

TINJAUAN HUKUM

**IMPLEMENTASI  
UNDANG-UNDANG  
NO. 21 TAHUN 2007  
TENTANG  
PEMBERANTASAN  
TINDAK PIDANA  
PERDAGANGAN  
ORANG (UU PTPPO)  
DI INDONESIA**



## **RINGKASAN EKSEKUTIF**

# **TINJAUAN HUKUM IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NO. 21 TAHUN 2007 TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA PERDAGANGAN ORANG (UU PTPPO) DI INDONESIA**

### **I. Pendahuluan**

Tahun 2022 menandakan 15 tahun sejak disahkannya Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU PTPPO). Selama rentang waktu tersebut, sistem peradilan pidana Indonesia telah mengalami beberapa pembaruan terutama dalam hal legislasi. Misalnya, pada tahun 2017, pembuat undang-undang mengesahkan Undang-Undang No. 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran (UU PPMI) yang mengatur pula terkait isu eksploitasi kerja di luar negeri. Terakhir, Indonesia juga ikut meratifikasi *ASEAN Convention on Trafficking in Persons Especially Women and Children (ACTIP)* melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2017 tentang Pengesahan Konvensi Asean Menentang Perdagangan Orang Terutama Perempuan dan Anak. Di sisi lain, pembaruan tidak hanya terjadi di bidang legislasi saja. Masing-masing lembaga penegak hukum turut berpartisipasi dalam peningkatan kapasitas aparatnya yang dilakukan melalui beberapa hal seperti pengembangan modul pembelajaran, pelatihan, dan pengumpulan data penanganan perkara termasuk membentuk gugus tugas pencegahan dan pemberantasan TPPO. Hal-hal tersebut tentunya berpengaruh terhadap penanganan tindak pidana perdagangan orang yang dilakukan oleh aparat penegak hukum.

Pada tahun 2019, Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan TPPO menerbitkan laporan kinerja yang menggambarkan tentang capaian, tantangan, praktik terbaik, serta rekomendasi masing-masing unit kerja yang tergabung di dalamnya. Dalam lingkup penegakkan hukum, terdapat beberapa capaian yang patut untuk mendapatkan apresiasi. Misalnya, Mahkamah Agung Republik Indonesia dan Kejaksaan Republik Indonesia yang secara mandiri mengeluarkan peraturan internal berupa panduan bagi hakim dan jaksa dalam menangani perkara perempuan dan anak yang berhadapan dengan hukum. Di dalamnya, terdapat beberapa pendekatan sensitif-korban yang bertujuan untuk menghadirkan ruang yang aman bagi korban dalam berpartisipasi pada

proses penegakan hukum terhadap pelaku TPPO. Meski demikian, masih ada beberapa catatan terkait tantangan yang ditemukan hampir di setiap lembaga penegak hukum dalam menangani perkara TPPO. Salah satunya adalah masalah penerapan UU PTPPO dan pemahaman yang saling tumpang tindih antar penegak hukum berkaitan dengan persinggungan UU PTPPO dengan tindak pidana di Undang-Undang (UU) lain yang acapkali tumpang tindih.

Berangkat dari pemahaman di atas, Indonesia Judicial Research Society (IIRS) dengan dukungan dari International Organization for Migration (IOM) melakukan kajian hukum dan anotasi putusan pengadilan yang bertujuan untuk menganalisis penerapan UU PTPPO yang saling beririsan dengan beberapa UU terkait. Adapun irisan yang dimaksud adalah antara UU PTPPO dengan: 1) Tindak Pidana Mengenai Tidak Terpenuhinya Persyaratan-persyaratan dan dokumen (UU PPMI) 2) Tindak Pidana Penyelundupan Manusia (UU Imigrasi) 3) Tindak Pidana Tentang Anak (UU Perlindungan Anak) dan 4) Tindak Pidana Mengenai Prostitusi/Mucikari (KUHP). Sebelum kegiatan ini dimulai, tim peneliti melakukan pertemuan awal (*kick off meeting*) yang bertujuan untuk memparkan rencana kerja, sekaligus mendapatkan masukan dari para *stakeholders* terhadap rencana kerja serta tersebut serta membuka peluang untuk berbagi data dan pengalaman yang nantinya dapat berguna dalam kegiatan penelitian.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penelitian ini akan membahas pokok permasalahan sebagai berikut:

- 1) Bagaimana penerapan UU PTPPO oleh hakim dan jaksa dalam hal terdapat irisan antara TPPO dengan tindak pidana prostitusi, perlindungan pekerja migran, eksploitasi seksual anak, dan penyelundupan manusia?
- 2) Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum terhadap tindak pidana perdagangan orang?

