

## **KEBIJAKAN KRIMINAL DALAM MENANGGULANGI KEJAHATAN PERDAGANGAN ANAK DI BAWAH UMUR**

**H.M. Chairul Idrach<sup>1</sup>**

### **ABSTRACT**

Criminal policies in tackling trafficking minors is done by applying precaution (prevention), measures of protection (protection) against the victim and law enforcement action (Prosecution) to the perpetrators (traffickers) are realized with the enactment of Presidential Decree Number 88 Year 2002 on Plan National Action Elimination of Trafficking of Women and Children (RAN P3A)

*Keyword: Poverty, Crime, Trafficking in Children*

### **PENDAHULUAN**

Perdagangan anak di bawah umur (women and child trafficking) merupakan salah satu permasalahan hukum yang memerlukan perhatian yang serius. Meskipun usaha penanggulangan untuk mencegah kejahatan ini telah dilakukan, namun dirasakan belum optimal untuk mencegah dan menekan angka kejahatan ini semakin lebih kecil, sebaliknya melalui data kasus yang terungkap dapat diketahui bahwa angka kejahatan ini semakin tinggi setiap tahun. Upaya pencegahan melalui kebijakan tanpa didukung oleh peraturan yang khusus mengatur tentang kejahatan perdagangan anak dibawah umur telah menunjukkan bahwa permasalahan hukum dibidang ini ditangani dengan cara yang tidak serius.

Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Indonesia adalah Negara yang berdasar atas hukum ( *rechstaat* ) dan bukan Negara yang berdasar atas kekuasaan belaka ( *machtstaat* ) merupakan suatu pernyataan yang menegaskan bahwa segala perbuatan yang bertentangan dengan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis mutlak ada pengaturan untuk mencegah dan menanggulangnya.

Kejahatan perdagangan anak di bawah umur merupakan pelanggaran terhadap hak asasi manusia yang sangat merendahkan martabat manusia yakni sebagai suatu bentuk kejahatan perbudakan masa kini. Sebagai suatu bidang pembangunan yang mendapatkan perhatian khusus, maka perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia merupakan tanggung jawab pemerintah disamping juga masyarakat

Sebagai suatu pelanggaran hak asasi manusia yang berat, pemeriksaan perkara kejahatan perdagangan anak di bawah umur berada dalam yuridiksi pengadilan hak asasi manusia sebagai pengadilan khusus yang berada di lingkungan peradilan umum. Prinsip ini

merupakan suatu penegakkan hukum yang positif mengingat perlindungan dan hak terhadap korban kejahatan hak asasi manusia secara normative berbeda dengan korban kejahatan kriminalitas biasa.

### *Perumusan Masalah*

Berdasarkan uraian latar belakang dan diidentifikasi masalah tersebut, maka dapat dikemukakan rumusan masalah dalam makalah ini sebagai berikut : *Bagaimanakah Kebijakan kriminal Terhadap Perdagangan Anak Dibawah Umur?*

### **PEMBAHASAN**

Perdagangan anak di bawah umur merupakan kejahatan yang sangat merugikan dan membahayakan masyarakat, bangsa dan negara serta dianggap melecehkan martabat bangsa. Pengaturan tentang kejahatan ini belum dapat menjangkau dalam berbagai aspek sehingga ketentuan hukum materil yang berbeda secara logis sangat dibutuhkan untuk mencegah dan menanggulangi kejahatan ini secara optimal. Menyikapi permasalahan ini pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak (RAN P3A) sebagai salah satu kebijakan dalam bidang hukum pidana untuk mencegah dan menanggulangi kejahatan perdagangan orang termasuk terhadap anak di bawah umur.

Kebutuhan lain yang juga mendesak, sangat dibutuhkan adanya pembaharuan hukum pidana terhadap kejahatan perdagangan anak di bawah umur. Pemerintah mengambil sikap sebagai kebijakan hukum pidana, yakni Pertama Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Dalam undang-undang ini, selain disusun ketentuan tentang hukum pidana materil disusun juga hukum pidana formil yang meliputi serangkaian tindakan sejak penyidikan sampai pemeriksaan di depan sidang pengadilan. Kedua; Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana Nasional, di mana adanya beberapa pasal yang mengatur tentang

<sup>1</sup> Dosen Fak. Hukum Universitas Batanghari

kejahatan perdagangan orang. Perangkat hukum ini merupakan cara penanggulangan kejahatan perdagangan anak di bawah umur dengan melakukan kebijakan yang meliputi:

1. Tindakan pencegahan (*prevention*);
2. Tindakan penindakan hukum (*prosecution*) kepala pelaku (*trafficker*); dan
3. Tindakan perlindungan (*protection*) terhadap korban.

Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak (RAN P3A) merupakan rencana aksi yang terpadu lintas program dan lintas pelaku pusat maupun daerah, tidak saja untuk upaya pencegahan, Kebijakan kriminal dan perlindungan kepada korban, tetapi juga terintegrasi dengan penanggulangan akar masalahnya. Implementasinya diikuti dengan langkah-langkah nyata di bidang penanggulangan kemiskinan, kesehatan dan peningkatan kualitas pendidikan baik formal, non-formal maupun informal serta kegiatan pemberdayaan lainnya yang relevan.

Keputusan Presiden tersebut dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa perempuan sebagai ibu bangsa dan anak sebagai penerus bangsa merupakan makhluk ciptaan Yang Maha Kuasa sehingga wajib dilindungi dan dijaga kehormatan, martabat dan harga dirinya secara wajar dan proporsional baik secara hukum, ekonomi, politik, sosial dan budaya tanpa membedakan suku, agama, ras dan golongan. Berdasarkan norma-norma agama, moral serta norma hukum baik nasional maupun internasional, kegiatan perdagangan (*trafficking*) perempuan dan anak merupakan kejahatan berat terhadap kemanusiaan yang harus diberantas hingga keakar-akarnya.

Secara substansial, Keputusan Presiden tersebut telah baik namun terkendala dengan jenis instrumen hukumnya dan intensitas pelaksanaan Keputusan Presiden tersebut di lapangan serta kurangnya komitmen berbagai pihak untuk memberantas tindak pidana perdagangan orang. Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2002 tentang RAN P3A menyebutkan bahwa hakikat dan tujuannya adalah untuk:

- a. Menjamin peningkatan dan pemajuan atas upaya-upaya perlindungan terhadap korban perdagangan orang, khususnya terhadap perempuan dan anak;
- b. Mewujudkan kegiatan-kegiatan baik yang bersifat preventif maupun represif dalam upaya melakukan tindakan pencegahan dan penanggulangan atas praktik-praktik

perdagangan orang, khususnya terhadap perempuan dan anak;

- c. Mendorong untuk adanya pembentukan dan/atau penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tindakan perdagangan orang, khususnya terhadap perempuan dan anak.

Dalam Lampiran 1 Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2002 tentang RAN P3A disebutkan bahwa tujuan umumnya adalah terhapusnya segala bentuk Perdagangan Perempuan dan Anak. Sedang tujuan khusus adalah:

- a. adanya norma hukum dan tindakan hukum terhadap pelaku perdagangan perempuan dan anak.
- b. terlaksananya rehabilitasi dan reintegrasi sosial terhadap korban perdagangan perempuan dan anak yang dijamin secara hukum.
- c. terlaksananya pencegahan segala bentuk praktek perdagangan perempuan dan anak di keluarga dan masyarakat.
- d. terciptanya kerjasama dan koordinasi dalam penghapusan perdagangan perempuan dan anak antar instansi di tingkat nasional dan internasional.

Adapun Sasaran RAN-P3A adalah:

1. Teratifikasinya konvensi kejahatan terorganisir antar negara dan 2 (dua) protocol tentang perdagangan manusia dan anak, yaitu:
  - a. Protokol tentang pencegahan, pemberantasan dan menghukum perdagangan trafficking terhadap manusia, terutama perempuan dan anak;
  - b. *Procol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, Supplementing The United Nations Convention Transnational Organized Crime*;
2. Disahkannya Undang-undang tentang Penghapusan Perdagangan (*trafficking*) perempuan dan anak, Undang-undang tentang Perlindungan Saksi dan Korban, Undang-undang tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, Undang-undang tentang Perlindungan Buruh Migran dan aturan-aturan pelaksanaannya;
3. Adanya harmonisasi standar internasional berkaitan dengan perdagangan orang ke dalam hukum nasional melalui revisi terhadap Kitab Undang-undang Hukum

