Journal Education and Government Wiyata ISSN 2986-5131
Volume 4 Nomor 4, November 2026 (1652-1670)
https://journal.wiyatapublisher.or.id/index.php/e-gov

IMPLIKASI PENGHAPUSAN UNSUR ORGANISASI PEREMPUAN DARI GUGUS TUGAS TPPO DALAM PERGUB SUMUT NO. 1/2025 TERHADAP TATA KELOLA KOLABORATIF DAN PERLINDUNGAN KORBAN PEREMPUAN DAN ANAK

Yoel Edward Hasugian[1], Filza Aulia Siregar[2], Siti Khairunnisa[3], Nurmalawaty[4]
Universitas Sumatera Utara, Medan, Indonesia[1,2,3,4]
E-mail: yoelhasugian10@gmail.com

ABSTRACT

Human trafficking affects women and children disproportionately, and North Sumatra recorded the highest number of victims nationwide in 2023. In January 2025, North Sumatra Governor Regulation No. 1 of 2025 changed the Task Force for the Prevention and Handling of Human Trafficking. Women's organisations were no longer named as member components, the Daily Chair passed to the Regional Police Chief, and the secretariat moved into the police. This study explains the implications of these changes for the fulfilment of protection rights of women and child victims. It is qualitative and uses a normative juridical method with statutory and conceptual approaches. Secondary data were gathered through library and document study, including a systematic review of journal articles. The analysis compares the two governor regulations, tests them against collaborative governance criteria, and maps the strength of evidence for three victim rights. The findings show that victims' rights are not reduced in law, but the guarantee for women's and children's perspectives shifts from regulation to official discretion, so the risk to rights fulfilment increases at the level of norm design. The risk is strongest for the right to recovery and weakest for the right to special needs. The study offers criteria for assessing task force design in other regions. Regulators should set a minimum place for women's and children's perspectives, a channel for victim information, and a balance in leadership orientation, while the actual impact on the ground remains to be tested.

Keywords: *Human Trafficking; Task Force; Women's Organizations; Collaborative Governance; Victim Protection.*

ABSTRAK

Perdagangan orang menimpa perempuan dan anak secara tidak proporsional, dan Sumatera Utara mencatat korban terbanyak secara nasional pada 2023. Pada Januari 2025, Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 1 Tahun 2025 mengubah Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Organisasi perempuan tidak lagi disebut sebagai unsur anggota, Ketua Harian berpindah kepada Kepala Kepolisian Daerah, dan sekretariat berpindah ke lingkungan kepolisian. Penelitian ini bertujuan menjelaskan implikasi perubahan tersebut terhadap pemenuhan hak perlindungan

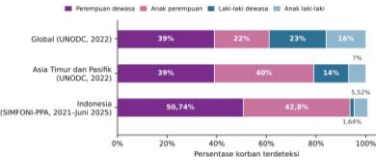
korban perempuan dan anak. Penelitian bersifat kualitatif dengan pendekatan yuridis-normatif, yakni perundang-undangan dan konseptual. Data sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan studi dokumen, termasuk tinjauan sistematis artikel jurnal. Analisis membandingkan kedua peraturan gubernur, mengujinya dengan ukuran tata kelola kolaboratif, lalu memetakan kekuatan bukti pada tiga hak korban. Hasilnya menunjukkan bahwa hak korban tidak berkurang secara hukum, tetapi jaminan bagi perspektif perempuan dan anak berpindah dari peraturan ke diskresi pejabat sehingga risiko pemenuhan hak meningkat pada tingkat desain norma. Risiko itu paling kuat pada hak atas pemulihan dan paling lemah pada hak atas kebutuhan khusus. Penelitian ini menyumbangkan ukuran penilaian desain gugus tugas yang dapat dipakai di daerah lain. Pembentuk peraturan perlu menetapkan batas minimum unsur perempuan dan anak, kanal informasi korban, serta keseimbangan orientasi pimpinan, sedangkan dampak nyata di lapangan masih perlu diuji.

Kata Kunci: *Perdagangan Orang; Gugus Tugas; Organisasi Perempuan; Tata Kelola Kolaboratif; Perlindungan Korban.*

PENDAHULUAN

Rezim anti-perdagangan orang tidak netral gender. Judul Protokol Palermo menyebut perempuan dan anak, dan Pasal 2 huruf a meminta perhatian khusus bagi keduanya. Pasal 6 ayat (4) mewajibkan negara memperhatikan *the age, gender, and special needs* korban, sedangkan Pasal 6 ayat (3) dan Pasal 9 ayat (3) mengarahkan kerja sama dengan organisasi nonpemerintah dan unsur masyarakat sipil. Indonesia meratifikasi melalui UU 14/2009, dan konsiderans menimbang huruf b UU 21/2007 menyebut perdagangan orang, khususnya perempuan dan anak, sebagai pelanggaran hak asasi manusia. Sumatera Utara menurunkan orientasi itu ke daerah. PerdaSU 6/2024 memuat "perempuan dan anak" dalam judulnya, dan Pergub 54/2010 menyebut organisasi perempuan sebagai unsur anggota Gugus Tugas (Pasal 5 ayat (1)). Pilihan tersebut bersifat lokal, karena Pasal 58 ayat (3) UU 21/2007 hanya menyebut organisasi masyarakat., LSM, organisasi profesi, dan peneliti/akademisi.

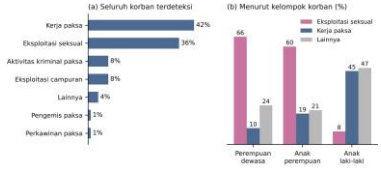
Pilihan lokal tersebut mempunyai dasar empiris. Perempuan dan Anak adalah mayoritas korban terdeteksi pada 2022 secara global (77%) dan Asia Timur dan Pasifik (86%) (UNODC, 2024: 15, 145). Di Indonesia, SIMFONI-PPA mencatat perempuan dewasa 50,74% dan anak 48,32% korban pada 2021-Juni 2025, sedangkan laki laki dewasa hanya 1,64% (KemenPPPA RI, 2025). SIMFONI-PPA adalah sistem informasi perlindungan perempuan dan anak, sehingga komposisinya Sebagian mencerminkan siapa yang terjangkau sistem itu. Data ini mendukung bahwa desain kelembagaan menentukan korban mana yang terlihat



Gambar 1. Komposisi korban TPPO menurut jenis kelamin dan usia.

Sumber: UNODC,2024; KemenPPPA, 2025.

Selain itu, kerja paksa (42%) kini melampaui eksploitasi seksual (36%), dan 2/3 korban kerja paksa adalah laki-laki. Pola kerentanan berbeda menurut gender. Eksploitasi seksual menimpa 66% perempuan dewasa dan 60% anak perempuan, sedangkan 45% anak laki-laki menjadi korban kerja paksa. Gugus tugas yang peka pada satu bentuk kerentanan akan melewatkan korban lain (Khozin et al., 2025: 261), sehingga kursi bagi perspektif perempuan dan anak harus berjalan bersama kepekaan terhadap berbagai kerentanan.



Gambar 2. Bentuk Eksploitasi korban

Sumber: UNODC, 2022: Fig. 10, 39, 48.

Sumatera Utara berada pada jalur itu. Polri mencatat 379 dari 3.363 korban pada 2023 dari Sumut, tertinggi secara nasional (Ahdiat, 2024; Kurniawan et al., 2024: 689). Pada Maret 2025, Pemprov memulangkan 141 warganya yang menjadi korban di Myanmar, dan 21 di antaranya perempuan (Said, 2025a).