Adapun tahapan penyusunan tinjauan hukum ini adalah sebagai berikut:

- 1) Proses pengumpulan dan seleksi putusan

Penelitian ini menggunakan putusan pengadilan sebagai objek penelitian. Dalam hal ini, kami akan mengumpulkan putusan pengadilan untuk kasus TPPO yang telah berkekuatan hukum tetap. Untuk melihat penerapan UU PTPPO, putusan yang dikumpulkan tidak hanya perkara yang diputus dengan UU PTPPO, tetapi juga dengan

peraturan lainnya yang memiliki kemungkinan irisan dengan TPPO. Adapun peraturan lainnya yang akan dianalisis keterkaitannya dengan UU PTPPO adalah Undang-Undang No. 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (UU Pekerja Migran)<sup>1</sup>, Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (UU Imigrasi)<sup>2</sup>, Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 j.o. Undang-Undang No. 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak (UU PA)<sup>3</sup>, dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)<sup>4</sup>.

Rentang waktu putusan pengadilan yang akan dianalisis dibatasi dengan batasan kurun waktu selama tiga tahun terakhir (2018-2021). Pengumpulan putusan akan dilakukan melalui webdirektori putusan Mahkamah Agung. Tahun 2018 ditentukan sebagai batas awal pengambilan putusan dikarenakan Undang-Undang No. 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (UU Pekerja Migran) baru disahkan pada November 2017. Oleh karena itu, perlu beberapa waktu untuk pelaksanaannya, sehingga tahun 2018 dinilai sebagai waktu yang tepat untuk melihat keterkaitan antara UU PTPPO dan UU Pekerja Migran. Sedangkan, tahun 2021 ditentukan sebagai batas akhir untuk menghindari adanya perkara yang belum berkekuatan hukum tetap karena masih dalam proses upaya hukum pada tahun 2022.

Pengumpulan putusan pada webdirektori putusan mengutamakan pada perkara yang menyediakan putusan pada tingkat pertama. Hal ini dilakukan karena informasi yang tersedia pada putusan tingkat pertama pada umumnya paling lengkap dibandingkan dengan putusan pada tingkat banding, kasasi, atau peninjauan kembali. Dalam hal tidak tersedia putusan tingkat pertama, maka peneliti akan memastikan terlebih dahulu mengenai kelengkapan informasi yang dibutuhkan sebelum melakukan anotasi.

---

<sup>1</sup> Berikut ini adalah beberapa pasal dalam UU Buruh Migran yang memiliki kemungkinan irisan penerapan dengan UU PTPPO: Pasal 79, 80, 81, 82 huruf a, 82 huruf b, 83, dan 84. Lihat, Kejaksaan RI, Pedoman Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang, (Kejaksaan RI dan IOM: Jakarta, 2021), hal. 56-58

<sup>2</sup> Berikut ini adalah beberapa pasal dalam UU Imigrasi yang memiliki kemungkinan irisan penerapan dengan UU PTPPO: Pasal 113, 121 huruf a, 122 huruf a, 126 huruf a, 126 huruf c, 126 huruf e, 127, 130. Lihat, Kejaksaan RI, Pedoman Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang, (Kejaksaan RI dan IOM: Jakarta, 2021), hal. 59-60.

<sup>3</sup> Berikut ini adalah beberapa pasal dalam UU Perlindungan Anak yang memiliki kemungkinan irisan penerapan dengan UU PTPPO: Pasal 76 C, D, E, F, I, pasal 79. Lihat, Kejaksaan RI, Pedoman Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang, (Kejaksaan RI dan IOM: Jakarta, 2021), hal. 58.

<sup>4</sup> Berikut ini adalah beberapa pasal dalam UU Perlindungan Anak yang memiliki kemungkinan irisan penerapan dengan UU PTPPO: Pasal 263, 277, 278, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 292, 293, 294, 295, 296, 301, 304, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 362, 363, 364, 365, 368, 369, 378, 506. Lihat, Kejaksaan RI, Pedoman Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang, (Kejaksaan RI dan IOM: Jakarta, 2021), hal. 64.

