21st Century”, *Revue internationale de droit pénal* 2010/3 Vol. 81 (2010): 417–491, yang dikutip pula oleh Sri Wiyanti Eddyono, hlm 11.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Thiemann, Inga K. “*Human Trafficking as a Migration Crisis: Gender, Precariousness, and Access to Labor Rights*”, In by Cecilia Menjivar, Marie Ruiz, and Immanuel Ness,” *The Oxford Handbook of Migration Crises*, Oxford. (2019).

Thiemann melihat ada kerentanan spesifik yang dialami oleh perempuan yang bermigrasi untuk bekerja baik karena jenis kelaminnya sebagai perempuan dan sebagai pekerja migran. Perempuan yang bermigrasi ke luar negeri kerap hanya mendapati pekerjaan-perkerjaan yang bersifat rendah dan relatif tidak lagi dipilih oleh pekerja laki-laki seperti: pekerja rumah tangga, pelayanan dan pemeliharaan (*care*) dan di industri seks. Di banyak negara, wilayah kerja ini merupakan wilayah yang relatif tidak diatur di dalam hukum ketenagakerjaan dan dianggap sebagai pekerjaan informal. Hal ini karena baik kebijakan ketenagakerjaan di banyak negara pun cenderung diskriminatif dan tidak sensitif gender. Dampaknya, pekerjaan informal tidak mendapatkan status keimigrasian resmi. Merujuk pada Elias, dalam proses migrasi tenaga kerja, identitas gender perempuan digunakan sebagai komoditas untuk dijual dalam pasar internasional.<sup>25</sup>

Karena kondisi tersebut, pekerja migran masuk ke negara tujuan secara non-reguler. Perempuan pekerja migran yang bermigrasi dengan cara non-reguler sangat rentan mengalami berbagai bentuk eksploitasi di negara tujuan. Statusnya sebagai pekerja migran non-reguler membuat ia tidak punya pilihan untuk mendapatkan pekerjaan yang lebih baik. Walaupun perempuan dapat bermigrasi secara reguler ke suatu negara, tidak serta merta ia mendapati jaminan perlindungan karena pekerjaan yang dilakukan adalah pekerjaan yang terbilang informal.<sup>26</sup>

Dengan demikian, menurut Thiemann<sup>27</sup> sangatlah riskan memilah antara penyeludupan, perdagangan orang dan migrasi ketenagakerjaan. Untuk menghindari jeratan hukum para pekerja migran non-reguler bekerja dan cenderung mempertahankan pekerjaannya yang diberikan pemberi kerja yang cenderung mengeksploitasi pekerja karena tahu status pekerja tersebut. Ketika kasus dianggap sebagai kasus penyeludupan maka dianggap sebagai pelanggaran terhadap kebijakan imigrasi. Hal ini berbeda jika kasus dianggap kasus perdagangan orang. Mereka yang mengalami perdagangan orang mendapat perlindungan dan simpati sementara mereka yang mengalami penyeludupan mendapatkan masalah yang lebih berat. Konsekuensi dari pelanggaran kebijakan imigrasi dan emigrasi adalah pekerja dideportasi atau bahkan diproses secara hukum dan mendapatkan hukuman penjara. Situasi ini menimbulkan siklus eksploitasi yang berkelanjutan. Selanjutnya Thiemann berpendapat pemisahan yang tegas antara perdagangan orang dan penyeludupan migrasi adalah tentang seberapa toleransi terhadap tingkatan eksploitasi yang dialami oleh pekerja migran perempuan dan eksploitasi itu dapat dilihat dari apakah bagi mereka yang memanfaatkan pekerja migran atau bagi pekerja migran yang mengalami eksploitasi itu sendiri. Oleh karena itu Thiemann berpendapat pemilahan yang tegas isu perdagangan orang dan isu migrasi meletakkan perempuan pekerja migran menjadi lebih rentan.

### **3.2. Hukum dan Kebijakan Terkait Perempuan Pekerja Migran Non Regular**

Ada tiga kategori hukum dan kebijakan yang dianalisis di dalam bagian ini. Pertama, pengaturan secara khusus tentang perlindungan perempuan pekerja migran non-reguler yang diatur pada aturan hukum nasional yang didasarkan pada konvensi internasional. Kedua, pengaturan umum di dalam UU khusus pekerja migran baik di dalam UU PPTKILN dan UU PPMI. Ketiga, pengaturan hukum pidana khusus di dalam UU TPPO dan pengaturan tentang penyelundupan orang di dalam UU Imigrasi.

<sup>25</sup> Juanita Elias, "Foreign Policy and the Domestic Worker", *International Feminist Journal of Politics*, 15:3 (2013): 391-410,.

<sup>26</sup> Op.cit, Theiman.

<sup>27</sup> Ibid.



### 3.2.1 Pengaturan khusus tentang Perempuan Pekerja Migran Non-Regular

UU No. 7 Tahun 1984 tentang ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) meletakkan keterikatan Indonesia sebagai negara peserta CEDAW. Indonesia juga telah mengesahkan UU No. 6 Tahun 2012 tentang Ratifikasi Konvensi Pekerja Migran 1990. Kedua konvensi ini telah mengatur secara spesifik tentang perlindungan perempuan pekerja migran non reguler dengan tingkatan yang berbeda termasuk menjelaskan kondisi-kondisi yang menyebabkan perempuan pekerja migran non reguler. Lebih lanjut, Konvensi ini meletakkan kewajiban-kewajiban mendasar yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah Indonesia.<sup>28</sup>

Terkait ratifikasi Konvensi CEDAW kewajiban negara terutama menghapuskan diskriminasi secara langsung atau tidak langsung yang dialami oleh perempuan termasuk dalam bidang kerja dan adanya perlindungan terhadap perempuan dalam proses migrasi kerja. Rekomendasi Umum Komite CEDAW No. 26 telah menegaskan bahwa kondisi pekerja migran sangat mudah bergeser dari pekerja migran reguler atau berdokumen menjadi pekerja migran non-reguler atau tidak berdokumen. Oleh karena itu pemerintah direkomendasikan untuk mengatur definisi yang memadai tentang pekerja migran non reguler, secara komprehensif mengatur kebijakan rekrutmen yang dapat menghindari terjadinya peluang adanya pemalsuan dokumen dan memberikan sanksi bagi para perusahaan atau agen tenaga kerja yang melakukan upaya-upaya tersebut.

Tabel.1, Pengaturan secara eksplisit tentang pekerja migran non reguler

	<b>Konvensi Anti Diskriminasi Perempuan (CEDAW)</b>	<b>Konvensi Pekerja Migran (ICMW)</b>
Pengakuan	Menyebutkan adanya kondisi khusus bagi perempuan pekerja migran yang tidak berdokumen ( <i>undocumented</i> ) sehingga berada dalam kondisi tidak biasa ( <i>irregular</i> ).	Mengatur secara khusus pekerja migran yang dicakupi termasuk pekerja migran yang tidak berdokumen/non regular.
Hak	Belum menyebutkan hak khusus.	Penegasan Hak yang sama antara Pekerja Migran tanpa melihat status tidak berdokumen/berdokumen dan dalam kondisi yang non regular/regular.
Perlindungan Negara/Kewajiban Negara	Memberikan sanksi kepada agent/perusahaan yang melakukan rekrutmen di luar prosedural.	Memastikan pemberi kerja tetap menjalankan kewajibannya kepada pekerja migran non-reguler. Memastikan pelayanan medis

<sup>28</sup> Sri Wiyanti Eddyono, "Seri Bahan Bacaan Kursus HAM Untuk Pengacara XI Tahun 2007: Hak Asasi Perempuan Dan Konvensi CEDAW," Elsam Jakarta (2007).

	diberikan kepada pekerja migran tanpa melihat status sebagai pekerja migran non regular.
	Membuka akses pendidikan kepada anak-anak pekerja migran non regular.
	Tidak diperkenankan penghilangan izin tinggal karena diberhentikan dari pekerjaan sebelum habis masa kerja.
	Mencegah upaya yang dilakukan oleh berbagai pihak untuk menjadikan pekerja reguler menjadi pekerja non regular.
	Menghapuskan adanya pekerja non regular.
	Memberikan sanksi kepada pemberi kerja yang memperkerjakan pekerja migran non regular.
	Memberikan sanksi kepada pihak-pihak yang melakukan ancaman, intimidasi dan kekerasan seksual.

Konvensi Pekerja Migran mengatur tentang perlindungan terhadap pekerja migran reguler maupun non-reguler. Konvensi ini disusun dengan pertimbangan bahwa kondisi pekerja yang tidak memiliki dokumen atau yang berada dalam situasi non-reguler kerap dipekerjakan dalam kondisi kerja yang kurang layak dan eksploitatif dibandingkan dengan pekerja lain yang memiliki status reguler.<sup>29</sup> Sebagian majikan terdorong untuk mencari pekerja semacam itu untuk memperoleh keuntungan dari kondisi yang tidak jelas dialami oleh pekerja non reguler. Daya tawar mereka menjadi lemah dan karenanya menurut Konvensi Pekerja Migran menimbulkan persaingan yang tidak sehat di antara pekerja migran sendiri. Konvensi Pekerja Migran 1990 tidak mengatur secara khusus perempuan pekerja migran non-reguler. Walaupun demikian, Pasal 1 Konvensi ini menegaskan bahwa apa yang diatur dan dimaknai sebagai pekerja migran termasuk pekerja migran non-reguler dengan jenis kelamin beragam, termasuk perempuan.

Baik Konvensi Anti Diskriminasi Perempuan maupun Konvensi Pekerja Migran sama-sama mengakui keberadaan khusus perempuan pekerja migran non reguler. Konvensi Pekerja Migran lebih banyak mengelaborasi tentang kewajiban negara dalam perlindungan khusus pekerja migran non reguler termasuk pemberian sanksi kepada pihak-pihak yang melanggar keberadaan perempuan pekerja migran non-reguler.