Tabel 1. Perubahan Pergubsu 54/2010 ke Pergubsu 1/2025

Aspek	Pergub 54/2010	Pergub 1/2025
Unsur anggota (Pasal 5 ayat (1))	*"… unsur pemerintah, penegak hukum, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, organisasi perempuan, organisasi profesi dan peneliti/akademisi."*	*"… unsur pemerintah, Pemerintah Daerah, penegak hukum, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, peneliti/akademisi, media dan dunia usaha."*
Penentuan susunan anggota (Pasal 3 dan Pasal 5 ayat (2))	Susunan keanggotaan tercantum dalam Lampiran yang menjadi bagian tak terpisahkan dari Pergub; anggota diangkat dan diberhentikan Gubernur atas usul Ketua Harian.	Susunan keanggotaan *"ditetapkan dengan Keputusan Gubernur"*; anggota *"ditetapkan oleh Gubernur"*.
Pimpinan (Pasal 4 ayat (2))	Ketua: Sekretaris Daerah. Ketua Harian: Kepala Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak dan Keluarga Berencana.	Ketua I: Gubernur. Ketua II: Ketua DPRD. Ketua Harian: Kepala Kepolisian Daerah. Wakil Ketua Harian: Sekretaris Daerah.
Sekretariat (Pasal 7 ayat (2)–(3))	Unit kerja di Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak dan Keluarga Berencana; tanggung jawab administratif kepada Kepala Biro.	Unit kerja di lingkungan Polda Sumatera Utara; tanggung jawab administratif kepada Kapolda.

Pada Januari 2025, Gubernur menetapkan Pergub 1/2025 yang mengubah Pergub 54/2010. Ketua Harian berpindah dari Kepala Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak dan Keluarga Berencana kepada Kapolda, dan sekretariat ikut berpindah ke lingkungan Polda. Susunan anggota tidak lagi dalam pergub, namun ditetapkan dengan KepGub. Kategori organisasi masyarakat dan LSM memang masih ada, sehingga organisasi perempuan tetap dapat duduk di Gugus Tugas. Namun, dapat duduk berbeda dengan dijamin duduk. Pergub 54/2010 menyebut perspektif perempuan sebagai unsur tersendiri. Pergub 1/2025 menyerahkannya pada pilihan pejabat. Penelitian ini memakai istilah penghapusan dalam arti hilangnya penyebutan dan jaminan jabatan tersebut.

Hak korban perempuan dan anak tidak bergantung pada komposisi Gugus Tugas, melainkan bersumber langsung dari Pasal 51-52 UU 21/2007 dan Pasal 14 PP 9/2008. Yang perlu diuji adalah pengaruh perubahan desain kelembagaan terhadap pemenuhan hak itu, melalui 3 argumen. Pertama, hak korban tidak berkurang secara hukum.

Kedua, risiko pemenuhan hak meningkat karena 3 perubahan terjadi bersamaan. Ketiga, risiko itu bersumber dari berpindahnya jaminan dari tingkat norma ke ruang diskresi pejabat. Argumen pertama menjadi titik tolak analisis. Pasal 58 ayat (4) huruf c UU 21/2007 menugaskan Gugus Tugas memantau perlindungan korban, termasuk rehabilitasi, pemulangan, dan reintegrasi sosial, sehingga hak yang utuh tetap bergantung pada lembaga yang memantaunya. Penetapan susunan melalui keputusan gubernur sendiri lazim, misalnya di DIY dan Jawa Barat (Hidayat & Syamsuddin, 2019: 6; Khozin et al., 2025: 263-264). Yang berubah di Sumut adalah hilangnya batas minimum pada tingkat peraturan. Kursi pun sejatinya tidak otomatis menjadi pengaruh (Khozin et al., 2025: 266), sehingga yang dinilai adalah ada-tidaknya jaminan.

Sehingga, masalah yang ingin dijawab adalah bagaimana implikasi penghapusan organisasi perempuan dari unsur keanggotaan Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan TPPO dalam Pergub Sumut No.1/2025 terhadap pemenuhan hak perlindungan korban perempuan dan anak? Jawaban akan bergerak dalam 2 langkah. Pertama, memetakan apa yang berpindah dari norma ke diskresi. Kedua, menilai apakah perubahan itu masih menyisakan jaminan yang memadai bagi hak korban

Tata kelola kolaboratif menjadi lensa analisis. Dalam rumusan Ansell dan Gash dalam Hidayahtulloh & Hutami (2019:178), kolaborasi menuntut peserta nonnegara hadir dan ikut memutuskan dalam forum yang terorganisasi formal. Khozin et al. (2025: 253,271-272) menambahkan desain institusional inklusif, kepemimpinan fasilitatif, dan berbagi informasi sebagai indikator. Dari sini terdapat 4 ukuran uji, yakni jaminan kursi bagi perspektif perempuan dan anak, kanal informasi korban, orientasi pimpinan antara pemulihan dan penegakan hukum, serta kepekaan terhadap kerentanan berlapis.

Cakupan artikel dibatasi. Pertama, kajian hanya meliputi Sumatera Utara dan 2 Pergub Sumut, karena inilah kasus ketika 3 perubahan terjadi bersamaan. Kedua, kajian berhenti pada desain norma. Ketiga, representasi gender dan subordinasi tidak dibahas karena rumusan masalah menyangkut pemenuhan hak, bukan keadilan komposisi. Keempat, restitusi dan penegakan pidana dikeluarkan karena Pasal 58 ayat (4) UU 21/2007 menempatkan Gugus Tugas sebagai lembaga koordinatif yang memantau, tidak memproses restitusi atau penuntutan.

Studi terdahulu menguji representasi perempuan pada tingkat lintas negara, dengan kepatuhan negara atau jumlah perkara sebagai ukuran (Cameron et al., 2023; DiRienzo, 2018). Artikel ini menanyakan akibat perubahan desain norma lokal bagi hak korban. Tujuannya menjelaskan bagaimana pergeseran jaminan dari norma ke diskresi memengaruhi

pemenuhan hak korban perempuan dan anak. Kontribusi teoretisnya berupa 4 ukuran uji yang dapat menilai desain gugus tugas di daerah lain. Kontribusi praktisnya berupa dasar rekomendasi bagi pembentuk peraturan tentang batas minimum unsur perempuan dan anak, kanal informasi korban, dan keseimbangan orientasi pimpinan.

METODE

Penelitian ini bersifat kualitatif dengan pendekatan yuridis-normatif, yang memakai pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Seluruh data bersifat sekunder. Bahan hukum primer terdiri atas Protokol Palermo, UU 21/2007, PP 9/2008, UU 23/2014, Perpres 69/2008 beserta perubahannya, Pergub Sumatera Utara 54/2010, dan Pergub Sumatera Utara 1/2025. Bahan hukum sekunder berupa artikel jurnal tentang tata kelola kolaboratif, kerentanan berlapis, dan pemulihan korban perdagangan orang. Data kuantitatif tentang komposisi korban berasal dari laporan UNODC, data kepolisian, dan pemberitaan, dan hanya dipakai secara deskriptif sebagai konteks. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan studi dokumen. Literatur ditelaah melalui tinjauan sistematis atas artikel jurnal internasional yang relevan dengan hak korban dan ukuran uji.