Riset ini berfokus pada permasalahan yang berkaitan dengan definisi tindak pidana perdagangan orang sebagaimana diatur dalam Protokol Palermo dan UU PTPPO. Terdapat dua permasalahan utama, yaitu rumusan definisi dan implementasi, terutama pemahaman aparat penegak hukum terkait definisi tindak pidana perdagangan orang. Selanjutnya, riset ini juga akan berfokus pada tumpang tindih pengaturan mengenai tindak pidana perdagangan orang yang beririsan dengan empat tindak pidana yang berbeda, yaitu tindak pidana penyelundupan manusia, tindak pidana perlindungan anak, tindak pidana penempatan pekerja migran, dan tindak pidana prostitusi. Permasalahan terkait tumpang tindih keempat pengaturan tersebut akan dianalisis dengan melakukan perbandingan menggunakan tabel dan analisis putusan di mana terdakwa seharusnya dijatuhi pasal TPPO, tapi malah dikenakan pasal tindak pidana lainnya. Lebih jauh, riset ini bukan merupakan generalisasi yang mewakili keseluruhan putusan pengadilan pada kasus-kasus TPPO yang ada di Indonesia. Hal ini dikarenakan riset ini dibatasi hanya terhadap beberapa putusan pengadilan saja yang menunjukkan adanya tumpang tindih antara UU PTPPO dengan keempat jenis tindak pidana lainnya.

## 2) Proses anotasi putusan

Anotasi putusan adalah kegiatan merangkum informasi-informasi penting di dalam putusan menjadi sebuah catatan yang bertujuan untuk menerangkan, mengomentari, atau mengkritik putusan pengadilan. Dalam riset ini, anotasi putusan ditujukan untuk menganalisis penerapan UU PTPPO oleh jaksa dan hakim yang seringkali disulitkan karena adanya irisan antara TPPO dengan empat jenis tindak pidana lainnya. Oleh karena itu, peneliti akan menganotasi putusan yang menggambarkan penerapan UU PTPPO ketika perkara yang diperiksa memiliki irisan dengan empat jenis tindak pidana lainnya. Dalam hal ini, anotasi dapat dilakukan terhadap putusan yang dinilai tepat (*best practice*) ataupun keliru (*bad practice*) dalam menerapkan UU PTPPO. Dengan kata lain, untuk setiap jenis perkara dimungkinkan adanya dua jenis anotasi yang tentunya bergantung pada ketersediaan putusan.

Contoh:

Jenis perkara 1: irisan antara TPPO dan Tindak Pidana Imigrasi

a. Anotasi terhadap Putusan No. 123/Pid.Sus/2018/PN.JKT.PST (*best practice*); dan

b. Anotasi terhadap Putusan No. 345/Pid.Sus/2019/PN.JKT.PST (*bad practice*).

### 3) Proses konsultasi publik

Pertemuan konsultatif pertama dilakukan dengan melibatkan pihak aparat penegak hukum (APH), yaitu polisi, jaksa, dan hakim yang berpengalaman dalam menangani perkara-perkara TPPO. Hal ini bertujuan untuk mendapatkan masukan terkait analisis terhadap penerapan UU PTPPO pada tiap jenis perkara. Selain itu, forum ini juga diharapkan dapat menggali faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi APH dalam menerapkan UU PTPPO, serta alternatif solusi yang dapat dijadikan rekomendasi dalam riset ini.

Selanjutnya, peneliti juga melakukan wawancara dengan beberapa pendamping dari lembaga swadaya masyarakat, akademisi, dan advokat yang berpengalaman dalam mendampingi korban TPPO. Wawancara ini bertujuan untuk menggali hambatan yang dialami korban dalam proses peradilan perkara TPPO. Selain itu, wawancara juga bertujuan untuk melakukan validasi terhadap bentuk-bentuk eksploitasi yang dialami oleh korban sebagaimana dituangkan di dalam putusan pengadilan serta menggali modus-modus lainnya yang berkembang dalam praktik TPPO.