- Pidana, Kitab Undang-undang Hukum Acara, Pidana, Undang-undang Perkawinan, Undang-undang Keimigrasian dan Undang-undang Peradilan HAM;
4. Diperolehnya peta situasi permasalahan dan kasus-kasus kejahatan perdagangan perempuan dan anak;
  5. Peningkatan kuantitas dan kualitas Pusat Pelayanan Krisis untuk rehabilitasi dan reintegrasi sosial bagi korban perdagangan perempuan dan anak terutama di daerah beresiko;
  6. Terjadi penurunan jumlah kasus perdagangan perempuan dan anak serta meningkatnya jumlah kasus yang diproses sampai ke pengadilan minimal 10 % pertahun;
  7. Adanya model/mekanisme perlindungan terhadap anak dan perempuan dalam proses rekrutmen, penyaluran, dan penempatan tenaga kerja utamanya pada penyaluran buruh migran;
  8. Pengalokasian anggaran pemerintah pusat dan daerah untuk rehabilitasi dan reintegrasi sosial terhadap korban;
  9. Adanya jaminan aksesibilitas bagi keluarga, khususnya perempuan dan anak untuk memperoleh pendidikan, pelatihan, peningkatan pendapatan, dan pelayanan sosial;
  10. Terbentuknya jaringan kerja (networking) dalam kemitraan baik di pusat dan daerah, antar daerah, kerjasama antar negara, regional maupun internasional.

RAN P3A dilengkapi dengan lampiran yang memuat bentuk-bentuk kegiatan yang terjadwal lengkap dengan penanggung jawab kegiatannya, baik di tingkat nasional, propinsi maupun di kabupaten/kota. Selain itu, ada beberapa rencana aksi yang lain yang berkaitan dengan penghapusan perdagangan orang, yaitu:

1. Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk bagi Anak yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 59 Tahun 2002;
  2. Rencana Aksi Nasional Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 2002; dan
  3. Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia 2004-2009 yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 40 Tahun 2004.
- Keputusan Presiden No. 88 Tahun 2002 juga menetapkan adanya Gugus Tugas RAN-P3A yang pelaksanaannya berkedudukan di

bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Pelaksanaan ini dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan dalam suatu program 5 (lima) tahunan yang akan ditinjau dan disempurnakan kembali setiap 5 (lima) tahun. Gugus Tugas RAN-P3A bertugas sebagai berikut:

1. Pengkoordinasian pelaksanaan upaya penghapusan perdagangan (trafiking) perempuan dan anak yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat sesuai dengan tugas fungsi dan/atau kualifikasi masing-masing;
2. Advokasi dan sosialisasi trafiking dan RAN-P3A pada pemangku kepentingan (stakeholders);
3. Pemantauan dan evaluasi baik secara periodik maupun insidental serta penyampaian permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan RAN-P3A kepada instansi yang berwenang untuk penanganan dan penyelesaian lebih lanjut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Kerjasama nasional, regional, dan internasional untuk langkah-langkah pencegahan dan penanggulangan dalam upaya penghapusan perdagangan (trafiking) perempuan dan anak;
5. Pelaporan perkembangan pelaksanaan upaya penghapusan perdagangan perempuan dan anak kepada Presiden dan masyarakat.

Selain Gugus Tugas RAN P3A, juga ada gugus tugas yang lain yang masih berkaitan dengan penghapusan perdagangan orang, yakni:

1. Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk bagi anak yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2001;
2. Gugus Tugas Rencana Aksi Nasional Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 2002;
3. Komisi Perlindungan Anak Indonesia yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 2003;
4. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 1998;
5. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (dimandatkan oleh Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia); dan

6. Komite Koordinasi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor I Tahun 2004.

Tindakan hukum terhadap pelaku diwujudkan dengan kebijakan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perdagangan orang. Beberapa undang-undang telah disahkan yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.

Tindakan pencegahan bagi tenaga kerja Indonesia di luar negeri meliputi pencegahan dan perlindungan dijadikan obyek perdagangan manusia, termasuk perbudakan dan kerja paksa, korban kekerasan, kesewenang-wenangan, kejahatan atas harkat dan martabat manusia serta perlakuan lain yang melanggar hak asasi manusia berdasarkan prinsip persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi dan anti perdagangan manusia. Kebijakan mencegah dan menanggulangi tenaga kerja Indonesia di luar negeri dari kejahatan perdagangan orang dilaksanakan mulai dari pra penempatan, masa penempatan sampai dengan purna penempatan. Khusus perlindungan selama masa penempatan, Perwakilan Pemerintah Republik Indonesia melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap perwakilan pelaksana penempatan tenaga kerja Indonesia swasta dan tenaga kerja Indonesia yang ditempatkan di luar negeri.