Analisis dilakukan dalam tiga langkah. Pertama, teks kedua Pergub dibandingkan pada tiga titik kelembagaan, yaitu pimpinan harian, sekretariat, dan kursi anggota, lalu dicocokkan dengan peraturan yang lebih tinggi untuk menilai apakah hak korban berkurang secara hukum. Kedua, perubahan itu diuji dengan empat ukuran yang diturunkan dari tata kelola kolaboratif (Ansell dan Gash dalam Hidayahtulloh & Hutami, 2019; Khozin et al., 2025)), yaitu jaminan kursi, kanal informasi korban, orientasi pimpinan, dan kepekaan terhadap kerentanan berlapis. Ketiga, tiga hak korban dihadapkan pada keempat ukuran dalam matriks, dan setiap hubungan dikategorikan sebagai terbukti dari teks, didukung studi lain, atau dugaan. Pandangan yang membantah diuji secara dialektis. Penilaian berlaku pada desain norma

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tiga Titik Kelembagaan Kehilangan Jaminan Norma dalam Pergub Sumut 1/2025

Pasal 1 angka 2 Perpres 69/2008 dan Pasal 1 angka 9 PergubSU 1/2025 mendefinisikan Gugus Tugas sebagai lembaga koordinatif (Chandrawaty, 2020: 465-466). Lembaga ini mengoordinasikan, mengadvokasi, memantau, dan melaporkan, sedangkan tugas operasional tetap berada pada kementerian atau lembaga masing-masing (Nugroho, 2018: 533). Resa & Jaya (2021: 166) menambahkan bahwa Gugus Tugas bersifat non-anggaran dan tidak memiliki program sendiri. Lembaga dengan karakter itu hanya dapat memengaruhi pelaksanaan kebijakan melalui jalur siapa yang duduk di dalamnya dan siapa yang

memimpin serta mengelola kerjanya (Nugroho, 2018: 553-554). Karena itu perubahan dari Pergub 54/2010 ke Pergub 1/2025 dibaca sebagai 3 titik, yaitu pimpinan harian, sekretariat, dan kursi anggota. Tabel berikut menyusun perubahan tersebut menurut titik dan mengujinya dengan 4 ukuran yang telah dirumuskan, yakni jaminan kursi, kanal informasi korban, orientasi pimpinan dan kepekaan terhadap kerentanan berlapis.

Tabel 2. Tiga Titik Kelembagaan, Ketentuan dan Tetap, dan Ukuran Ujinya

Titik	Yang berubah	Yang tidak berubah	Ukuran uji	Keadaan jaminan pada norma 2025
Pimpinan harian	Pasal 4 ayat (2): Ketua Harian dari Kepala Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak dan Keluarga Berencana menjadi Kapolda	Pasal 2 ayat (3) huruf c (pemantauan perlindungan korban); Pasal 6 (Ketua Harian membentuk sub gugus tugas)	Orientasi pimpinan	Mandat pemulihan melekat pada lembaga, tidak lagi pada jabatan pimpinan harian
Sekretariat	Pasal 7: dari unit kerja Biro menjadi unit kerja Polda; tanggung jawab administratif dari Kepala Biro ke Kapolda	Fungsi sekretariat sebagai pendukung teknis dan administratif	Kanal informasi korban; orientasi pimpinan	Tidak ada kewajiban tertulis tentang arus informasi korban; penempatan di unit perempuan dan anak ditiadakan
Kursi anggota	Pasal 5 ayat (1): organisasi perempuan tidak disebut; Pasal 3 dan Pasal 5 ayat (2): susunan ditetapkan Gubernur, frasa "atas usul Ketua Harian" hilang; Pasal 13 ayat (4): rujukan ulang menggantikan penyebutan	Kategori organisasi masyarakat dan LSM; Pasal 6 ayat (2): sub gugus tugas beranggotakan Anggota Gugus Tugas	Jaminan kursi; kepekaan terhadap kerentanan berlapis	Kursi dapat diisi, tetapi tidak dijamin; tidak ada unsur yang menyebut perspektif usia atau jenis kelamin

Pada titik pertama, Ketua Harian berpindah dari Kepala Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak dan Keluarga Berencana ke Kapolda. Pola yang sama terjadi di pusat. Pasal 6 huruf c Perpres 22/2021 menetapkan Menteri PPPA sebagai Ketua Harian, kemudian Pasal 6 huruf c dan huruf d angka 1 Perpres 49/2023 menggantinya dengan Kapolri dan menempatkan Menteri PPPA sebagai anggota nomor satu. Diukur dengan orientasi pimpinan, perbedaan kedua pejabat terletak pada mandat jabatannya. Kepala biro adalah jabatan yang terikat mandat perempuan dan anak melalui nomenklatur biro. Norma Pergub 1/2025 tidak lagi mengikat Ketua Harian pada mandat pemulihan. Penilaian ini tidak menyatakan bahwa Kapolda akan mengabaikan pemulihan, melainkan bahwa tidak ada lagi norma yang mewajibkannya. Mandat pemantauan perlindungan korban yang mencakup rehabilitasi, pemulangan, dan reintegrasi sosial tetap ada pada Pasal 2 ayat (3) huruf c, tetapi mandat itu dibebankan kepada lembaga, bukan kepada pemegang jabatan Ketua Harian.

Dua ketentuan yang tidak diubah memperlihatkan akibat strukturalnya. Pasal 6 Pergub 54/2010 memberi Ketua Harian wewenang membentuk sub-gugus tugas sesuai kebutuhan dengan anggota yang berasal dari Anggota Gugus Tugas Provinsi. Pasal itu padanan Pasal 10 Perpres 69/2008. Karena Pasal 6 tetap sementara pasal 4 berubah, wewenang membentuk sub-gugus tugas, termasuk yang berkaitan dengan pemantauan perlindungan korban, kini berada pada Kapolda. Pernyataan ini merupakan konsekuensi dari 2 pasal. Pasal 6 sendiri tidak menyebut sub-gugus tugas, termasuk bidang pemulihan. Sebagai pembanding pola, Nugroho (2018:545) mencatat bahwa rencana aksi nasional 2015-2019 menempatkan sub-gugus rehabilitasi Kesehatan dan rehabilitasi sosial di bawah pejabat sektor Kesehatan dan sosial, sedangkan sub-gugus tugas penegakan hukum dipimpin Kabareskrim. Di Jawa Barat, Dinas PPPA dan Keluarga Berencana menjadi

ketua harian, sementara Polda bekerja sama dalam sosialisasi pencegahan (Hidayat & Syamsuddin, 2020:168).

Dua temuan tersebut tidak boleh dibaca terlalu jauh. Pertama, kepemimpinan oleh dinas perempuan dan anak di Jawa Barat tidak menghindarkan masalah pembagian peran antar-sektor, tumpeng tindih tugas dan anggaran, serta keterbatasan dana (Hidayat & Syamsuddin, 2020:167-171). Orientasi pimpinan karenanya tidak sama dengan kapasitas pimpinan, dan yang diuji di sini adalah ada-tidaknya jaminan norma, bukan hasil kerja. Kedua, Nugroho, (2018:555) menilai penanganan selama ini terlalu reaktif karena menonjolkan layanan bagi korban dan kurang memberi tempat pada pencegahan yang berorientasi penegakan hukum. Kepemimpinan oleh APH tidak dengan sendirinya keliru. Persoalannya terbatas pada tidak adanya jaminan norma bagi orientasi pemulihan.