### 4) Proses Evaluasi Penegakkan Hukum TPPO

Selain melakukan analisis terhadap penerapan hukum TPPO melalui anotasi putusan, tulisan ini juga membahas terkait tantangan dan hambatan yang ditemukan dalam penegakkan hukum. Pembahasan ini dilakukan dengan mengacu pada temuan hasil diskusi kelompok terarah (FGD), wawancara, pelatihan, serta beberapa sumber lainnya berupa penelitian terdahulu seperti penelitian yang dilakukan oleh IOM, Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan TPPO, dan beberapa sumber lainnya. Pembahasan ini bertujuan untuk melengkapi tujuan penelitian terutama dalam hal mengidentifikasi permasalahan praktik yang dihadapi oleh aparat penegak hukum dalam memberantas TPPO.

## **II. Irisan Tindak Pidana Perdagangan Orang dengan Tindak Pidana Mucikari Dalam Praktik Prostitusi**

Prostitusi merupakan kegiatan penjualan jasa seksual yang melayani berbagai tindakan seksual dengan imbal balik berupa pembayaran baik dalam bentuk uang maupun hal lain yang telah disepakati. Dalam kaidah hukum pidana Indonesia, tindak

pidana prostitusi diatur dalam Pasal 296 KUHP dan 506 KUHP. Tindak pidana prostitusi ini seringkali dikualifikasikan sebagai salah satu bentuk tindak pidana perdagangan orang (TPPO), yang diatur dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU PTPO). Padahal, keduanya memiliki karakteristik yang berbeda, sebagaimana temuan anotasi putusan perkara Nomor 61/Pid.Sus/2019/PN Bgl dan Nomor 365/Pid.Sus/2018/PN Smn.

Setidaknya terdapat temuan 3 (tiga) karakteristik yang membedakan antara praktik prostitusi dengan TPPO. *Pertama*, dari segi ada atau tidaknya tujuan eksploitasi. Tindak pidana prostitusi tidak memuat adanya tujuan eksploitasi, sedangkan TPPO merupakan kejahatan dengan niat khusus (*spesialis dolus*), yakni eksploitasi sebagai tujuan utama. *Kedua*, dari segi niat atau kehendak pekerja seks yang terlibat. Pada TPPO, pekerja seks komersial (PSK) tidak memiliki daya dan tidak punya pilihan untuk bernegosiasi atau menolak menjajakan jasa seks. Hal ini berbeda dengan PSK dalam prostitusi, yang mana mereka melakukan perbuatan seksual atas dasar kerelaan atau kemauan mereka sendiri. Dengan catatan, persetujuan tersebut tidak didahului dengan adanya cara/sarana, seperti ancaman, paksaan, kekerasan, penculikan, penipuan, tipu muslihat, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, atau cara lainnya yang melawan hukum untuk mendapatkan keuntungan materiil atau immaterial. *Ketiga*, dari segi pelaku yang terlibat. Dalam prostitusi pelakunya ialah *broker* atau perantara, yang berperan untuk mencari PSK, sebagai penghubung/perantara antara PSK dengan pengguna jasa PSK (*client*), serta sebagai penanggung jawab, pengelola, dan koordinator keamanan seluruh aktivitas prostitusi. Sedangkan pelaku TPPO disebut *Human Trafficker* yakni orang perseorangan, korporasi atau penyelenggara negara yang menyalahgunakan wewenang atau kekuasaannya, yang melakukan dan/atau terlibat dalam tindakan dan cara/sarana yang bertujuan untuk mengeksploitasi yang terjadi dalam praktik perdagangan orang.

Secara normatif, pasal-pasal yang mengatur prostitusi dan perdagangan orang juga memiliki perbedaan. Misalnya, perbedaan utama antara Pasal 296 KUHP dan 506 KUHP yang mengatur soal praktik prostitusi adalah terkait peran pelaku. Pelaku pada Pasal 296 KUHP berperan menyebabkan atau memudahkan cabul oleh orang lain dengan orang lain terlepas dari pelaku mendapatkan keuntungan atau tidak dari perbuatan cabul tersebut. Sedangkan peran pelaku pada Pasal 506 KUHP ialah menarik keuntungan dari perbuatan

cabul seorang wanita tanpa adanya partisipasi untuk menyebabkan atau memudahkan dilakukannya perbuatan cabul tersebut. Kemudian misalnya perbedaan utama Pasal 2 UU PTPPO dan Pasal 12 UU PTPPO dapat dilihat dari segi proses/Tindakan dan cara/sarana yang digunakan. Perbedaan lain misalnya dari segi korban, dimana korban TPPO pada Pasal 2 KUHP merupakan korban TPPO oleh pelaku pertama, sedangkan pada Pasal 12 UU PTPPO korbannya merupakan korban TPPO oleh pelaku pertama, kemudian digunakan atau dimanfaatkan kembali oleh pelaku TPPO lain.