<sup>29</sup> Adharinalti, "Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia Irregular Di Luar Negeri," *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional* Vol 1, No 1 Januari-April 2012, hlm 157–173.

Persoalannya adalah implementasi dari negara-negara yang meratifikasi Konvensi Pekerja Migran termasuk Indonesia sangat lemah. Palmer dan Missbach menganalisis bahwa pemerintah Indonesia walaupun telah meratifikasi Konvensi Pekerja Migran di tahun 2012, gagal memberikan perlindungan bagi pekerja migran non reguler di luar negeri dimana mereka diperlakukan seperti kriminal lainnya yang mengalami kondisi tahanan yang buruk sejak mereka ditangkap sebelum mereka dipulangkan ke Indonesia.<sup>30</sup> Tidak ada upaya pemerintah dalam menghadapi perlakuan yang semena-mena yang dialami oleh pekerja migran non reguler di tahanan imigrasi di Malaysia. Hal ini diceritakan pula oleh seorang perempuan pekerja migran yang ditahan karena tidak memiliki dokumen, yakni di tahanan imigrasi Malaysia dan dideportasi melalui Nunukan.

Sebagaimana dari cerita *"Pengalaman di penjara sungguh pahit sekali, umpatan, cacian, seolah-olah kita ini bukan manusia, seolah-olah kita ini tidak berharga...sel gelap, tidak ada matahari masuk, bahkan ada yang sakit di sana. Saya punya uang yang saya bawa hasil kerja keras saya bertahun-tahun diambil sama polisi yang menahan saya... katanya ditiptkan.tapi ketika keluar dan dideportasi uang itu tidak dikembalikan, dimana saya sudah sampaikan pada petugas KBRI bahwa uang saya diambil, tapi mereka tidak ada respon. Mereka bilang sudah untung bisa pulang...padahal saya tidak mau pulang, rumah saya, anak saya dan suami saya masih di Malaysia (karena menikah dengan orang Malaysia) saya mau pulang kemana."*<sup>31</sup>

Posisi sebagai pekerja yang tidak memiliki dokumen meletakkan mereka sebagai pekerja migran ilegal. Stigma ilegal menjadikan posisi mereka sangat rentan akan pelanggaran hak-hak mereka, atau bahkan kehilangan hak karena mereka disamakan dengan pelaku kriminal lainnya dimata aparat hukum.<sup>32</sup> Perempuan dalam kasus di atas, diperlakukan sebagai pelaku kejahatan imigrasi yang masuk dan berada di kawasan Malaysia tanpa memiliki dokumen yang dianggap sah. Aparat dapat dengan mudah mengambil uang dan harta lainnya karena dengan kondisi mereka sebagai pekerja ilegal, maka akan kesulitan untuk bisa memperkarakan pengambilan uang. Terlebih lagi aparat yang melakukan proses penangkapan dan penahanan berjumlah banyak dan sulit dikenali dan tidak diketahui namanya.<sup>33</sup> Pengajuan *complain* yang tidak lengkap terhadap siapa atau petugas mana yang melakukan perbuatan tersebut dapat dipastikan tidak akan memberikan dampak apa-apa. Walaupun kasus seperti ini sudah menjadi pengalaman yang biasa terjadi di kalangan PMI yang tertangkap dan diketahui oleh petugas yang berwenang dalam menangani PMI.

Selain itu, mereka rentan dieksploitasi oleh pemberi kerja karena tidak ada kontrak kerjaan antara pekerja dan penguasa atau pemberian kerja yang memuat syarat-syarat kerja dan termasuk kesepakatan upah.<sup>34</sup> Kondisi mereka yang memungkinkan mereka dapat di deportasi sewaktu-waktu jika ada yang melaporkan ke aparat hukum digunakan oleh pemberi kerja. Pekerja migran juga menjadi takut untuk

---

<sup>30</sup> *Op.cit*, Palmer dan Missbach.

<sup>31</sup> Informasi ini didapatkan melalui diskusi informal dengan perempuan yang di deportasi dari Malaysia ke Nunukan, tanggal 15 November 2018.

<sup>32</sup> Riri Anggriani, Perlindungan Hukum Bagi Irregular Migrant Workers Indonesia Di Kawasan Asia Tenggara (Dalam Perspektif Hukum HAM Internasional), *Jurnal Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga* Vol. 12, No. 2 Mei (2017).

<sup>33</sup> Informasi ini didapatkan melalui diskusi informal dengan staf BNP2TKI di Nunukan, tanggal 16 November 2018.

<sup>34</sup> *Op.cit*, Riri Anggraini.

mengajukan pengaduan atau tidak mengetahui dimana bisa mendapatkan bantuan bahkan mendekati pihak berwenang untuk bentuk bantuan resmi apapun.<sup>35</sup>

### 3.2.2 Pekerja Migran Non Reguler dalam Peraturan Khusus tentang Pekerja Migran

Indonesia telah memiliki peraturan khusus tentang PMI sejak UU No. 34 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri (UU PPTKILN). Undang-undang ini merupakan UU pertama yang mengatur secara khusus tentang Pekerja Migran. Walaupun keberadaan UU ini didesakkan keberadaannya oleh organisasi non pemerintah untuk mengatasi kekerasan dan eksploitasi yang dialami pekerja migran khususnya perempuan, namun pengesahan UU ini mendapat kritik mengingat isinya dianggap lebih mementingkan proses penempatan PMI ketimbang perlindungannya.<sup>36</sup> Keberadaan UU dan implementasi dari UU ini dianggap tidak menolong perempuan pekerja migran non reguler.

Secara normatif UU ini meletakkan pengaturan pidana bagi pihak yang menempatkan pekerja migran bekerja tanpa izin.<sup>37</sup> UU ini juga mempidanakan orang yang menempatkan calon TKI pada jabatan atau tempat pekerjaan yang bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan dan kesusilaan.<sup>38</sup> Kejahatan lainnya yang diatur juga di dalam UU ini adalah termasuk memanipulasi hasil ujian, tidak menjaminkan pada asuransi kesehatan, proses peralihan Surat Izin Pelaksana Penempatan TKI (SIPPTKI) dan Surat Ijin Pengerahan (SIP) TKI, penempatan TKI tanpa dokumen.<sup>39</sup> Walaupun tidak menyebutkan istilah pekerja migran ilegal atau tidak berdokumen atau tidak biasa, maka pasal ini sebetulnya bisa menjadi cantolan tidak dibenarkan proses penempatan perempuan pekerja migran non reguler. Namun perbuatan di atas tidak semua sebagai kejahatan, melainkan ada yang disebut sebagai pelanggaran yaitu penempatan TKI tanpa izin tertulis dan termasuk penempatan TKI ataupun penempatan TKI tanpa (Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri) KTKLN.

Keberadaan UU PPTKILN digantikan dengan UU PPMI 2017. UU PPMI 2017 mendefinisikan pekerja migran tanpa membedakan status reguler atau non reguler. Dalam UU tersebut disebutkan Pekerja Migran Indonesia (PMI) sebagai berikut: “setiap warga negara Indonesia yang akan, sedang, atau telah melakukan pekerjaan dengan menerima upah di luar wilayah Republik Indonesia.” Cakupan dari PMI yang dimaksud ada tiga: a) Pekerja Migran Indonesia yang bekerja pada Pemberi Kerja berbadan hukum; b) Pekerja Migran Indonesia yang bekerja pada Pemberi Kerja perseorangan atau rumah tangga; dan c) Pelaut awak kapal dan pelaut perikanan.<sup>40</sup>

UU ini tidak membedakan status PMI yang meliputi reguler dan non-reguler sebagaimana disebutkan di dalam Konvensi Pekerja Migran (1990) yang telah diratifikasi sejak tahun 2012. Ketidadaan pembedaan tidak serta merta menganggap bahwa posisi PMI yang berstatus reguler dan non reguler adalah sama. Bahkan dalam proses pembentuk UU PPMI ditemukan bahwa para anggota DPR memang tidak mau

---

<sup>35</sup> Informasi ini didapatkan dengan interview kepada perempuan dan laki-laki pekerja migran yang sedang dideportasi dan berada di Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Barat, tanggal 4 Januari 2020.

<sup>36</sup> *Opcit.* Sri Wiyanti Eddyono et.al. hlm. 6.

<sup>37</sup> Lihat Pasal 102 UU No. 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.

<sup>38</sup> Lihat Pasal 103 UU No. 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.

<sup>39</sup> Lihat Pasal 104 UU No. 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.

<sup>40</sup> Lihat Pasal 4 UU No. 18 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia.

menyentuh isu pekerja migran non reguler mengingat mereka menganggap pembahasan PMI non reguler sangat kompleks. Menurut mereka tidak bijaksana jika perlindungan secara tegas dibuka karena dikawatirkan akan menambah jumlah PMI non reguler.<sup>41</sup> Anggota DPR pada saat itu memfokuskan upaya untuk menghapuskannya PMI non reguler sebagaimana upaya ini diakomodir di dalam UU PPMI.