Titik kedua adalah sekretariat. Pasal 7 Pergub 54/2010 menempatkan sekretariat pada unit kerja di Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak dan Keluarga Berencana dengan pertanggungjawaban administratif kepada Kepala Biro. Pasal 7 Pergub 1/2025 memindahkannya ke unit kerja di lingkungan Polda Sumatera Utara secara *ex officio,* dengan pertanggungjawaban administratif kepada Kapolda. Rumusannya mengikuti Pasal 11 Perpres 49/2023 dengan penggantian Kapolri menjadi Kapolda Sumatera Utara. Sekretariat bertugas memberi dukungan teknis dan administratif, tetapi dukungan itu menentukan ke mana data dan koordinasi mengalir. Informasi penanganan korban hanya optimal bila ada sekretariat, petugas operasional, dan prosedur kerja yang transparan (Hidayat & Syamsuddin, 2020: 173-174). Di tingkat pusat, fungsi pengembangan sistem pendataan kasus yang terintegrasi dirumuskan secara tegas (Pasal 4 ayat (2) huruf h Perpres 22/2021).

Dengan ukuran kanal informasi korban, hasilnya perlu dinyatakan secara berhati hati. Pergub 54/2010 tidak mewajibkan sekretariat menjadi saluran informasi korban. Kedekatan sekretariat dengan biro yang membidangi perempuan dan anak adalah akibat penempatan, bukan kewajiban tertulis. Pergub 1/2025 meniadakan penempatan itu dan tidak menggantinya dengan kewajiban tertulis. Jaminan kanal informasi pada Pergub 54/2010 bersifat implisit, dan pada Pergub 1/2025 jaminan implisit itu tidak lagi ada.

Titik ketiga adalah kursi anggota. Pasal 5 ayat (1) Pergub 54/2010 menyebut organisasi perempuan sebagai unsur tersendiri, sedangkan Pasal 5 ayat (1) Pergub 1/2025 tidak menyebutnya. Kategori organisasi masyarakat dan LSM masih tercantum sehingga organisasi perempuan dapat ditetapkan melalui kedua kategori itu. Dapat ditetapkan berbeda dengan dijamin ditetapkan. Perubahan lain memperjelas pergeseran

ini. Pasal 3 mengalihkan susunan keanggotaan dari Lampiran kepada Keputusan Gubernur. Pasal ayat (2) menghapus frasa *"atas usul Ketua Harian"*, sehingga peran pengusul tidak lagi diatur. Pasal 13 ayat (4) mengganti penyebutan unsur dengan rujukan silang ke Pasal 5 ayat (1).

Pergeseran dari norma ke diskresi perlu dirumuskan secara tepat. Gubernur berwenang menetapkan peraturan kepala daerah *(regeling)* dan keputusan kepala daerah *(beschikking)*, dan penetapan susunan melalui keputusan gubernur lazim dipakai di daerah lain. Di Jawa Barat, keputusan gubernur tentang Gugus Tugas ditetapkan pada 2015 dan direvisi pada 2017 dan 2019 melalui Keputusan Gubernur Nomor 467/KEP.402-YANBANGSOS/2019 (Hidayat & Syamsuddin, 2020: 166). Di NTT, Gugus Tugas berdasarkan Perda 14/2008 (Nugroho, 2018:548-549) dan Keputusan Gubernur Nomor 135/KEP/HK/2024. Yang berubah di Sumut bukan bentuk penetapannya, melainkan hilangnya batas minimum pada tingkat peraturan.

Ukuran jaminan kursi berpijak pada rumusan Ansell dan Gash dalam Hidayahtulloh & Hutami (2019:178) di mana kolaborasi menuntut peserta nonnegara hadir dan ikut memutuskan dalam forum formal. Namun, pelibatan unsur nonnegara dalam Gugus Tugas dapat berhenti pada tingkat teknis (Paksi & Hutami, 2023: 34) dan kursi tidak otomatis menjadi pengaruh (Khozin et al., 2025:266). Karena itu, jaminan kursi merupakan syarat minimum, bukan ukuran hasil. Ukuran kepekaan terhadap kerentanan yang berlapis menuntut agar kursi bagi perspektif perempuan dan anak berjalan bersama kepekaan terhadap kerentanan lain, seperti kerja paksa yang menimpa korban laki-laki. Pergub 1/2025 menambahkan Pemerintah Daerah, media, dan dunia usaha yang merupakan kategori institusional dan tidak menyebut perspektif usia atau jenis kelamin. Kepekaan itu kini bergantung pada pilihan dalam Keputusan Gubernur.

Titik pertama dan ketiga saling mengunci. Sub-gugus tugas dibentuk oleh Ketua Harian dari Anggota Gugus Tugas. Pembentuknya kini Kapolda dan sumber anggotanya ditentukan oleh penetapan Gubernur, bukan oleh batas minimum dalam peraturan.

Pandangan yang paling mudah diajukan terhadap ketiga perubahan ini adalah bahwa semuanya hanya penyesuaian terhadap Perpres 49/2023. Pandangan itu sejalan dengan isi teks untuk 2 titik. Pertama, Kapolri menjadi Ketua Harian Pusat (Pasal 6 huruf c Perpres 49/2023). Kedua, sekretariat pusat berada di lingkungan Polri (Pasal 11 ayat (2)), dan rumusan Pasal 7 Pergub 1/2025 menyalin rumusan itu. Namun, pandangan tersebut tidak menjelaskan titik ketiga. Perpres 49/2023 tidak mengubah Pasal 7 Perpres 69/2008, yang tidak pernah menyebut organisasi perempuan sebagai unsur anggota. Pergub 54/2010 karena itu melangkah lebih jauh daripada ketentuan nasional, dan

Pergub 1/2025 menghapus Langkah tersebut. Perpres 49/2023 juga tetap menyebut Menteri PPPA sebagai anggota, sedangkan Pergub 1/2025 tidak menyebut pangkat daerah yang setara. Pergub 1/2025 pun tidak identik dengan ketentuan nasional karena menambahkan Pemerintah Daerah, media, dan dunia usaha. Terakhir, dalam konsiderans menimbang dan mengingat Pergub 1/2025, Perpres 49/2023 tidak dimuat. Alasan yang tertulis hanya penyesuian terhadap dinamika hukum dan masyarakat. Kesejajaran dengan pusat karenanya merupakan hasil pembacaan perbandingan, bukan alasan atau dasar hukum yang dinyatakan pembentuk peraturan.

Pertanyaan berikutnya adalah apakah pilihan lokal itu bertentangan dengan norma yang lebih tinggi? Pasal 14 perpres 69/2008 mengatur keanggotaan Gugus Tugas Provinsi "*dengan memperhatikan"* ketentuan Gugus Tugas Pusat, dan kata itu lebih longgar daripada 'mengikuti'. Pasal 7 Perpres 69/2008 dan kategori anggota dalam UU 21/2007 tidak memuat organisasi perempuan. Peraturan kepala daerah dilarang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (Pasal 250 ayat (1) UU 23/2014), dan pada unsur organisasi perempuan, pertentangan semacam itu tidak ditemukan. Keberatan dapat diajukan melalui tiga ketentuan UU 23/2014, yakni kewajiban daerah berpedoman pada norma, standar, dan kriteria (Pasal 17 ayat (2)), diskriminasi gender sebagai ukuran pertentangan dengan kepentingan umum (Pasal 250 ayat (2) huruf e), dan pelembagaan mekanisme keterlibatan organisasi kemasyarakatan (Pasal 354 ayat (2) huruf c). Ketiganya tidak mengubah posisi ini.