Dalam praktiknya, perbedaan-perbedaan karakteristik antara prostitusi dan TPPO ini ternyata belum dipahami oleh semua aparat penegak hukum. Hal ini ditunjukkan dengan adanya penerapan pasal yang keliru sebagaimana temuan pada anotasi perkara Nomor 61/Pid.Sus/2019/PN Bgl. Pada putusan ini, meskipun tidak ditemukan adanya sarana atau cara yang digunakan Terdakwa untuk tujuan eksploitasi, kemudian PSK melakukan perbuatan seksual atas dasar kerelaan atau kemauan mereka sendiri, serta Terdakwa juga hanya sebagai penghubung/perantara, namun JPU justru menuntut Terdakwa menggunakan Pasal 12 jo. Pasal 2 UU PTPPO, begitu pula dengan Hakim yang memvonis Terdakwa bersalah melakukan tindak pidana perdagangan orang sebagaimana Pasal 12 jo. Pasal 2 UU PTPPO. Hal ini berbeda dengan praktik baik sebagaimana temuan dalam anotasi perkara Nomor 365/Pid.Sus/2018/PN Smn. Pada putusan ini, dengan karakteristik kasus dan peran yang hampir serupa dengan pelaku pada perkara Nomor 61/Pid.Sus/2019/PN Bgl, Majelis Hakim dengan cukup komprehensif menerangkan bahwa pekerja seks dalam kasus tersebut bukan merupakan korban tindak pidana perdagangan orang, oleh karenanya tidak tepat apabila Terdakwa dikenai pasal dalam UU PTPPO. Dengan peran Terdakwa sebagai penghubung/perantara, pasal yang tepat digunakan untuk Terdakwa adalah Pasal 296 KUHP.

### **III. Irisan Tindak Pidana Eksploitasi Seksual Sebagai TPPO dan Tindak Pidana Perlindungan Anak Dalam Praktik Prostitusi Anak**

Pengaturan mengenai eksploitasi di Indonesia tidak hanya diatur di dalam UU PTPPO, melainkan juga di dalam Pasal 76I UU Perlindungan Anak. Ruang lingkup eksploitasi di UU PTPPO lebih luas jika dibandingkan dengan yang diatur di dalam UU Perlindungan Anak. Eksploitasi di UU PTPPO mencakup pelacuran, eksploitasi seksual, kerja atau pelayanan paksa, perbudakan, penindasan, pemerasan, pemanfaatan fisik,



seksual, organ reproduksi atau secara melawan hukum memindahkan atau mentransplantasi organ dan/atau jaringan tubuh, atau memanfaatkan tenaga atau kemampuan seseorang oleh pihak lain untuk mendapatkan keuntungan materiil maupun immateriil. Sementara itu di dalam UU Perlindungan Anak, bentuk eksploitasi terbatas pada eksploitasi ekonomi dan/atau seksual. Namun, penjelasan dari kedua bentuk eksploitasi di UU Perlindungan Anak tersebut sama seperti yang diatur di dalam UU PTPPO. Adanya kesamaan pengaturan mengenai eksploitasi di UU PTPPO dan UU Perlindungan Anak membuat pelaku eksploitasi anak kerap didakwa menggunakan kedua undang-undang tersebut. Padahal keduanya memiliki karakteristik yang berbeda, sebagaimana temuan di dalam anotasi putusan perkara Nomor No. 302/Pid.Sus/2015/PN. Cbi dan Nomor 421/K/Pid.Sus/2015.