Kebijakan tersebut sebagai suatu prinsip bahwa Pemerintah Republik Indonesia wajib menjamin dan memberikan perlindungan bagi setiap warganegaranya dimanapun berada baik di luar maupun di dalam negeri. Perwakilan Pemerintah Republik Indonesia di luar negeri adalah lembaga Pemerintah yang bertanggung jawab memberikan perlindungan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, dalam Pasal 19 dan 21 disebutkan bahwa:

Pemerintah Republik Indonesia berkewajiban untuk memberikan pengayoman, perlindungan dan bantuan hukum bagi warga negara dan badan hukum Indonesia di luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional, serta hukum dan kebiasaan internasional.

Dalam hal warga negara Indonesia terancam bahaya nyata, Pemerintah Republik Indonesia berkewajiban memberikan perlindungan, membantu dan menghimpun mereka di wilayah yang aman, serta mengusahakan untuk memulangkan mereka di Indonesia atas biaya negara.

Kebijakan ini diikuti dengan beberapa rancangan undang-undang yang berkaitan dengan usaha untuk mencegah kejahatan ini, yakni:

- a. Rancangan Undang-undang tentang Keimigrasian sebagai pengganti Undang-undang Nomor 9 tahun 1992 tentang keimigrasian;
- b. Rancangan Undang-undang tentang Pornografi dan Pornoaksi;
- c. Rancangan Undang-undang tentang Narkotika sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika;
- d. Rancangan Undang-undang tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 25 Tahun 2003 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang;
- e. Rancangan Undang-undang tentang Pengesahan Konvensi Internasional Melawan kejahatan Transnasional Terorganisasi;

Beberapa undang-undang di atas masih memerlukan pelengkap yakni perlunya undang-undang lain yang khusus baik materiel maupun formil, yang mengatur mengenai pencegahan, penanganan, dan penanggulangan perdagangan orang. Kebijakan ini mutlak harus dilakukan melalui pembaharuan hukum pidana. Usaha ini diwujudkan dengan penyusunan Undang-undang tentang Pemberantasan Perdagangan Orang (UU TPPO) dan Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana Nasional (RKUHP Nasional), di mana ada beberapa pasal yang mengatur tentang kejahatan ini.

Pembentukan undang-undang ini didasari oleh keinginan pemerintah dan Masyarakat untuk mencegah, menangani dan menanggulangi terjadinya perdagangan orang yang dilatarbelakangi oleh fenomena yang terjadi karena keadaan Perekonomian dan sulitnya memperoleh lapangan pekerjaan, terperangkap oleh penawaran-penawaran pekerjaan yang menggiurkan dan menjanjikan, padahal di balik itu, rencana kegiatan atau tindakan eksploitasi oleh pelaku atas diri yang bersangkutan telah direncanakan dengan cara

atau modus operandi yang canggih.

Pada hakikatnya, pembentukan undang-undang ini merupakan suatu upaya untuk mencegah, memberantas dan melindungi korban dari kejahatan perdagangan orang sebagai salah satu kebijakan untuk mewujudkan komitmen nasional dalam rangka kerja sama internasional baik pada tingkat bilateral, regional maupun multilateral, dimana pemerintah Indonesia telah menandatangani Konvensi PBB tentang pemberantasan kejahatan transnasional yang terorganisasi (*The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and Protocol To Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*) di Palermo, Italia Tahun 2000 sebagai wujud komitmen bangsa Indonesia dalam melawan kejahatan transnasional yang terorganisasi khususnya melawan kejahatan perdagangan wanita dan anak.

C de Rover (C de Rover, 2000: 148 dan 165) mengatakan bahwa perlunya Kebijakan kriminal nasional dalam, arti menjamin penghormatan hukum dan akibat-akibat dari pelanggaran terhadap hukum mungkin sama tuanya dengan hukum itu sendiri. Praktek Kebijakan kriminal harus sesuai dengan asas dasar legalitas, kepentingan dan keseimbangan. Setiap praktek Kebijakan kriminal harus memiliki dasar hukum.