Posisi akhirnya sempit namun tegas, bahwa tidak ada norma yang lebih tinggi yang mewajibkan unsur organisasi perempuan, sehingga penghapusannya tidak melanggar hukum positif dalam konteks organisasi perempuan. Yang hilang adalah jaminan yang dibangun Sumatera Utara sendiri pada tahun 2010 melalui Pergub 54/2010. Di pusat, jaminan perspektif perempuan dan anak pada pimpinan harian dan sekretariat hilang melalui Perpres 49/2023. Di Sumatera Utara jaminan tersebut, ditambah jaminan pada kursi anggota, juga hilang melalui Pergub 1/2025. Hak korban tetap bersumber langsung dari Pasal 51-52 UU 21/2007 dan Pasal 14 PP 9/2008, sehingga yang bergeser adalah letak jaminan atas pemenuhan hak itu, dari norma ke ruang pertimbangan pejabat.

Penghapusan Unsur Organisasi Perempuan dan Risiko Pemenuhan Hak Korban TPPO

Penilaian di bagian ini menjawab apakah hilangnya jaminan norma pada pimpinan harian, sekretariat, dan kursi anggota Gugus Tugas memengaruhi pemenuhan hak korban perempuan dan anak.

a. Dasar Kebutuhan dalam Perlindungan Korban Perempuan dan Anak

Penilaian pada pimpinan harian, sekretariat, dan kursi anggota bermakna bagi korban perempuan dan anak apabila perhatian khusus pada kelompok itu memiliki dasar yang dapat dipertahankan. Dasar yang paling mudah diajukan adalah proporsi, yaitu bahwa perempuan dan anak merupakan mayoritas korban.

Tabel 3. Komposisi Korban Perempuan dan Anak

Sumber dan periode	Satuan hitung	Perempuan dan anak
UNODC (2024), data 2022, tingkat global	Korban terdeteksi di dunia	77% (perempuan dewasa, anak perempuan, dan anak laki-laki)
Bogiarto (2025), Polda Sumatera Utara, Januari–Juni 2025	Korban yang diselamatkan dalam enam perkara	28 dari 70 korban (40%): 26 perempuan dewasa dan 2 anak perempuan
Said (2025), Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, Maret 2025	Warga Sumatera Utara korban di Myanmar yang dipulangkan	21 dari 141 korban (±15%) adalah perempuan

Pada tinkat global, perempuan dan anak merupakan korban terdeteksi pada 2022 (UNODC, 2024: 15,145). Dalam 6 perkara yang ditangani Polda Sumatera Utara pada Januari-Juni 2025, perempuan dan anak berjumlah 28 dari 70 korban, atau 40% (Bogiarto, 2025). Pada pemulangan dari Myanmar pada Maret 2025, perempuan berjumlah 21 dari 141 korban, atau sekitar 15% (Said, 2025a). Ketiga data ini sejatinya memiliki metode perhitungan yang berbeda, sehingga tidak dijumlahkan. Apabila perhatian kelembagaan mengikuti proporsi, perspektif perempuan dan anak akan tambah sulit dibenarkan di Sumatera Utara saat ini, padahal Sumut mencatat 379 dari 3.363 korban pada 2023 dan emnjadi yang tertinggi secara nasional (Kurniawan et al., 2024:689).

Terdapat beberapa alasan yang menunjukkan bahwa proporsi merupakan dasar yan lemah. Pertama, proporsi mencerminkan korban yang terjangkau, bukan seluruh korban. Data perkara memuat korban yang ditemukan melalui jalur penegakna hukum, sedangkan identifikasi korban bergantung pada pengetahuan dan skema pihak yang berhubungan dengan korban, dan Sebagian korban tidak mengenali dirinya sebagai korban (Ornelas et al., 2023:2-3). Kerja rumah tangga dan kerja seks sulit terlihat sehingga jarang terindentifikasi, dan data yang bersandar pada prosedur identifikasi tertentu tidak mewakili seluruh korban (Kiss et al., 2022:3,12-14). Kedua, bentuk eksploitasi dan kebutuhan berbeda antarkelompok. Pada perempuan muda, usia masuk, bentuk eksploitasi, dan jalur perjalanan berbeda (Kiss et al., 2022:4,7-8), dan penyintas perempuan membutuhkan layanan Kesehatan, maternitas, hukum, dan sosial yang khas (Islam & Fay, 2024:1792-1798). Ketiga, penentuan kelompok sasaran dengan menghitung ciri menyederhanakan kerentanan yang bekerja melalui relasi sosial (Bastia et al., 2023:472).

Pasal 6 ayat (4) Protokol Palermo mewajibkan negara memperhatikan usia, jenis kelamin, dan kebutuhan khusus korban, terutama anak, tanpa mensyaratkan proporsi tertentu. Paal 4 ayat (3) PP 9/2008

menetapkan pelayanan khusus bagi korban anak sesuai kepentingan terbaik anak, dan Pasal 7 ayat (1) UU 21/2007 mengakui kehamilan dan terganggunya fungsi reproduksi sebagai akibat yang memperberat pidana. Dasar perhatian pada perempaun dan anak karenanya adalah kebutuhan yang berbeda dari kelomok lain dan sulit terlihat.

b. Kekuatan Bukti atas Resiko Pemenuhan Hak Korban TPPO

Tiga hak korban diuji dengan 4 ukuran, yakni jaminan kursi, kanal informasi korban, orientasi pimpinan, dan kepekaan terhadap kerentanan berlapis. Hak atas identifikasi dan akses layanan bersumber dari ketentuan bahwa pengajuan hak dapat dilakukan korban, keluarga, teman, kepolisiann, relawan pendamping, atau pekerja sosial (Pasal 51(2) UU 21/2007; Pasal 14(2) PP 9/2008). Hak atas pemulihan bersumber dari Pasal 51-53 UU 21/2007 dan Pasal 6(3) Protokol Palermo, dengan pemantauan yang ditugaskan kepada GUgus Tugas oleh Pasal 58(4) huruf c UU 21/2007. Hak atas kebutuhan khusus perempuan dan anak bersumber dari Pasal 6(4) Protokol Palermo dan Pasal 4(3) PP 9/2008.

Pertama, hak atas identifikasi dan akses layanan. Pergub 1/2025 tidak lagi menyebut organisasi perempuan sebagai anggota Gugus Tugas, sementara susunan keanggotaan ditetapkan melalui Keputusan gubernur. Padahal, organisasi masyarakat sipil dapat menjadi kanal bagi korban yang tidak mengetahui haknya (Bastia et al., 2023:473) . Sekretariat yang berada di lingkungan Polda juga tidak disertai kewajiban tertulis sebagai saluran informasi korban, meskipun informasi perlu menjangkau kelompok terpinggirkan (Crenshaw, 1991:1250-1251), remaja beresiko kerap tidak mengetahui sumber daya yang tersedia (Ornelas et al., 2023:9,11) , dan stigma akan menghambat identifikasi korban (Islam & Fay, 2024:1790-1791). Perubahan Ketua Harian dari Kepala Biro PPA dan KB kepada Kapolda juga relevan karena penilaian korban dipengaruhi persepsi pejabat mengenai kerentanan (Ornelas et al., 2023:8-9). Di samping itu, unsur pemerintah daerah, media, dan dunia usaha tidak secara eksplit mencantumkan usia atau jenis kelamin, sedangkan hambatan berlapis dapat membatasi akses layanan (Crenshaw, 1991:1245; Kiss et al., 2022:12). Namun, pengaruh jaminan kursi terhadap identifikasi korban, peribahan arus informasi akibat perpindahan sekretariat, dan dampak orientasi pimpinan terhadap identifikasi masih berupa dugaan, sehingga kekuatan hubungan perubahan kelembagaan dengan hak atas identifikasi dan akses layanan dinilai lemah hingga sedang.