Pengaturan perlindungan terhadap PMI di dalam UU ini menekankan pada adanya perlindungan sebelum bekerja, selama bekerja dan setelah bekerja. Dalam konteks ini bekerja ditekankan pada melakukan kerja di negara tujuan bekerja. Perlindungan sejak awal ditekankan pada adanya perlindungan dalam bentuk administratif yaitu pengadaan dokumen-dokumen kerja yang lengkap dan absah serta penetapan kondisi dan syarat kerja. Proses perlindungan awal ini menjadi dasar pada perlindungan selanjutnya

Tabel 2, Perlindungan dalam UU No. 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia

Pra kerja (Sebelum Bekerja) <sup>42</sup>	Selama Kerja <sup>43</sup>	Paska Kerja <sup>44</sup>
<p>1. <u>Administratif</u>: kelengkapan dan keabsahan dokumen penempatan; dan penetapan kondisi dan syarat kerja.</p> <p>2. <u>Teknis</u>:</p> <p>a. Pemberian sosialisasi dan diseminasi informasi;</p> <p>b. Peningkatan kualitas calon PMI melalui pendidikan dan pelatihan kerja;</p> <p>c. Jaminan Sosial;</p> <p>d. Fasilitasi pemenuhan hak Calon PMI;</p> <p>e. Penguatan peran pegawai fungsional pengantar kerja;</p> <p>f. Pelayanan penempatan di layanan terpadu satu atap penempatan dan perlindungan PMI; dan</p> <p>g. Pembinaan dan pengawasan.</p>	<p>a. pendataan dan pendaftaran oleh atase ketenagakerjaan atau pejabat dinas luar negeri yang ditunjuk;</p> <p>b. pemantauan dan evaluasi terhadap Pemberi Kerja, pekerjaan, dan kondisi kerja;</p> <p>c. fasilitasi pemenuhan hak PMI;</p> <p>d. fasilitasi penyelesaian kasus ketenagakerjaan;</p> <p>e. pemberian layanan jasa kekonsuleran;</p> <p>f. pendampingan, mediasi, advokasi, dan pemberian bantuan hukum berupa fasilitasi jasa advokat oleh Pemerintah Pusat dan/atau Perwakilan</p>	<p>a. fasilitasi kepulangan sampai daerah asal;</p> <p>b. penyelesaian hak PMI yang belum terpenuhi;</p> <p>c. fasilitasi pengurusan PMI yang sakit dan meninggal dunia;</p> <p>d. rehabilitasi sosial dan reintegrasi sosial; dan</p> <p>e. pemberdayaan PMI dan keluarganya.</p>

<sup>41</sup> Op.cit, Sri Wiyanti Eddyono, et. all. Hlm. 159.

<sup>42</sup> Lihat Pasal 8 UU No. 18 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia.

<sup>43</sup> Lihat Pasal 21 UU No. 18 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia.

<sup>44</sup> Lihat Pasal 24 UU No. 18 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia.

	Republik Indonesia serta perwalian sesuai dengan hukum negara setempat; g. pembinaan terhadap PMI; dan h. fasilitasi repatriasi.	
--	--	--

Sementara perlindungan selama bekerja diandaikan bahwa PMI mengalami berbagai persoalan dalam relasi kerjanya.

Terkait dengan pengaturan tentang larangan dan pidana, UU memiliki persamaan dan perbedaan dari larangan yang diatur UU PPTKILN. UU PPMI memperluas subjek pidana tidak terbatas pada perusahaan yang menempatkan PMI tapi termasuk perseorangan maupun korporasi terkait dengan: 1) larangan pengalihan atau pemindahan SIPPMI dan SIP; 2) larangan penempatan calon PMI yang tidak memenuhi syarat kesehatan dan psikologis; 3) larangan penempatan PMI yang tidak sesuai dengan perjanjian kerja. Perbedaan lainnya adalah UU PPMI dalam menekankan larangan penempatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sementara UU PPTKILN memiliki tiga kerangka: larangan penempatan yang bertentangan dengan kemanusiaan, norma kesusilaan dan peraturan perundang-undangan.<sup>45</sup>

Selain itu UU ini juga memunculkan larangan baru yang meliputi<sup>46</sup>:

- a. Pemberian data informasi yang tidak benar di dalam pengisian setiap dokumen yang dibutuhkan dalam proses migrasi;
- b. Penempatan yang tidak sesuai dengan perjanjian kerja yang merugikan;
- c. Penempatan ke negara tertentu yang dinyatakan tertutup adanya penempatan
- d. Penempatan PMI tanpa SIPPMI
- e. Penempatan PMI tanpa ke negara yang tidak ada perjanjian antar negara RI dan negara tersebut; tidak memiliki sistem sosial atau asuransi yang melindungi pekerja asing

UU PPMI juga menjadikan aparat pemerintah sebagai subjek hukum yang dapat dipidana terhadap semua jenis kejahatan di atas dengan penekanan pada penyalahgunaan kekuasaan yang dimiliki. Upaya untuk penghapusan PMI Non reguler terlihat dari larangan-larangan yang dimunculkan dalam UU ini yang cukup banyak. Namun sasaran dari UU PPMI meliputi semua pihak termasuk PMI yang memberikan data informasi yang tidak benar dalam proses pengisian dokumen. Selain itu UU PPMI juga mendekriminalisasi beberapa perbuatan yang dilarang dalam UU PPTKILN yang meliputi:

- a. Penempatan calon PMI yang tidak memiliki KTKLN;
- b. memperkerjakan calon PMI yang sedang mengikuti pendidikan dan pelatihan;
- c. Penahanan Pemberangkatan PMI yang tidak memenuhi syarat kelengkapan dokumen.

### 3.2.3 Pengaturan terkait Perempuan Pekerja Migran Non-reguler yang diperdagangkan dan diselundupkan

<sup>45</sup> Pengaturan pidana dalam UU PPMI dapat ditemukan di Pasal 79-88 UU PPMI. Lihat juga penjelasan detail pada Op.cit, Sri Wiyanti Eddyono, et.all. Hlm. 149-150.

<sup>46</sup> *Ibid.*

Sejak keberadaan UU No. 21 Tahun 2007 tentang Perdagangan Orang, UU patut dianggap penting untuk memberikan perlindungan kepada pekerja migran perempuan yang mengalami eksploitasi maupun penipuan dalam proses migrasi. UU ini merangkai beberapa jenis perdagangan orang dimana tujuan dari perdagangan orang adalah untuk mengeksploitasi seseorang/kelompok orang. Eksploitasi dalam konteks perdagangan orang meliputi: a) eksploitasi seksual dalam bentuk pelacuran atau pemanfaatan seksual; b) eksploitasi atau pemanfaatan tenaga seseorang untuk bekerja dalam bentuk pelayanan paksa, perbudakan atau praktik serupa perbudakan, penindasan termasuk pemanfaatan fisik seseorang; c) eksploitasi organ reproduksi, transplantasi organ dan atau jaringan tubuh seseorang.<sup>47</sup> Eksploitasi ini dilakukan untuk mendapatkan keuntungan dari seseorang yang dieksploitasi baik berupa keuntungan materiil maupun immaterial.

UU No. 21 Tahun 2007 jelas meletakkan berbagai eksploitasi yang dilakukan di atas adalah kejahatan yang pelakunya dapat dihukum pidana. Pidanaan meliputi orang yang melakukan:

- a. Perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang;
- b. Dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat;
- c. walaupun memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain;
- d. untuk tujuan mengeksploitasi.

Undang-undang ini juga melakukan pidanaan terhadap aparat yang menyalahgunakan kekuasaan yang mengakibatkan terjadinya tindak pidana perdagangan. Dalam konteks perempuan pekerja migran non reguler, praktek perdagangan orang kerap terjadi dengan cara melakukan pemalsuan identitas, penipuan yang kerap dengan iming-iming atau janji-janji baik kerja ataupun upah dan kondisi kerja yang akan diberikan. Selain itu kerap terjadi penyalahgunaan atau posisi rentan seperti disediakan dana atau ditalangi dana untuk membiayai proses pengurusan dokumen dan penempatan.<sup>48</sup> Sebagaimana contoh tabel dibawah ini:

Tabel 3. Larangan dan sanksi terkait dengan peluang adanya pekerja migran non reguler dalam UU No 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang

No	Pengaturan	
	Pemidanaan	Sanksi
1.	Di dalam undang-undang ini menyatakan subjek hukumnya ialah setiap orang dimana bisa perorangan dan korporasi. UU ini jelas meletakkan berbagai eksploitasi yang dilakukan, dimana pelakunya dapat dihukum pidana. Pidanaan meliputi orang yang melakukan: a. Perekrutan, pengangkutan,	Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling sedikit Rp120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah) (Pasal 2)

<sup>47</sup> Lihat Pasal 1 angka 7 UU No. 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

<sup>48</sup> *Op.cit*, Sri Wiyanti Eddyono, hlm. 115.

	<p>penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat, meskipun memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain untuk tujuan mengeksploitasi</p>	
2.	UU ini memberikan hukuman kepada setiap orang yang membawa warga negara Indonesia ke luar wilayah negara RI dengan maksud untuk dieksploitasi di luar wilayah RI	Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah) (Pasal 4)
3.	Setiap orang yang menggunakan atau memanfaatkan atau korban tindak pidana perdagangan orang dengan cara melakukan persetubuhan atau perbuatan cabul lainnya dengan korban tindak pidana perdagangan orang, memperkerjakan korban tindak pidana perdagangan orang untuk meneruskan praktik eksploitasi, atau mengambil keuntungan dari hasil tindak pidana perdagangan orang (Pasal 12)	Dipidana dengan pidana penjara sebagaimana sama dengan ketentuan pada Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 6 yaitu pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling sedikit Rp120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah) (Pasal 12)
4.	Setiap orang yang merencanakan atau melakukan permufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana perdagangan orang (Pasal 11)	Dipidana dengan pidana penjara sebagaimana sama dengan ketentuan pada Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 6
5.	Dalam UU ini menjelaskan pula mengenai tindak pidana lain yang berkaitan dengan TPPO, yaitu bagi setiap orang yang memberikan atau memasukkan keterangan palsu pada dokumen negara atau dokumen lain atau memalsukan dokumen negara atau dokumen lain, untuk mempermudah tindak pidana	Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp40.000.000,00 (empat puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp280.000.000,00 (dua ratus delapan puluh juta rupiah) (Pasal 19)



	perdagangan orang	
6.	Setiap orang yang memberikan kesaksian palsu, menyampaikan alat bukti palsu atau barang bukti palsu, atau mempengaruhi saksi secara melawan hukum di sidang pengadilan TPPO	Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp40.000.000,00 (empat puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp280.000.000,00 (dua ratus delapan puluh juta rupiah) (Pasal 20)
7.	Setiap orang yang dengan sengaja mencegah, merintang, atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tersangka, terdakwa atau saksi dalam perkara TPPO	Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp40.000.000,00 (empat puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp20.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) (Pasal 22)
8.	Persetujuan korban perdagangan orang tidak menghilangkan penuntutan tindak pidana perdagangan orang (Pasal 26)	
9.	Pelaku tindak pidana perdagangan orang kehilangan hak tagihnya atas utang atau perjanjian lainnya terhadap korban, jika utang atau perjanjian lainnya tersebut digunakan untuk mengeksploitasi korban (Pasal 27)	

UU No. 6 Tahun 2011 tentang Imigrasi mengatur prosedur lintas batas negara Indonesia, syarat-syarat untuk perlintasan batas negara Indonesia termasuk dokumen yang diharuskan dimiliki, proses memperoleh dokumen, kewenangan Imigrasi termasuk dalam mencabut dokumen perjalanan. Dalam konteks perempuan pekerja migran non reguler, terdapat pengaturan tentang upaya pencegahan, tindakan represif dan pengaturan pidana terhadap upaya penyelundupan dan perdagangan orang di lintas batas negara.