Ada 3 (tiga) faktor yang penting dalam masalah Kebijakan kriminal, yaitu faktor substansi (materi) hukum, faktor struktural hukum dan faktor kultural (budaya) hukum. Keseluruhan faktor-faktor di atas merupakan faktor yang saling berhubungan dan saling tali-temali. Artinya, urutan penyebutan faktor-faktor ini tidak mempengaruhi dan bukan menunjukkan prioritas yang harus diutamakan. Setiap faktor sama pentingnya sehingga jika satu faktor tidak optimal meskipun faktor yang lain terpenuhi dengan maksimal akan dapat mempengaruhi pelaksanaan, Kebijakan kriminal.

Demikian pula halnya dalam masalah Kebijakan kriminal untuk perdagangan anak di bawah umur, masing-masing faktor ini berkontribusi dalam Kebijakan kriminal untuk penanggulangan masalah yang sudah terjadi sejak lama dibelahan dunia manapun, termasuk di Indonesia. Sejalan dengan perkembangan zaman, ternyata perdagangan manusia (orang) termasuk anak di bawah umur mengalami perkembangan dalam hal bentuk-bentuk perbuatan dan modus operandinya, meskipun hakikatnya tetap sama yaitu pengeksploitasian

manusia oleh manusia lainnya. Bahkan selaras dengan semakin kompleksnya masalah manusia dan perkembangan teknologi yang demikian pesat, praktek perdagangan manusia yang terjadi di masa sekarang lebih sulit untuk dideteksi, karena tersamar dalam kegiatan yang legal dan melampaui batas-batas teritorial suatu negara.

Kebijakan tersebut sebagai suatu prinsip bahwa Pemerintah Republik Indonesia wajib menjamin dan memberikan perlindungan bagi setiap warganegara di dimanapun berada baik di luar maupun di dalam negeri. Perwakilan Pemerintah Republik Indonesia di luar negeri adalah lembaga Pemerintah yang bertanggung jawab memberikan perlindungan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, dalam Pasal 19 dan 21 disebutkan bahwa:

Pemerintah Republik Indonesia berkewajiban untuk memberikan pengayoman, perlindungan dan bantuan hukum bagi warga negara dan badan hukum Indonesia di luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional, serta hukum dan kebiasaan internasional.

Dalam hal warga negara Indonesia terancam bahaya nyata, Pemerintah Republik Indonesia berkewajiban memberikan perlindungan, membantu dan menghimpun mereka di wilayah yang aman, serta mengusahakan untuk memulangkan mereka di Indonesia atas biaya negara.

Penegasan kewajiban pemerintah ini, dapat dilihat dalam Pasal 78 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri yang menyebutkan bahwa Pemerintah Republik Indonesia memberikan perlindungan terhadap tenaga kerja Indonesia di luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta hukum dan kebijaksanaan internasional. Cara yang paling efektif untuk mencegah dan menanggulangi kejahatan ini harus dimulai dari kemauan setiap pihak untuk bersama-sama memberantasnya yang dimulai sebelum terjadi, yakni kebijakan pengiriman tenaga kerja Indonesia ke luar negeri harus melalui 1 (satu) pintu. Dengan cara ini akan dapat terpantau apakah pengiriman tersebut legal atau tidak legal. Jika kejahatan ini telah terjadi, adanya kebijakan sistem pelayanan 1 (satu) atap di mana harus terkoordinir sejak korban dipulangkan ke Indonesia. Harus ada, bentuk perlindungan yang diberikan kepada

korban dalam satu tempat tertentu dan adanya layanan mulai dari pemeriksaan kesehatan, konseling, pemeriksaan polisi, pendampingan hukum yang dilakukan oleh berbagai pihak yang berkompeten untuk itu.

Kebijakan ini diikuti dengan beberapa rancangan undang-undang yang berkaitan dengan usaha untuk mencegah kejahatan ini, yakni:

- a. Rancangan Undang-undang tentang Keimigrasian sebagai pengganti Undang-undang Nomor 9 tahun 1992 tentang keimigrasian;
- b. Rancangan Undang-undang tentang Pornografi dan Pornoaksi;
- c. Rancangan Undang-undang tentang Narkotika sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika;
- d. Rancangan Undang-undang tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 25 Tahun 2003 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang;
- e. Rancangan Undang-undang tentang Pengesahan Konvensi Internasional Melawan kejahatan Transnasional Terorganisasi;

Beberapa undang-undang di atas masih memerlukan pelengkap yakni perlunya undang-undang lain yang khusus baik materiel maupun formil, yang mengatur mengenai pencegahan, penanganan, dan penanggulangan perdagangan orang. Kebijakan ini mutlak harus dilakukan melalui pembaharuan hukum pidana. Usaha ini diwujudkan dengan penyusunan Undang-undang tentang Pemberantasan Perdagangan Orang (UU TPPO) dan Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana Nasional (RKUHP Nasional), di mana ada beberapa pasal yang mengatur tentang kejahatan ini.