Kedua, hak atas pemulihan. Organisasi perempuan tidak lagi disebut dalam keanggotaan Gugus Tugas, padahal lembaga ini tetap bertugas memantau rehabilitasi, pemulangan, dan reintegrasi sosial berdasarkan Pasal 58(4) huruf c UU 21/2007. Keterlibatan perempuan penting dalam pengambilan keputusan bagi reintegrasi (Islam &

Fay, 2024:1798) serta inklusi organisasi masyarakat sipil (Bastia et al., 2023:472), tetapi pengaruh jaminan krsi terhadap mutu pemantauan belum terbukti secara langsung. Sekretariat yang berada di Polda tidak menghapus pemantauan tersebut, meskipun keterbukaan korban dipengaruhi penafsiran mereka terhadap sikap aparat dan penyedia layanan. Kelengkapan data pemulihan yang diterima Gugus Tugas masih belum diketahui. Peralihan Ketua Harian kepada Kapolda justru menempatkan kewenangan pembentukan sub-Gugus Tugas pada Kapolda berdasar Pasal 6 Pergub 54/2010. Hal ini perlu dicermati karena proses yang berpusat pada penuntutan beresiko memperlakukan korban sebagai penyedia bukti, sedangkan sejatinya pemulihan mencakup kebutuhan ekonomi, kesehatan, hukum, dan inklusi sosial (Islam & Fay, 2024:1795; Kiss et al., 2022:13). Secara keseluruhan, kekkuatan hubungan perubahan kelembagaan dengan hak atas pemulihan dinlai sedang

Ketiga, ha katas kebutuhan khusus perempuan dan anak. Pergub 1/2025 dan 54/2010 tidak menyebut kursi khusus bagi lembaga yang menangani anak, sementara jaminan pelayanan sesuai kebutuhan khusus tetap bersumber dari Pasla 6(4) Protokol Palermo dan Pasal 4(3) PP 9/2008. Kebutuhan korban berbeda menurut usia saat memasuki situasi perdagangan orang dan bentuk ekploitasi yang dialami (Kiss et al., 2022:4,7,8). PP 9/2008 menjamin pelayanan khusus bagi anak (Pasal 4(3)), tetapi Pergub tidak mewajibkan saluran informasi khusus. Padahal, perantara perjalanan anak sering berasal dari keluarga (Kiss et al., 2022:6,12), dan banyak remaja tidak menerima iformasi mengenai sumber daya yang tersedia (Ornelas et al., 2023:11). Pasal 7 ayat (1) UU 21/2007 mengakui kehamilan dan gangguan fungsi reproduksi, serta usia sebagai factor tambahan dalam kerentanan. Kekuatan hubungan perubahan kelembagaan dengan ha katas kebutuhan khusus permepuan dan anak dinilai lemah.

c. Hilangnya Jaminan Kelembagaan dan Peningkatan Resiko bagi Hak Korban

Terdapat argumen bahwa perubahan tersebut tidak menyentuh hak korban. Gugus Tugas hanya bersifat koordinatif, dan organisasi perempuan masih dapat duduk melalui kategori organisasi masyarakat dan LSM.

Secara normatif, argumen pertama sahih. Gugus Tugas adalah lembaga koordinatif (Pasal 58(4) UU 21/2007), sedangkan hak korban atas rehabilitasi dan pemulangan melekat pada instansi Kesehatan dan sosial dengan tenggat 7 hari (Pasal 51-52 UU 21/2007), dan pelayanan terpadu diselenggarakan pusat pelayanan terpadu kabupaten/kota. Prubahan susunan Gugus Tugas tidak mencabut hak itu. Penilaian pada tingkat desain juga tidak memerlukan penelusuran akibat ke satu tindakna tertentu, karena bahaya structural dapat dinilai tanpa pelacakan kausal tungal (Atrey,

2025:156,168). Hak tidak dilanggar secara normatif.

Argumen kedua juga sahih secara normatif, karena Pasal 5(1) Pergub 1/2025 masih memuat organisasi masyarakat dan LSM. Yang perlu dinilai adalah akibat dari hiangnya penyebutan organisasi perempuan, dan terdapat 3 alasan. Pertama, ketersediaan formal tidak menjamin keterjangkauan. Sebagaimana penelitian Crenshaw, klausul pengecualian kekerasan dalam rumah tangga pada aturan imigrasi Amerika Serikat tersedia bagi semua perempuan, tetapi syarat pembuktiannya sulit dipenuhi oleh perempuan yang paling terpinggirkan ((Crenshaw, 1991:1248,1250). Kategori umum organisasi masyarakat dan LSM berada pada posisi seupa, karena kategori itu memungkinkan organisasi perempuan tapi tidak menjaminnya. Kedua, pihak yang menetapkan menentukan apakah perbedaan kebutuhan masuk dalam perumusan kebijakan. Dalam koalisi yang diteliti Crenshaw, perempuan julit berwarna baru diundang setelah hibab diperoleh dan agenda mereka diperdebatkan sehari penuh, dan penetapan perbedaan mana yang penting dinilai sebagai persoalan kekuasaan (Crenshaw, 1991:1264). Inklusi simbolik pun tidak menggantikan pengaruh, sehingga jaminan kursi dipahami sebagai syarat minimum dan bukan ukuran hasil. Ketiga, apabila pembenaran perubahan tidak dinyatakan, pemeriksaan atas perubahan itu menyempit. Dalam putusan *Rafoneke* di Afrika Selatan, pengadilan menerima rasionalitas objektif dan preferensi legislative sebagai pembenara memadai, dan penerimaan itu melindungi bahaya structural dari pemeriksaan (Atrey, 2025:163). Pergub 1/2025 hanya menyebut penyesuaian terhadap dinamika hukum dan masyarakat sebagai alasan, tanpa menjelaskan hilangnya unsur organisasi perempuan. Diskresi yang dimaksud tidak berarti Gubernur memperoleh kewenangan baru, karena kewenangan menetapkan anggota sudah ada pada Perub 54/2010. Yang hilang adalah daftar anggota yang diundangkan, usnur yang disebut, dan frasa usulan Ketua Harian. Selisih antara organisasi perempuan yang ‘dapat ditetapkan’ dan ‘dijamin’ menentukan apakah pespektif mereka hadir sebagai kewajiban atau pilihan.

Ruang yang terbuka setelah jaminan norma hilang diisi oleh pertimbangan pejabat, dan pertimbangan itu dipengaruhi skema yang dimiliki pejabat. Penilaian terhadap korban oleh pemeriksa kerja dipengaruhi persepsi atas kerentanan dan kesalahan pekerja, dan pengetahuan tenaga profesional tentang perdagangan orang berbeda antarstudi serta antartipe organisasi (Ornelas et al., 2023:6,8,14). Temuan itu tidak menunjukkan bahwa pejabat penegak hukum cenderung keliru, dan kepemimpinan oleh aparat penegak hukum tidak dengan sendirinya merugikan korban. Temuan itu menunjukkan bahwa hasil bergantung pada pejabat tertentu apabila norma tidak memberi arah.