Pemidanan diatur di dalam UU ini terhadap kejahatan keimigrasian termasuk kejahatan lintas batas (*transnational crimes*) yang meliputi penyelundupan dan perdagangan orang. Kejahatan keimigrasian yang memiliki keterhubungan dengan isu perempuan pekerja migran non reguler antara lain: tentang masuk atau keluar secara tidak prosedural tanpa melalui pemeriksaan imigrasi (Pasal 113). UU ini banyak mengelaborasi kejahatan terkait dengan dokumen perjalanan yang meliputi (Pasal 123-130) meliputi: membuat palsu atau memalsukan dokumen perjalanan, Visa atau Tanda Masuk atau Izin Tinggal:

- menggunakan Dokumen Perjalanan palsu atau dipalsukan;
- memberikan data yang tidak sah atau keterangan yang tidak benar untuk memperoleh Dokumen Perjalanan;
- memiliki atau menggunakan 2 (dua) atau lebih Dokumen Perjalanan Republik Indonesia yang sejenis dan semuanya masih berlaku;
- memalsukan atau membuat Dokumen Perjalanan palsu;

- e. menyimpan Dokumen Perjalanan palsu atau dipalsukan;
- f. merusak, mengubah, menambah, mengurangi, atau menghilangkan, baik sebagian maupun seluruhnya, keterangan atau cap yang terdapat dalam Dokumen Perjalanan;
- g. menguasai dokumen perjalanan orang lain.

Beberapa larangan di atas menekankan pula kejahatan yang dilakukan baik untuk dirinya sendiri atau orang lain. Artinya UU ini dapat saja digunakan untuk menjerat perempuan pekerja migran non reguler dalam kaitannya dokumen perjalanan maupun pihak lain yang memegang dokumen perjalanan pekerja migran.

Terkait dengan kejahatan lintas batas penyelundupan: UU Imigrasi mengatur perbuatan pidana penyelundupan sebagai: perbuatan yang bertujuan mencari keuntungan, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk diri sendiri atau untuk orang lain dengan membawa seseorang atau kelompok orang, baik secara terorganisasi maupun tidak terorganisasi, atau memerintahkan orang lain untuk membawa seseorang atau kelompok orang, baik secara terorganisasi maupun tidak terorganisasi memasuki Wilayah Indonesia atau keluar dari Wilayah Indonesia dan/atau masuk wilayah negara lain, yang orang tersebut tidak memiliki hak untuk memasuki wilayah tersebut secara sah, baik dengan menggunakan dokumen sah maupun dokumen palsu, atau tanpa menggunakan Dokumen Perjalanan.<sup>49</sup>

Tabel 4. Larangan dan sanksi terkait dengan peluang adanya pekerja migran non reguler dalam UU No 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian

No	Pengaturan	
	Pemidanaan	Sanksi
1.	Di dalam UU ini mengatur terhadap kejahatan Keimigrasian termasuk kejahatan lintas batas ( <i>transnational crimes</i> ) yang meliputi penyelundupan dan perdagangan orang. Kejahatan Keimigrasian yang memiliki keterhubungan dengan isu perempuan pekerja migran non reguler antara lain: tentang masuk atau keluar secara tidak prosedural tanpa melalui pemeriksaan imigrasi.	Dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) (Pasal 113)
2.	UU ini memberikan hukuman pada penanggung jawab Alat Angkut yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia dengan alat angkutnya yang tidak melalui tempat pemeriksaan imigrasi. Hal ini bisa dialami oleh pekerja migran non reguler yang apabila menggunakan alat angkut miliknya sendiri.	Dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) (Pasal 114)
3.	Undang-Undang Keimigrasian banyak mengelaborasi kejahatan terkait dengan dokumen perjalanan (Pasal 123-130) yang meliputi:	1. Membuat palsu atau memalsukan dokumen perjalanan, Visa atau Tanda Masuk atau Izin Tinggal,

<sup>49</sup> Lihat Pasal 120 UU No. 6 Tahun 2011 tentang Imigrasi.

	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Membuat palsu atau memalsukan dokumen perjalanan, Visa atau Tanda Masuk atau Izin Tinggal;</li> <li>b. Menggunakan Dokumen Perjalanan palsu atau dipalsukan;</li> <li>c. Memberikan data yang tidak sah atau keterangan yang tidak benar untuk memperoleh Dokumen Perjalanan,</li> <li>d. Memiliki atau menggunakan 2 (dua) atau lebih Dokumen Perjalanan Republik Indonesia yang sejenis dan semuanya masih berlaku;</li> <li>e. Memalsukan atau membuat Dokumen Perjalanan palsu;</li> <li>f. Menyimpan Dokumen Perjalanan palsu atau dipalsukan dengan maksud untuk digunakan sendiri atau orang lain;</li> <li>g. Merusak, mengubah, menambah, mengurangi, atau menghilangkan, baik sebagian maupun seluruhnya, keterangan atau cap yang terdapat dalam Dokumen Perjalanan;</li> <li>h. Menguasai dokumen perjalanan orang lain.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) (Pasal 123);</li> <li>2. Memberikan data yang tidak sah atau keterangan yang tidak benar untuk memperoleh Dokumen Perjalanan dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) (Pasal 126 huruf c);</li> <li>3. Memiliki atau menggunakan 2 (dua) atau lebih Dokumen Perjalanan Republik Indonesia yang sejenis dan semuanya masih berlaku dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) (Pasal 126 huruf d);</li> <li>4. Menyimpan Dokumen Perjalanan palsu atau dipalsukan dengan maksud untuk digunakan sendiri atau orang lain dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) (Pasal 127);</li> <li>5. Menyimpan Dokumen Perjalanan palsu atau dipalsukan dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) (Pasal 128);</li> <li>6. Merusak, mengubah, menambah, mengurangi, atau menghilangkan, baik sebagian maupun seluruhnya,</li> </ol>
--	---	--

		<p>keterangan atau cap yang terdapat dalam Dokumen Perjalanan dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) (Pasal 129);</p> <p>7. Menguasai dokumen perjalanan orang lain dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) (Pasal 130)</p>
--	--	---

Elemen penting di dalam penyelundupan adalah: a) tujuan mencari keuntungan; b) membawa atau memerintahkan orang, perorangan atau berkelompok; c) keluar atau masuk Wilayah Indonesia; d) dengan situasi; tidak memiliki hak secara sah/dokumen sah atau palsu/atau tanpa dokumen perjalanan. Penyelundupan di dalam UU, merujuk pada Bassiouni, menekankan masuk atau keluar secara tidak sah (*illegal entry*). Dokumen yang sah merupakan isu penting di dalam penyelundupan. Sanksi yang diberikan beragam; masuk atau keluar secara tidak prosedural tanpa melalui pemeriksaan imigrasi dan alat angkut yang membawa angkutan sebagai moda untuk penyelundupan dihukum dengan pidana alternative yaitu penjara maksimal 1 tahun atau denda maksimal 100 juta. Kejahatan yang terkait dengan dokumen dihukum dengan hukuman akumulatif yaitu maksimal 5 tahun penjara dan denda 500 juta rupiah.

#### IV. KOMPLEKSITAS HUKUM DAN IMPLIKASINYA

Dari paparan di atas dapat dianalisis adanya berbagai kompleksitas yang timbul terkait dengan: pertama, istilah dan posisi hukum pekerja migran non reguler; pengaturan yang berlapis yang berdampak pada perempuan pekerja migran non reguler, dan implikasi posisi hukum dan implementasi terhadap perlindungan perempuan pekerja migran non reguler.

Dari pembahasan sebelumnya tentang pengaturan perlindungan pekerja migran non reguler istilah pekerja migran non reguler telah diakui di dalam konvensi internasional yang diratifikasi oleh pemerintah Indonesia. Hanya saja di dalam UU khusus pekerja migran istilah tersebut tidak digunakan baik di dalam UU PPTKILN maupun UU PPMI sama dengan UU PTPPO dan UU Imigrasi. UU PPMI dan UU PTPPO pun tidak merujuk pada situasi kondisi perempuan pekerja berada dalam kondisi tidak biasa.