Terdapat sejumlah temuan yang membedakan karakteristik antara TPPO dan tindak pidana eksploitasi anak. *Pertama*, ialah adanya perbedaan dalam konteks pembuktian unsur. Secara rumusan pasal keduanya memiliki perbedaan dimana di dalam Pasal 76I jo 88 UU Perlindungan Anak tidak mensyaratkan *cara-cara* tertentu untuk mewujudkan terjadinya eksploitasi anak. Dengan kata lain, perbuatan yang dilakukan dengan *cara* apapun dengan tindakan yang diatur di dalam Pasal 76I jo 88 UU Perlindungan Anak, sepanjang mengakibatkan eksploitasi ekonomi dan/atau seksual terhadap anak, dapat dikategorikan sebagai tindak pidana eksploitasi anak (eksploitasi ditafsirkan harus sudah terjadi). Pengaturan yang demikian, secara tidak langsung memberikan kemudahan dalam pembuktian karena pembuat undang-undang tidak menjadikan aspek *cara* sebagai salah satu unsur yang harus dibuktikan. Hal ini berbeda dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU PTPPO di mana unsur *cara* harus dibuktikan dan dikaitkan dengan *tindakan (proses)* dan *tujuan eksploitasi*.

*Kedua*, adanya perbedaan karakteristik pelaku, yakni pada kejahatan perdagangan orang, pelaksanaan kejahatan baik dilakukan oleh orang perorangan atau kelompok umumnya membutuhkan proses sedemikian rupa yang bersifat terorganisir dan sistematis. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari pengaturan TPPO yang merupakan turunan dari *United Nation Convention Against Transnational Organized Crime (UNTOC)* yang mengategorikan perdagangan orang sebagai kejahatan terorganisasi. Sedangkan pada tindak pidana eksploitasi anak, pelaku dapat langsung melakukan kejahatan eksploitasi anak tanpa membutuhkan proses yang terorganisir dan sistematis.

Selain temuan mengenai perbedaan karakteristik kedua tindak pidana tersebut, temuan lain yang juga ditemukan. Temuan tersebut yakni Penuntut Umum lebih sering mendakwa pelaku menggunakan Pasal 2 ayat (1) UU PTPPO dibandingkan Pasal 6 UU PTPPO yang mengatur khusus mengenai perdagangan anak (pada pasal ini unsur *cara* tidak perlu dibuktikan lagi). Hal ini disebabkan karena rumusan pasal 6 UU PTPPO hanya terbatas pada tindakan *mengirim* dan semata-mata ketika anak *sudah dieksploitasi*. Adanya batasan tersebut, menjadikan penggunaan Pasal 2 ayat (1) lebih ideal digunakan dalam kasus perdagangan anak karena bisa mencakup berbagai bentuk *tindakan* (bisa berupa tindakan lain seperti penempatan, perekrutan, dan sebagainya) dan sesuai standar internasional dimana *eksploitasi tidak harus terjadi* untuk membuktikan adanya eksploitasi. Selain itu, temuan lainnya adalah masih ditemukan adanya perbedaan akses keadilan bagi korban, di mana hak korban atas restitusi tidak dipenuhi yakni pada perkara Nomor 421/K/Pid.Sus/2015. Dalam perkara tersebut, korban dirugikan tetapi tidak permohonan restitusi yang bertujuan untuk memulihkan kerugian korban tersebut. Hal ini bisa disebabkan oleh karena belum adanya pengaturan yang dapat memaksa terpidana untuk membayar restitusi dan petunjuk teknis penyitaan serta pelelangan harta terpidana untuk membayar restitusi korban. Meski demikian semua kendala tersebut telah terjawab di tahun 2022 melalui Perma 1/2022, PP Pemberian Restitusi bagi Anak Korban Tindak Pidana dan Pedoman Kejaksaan Nomor 1 Tahun 2021. Penyebab lain yang memungkinkan adalah korban perdagangan orang tidak mengetahui haknya atas pemberian restitusi.

Dalam praktiknya, perbedaan karakteristik mengenai keduanya belum cukup dipahami oleh aparat penegak hukum. Penegak hukum cenderung memilih proses pembuktian yang lebih praktis ketimbang menggali kebenaran materil. Hal ini berakibat pada penerapan pasal yang keliru sebagaimana temuan anotasi perkara Nomor 421/K/Pid.Sus/2015. Pada perkara tersebut ditemukan adanya rangkaian proses (tindakan), cara dan eksploitasi yang sudah terpenuhi sehingga dalam pembuktian dan tuntutanannya Jaksa menilai perbuatan terdakwa telah memenuhi unsur Pasal 2 ayat (1) UU PTPPO (dakwaan alternatif kedua). Namun sayangnya, pembuktian dan tuntutan jaksa tidak dipertimbangkan sama sekali oleh Majelis Hakim. Dalam pertimbangannya, Majelis Hakim justru hanya mempertimbangkan Pasal 88 UU Perlindungan Anak (dakwaan alternatif kesatu). Hal ini berbeda dengan temuan pada putusan pada praktik baik yakni perkara Nomor 302/Pid.Sus/2015/PN. Cbi. Pada putusan ini, bentuk