Pembentukan undang-undang ini didasari oleh keinginan pemerintah dan Masyarakat untuk mencegah, menangani dan menanggulangi terjadinya perdagangan orang yang dilatarbelakangi oleh fenomena yang terjadi karena keadaan Perekonomian dan sulitnya memperoleh lapangan pekerjaan, terperangkap oleh penawaran-penawaran pekerjaan yang menggiurkan dan menjanjikan, padahal di balik itu, rencana kegiatan atau tindakan eksploitasi oleh pelaku atas diri yang bersangkutan telah direncanakan dengan cara atau modus operandi yang canggih.

Pada hakikatnya, pembentukan undang-

undang ini merupakan suatu upaya untuk mencegah, memberantas dan melindungi korban dari kejahatan perdagangan orang sebagai salah satu kebijakan untuk mewujudkan komitmen nasional dalam rangka kerja sama internasional baik pada tingkat bilateral, regional maupun multilateral, dimana pemerintah Indonesia telah menandatangani Konvensi PBB tentang pemberantasan kejahatan transnasional yang terorganisasi (*The United Nations Convention Against Transnational Crime and Protocol To Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*) di Palermo, Italia Tahun 2000 sebagai wujud komitmen bangsa Indonesia dalam melawan kejahatan transnasional yang terorganisasi khususnya melawan kejahatan perdagangan wanita dan anak.

Mengingat lebih kompleks dan sulit terdeteksinya perbuatan perdagangan manusia, maka tentunya diperlukan peraturan yang lebih sesuai dengan kondisi saat ini. Pengaturan perdagangan manusia dalam perundang-undangan Indonesia, seperti telah dipaparkan dalam bab terdahulu, sebenarnya bukan sama sekali tidak ada tetapi dinilai sangat kurang memadai. Melihat demikian luasnya pengertian perdagangan manusia, memang tidak ada pasal yang dapat digunakan untuk menjaring semua perbuatan yang dikategorikan sebagai perdagangan manusia dalam batasan yang berlaku sekarang menurut masyarakat Internasional. Namun sesungguhnya ada 2 pasal yang dapat digunakan untuk menjaring sebagian perbuatan perdagangan manusia, yaitu pasal 297 KUHP tentang perdagangan perempuan dan anak laki-laki di bawah umur dan pasal 324 KUHP tentang perdagangan budak belian.

Pasal 297 KUHP secara khusus mengatur perdagangan perempuan dan anak laki-laki di bawah umur. Melihat kondisi yang terjadi sekarang ini, yaitu dengan adanya korban laki-laki dewasa maka selayaknya peraturan ini tidak membatasi korbannya hanya pada wanita dan anak laki-laki di bawah umur saja. Kelemahan lain dari pasal 297 KUHP ini adalah hanya membatasi ruang lingkup pada eksploitasi seksual, artinya pasal ini baru dapat menjaring perdagangan manusia apabila korbannya digunakan untuk kegiatan yang bersifat eksploitasi seksual. Meskipun dalam kenyataannya, tujuan eksploitasi seksual merupakan bagian terbesar dalam perdagangan manusia, khususnya perempuan dan anak-anak, namun tidak dapat dipungkiri adanya bentuk-

bentuk lain yang tujuan untuk menjadikan korban sebagai tenaga kerja, pembantu rumah tangga, bahkan untuk perdagangan anak (bayi) tujuannya adalah untuk adopsi.

Demikian juga dengan penggunaan pasal 324 KUHP. Pasal ini pun sesungguhnya telah melarang perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai perdagangan manusia. Tidak berbeda dengan pasal 297 KUHP, dalam pasal inipun disebutkan obyeknya secara khusus, yaitu budak belian. Dengan demikian keberlakuan pasal ini sempit sekali. Dengan telah dihapusnya perbudakan di Indonesia, maka menjadi pertanyaan, apakah berarti pasal ini harus dianggap tidak berlaku lagi, karena hal yang diaturnya telah dihapuskan.