Eddyono menemukan bahwa di beberapa wilayah Kalimantan seperti daerah Sambas, Nunukan, Kapuas Hulu dan Sanggau, praktek-praktek penipuan dalam proses pemberangkatan yang diikuti dengan pemalsuan dokumen untuk keberangkatan

menjadi hal yang biasa.<sup>50</sup> Para PMI biasanya diiming-imingi untuk berangkat dengan janji mendapatkan gaji yang tinggi. Biaya yang dipungut kepada PMI disebutkan sebagai biaya untuk mengurus paspor dan dokumen kerja lainnya. Mereka tidak paham bahwa prosedur yang digunakan adalah prosedur yang tidak biasa. Di Sambas, para perempuan pekerja migran pada umumnya bekerja sebagai pekerja rumah tangga atau diimingi sebagai pelayan toko. Mereka berpendidikan rendah, yang rata-rata hanya lulusan SD. Sebagian besar adalah korban perkawinan anak yang dalam beberapa saat perkawinan bercerai. Di Sambas, Nunukan, Kapuas Hulu dan Sanggau tidak ada perusahaan penempatan tenaga kerja untuk pekerjaan rumah tangga. Artinya perempuan yang berangkat ke Malaysia yang bekerja sebagai PRT atau pelayan toko diberangkatkan tidak melalui perusahaan resmi di bawah pengawasan pemerintah. Ada dari mereka melewati jalan tikus (jalan non prosedural).<sup>51</sup> Ada pula mereka keluar dan masuk secara prosedural, karena mereka menggunakan paspor, namun sesampai di Malaysia mereka dipekerjakan tanpa memiliki dokumen kerja. Di Malaysia mereka mengalami berbagai kondisi; paspor ditahan majikan/agen (tidak resmi), upah tidak sesuai dengan yang dijanjikan, melakukan kerja yang berlebihan tidak saja di satu rumah majikan tapi di rumah keluarga majikan lainnya, bekerja di toko dan dirumah. paspor di tahan untuk menjadi pegangan agar mereka mengikuti kehendak majikan. Pemberi kerja menggunakan kondisi tidak ada dokumen kerja dan tidak memegang paspor sebagai upaya untuk mengintimidasi, dilaporkan ke aparat di Malaysia tentang keberadaan mereka.<sup>52</sup>

Kondisi-kondisi di atas merupakan kondisi umum yang terjadi pula dari hasil penelitian di perbatasan wilayah Sanggau, Kapuas Hulu dan Nunukan. Kondisi yang nyata ini tidak terekam dan dibahas secara eksplisit dari berbagai peraturan perundang-undangan walaupun berdasarkan Konvensi Pekerja Migran pengakuan terhadap keberadaan mereka bahkan di dalam hukum dan kebijakan menjadi dasar untuk melindungi perempuan pekerja migran non reguler.

Hukum di Indonesia tidak mengeksplicitkan keberadaan pekerja migran non reguler namun ada untuk mencegah adanya pekerja migran non reguler dengan membuat larangan-larangan yang berada di dalam hukum yang berbeda baik di dalam UU Perdagangan Orang, UU Imigrasi maupun UU PPMI. Tiga aturan yang ada sama-sama meletakkan adanya pelaku yang melanggar larangan baik pelaku perorangan dan korporasi. Perbuatan yang diatur beragam, tapi didalam ketiga UU tersebut ada perbuatan-perbuatan yang diatur yaitu: memberikan informasi palsu, memalsukan atau membuat dokumen perjalanan palsu, masuk atau keluar tanpa dokumen. Di dalam UU Perdagangan Orang, perbuatan tersebut diletakkan sebagai bagian dari perbuatan perdagangan orang, sementara di UU PPMI perbuatan itu bisa menjadi kejahatan tersendiri, sementara di dalam UU Imigrasi diletakkan baik sebagai kejahatan tersendiri ataupun kejahatan yang dikerangkai sebagai praktek penyelundupan orang atau perdagangan orang.

Hanya saja, sejak keberadaan UU Perdagangan Orang fokus dari pemerintah dan penegak hukum lebih penanganan eksploitasi seksual ketimbang melihat perdagangan

---

<sup>50</sup> *Op.cit* Sri Wiyanti Eddyono. Hlm. 97.

<sup>51</sup> Ade Putra, "Jalur Sutra Perdagangan Manusia & Penyelundupan TKI Ilegal," Kalimantan Barat, 2016, <https://news.okezone.com/read/2016/09/06/340/1482414/kalimantan-barat-jalur-s%09utra-perdagangan-manusia-penyelundupan-tki-ilegal>.

<sup>52</sup> *Ibid*, hlm. 49.

orang dalam konteks eksploitasi kerja.<sup>53</sup> Padahal sebelum adanya UU Perdagangan Orang, Keputusan Presiden RI Nomor 88 Tahun 2002 Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan (*trafficking*) Perempuan dan Anak RAN P3A telah pula meletakkan kerangka perdagangan orang tidak semata-mata pada konteks prostitusi, tapi termasuk juga untuk tujuan pekerja migran legal maupun ilegal adopsi anak, pengantin pesanan, pembantu rumah tangga, mengemis, industri pornografi, pengedaran obat terlarang dan penjualan organ tubuh serta bentuk bentuk eksploitasi lainnya.<sup>54</sup>

Situasi ini berlangsung hingga saat ini dimana pemerintah abai melihat perdagangan orang dalam konteks eksploitasi kerja yang dialami atau bahkan menyebabkan perempuan PMI non reguler. Hal ini dapat dilihat Laporan Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (Gugus Tugas Perdagangan Orang) dibawah Kementerian Pemberdayaan Perempuan<sup>55</sup> 2018 melaporkan bahwa Kementerian Luar Negeri hanya menangani 162 kasus Warga Negara Indonesia (WNI) korban TPPO di luar negeri. Kasus ini meliputi Timur Tengah (74 orang), Asia Timur dan Asia Tenggara (47 orang), Afrika (39 orang), Asia Selatan dan Asia Tengah (1 orang), dan Amerika Utara dan Amerika Tengah (1 orang). Sementara itu Gugus Tugas Perdagangan Orang juga melaporkan bahwa pada 2018 POLRI 298 kasus perdagangan orang dimana 70 persen adalah perempuan (5 persennya anak perempuan). Data di atas sangat kecil ketimbang data yang ditampilkan oleh BNP2TKI yang melaporkan ditahun 2014-2018 adanya 7.069 PMI pekerja migran yang sebagian besar adalah perempuan yang mengalami perdagangan orang. Jumlah data yang sangat senjang antara apa yang ditemukan oleh BNP2TKI dan Gugus Tugas Perdagangan Orang dipengaruhi oleh cara pandang yang berbeda dalam melihat adanya perdagangan orang khususnya terkait pekerja migran di instansi pemerintah sendiri.

Persoalan mendasar ketika tidak ada perlindungan yang secara khusus tentang pekerja non reguler maka pengaturan tentang menangani PMI non reguler menjadi tidak jelas. Selama ini pemerintah meletakkan pekerja non reguler adalah 'TKI/PMI bermasalah'. Istilah ini sangat problematik mengingat kategori ini meletakkan TKI/PMI sebagai pihak yang dianggap bermasalah, tanpa melihat pijakan dari masalahnya itu. Di wilayah Sambas, Nunukan, Sanggau dan Kapuas Hulu, kategori PMI bermasalah didasarkan pada data Konsulat Jenderal RI di Luar Negeri. Perwakilan pemerintah RI mengkategorikan dua hal: TKI/PMI bermasalah atau Korban TPPO dimana proses penanganan utamanya adalah deportasi untuk TKI/PMI bermasalah dan repatriasi untuk korban. Yang dikategorikan TKI/PMI bermasalah jika mereka menghadapi masalah meliputi perselisihan perburuhan, pelanggaran imigrasi (tidak memiliki dokumen perjalanan, visa atau paspor habis masa berlaku dan sebagainya, melarikan diri dari majikan, perselisihan gaji, sakit, cedera, atau mengalami kekerasan/pelecehan di tempat kerja.<sup>56</sup> Sementara dinyatakan sebagai korban TPPO jika PMI melaporkan kasus tersebut kepada kepolisian setempat dan ketika kasus tersebut kemudian diproses di pengadilan.

---

<sup>53</sup> Tri Nuke Pudjiastuti, "Indonesia Dalam Belitan Kejahatan Lintas Negara: Kasus Perdagangan Orang Pada Pekerja Migran," *Jurnal Penelitian Politik*, *ejurnal politik.lipi.go.id*, 2016, hlm. 197.

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm. 198.

<sup>55</sup> Kemenppa, *Laporan Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang*, Sekretariat Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang. *Pencegahannya*, Jakarta: Sinar Grafika, (2018).

<sup>56</sup> *Loc.cit* Sri Wiyanti Eddyono, hlm. 120..