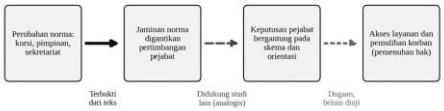
Norma yang lebih tinggi tidak menutup kesimpulan tersebut, di mana Protokol Palermo menghendaki kerja sama dengan organisasi nonpemerintah dan unsur masyarakat sipil dengan kualifikasi *in appropriate cases* (Pasal 6(3)) dan *as appropriate* (Pasal 9(3)), sedangkan Pasal 61 UU 21/2007 mewajibkan Pemerintah membuka akses seluas-luasnya bagi peran serta masyarakat tanpa menyebut kursi bagi organisasi tertentu. Pergub 1/2025 yang tetap memuat organisasi masyarakat dan LSM karenanya tidak melanggar norma-norma itu. Ukuran seluas-luasnya berfungsi sebagai ukuran mutu desain, bukan sebagai ukuran pelanggaran.

Posisi artikel ini dirumuskan sebagai peningkatan risiko. Peningkatan risiko dinyatakan apabila tiga syarat terpenuhi. Pertama, jaminan norma bagi suatu perspektif hilang atau melemah secara normatif. Kedua, hak yang bersangkutan masih bergantung pada fungsi lembaga yang berubah atau pada pihak yang komposisinya terpengaruh. Ketiga, hilangnya jaminan semacam itu memengaruhi keterjangkauan hak. Ketiga syarat terpenuhi pada hak atas pemulihan, yang pemantauannya berada pada Gugus Tugas (Pasal 58(4) huruf c UU 21/2007). Pada hak atas identifikasi dan akses layanan, syarat kedua terpenuhi sebagian karena pintu masuk korban berada pada kepolisian dan pusat pelayanan terpadu. Pada hak atas kebutuhan khusus, jaminan substantif sudah berada pada UU dan PP, sehingga yang melemah adalah jaminan perspektif kelembagaan pada forum koordinasi provinsi. Tidak ada pelanggaan hak, karena hak korban tetap bersumber langsung dari Pasal 51-52 UU 21/2007 dan Pasal 14 PP 9/2008.

d. Batas Pembuktian dan Faktor yang Dapat Mengubah Penilaian Risiko

Penilaian di atas berlaku pada desain norma, dengan dasar teks Pergub 54/2010, Pergub 1/2025, dan peraturan *superior*. Pernyataan Penjabat Sekretaris Daerah pada April 2025 menyebut Wakil Gubernur sebagai Wakil Ketua I, yang tidak tercantum pada Pasal 4 ayat (2) Pergub 1/2025, dan menyebut keanggotaan sebagai instansi vertikal, penegak hukum, akademisi, lembaga masyarakat, dan lainnya, tanpa menyebut organisasi perempuan atau lembaga anak (Said, 2025b). Pernyataan lisan itu menunjukkan bahwa susunan yang dijalankan lebih rinci daripada yang tercantum dalam Pergub, tetapi tidak dapat menggantikan instrumen penetapan.

Ketidaktersediaan instrumen itu sendiri merupakan isu transparansi tata kelola, karena susunan yang dijalankan tidak dapat diperiksa publik. Pada tingkat kebijakan internasional, pendekatan berlapis mensyaratkan data terpilah dan inklusi organisasi masyarakat sipil dalam pengambilan keputusan (Bastia et al., 2023:472), sehingga ketiadaan susunan yang dapat diperiksa juga membatasi penilaian atas kepekaan lembaga.



Gambr 3. Mata Rantai Penalaran dari Perubahan Norma ke Pemenuhan Hak dan Kekuatan Buktinya

Sumber: Diolah oleh penulis, 2026

Dua hal yang dapat diperiksa akan menggeser penilaian. Pertama, apakah Keputusan Gubernur menamai organisasi perempuan dan lembaga anak sebagai anggota. Penamaan itu mengembalikan sebagian jaminan kursi dalam bentuk *beschikking*, meskipun tidak dalam bentuk *regeling*. Kedua, siapa yang memimpin sub-gugus tugas perlindungan korban. Pasal 6 Pergub 54/2010 memberi Ketua Harian wewenang membentuk sub-gugus tugas dan tidak diubah oleh Pergub 1/2025, sehingga wewenang itu kini berada pada Kapolda. Pimpinan sub-gugus dari sektor sosial atau pemberdayaan perempuan dapat menurunkan penilaian risiko pada hak atas pemulihan. Ketiadaan keduanya menguatkan penilaian risiko, tetapi tidak mengubahnya menjadi pelanggaran, karena bukti dampak tetap diperlukan.

Penilaian ini terbatas pada unsur organisasi perempuan. Pasal 5 ayat (1) Pergub 1/2025 juga tidak lagi memuat organisasi profesi, yang disebut dalam Pasal 58 ayat (3) UU 21/2007. Persoalan keselarasan norma tersebut berbeda dan tidak dinilai dalam artikel ini. Dalam batas yang diuraikan, pemenuhan hak perlindungan korban perempuan dan anak menghadapi peningkatan risiko pada tingkat desain norma. Kekuatan penilaian itu tertinggi pada hak atas pemulihan dan terendah pada hak atas kebutuhan khusus

KESIMPULAN

Penghapusan unsur organisasi perempuan dari Gugus Tugas dalam Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 1 Tahun 2025 tidak mengurangi hak korban perempuan dan anak secara hukum, tetapi membuat pemenuhan hak itu lebih bergantung pada pilihan pejabat. Hak korban tetap bersumber langsung dari undang-undang dan peraturan pemerintah, dan tidak ada norma yang lebih tinggi yang mewajibkan kursi bagi organisasi perempuan. Yang hilang adalah jaminan yang dibangun Sumatera Utara sendiri, yaitu kepastian bahwa perspektif perempuan dan anak hadir pada pimpinan harian, sekretariat, dan keanggotaan. Jaminan itu berpindah dari peraturan ke keputusan gubernur yang belum dapat diperiksa publik. Permasalahan pada akhinya bisa dijawab bahwa peningkatan risiko ada pada tingkat desain norma, bukan pelanggaran hak. Risiko itu paling kuat pada hak atas pemulihan karena pemantauannya menjadi tugas Gugus Tugas, lebih terbatas pada hak atas identifikasi dan akses layanan, dan paling lemah pada hak atas kebutuhan khusus karena jaminan substantifnya sudah berada pada undang-undang dan peraturan pemerintah. Penilaian ini

belum membuktikan adanya dampak nyata di lapangan.

Temuan ini menggeser pertanyaan yang perlu diajukan terhadap perubahan kelembagaan di daerah, dari apakah perubahan itu melanggar hukum menjadi apakah perubahan itu menghilangkan jaminan yang selama ini menjaga hak tetap terjangkau. Bagi kajian tata kelola kolaboratif, temuan ini menegaskan bahwa jaminan kehadiran unsur nonnegara pada tingkat norma layak dinilai sebagai syarat minimum tanpa menunggu data dampak, tetapi tidak dapat dibaca sebagai ukuran hasil. Kerangka ini berlaku untuk menilai desain norma, dan belum teruji untuk menilai kinerja gugus tugas. Implikasinya nyata bagi korban yang tidak mengenali dirinya sebagai korban, karena mereka paling bergantung pada kanal yang kini ada atau tidaknya ditentukan penetapan pejabat. Bagi penelitian berikutnya, pengujian dampak memerlukan akses pada keputusan gubernur dan data pemantauan pemulihan.