Dalam kenyataannya, pasal ini memang tidak pernah disinggung apalagi dibahas dalam pembicaraan tentang perdagangan manusia. Seolah-olah pasal ini telah dicabut sejalan dengan dihapuskannya perbudakan di Indonesia. Sesungguhnya untuk menjaring para penjual tenaga kerja, pasal ini dapat untuk digunakan. Meskipun tentunya mengundang perdebatan tersendiri, tidakkah mengkategorikan tenaga kerja sebagai budak belian berarti melakukan penafsiran analogi ataukah hanya sekedar memperluas arti kata sesuai dengan perkembangan masyarakat? Bila ingin menghindari perdebatan teoritis yang tidak pernah berakhir ini, ada jalan keluar lain yang dapat ditempuh yaitu segera mensahkan RKUHP Yang telah mempunyai ketentuan yang mengatur masalah perdagangan manusia. Akan tetapi sebelumnya masih perlu dilakukan kajian ulang terhadap pasal-pasalnya agar sinkron dan tidak menimbulkan kesulitan dalam penegakannya.

Dalam tatanan normatif, kendala Kebijakan kriminal tidak hanya mengenai hukum materilnya melainkan juga dalam hukum acara. KUHP belum dapat menjangkau yang berkaitan dengan perlindungan terhadap korban. Berdasarkan dari perangkat hukum yang tidak memadai, dapat diketahui beberapa hal sebagai berikut:

1. Substansi peraturan perundang-undangan kurang lengkap dan masih ada kelemahan-kelemahan (*loopholes*), sehingga memberikan peluang penyalahgunaan wewenang oleh aparat penegak hukumnya;
2. Substansi peraturan perundang-undangan tumpang tindih satu sama lain sehingga menimbulkan perbedaan penafsiran antar

aparatur penegak hukum sehingga memberikan peluang untuk memandulkan peraturan perundang-undangan dalam kasus-kasus yang sarat dengan konflik kepentingan;

3. Ada substansi peraturan perundang-undangan yang masih menempatkan kepentingan pemerintah terlalu besar melebihi kepentingan masyarakat luas seperti Undang-undang Nomor 11 Tahun 1963 tentang Substansi dan beberapa peraturan perundang-undangan lain yang mengatur penyelenggaraan negara.
4. Masih belum ada ketegasan mengenai perbedaan antara fungsi eksekutif, yudikatif dan legislatif. Faktor ini memerlukan pengkajian yang sangat mendalam dan hati-hati dari pakar hukum, ilmu politik dan pemerintahan dan solusi terhadap permasalahan ini tidak cukup dengan hanya menempatkan posisi kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislatif ke dalam kerangka pemikiran atau trias politica semata-mata karena persoalan yang sangat strategis ini sangat menentukan nasib Indonesia sebagai negara hukum di masa depan.
5. Kesadaran dan tanggung jawab berbangsa dan bernegara dalam menghasilkan produk peraturan perundang-undangan dan menegakkan hukum masih lemah dimana kelemahan tersebut muncul sebagai mata rantai dari kelemahan-kelemahan di bidang pembangunan sosial, budaya dan politik yang telah dilaksanakan selama lebih dari setengah abad Republik Indonesia berdiri.

Kendala di bidang peraturan perundang-undangan menyebabkan proses peradilan tidak berjalan maksimal. Pengungkapan kasus yang lemah memberi peluang kebebasan bagi para pelaku yang terorganisir. Hal ini pada akhirnya akan membawa konsekuensi hukum pada pemberian sanksi pidana. Oleh karena itu hakim harus benar-benar dapat mengadili kasus-kasus yang berkaitan dengan *human trafficking* secara bijak dengan memperhatikan sifat kasus yang ditangani, dampak yang ditimbulkan dari kasus tersebut, karakter pelaku serta modus operandi, serta penderitaan korban yang berakibat pula pada lingkungan sosial masyarakat. Pertimbangan-pertimbangan tersebut akan membawa hakim pada suatu putusan pidana yang adil, sesuai dengan karakter dan sifat kejahatan yang dilakukan.