Jika dianalisis lebih sebagaimana disampaikan oleh Eddyono, ada kondisi dimana PMI yang dianggap melanggar imigrasi karena tidak memiliki dokumen disebabkan bukan semata ia tidak memiliki dokumen tapi dokumen ditahan oleh pemberi kerja/agen agar PMI menuruti apa yang dikehendaki oleh pemberi kerja. PMI tersebut bisa dikategorikan mengalami eksploitasi kerja dengan maksud pengambilan keuntungan dari pihak menahan dokumen PMI sebagaimana masuk dalam kategori perdagangan orang. Sebagaimana ditemukan juga di wilayah perbatasan Kalimantan, Malaysia, Sambas, Nunukan, Sanggau dan Kapuas Hulu, penyimpanan paspor oleh pengusaha penyalur tenaga kerja atau perusahaan/majikan sebagai praktek yang biasa saja dan bahkan praktek tersebut diketahui oleh para aparat pemerintah setempat.<sup>57</sup> Mereka mengkhawatirkan PMI bisa berpindah kerja atau lari dari perusahaan atau melakukan tindakan lain jika paspor dipegang oleh PMI. Berdasarkan pada UU Imigrasi, pasal 130 pihak yang menguasai dokumen perjalanan orang lain sudah masuk di dalam perbuatan yang dapat dipidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah). Dari sudut pandang PMI, penahanan paspor membuat mereka mengalami eksploitasi yang luar biasa, sebagai disampaikan oleh seorang perempuan PMI non reguler yang dideportasi dari Malaysia ke Sambas.<sup>58</sup>

*Sebagaimana pengalaman, "Saya mengetahui adanya rekrutmen untuk bekerja ke Malaysia melalui FB (karena baru lulus SMA dan mencari kerja), di FB sangat detail informasinya termasuk kontak yang bisa dihubungi. Orang yang dihubungi via FB sangat terbuka dan meyakinkan, termasuk tentang pekerjaan apa yang akan diberikan, berapa gaji dan proses yang akan dilalui seperti apa. Biasanya bapak tidak mengijinkan saya bekerja di Malaysia, tapi karena agen dari perusahaan tersebut berani datang ke rumah dan bertemu bapak langsung, maka bapak menganggap bahwa ada niat baik dari agen (tidak seperti agen lain yang biasanya tidak mau datang ke desa dan tidak jelas orangnya). Saya tidak perlu membayar apapun dan semua diurus oleh agen termasuk biaya paspor saya. Saya dan teman saya diberangkatkan dengan travel melalui PLB Aruk. Saya dipekerjakan secara berpindah-pindah. Awalnya, saya akan dipekerjakan di kedai kopi, namun saya menolak karena harus menggunakan baju pendek. Hal ini berbeda dengan apa yang dijanjikan semula bahwa saya akan dipekerjakan di sebuah minimarket. Kata agen, saya tidak bisa bekerja di minimarket, karena masih 19 tahun sementara untuk bekerja di minimarket harus berumur 21 tahun. Saya kemudian ditempatkan menjaga lansia berumur 77 tahun selama tiga bulan. Walaupun majikan saya baik namun saya tidak mendapatkan uang gaji karena gaji dibayarkan langsung oleh majikan ke agen. Agen menyatakan ia baru bisa mendapatkan gaji jika sudah bekerja setelah 2 tahun. Saya tidak punya HP karena disita oleh agen dan paspor di tangan agen pula karena agen takut saya melarikan diri. Selanjutnya, korban dipekerjakan di majikan (suami-istri) yang memiliki usaha membuat mie (majikan laki-laki) dan cleaning service (majikan perempuan). Selain saya ada beberapa TKI dan TKW yang bersama bekerja di rumah itu. Kami bekerja sangat keras: bangun dan membuat mie dari jam 2 hingga jam 8 pagi, lalu membersihkan 2 rumah hingga jam 6 sore lalu pulang, mandi dan membereskan rumah majikan termasuk memasak dan mencuci. Jam 8 malam baru 8 makan malam dan jam 9 tidur. Majikan membayar upah tidak kepada kami tapi kepada agen. Selama bekerja, agen yang selalu mengantar dan mengatur jadwal kerja*

<sup>57</sup> Loc.cit Sri Wiyanti Eddyono.

<sup>58</sup> Informasi ini didapatkan dengan interview korban perempuan pekerja migran non reguler yang dideportasi 4 Desember 2018.

*kami. Kami tidak punya permit kerja, jadi setiap bulan harus mencap paspor (ke luar dan masuk kembali). Untuk ini, saya tidak pernah ke imigrasi, biasanya majikan memiliki kenalan dan membayar orang tersebut di PLBN Entikong.*

*Saya tidak kuat karena beberapa alasan: merasa sangat capai, termasuk tidak boleh pakai kerudung, mengalami kekerasan fisik, dan mi yang saya buat menggunakan mereka mie perusahaan lain (pemalsuan), tidak dapat uang sama sekali. Saya lari di salah satu kelenteng dan mendekam di rumah sakit dan berpura-pura sebagai penjaga pasien rawan inap. Keberadaan saya diketahui majikan lalu majikan menjemput dengan paksa dan mengancam saya. Sebelum majikan membawa saya kembali ke rumah majikan, majikan singgah ke KJRI karena ada urusan dan saya diminta dan ditakut-takuti tidak keluar dari mobil. Dalam kesempatan itu ketika majikan berada di dalam kantor KJRI saya keluar dari mobil dan melihat ada seorang staf di luar kantor dan saya minta tolong kepada beliau. Saya menceritakan pengalaman saya selama bekerja dan saya ditampung selama 3 minggu di tempat penampungan. Lalu saya dipulangkan melalui PLB Entikong karena sebagai TKI bermasalah. Dalam proses pemulangannya, saya diwawancarai oleh petugas imigrasi di Entikong dan melakukan tes kesehatan dan diwawancarai ulang oleh BNP4TKI Entikong. Kemudian saya dibawa ke Dinas Sosial di Pontianak dan diberi 100.000 rupiah oleh petugas Dinas Sosial sebagai ongkos naik bus dari Pontianak ke Terminal Kartiyasih. Uang tersebut tidak cukup untuk pulang karenanya saya mencari jalan mendekati seorang ibu dan anaknya di bus untuk meminta bantuan, lalu ibu dan anaknya malah mengantarkan saya sampai di keluarga saya.*

Apa yang dialami oleh PMI di atas tidak sekedar masalah ketiadaan dokumen, tapi ketiadaan dokumen diakibatkan karena dokumen perjalanan sengaja ditahan oleh agen dan kemudian oleh majikan untuk maksud mengontrol PMI agar tidak lari dari majikannya tersebut. Walaupun PMI bekerja karena keinginan sendiri tapi proses penempatan kerja telah dilakukan secara non prosedural oleh perusahaan penempatan tenaga kerja dengan tidak adanya dokumen-dokumen kerja. PMI dijanjikan bekerja di minimarket dengan iming-iming upaya dan kondisi kerja yang memadai, namun ditempatkan di tempat kerja yang berbeda, mengalami eksploitasi tenaga, tidak menerima upah selama bekerja, paspor ditahan, HP diambil sehingga tidak bisa berkomunikasi dengan siapapun, diawasi dan bahkan mengalami kekerasan fisik. Situasi ini jelas berkaitan dengan elemen tindak pidana perdagangan orang, namun PMI di atas tidak diletakkan sebagai korban melainkan sebagai PMI bermasalah. Peletakan sebagai PMI bermasalah mengindikasikan bahwa ia dideportasi bukan direpatriasi, dan hak-hak sebagai korban dalam kerangka UU PTPPO tidak berlaku terhadap PMI ini. Kasusnya tidak diproses secara hukum yang berlaku baik di Indonesia maupun di Malaysia, yang berarti ia juga tidak bisa mendapatkan restitusi ataupun program-program bantuan korban lainnya.

Proses deportasi kepada PMI bermasalah yang dilakukan secara cepat tanpa proses penggalan data yang lebih memadai, menurut Devita Rahayu merupakan kebijakan yang tidak tepat.<sup>59</sup> Rahayu menganalisis deportasi baik yang dilakukan oleh pemerintah Malaysia dan Indonesia lebih sebagai tindakan represif yang bersifat jangka pendek untuk mengurangi jumlah pekerja migran non reguler.

Mengacu pada Thieman konsepsi dan fokus negara yang hanya pada perdagangan dalam konteks prostitusi atau eksploitasi seksual itu umum terjadi

---

<sup>59</sup> Devi Rahayu, "Undocumented Indonesian Migrant Workers; Solution or Omission, Advances in Social Science, Education and Humanities Research, Vol 383, International Conference on Social Sciences 2019, atlantas-press.com, hlm 1132–1136.



terutama di kalangan negara Asia Tenggara yang meletakkan nilai-nilai moralitas ke dalam isu perdagangan orang dimana negara hendak menolong mereka yang dianggap sebagai korban yang tidak bersalah dalam konteks kejahatan yang terkait kesusilaan.<sup>60</sup> Wahyu Susilo menyebutkan bahwa praktek-praktek perdagangan orang yang dialami oleh perempuan pekerja migran non reguler, masih memberikan keuntungan yang besar bagi para aktor yang terlibat, dan dimungkinkan adanya keterkaitan aparat penegak hukum. Hal ini berpengaruh dengan pengabaian terhadap praktek-praktek perdagangan orang yang dialami oleh pekerja migran dalam konteks eksploitasi kerja.<sup>61</sup>

Eddyono melihat ada gap di tingkat komitmen pemerintah dalam memberikan perlindungan khususnya kepada perempuan pekerja migran non reguler. Hal ini karena sebagian besar perempuan pekerja migran non reguler berstatus sebagai pekerja rumah tangga.<sup>62</sup> Ada keengganan yang besar didasarkan pada pandangan yang masih melihat pekerjaan ini pekerjaan yang tidak terhormat sehingga patutnya tidak perlu diperjelas keberadaannya.<sup>63</sup> PMI perempuan yang bekerja di sektor domestik ini dianggap menimbulkan berbagai masalah yang tidak sederhana. Sulistyowati Irianto menganalisis bahwa PMI yang berada di sektor pekerja rumah tangga menjadi lebih rentan dari pekerja lainnya karena wilayah mereka bekerja adalah wilayah privat.<sup>64</sup> Kerap PMI mengalami kekerasan dan eksploitasi tanpa diketahui pihak luar.<sup>65</sup> Pandangan ini pula yang sempat menghambat adanya MOU Pemerintah Indonesia dan Malaysia dalam penempatan Pekerja Migran Indonesia dalam bidang kerja rumah tangga. Pengakuan dan dorongan adanya PMI pekerja rumah tangga akan merendahkan posisi Indonesia yang mengekspor 'babu'.<sup>66</sup> Hal ini ditambah anggapan yang kuat ditingkat pemerintah yang meletakkan apa yang dialami oleh PMI itu sendiri adalah resiko yang harusnya diketahui oleh PMI.<sup>67</sup> Dengan demikian Sukawarsini mempertanyakan posisi pemerintah Indonesia yang dianggap lemah dalam diplomasi luar negeri guna melindungi PMI non reguler yang mengalami eksploitasi.<sup>68</sup>

Situasi ketidakjelasan dalam melihat keterhubungan antara pekerja migran non reguler dengan perdagangan orang dan penyelundupan orang juga terlihat dalam konstruksi UU PMI dan UU imigrasi/Kedua UU memiliki dua sisi; sisi pertama, mengkriminalkan pelaku namun di sisi lainnya kriminalisasi bisa terjadi dan memukul balik kepada perempuan pekerja migran non reguler yang seharusnya diletakkan sebagai korban. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 113 UU Imigrasi yang meletakkan setiap orang yang keluar atau masuk dengan cara tidak legal maka orang tersebut

<sup>60</sup> *Loc.cit* Theiman, hlm. 21.