Gubernur Sumatera Utara perlu merevisi Pasal 5 ayat (1) agar memuat batas minimum unsur perempuan dan anak, mewajibkan sekretariat menjadi kanal informasi korban, dan mengumumkan keputusan penetapan anggota kepada publik. Kepala Kepolisian Daerah selaku Ketua Harian dapat menyeimbangkan orientasi pimpinan dengan menyerahkan pimpinan sub-gugus tugas perlindungan korban kepada sektor sosial atau pemberdayaan perempuan.

DAFTAR PUSTAKA

Ahdiat, A. (2024). *10 Provinsi dengan Korban Perdagangan Orang Terbanyak pada 2023*. Databooks. https://databoks.katadata.co.id/demografi/statistik/fbbbb453f3098f4/10-provinsi-dengan-korban-perdagangan-orang-terbanyak-pada-2023

Atrey, S. (2025). Equality Law: A Structural Turn. *German Law Journal*, *26*(2), 153–169. https://doi.org/10.1017/glj.2025.1

Bastia, T., Datta, K., Hujo, K., Piper, N., & Walsham, M. (2023). Reflections on intersectionality: a journey through the worlds of migration research, policy and advocacy. *Gender, Place and Culture*, *30*(3), 460–483. https://doi.org/10.1080/0966369X.2022.2126826

Bogiarto, W. (2025). *70 Korban TPPO Diselamatkan dari Sumut*. RMOL.Id. https://rmol.id/read/2025/06/21/670690/70-korban-tppo-diselamatkan-dari-sumut

Cameron, E. C., Cunningham, F. J., Hemingway, S. L., Tschida, S. L., & Jacquin, K. M. (2023). Indicators of Gender Inequality and Violence against Women Predict Number of Reported Human Trafficking Legal Cases

across Countries. *Journal of Human Trafficking*, *9*(1), 79–93. https://doi.org/10.1080/23322705.2020.1852000

Chandrawaty, Y. (2020). Penegakan Hukum Dan Tanggung Jawab Negara Terhadap Perempuan Korban Human Trafficking Sebagai Wujud Perlindungan Hak Asasi Manusia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, *17*(4), 459–476. https://doi.org/10.54629/jli.v17i4.755

Crenshaw, K. (1991). Stanford Law Review Mapping the Margins : Intersectionality , Identity Politics , and Violence against Women of Color Linked references are available on JSTOR for this article : Mapping the Margins : Intersectionality , Identity Politics , and Violence Ag. *Stanford Law Review*, *43*(6), 1241–1299. https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-84926443235&origin=inward&txGid=FE9082C8BF76CA5D0B9B1AAD235670AA.wsnAw8kcdt7IPYLO0V48gA:1

DiRienzo, C. (2018). Compliance with anti-human trafficking policies: the mediating effect of corruption. *Crime, Law and Social Change*, *70*(5), 525–541. https://doi.org/10.1007/s10611-018-9780-0

Hidayahtulloh, M. A., & Hutami, A. N. (2019). Collaborative Governance In Gender Mainstreaming Policy In Yogyakarta City. *Jurnal Studi Pemerintahan*, *10*(2), 166–182. https://doi.org/10.18196/jgp.102103

Hidayat, R., & Syamsuddin. (2019). Penetrasi Konteks Sosial Budaya Dalam Membangun Collaborative Governance pada Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Korban Perdagangan Orang Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak di Jawa Barat. *Jurnal Politikom Indonesiana: Kajian Ilmu Pemerintahan, Ilmu Politik Dan Ilmu Komunikasi*, *4*(1), 240–270. https://doi.org/https://doi.org/10.35706/jpi.v4i1.2004

Hidayat, R., & Syamsuddin, S. (2020). Collaboration of Resources in Task Force for Prevention and Handling Victims of Human Trafficking in Indonesia. *Otoritas : Jurnal Ilmu Pemerintahan*, *10*(2), 165–175. https://doi.org/10.26618/ojip.v10i2.2824

Islam, F., & Fay, S. (2024). Intersectional challenges in post-trafficking reintegration of survivor women of trafficking. *International Journal of Human Rights*, *28*(10), 1777–1807. https://doi.org/10.1080/13642987.2024.2372398

KemenPPPA RI. (2025). *Peringati Hari Anti TPPO, Kemen PPPA dan*

IOM Serukan "Kita Semua Bisa Lawan TPPO." KemenPPPA. https://www.kemenpppa.go.id/siaran-pers/peringati-hari-anti-tppo-kemen-pppa-dan-iom-serukan-kita-semua-bisa-lawan-tppo

Khozin, M., Shodiq, M. F., & Aditya, D. S. (2025). Collaborative Governance in Preventing Human Trafficking Crimes. *Jurnal Studi Pemerintahan*, *16*(2), 246–279. https://doi.org/10.18196/jsp.v16i2.418

Kiss, L., Fotheringhame, D., Kyegombe, N., McAlpine, A., Abilio, L., Kyamulabi, A., Walakira, E. J., Devries, K., & Tanton, C. (2022). Paper: violence, abuse and exploitation among trafficked women and girls: a mixed-methods study in Nigeria and Uganda. *BMC Public Health*, *22*(1), 1–15. https://doi.org/10.1186/s12889-022-13021-2

Kurniawan, W. R., Hadiyanto, A., & Ciptono, C. (2024). Tindak Pidana Perdagangan Orang Dalam Perspektif Tindak Pidana Pencucian Uang Di Indonesia. *Jurnal Usm Law Review*, *7*(2), 688–698. https://doi.org/10.26623/julr.v7i2.8900

Nugroho, O. C. (2018). Tanggung Jawab Negara dalam Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang. *De Jure: Jurnal Penelitian Hukum*, *18*(4), 543–560. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.543-560

Ornelas, S., Camilo, C., Csalog, R. A., Hatzinikolaou, K., & Calheiros, M. M. (2023). Social schemas about human trafficking involving girls and women: A systematic review. *Aggression and Violent Behavior*, *73*, 1–16. https://doi.org/10.1016/j.avb.2023.101873

Paksi, A. K., & Hutami, A. N. (2023). Counter-Human Trafficking in East Nusa Tenggara: The Urgency of Strengthening NGOs Role through Multilevel Collaborative Governance. *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional*, *19*(1), 25–38. https://doi.org/10.26593/jihi.v19i1.5773.25-38

Resa, M. K., & Jaya, N. S. P. (2021). Problematika Gugus Tugas Dalam Upaya Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (Human Trafficking). *Masalah-Masalah Hukum, Jilid*, *50*(2), 161–171. https://doi.org/https://doi.org/10.14710/mmh.50.2.2021.161-171

Said, M. (2025a). *Pemprov Sumut pulangkan 141 korban TPPO dari Myanmar*. ANTARASumut. https://sumut.antaranews.com/berita/617253/pemprov-sumut-pulangkan-141-korban-tppo-

dari-myanmar

Said, M. (2025b). *Sekda: Provinsi Sumut sangat rentan terjadi TPPO karena letak wilayah*. ANTARASumut. https://sumut.antaranews.com/berita/618953/sekda-provinsi-sumut-sangat-rentan-terjadi-tppo-karena-letak-wilayah

UNODC. (2024). Global Report on Trafficking in Persons 2024. In *United Nations Publication*. https://doi.org/10.5040/9798400656385.0081