Penanggulangan kejahatan akan dapat berhasil manakala komponen-komponen dalam

sistem peradilan pidana yang terdiri dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan bekerjasama secara terpadu. Keterpaduan dimaksud layaknya bejana berhubungan dengan pengertian setiap masalah dalam satu komponen akan menimbulkan dampak pada komponen lainnya. (Mardjono Reksodiputro, 1997 : 14)

Lebih lanjut ditegaskan oleh Mardjono Reksodiputro bahwa apabila keterpaduan dalam sistem bekerjasama tidak dilakukan, maka ada 3 (tiga) kerugian yang dapat diperkirakan timbul, yaitu :

- a. Kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka bersama;
- b. Kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok masing-masing instansi;
- c. Karena tanggung jawab masing-masing instansi sering kurang jelas terbagi, maka dari sistem setiap instansi tidak perlu memperhatikan efektifitas menyeluruh peradilan pidana. (Mardjono Reksodiputro, 1997 : 85)

Tak dapat dipungkiri bahwa masalah perdagangan manusia menimbulkan keprihatinan diberbagai kalangan. Masalah yang berskala nasional bahkan masuk lingkup internasional ini membuat berbagai pihak memberikan perhatian khusus, apalagi korbannya tidak sedikit jumlahnya. Pemerintah Indonesia yang berkewajiban memberikan perlindungan pada warganegaranya dinilai kurang serius menangani masalah ini. Meskipun dalam beberapa kasus pemerintah membentuk tim khusus, namun yang sering terjadi adalah ketidakjelasan penyelesaian dari kasus yang ditangani. Pembentukan tim khusus dalam menangani masalah perdagangan manusia ini dilakukan karena disadari bahwa perdagangan manusia merupakan masalah yang kompleks yang menyangkut berbagai aspek.

Indonesia sebagai negara yang tidak lepas dari *human trafficking*, baik sebagai negara pengirim maupun negara penerima, telah turut serta meratifikasi konyensi yang berkaitan dengan *human trafficking*. Keikutsertaan dalam meratifikasi konvensi, ternyata tidak diikuti dengan kemampuan untuk menerapkan hukum secara konsekuen. Bahkan dapat dikatakan aturan-aturan hukum tersebut belum dapat dioperasionalkan secara maksimal. Dalam prakteknya, kejahatan yang berkaitan dengan *human trafficking* diproses dengan menggunakan ketentuan yang terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) atau peraturan perundang-undangan lain.

#### PENUTUP

Kebijakan kriminal dalam menanggulangi kejahatan perdagangan anak di bawah umur

dilakukan dengan mengaplikasikan tindakan pencegahan (*prevention*), tindakan perlindungan (*protection*) terhadap korban dan tindakan penindakan hukum (*prosecution*) kepada pelaku (*trafficker*) yang diwujudkan dengan diberlakukannya Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak (RAN P3A). Kebijakan lain yang sangat dibutuhkan adalah mengenai perangkat peraturan yang khusus mengatur tentang kejahatan ini. Saat ini, peranan tersebut masih merupakan suatu *ius conlituendum*, yakni diberlakukannya UU TPPO dan disusunnya RKUH Pidana Nasional dimana adanya beberapa pasal yang mengatur tentang kejahatan ini.

#### DAFTAR PUSTAKA

- C. de Rover, *To Serve & To Protect*; Acuan Universal Penegakan HAM, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000
- Dellyana, Shanty, *Wanita dan Anak di Mata Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1988
- Gosita, Arif, *Masalah Perlindungan Anak*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1985
- Hadikusuma, Hilman, *Hukum Kekerabatan Anak*, Fajar Agung, Jakarta, 1987
- Harahap, Krisna, *HAM Dan Upaya Penegakannya di Indonesia*, PT. Grafitri Budi Utami, Bandung, 2003
- Koeswadi, Hermien Hadiati, *Perkembangan Macam-Macam Pidana Dalam Rangka Pembangunan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995
- Lamintang, PAF., *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1990
- Lubis, T. Mulya, *Hukum dan Ekonomi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992
- Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, Jakarta, 1997
- Marpaung, Leden, *Kejahatan Terhadap Kesucilaan dan Masalah Prevensinya*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum; Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999
- Moeljatno, *Azas-azas Hukum Pidana*, Tanpa Penerbit, Yogyakarta, 1988
- Muladi dan Barda Nawawi Arif, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1984
- Santoso, Muhari Agus, *Paradigma Baru Hukum Pidana*, Averroes Press, Malang, 2002