<sup>61</sup> Diskusi Webinar, Potensi Keterlibatan Lembaga Keuangan Dalam Aliran Dana Terkait Perdagangan Manusia Dan Eksploitasi Pekerja Migran, Tanggal 23 Oktober 2020, Migrant Care.

<sup>62</sup> *Op.cit* Sri Wiyanti Eddyono, hlm. 119.

<sup>63</sup> Sukawarsini Djelantik, "The Indonesian Women Migrant Workers: Redefinition and Termination of Sending Them Abroad," *International Relations and Diplomacy* Vol. 7, No. 4, 2019: 139–149.

<sup>64</sup> Irianto Sulistyowati, "Migration, Gender and Social Justice: Connecting Research and Practice Networks, Policy Brief No. 1 Access to Justice for Indonesian Women Migrant Domestic Workers in the United Arab Emirates, ISS Netherland-IDRC Canada." (2011).

<sup>65</sup> *Ibid.* Lihat pula Lia Evanty Adrian, "Perlindungan Hukum terhadap Perempuan Pekerja Migran Indonesia di Sektor Domestik yang Menjadi Korban Kekerasan Seksual di Malaysia (2018), Skripsi, FH UGM, Yogyakarta, hlm. 187.

<sup>66</sup> Informasi ini diperoleh dalam diskusi informal dengan staf KJRI Johor" Desember 2018.

<sup>67</sup> *Op.cit* Lia Evanti Adrian.

<sup>68</sup> *Op.cit* Sukawarsini.

dapat diancam pidana. Selain itu, UU Imigrasi pasal 126 huruf c mempidanakan pihak yang memberikan data yang tidak sah atau keterangan yang tidak benar untuk memperoleh Dokumen Perjalanan. Pengaturan ini juga terdapat di dalam UU PPMI pasal 79. Hanya saja, jika di UU Imigrasi ancaman pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) di UU PPMI ancaman pidana berupa pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah). Selain itu terdapat pula pasal 123 UU Imigrasi yang mempidanakan seseorang yang menggunakan dokumen perjalanan yang tidak sesuai identitasnya ataupun yang tidak benar. Terkait tiga hal di atas, perlu diketahui bahwa para PMI yang masuk dalam kondisi non reguler, pada umumnya menyerahkan proses pengurusan pemberangkatan kepada agen/perusahaan termasuk pengadaan dokumen perjalanan dan dokumen kerja. Mereka tidak tahu apakah mereka menggunakan dokumen perjalanan yang sah atau tidak atau informasi yang diajukan untuk pendaftaran itu benar atau tidak.<sup>69</sup>

Pada ketiga UU ini hanya UU Perdagangan Orang yang secara khusus menjamin adanya hak-hak korban yang diperdagangkan. UU PPMI meletakkan tanggung jawab negara dalam memastikan PMI non reguler tetap terhadap upah yang sudah menjadi kewajiban majikan untuk dibayarkan. Namun baik UU PPMI maupun UU Imigrasi tidak mengatur secara khusus hak-hak korban yang diselundupkan atau yang korban yang mengalami kerugian karena diberangkatkan secara non prosedural. Yang menarik dalam konteks perlindungan korban, penanganan imigrasi memasukkan korban ke dalam ditensi dan pemulangan segera. UU Imigrasi menyebutkan korban perdagangan orang dan penyelundupan diletakkan di rumah ditensi (tahanan) imigrasi yang berbeda dengan ditensi lainnya. Pasal ini sangat krusial karena rumah ditensi memiliki arti bahwa korban berada dalam pengawasan ketat. Korban juga diupayakan untuk segera dikembalikan ke negara asalnya. Tidak ada kewenangan melakukan investigasi terhadap apa yang terjadi terhadap korban. Dalam konteks imigrasi apa yang dilakukan dan disandarkan oleh peraturan di Indonesia menjadi kerangka perlakuan yang sama di negara lainnya dalam menangani perdagangan orang yang dialami oleh pekerja migran Indonesia.

Selanjutnya adalah pengalaman yang dialami oleh seorang ibu dan 4 orang anak yang dideportasi melalui Nunukan. Salah satu keluarga PMI ditangkap oleh kepolisian Malaysia di luar Kawasan Perkebunan di Malaysia. Suami dan isteri dan keempat anaknya di tahan secara terpisah. Mereka tidak dimungkinkan untuk menyelamatkan harta benda yang ada di rumah untuk diamankan dan dibawa selama tahanan. Keluarga ini telah tinggal di Malaysia sejak belasan tahun, dan tiga anaknya lahir di Malaysia. Mereka direkrut oleh agen dari wilayah NTT dan untuk keberangkatan ke Malaysia mereka menjual rumah keluarga. Uang digunakan untuk mengurus paspor, visa dan dokumen kerja lainnya. Mereka tidak tahu jika mereka diselundupkan ke Malaysia secara ilegal. Baru diketahui ketika mereka sudah berada di bus dimana mereka harus berhenti berulang kali untuk menghindari aparat di perbatasan. Namun mereka tidak tahu harus berbuat apa dan sudah terlanjur membayar dan menjual harta. Setiba di Malaysia mereka dipekerjakan di perkebunan, tidak ada perjanjian atau kontrak kerja. Mereka tinggal di mess yang disediakan oleh perusahaan. Gaji mereka jauh lebih rendah ketimbang pekerja perkebunan lainnya yang memiliki kontrak kerja. Anak-anak mereka bersekolah karena di sekitar perkebunan ada sekolah yang dibangun oleh komunitas Indonesia dan Malaysia dan keberadaan sekolah itu diketahui baik

---

<sup>69</sup> Informasi ini diperoleh melalui diskusi mendalam dengan staf BNP3TKI di Nunukan, tanggal 16 November 2018.

pemerintah Indonesia maupun pemerintah Malaysia. Anak-anak membantu orang tua mengutip sawit di perkebunan sawit ketika tidak sekolah. Namun dalam keseharian mereka harus kucing-kucingan dengan aparat, khususnya jika mereka sedang keluar perkebunan di pasar terdekat. Mereka menghindari pasar atau keluar dari perkebunan kecuali terpaksa. Di kawasan perkebunan merupakan kawasan pemukiman yang padat yang dihuni ribuan pekerja migran Indonesia.

Suami, isteri dan anak-anak ditahan di tahanan imigrasi. Mereka merasakan tahanan sebagai tempat yang tidak manusiawi, gelap, lembab dan makanan yang sangat minim. Sebagai satu keluarga mereka ditahan secara terpisah, dan dideportasi secara terpisah. Isteri dan anak-anak dideportasi melalui Nunukan. Mereka menolak dipulangkan di NTT saat itu dan berniat menunggu kedatangan suami yang akan dideportasikan dengan jadwal yang berbeda dan baru akan kembali ke NTT.

Berkaca pada kasus tersebut, Pemerintah Indonesia melalui perwakilan di Malaysia menerima adanya informasi hasil rasia dan tahanan yang akan deportasi dari pemerintah Malaysia. Pemerintah Indonesia mendata secara singkat dan mengkategorisasi bahwa penahanan itu terjadi karena mereka tidak memiliki dokumen dan bekerja secara ireguler.<sup>70</sup> Dalam konteks pemerintah Indonesia mereka dikategorikan sebagai pekerja migran bermasalah. Tidak ada penggalian lebih lanjut mengapa mereka tidak memiliki dokumen.

Ketidakadaan penggalian lebih dalam menjadikan adanya informasi terbatas, bahwa mereka melanggar peraturan imigrasi.<sup>71</sup> Sementara hasil penggalian peneliti terhadap perempuan PMI di rumah singgah di Nunukan, mereka sebenarnya mengalami penipuan dalam proses rekrutmen, diiming-imingi oleh agen untuk mendapatkan pekerjaan yang layak dan pada akhirnya diselundupkan untuk keluar dari wilayah RI dan masuk wilayah Malaysia secara tidak prosedural. Mereka tidak memiliki dokumen sama sekali. Kondisi ini sebetulnya jika ditelusuri mereka menjadi korban yang berlapis; baik kejahatan dalam konteks UU PPMI, termasuk kejahatan Perdagangan Orang maupun Penyelundupan Orang.

Hanya saja, mereka dianggap sebagai melakukan pelanggaran terhadap UU Imigrasi di Malaysia, ditahan di tahanan imigrasi Malaysia dan dideportasi. Kewajiban Negara untuk melindungi hak mereka sebagai perempuan pekerja migran di dalam Konvensi Perlindungan Pekerja Migran 1990 tidak dijalankan, mengingat mereka pulang dengan tidak bisa membawa apapun hasil kerja mereka (kecuali pakaian yang ada di badan mereka). Setiba di Nunukan, mereka mendapatkan bantuan dari keluarga jauh dan kelompok masyarakat berbasis gereja untuk pakaian maupun kebutuhan dasar lainnya.

Dengan tidak meletakkan kasus-kasus yang dialami oleh Perempuan PMI non reguler sebagai kasus perdagangan orang melainkan sebagai TKI/PMI bermasalah maka mereka tidak diletakkan sebagai korban yang memiliki hak-hak baik yang diatur di dalam UU PTPPO. Hak-hak Korban perdagangan orang juga diatur di dalam UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban jo UU No. 31 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No. 13/2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

## **V. KESIMPULAN**

1. Pengaturan Hukum terkait perdagangan Orang terdapat dalam UU PTPPO, dan penyelundupan Orang terdapat dalam UU Imigrasi. UU PTPPO

---

<sup>70</sup> Informasi ini diperoleh melalui diskusi informal dengan staf KBRI Johor, November 2019.

<sup>71</sup> *Loc.cit* Sri Wiyanti Eddyono, hlm. 130.

memiliki pendekatan perlindungan korban, sementara UU Imigrasi disamping perlindungan korban memiliki pendekatan keamanan. Terkait PPMI Non Regular di atur dalam UU PPMI, namun tidak secara jelas dan khusus mengatur perlindungan bagi mereka yang non regular. Ada penyebaran pengaturan dengan elemen yang membedakan antara perdagangan orang dan penyelundupan manusia. Hanya saja penegasan ini disatu sisi memperjelas perbedaan antara perdagangan orang dan penyelundupan orang, disisi lain sebagaimana yang disebut oleh Bassiouni malah mengabaikan situasi-situasi yang tidak biasa yaitu eksploitasi terselubung yang juga muncul dan sebagai karakteristik dari penyelundupan manusia.

2. Terdapat konsekuensi yang berbeda dengan adanya pengaturan yang memilah antara perdagangan orang dengan penyelundupan manusia, khususnya ketika itu dialami oleh Perempuan Pekerja Migran Indonesia yang non regular. Dalam kerangka UU PTPPO maka PPMI non regular diletakkan sebagai korban sepanjang unsur eksploitasi terpenuhi. Dalam kerangka UU Imigrasi maka PPMI non regular dianggap sebagai PPMI bermasalah yang melanggar UU Imigrasi. Dalam konteks khusus di perbatasan Kalimantan Malaysia, penelitian ini menemukan bahwa terdapat kerentanan berlapis atas praktek perdagangan yang penyelundupan orang terjadi pada PMI non regular khususnya perempuan. PPMI berangkat secara non prosedural baik dalam konteks diperdagangkan atau diselundupkan. Posisi Perempuan PMI non regular dapat dengan mudah berubah posisi dari korban perdagangan dan penyelundupan orang menjadi pihak yang dianggap melanggar hukum keimigrasian di Malaysia maupun di Indonesia. Hal ini berimplikasi pada posisi PMI non regular yang seharusnya dianggap sebagai korban menjadi berposisi sebagai PMI bermasalah. Karena statusnya sebagai PMI bermasalah, hak-hak yang seharusnya melekat sebagai korban perdagangan dan penyelundupan orang menjadi hilang. Mereka diperlakukan berbeda; di tahan di Malaysia dan dideportasi. Kondisi spesifik ini tidak diatur secara khusus dan tidak memutus mata rantai terjadinya proses penempatan tenaga kerja yang eksploitatif dan dengan cara penyelundupan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Thiemann, Inga K. *"Human Trafficking as a Migration Crisis: Gender, Precariousness, and Access to Labor Rights"*, In by Cecilia Menjivar, Marie Ruiz, and Immanuel Ness". The Oxford Handbook of Migration Crises, Oxford, 2019.
- Ford, M., Lyons, L., van Schendel, W. *"Labour Migration and Human Trafficking: An Introduction"*, In Willem van Schendel, Lenore Lyons, Michele Ford (Eds.), *Labour Migration and Human Trafficking in Southeast Asia: Critical Perspectives*, (Pp. 1-22)." London and New York: Routledge, 2012.
- Ford, M., "After Nunukan: The Regulation of Indonesian Migration to Malaysia". In A. Kaur and I. Metcalfe (edit) *Divided We Move: Mobility, Labour Migration and Border Controls in Asia*, New York: Palgrave MacMillan, 2006.

- Missbach, Wayne Palmer & Antje. *Enforcing Labour Rights of Irregular Migrants in Indonesia*. Third World Quarterly, 2019.
- Eddyono, Sri Wiyanti dan Tim Peneliti Fakultas Hukum UGM dan Labour Migration Unit IOM Indonesia. *Laporan Penelitian Profil Perdagangan Orang Di Daerah Perbatasan Kalimantan-Stusi Pada Kabupaten Sanggau, Sambas, Kapuas Hulu Dan Nunukan*. IOM, 2020.
- Eddyono, Sri Wiyanti, Hidayah, Anis, Andi Darma, Susilo, Badriyah, Siti, and Harsono, Nur, *Gerakan Advokasi Legislasi untuk Perlindungan Pekerja Migran Indonesia*, Jakarta: Migrant Care, Law, Gender and Society Study Center FH UGM, 2020.
- Kemenppa. *Laporan Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang, Sekretariat Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Pencegahannya*, Jakarta: Sinar Grafika. 2018.

### Jurnal dan Artikel

- Adharinalti. "Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia Irregular di Luar Negeri." *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol 1, No 1 (2012.): 157–173.
- Adriany, Lia Evanty. 2018, Pelindungan Hukum terhadap Perempuan Pekerja Migran Indonesia di Sektor Domestik yang Menjadi Korban Kekerasan Seksual di Malaysia, Skripsi, FH UGM, Yogyakarta.
- Anggriani, Riri. "Perlindungan Hukum Bagi Irregular Migrant Workers Indonesia Di Kawasan Asia Tenggara (Dalam Perspektif Hukum HAM Internasional)." *Jurnal Yuridika* 32, No. 2 (2017): 308.
- Bassiouni, Cherif M., et all. "Addressing International Human Trafficking in Women and Children for Commercial Sexual Exploitation in the 21st Century, *Revue International de droit penal*, 2010/3, Vol. 81 p. 417–491.
- Djelantik, Sukawarsini. "The Indonesian Women Migrant Workers: Redefinition and Termination of Sending Them Abroad." *International Relations and Diplomacy* Vol. 7, No. 4 (2019): 139–149.
- Eddyono, Sri Wiyanti. "Seri Bahan Bacaan Kursus HAM Untuk Pengacara XI Tahun 2007: Hak Asasi Perempuan Dan Konvensi CEDAW." *Elsam Jakarta* (2007).
- Elias, Juanita. "Foreign Policy and the Domestic Worker." *International Feminist Journal of Politics*, 15:3 (2013): 391-410.
- Ford, M., "Migrant Worker Organizing in Indonesia," *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 15, No. 3, 2006.
- Irianto, Sulistyowati. "*Migration, Gender and Social Justice: Connecting Research and Practice Networks, Policy Brief No. 1 Access to Justice for Indonesian Women Migrant Domestic Workers in the United Arab Emirates*, ISS Netherland-IDRC Canada." (2011). [https://www.iss.nl/sites/corporate/files/PB-01\\_INDONESIA-with\\_credits.pdf](https://www.iss.nl/sites/corporate/files/PB-01_INDONESIA-with_credits.pdf)
- Pudjiastuti, Tri Nuke. "Indonesia Dalam Belitan Kejahatan Lintas Negara: Kasus Perdagangan Orang Pada Pekerja Migran." *Jurnal Penelitian Politik*, ejurnal politik.lpii.go.id, (2016).
- Rahayu, Devi. "Undocumented Indonesian Migrant Workers: Solution or Omission", *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, Volume 383, International Conference on Social Sciences (2019), atlantis-press.com.

Wahyudi, Ridwan. "Illegal Journey: The Indonesian Undocumented Migrant Workers to Malaysia." *Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada (Populasi)* (2017).

Palmer, Wayne dan Antje Missbach. "Enforcing labour rights of irregular migrants in Indonesia", *Third World Quarterly*, 40:5, 908-925. (2019).

### Internet

Badan Nasional Pekerja Migran Indonesia (BNP2TKI), "Materi Pencegahan TKI Non-regular", 2017, <http://www.bnp2tki.go.id/read/12695/1.-MATERI-PENCEGAHAN-TKI-NON-PROSEDURAL---2017.html>

Dunia, Bank. "Bank Dunia, 2017, Pekerja Global Indonesia, Antara Peluang Dan Resiko,." Last modified 2017. <http://documents.worldbank.org/curated/en/820641511876199851/pdf/121691-WP-P159694-PUBLIC-IndonesiasGlobalWorkersJugglingOpportunitiesRisks-BAHASA-INDONESIAN.pdf>

Putra, Ade. "Jalur Sutra Perdagangan Manusia & Penyelundupan TKI Ilegal." *Kalimantan Barat*. Last modified 2016. <https://news.okezone.com/read/2016/09/06/340/1482414/kalimantan-barat-jalur-s%09utra-perdagangan-manusia-penyelundupan-tki-ilegal>.

Global Migration Indicator. "Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC) International Organization for Migration, Insight from Insights from the Global Migration Data [www.migrationdataportal.org](http://www.migrationdataportal.org).

<http://documents1.worldbank.org/curated/zh/820641511876199851/pdf/121691-WP-P159694-PUBLIC-IndonesiasGlobalWorkersJugglingOpportunitiesRisks-BAHASA-INDONESIAN.pdf>. Di akses pada tanggal 5 November 2020

### Undang-Undang dan Konvensi

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

Undang-Undang No. 18 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia.

Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.

UU No. 14 Tahun 2009 Tentang Pengesahan Protokol Untuk Mencegah, Menindak, dan Menghukum Perdagangan Orang, Terutama Perempuan dan Anak-Anak (UU Pengesahan Protokol Perdagangan Orang)

UU No. 15 Tahun 2009 Tentang Pengesahan Protokol Menentang Penyelundupan Migran Melalui Darat, Laut, dan Udara (UU Pengesahan Penyelundupan Migran)

UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian

Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)

Konvensi Pekerja Migran 1990