dakwaan, pasal yang didakwaan dan karakteristik kasus serupa dengan perkara Nomor 421/K/Pid.Sus/2015, namun Majelis Hakim di sini menerangkan mengenai rangkaian proses (tindakan), cara dan tujuan eksploitasi/eksploitasi yang terjadi pada korban anak, walaupun hanya berdasarkan fakta kasus dan persidangan. Pertimbangan menarik dari Majelis Hakim di putusan ini adalah menekankan karakteristik pelaku perdagangan orang yakni adanya kerja sama antara pelaku dengan terdakwa lain sehingga terwujudnya rangkaian perbuatan yang memenuhi tindak pidana perdagangan orang.

Untuk mengantisipasi adanya kesalahan penerapan hukum dalam kasus irisan TPPO dan tindak pidana eksploitasi anak di UU Perlindungan Anak ialah dengan penyusunan dakwaan secara subsidiaritas. Penggunaan dakwaan subsidiaritas mengharuskan hakim untuk mempertimbangkan dakwaan primair terlebih dahulu, apabila dakwaan primair tidak terbukti maka harus membuktikan dakwaan subsidair dan seterusnya. Dengan kata lain, majelis hakim harus mempertimbangkan kedua pasal dari kedua undang-undang tersebut di dalam putusannya. Cara tersebut dapat dijadikan upaya untuk menghindari adanya kesalahan penerapan hukum pada kasus irisan TPPO dan tindak pidana eksploitasi anak di UU Perlindungan Anak.

#### **IV. Irisan Tindak Pidana Perdagangan Orang dan Tindak Pidana Perlindungan Pekerja Migran**

Persinggungan atau irisan antara Pasal 4 UU PTPPO<sup>5</sup> dengan Pasal 81 UUPPMI<sup>6</sup> dan 85 huruf a UU PPMI<sup>7</sup> dapat terjadi ketika kedudukan korban berada di luar negeri sebagai pekerja migran. Indikator utama pembeda antara kedua undang-undang tersebut terletak pada unsur tujuan eksploitasi. Eksploitasi merupakan salah satu komponen utama dari tindak pidana perdagangan orang sehingga harus dibuktikan oleh Jaksa Penuntut Umum. Dalam konteks Pasal 4 UU PTPPO, eksploitasi tidak perlu terjadi melainkan hanya sebatas dapat dibuktikan dalam diri pelaku terdapat maksud untuk

---

<sup>5</sup> Pasal 4 UU PTPPO berbunyi “Setiap orang yang membawa warga negara Indonesia ke luar wilayah negara Republik Indonesia dengan maksud untuk dieksploitasi di luar wilayah negara Republik Indonesia”.

<sup>6</sup> Pasal 81 UU PPMI berbunyi “Orang perseorangan yang melaksanakan penempatan Pekerja Migran Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69”.

<sup>7</sup> Pasal 85 huruf a UU PPMI menyatakan “setiap orang dilarang menempatkan Pekerja Migran Indonesia pada pekerjaan yang tidak sesuai dengan Perjanjian Kerja yang telah disepakati dan ditandatangani Pekerja Migran Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf a”.

mengeksploitasi korban. Anugerah Rizki Akbari dan Erni Mustika Sari menyatakan bahwa untuk mengenali praktik perdagangan orang juga dapat dilihat dari kontrol yang dimiliki oleh pelaku terhadap korban sehingga terdapat pembatasan dalam kemerdekaan korban. Dalam perdagangan orang, kontrol dari pelaku terhadap korban dapat berupa adanya praktik penjeratan utang atau penggunaan kekerasan terhadap korban. Sedangkan dalam Pasal 81 dan 85 huruf a UU PPMI tidak mensyaratkan adanya eksploitasi. Kebingungan dalam penerapan UU PTPPO atau UU PPMI terjadi ketika dalam perbuatan perdagangan orang disertai dengan modus-modus yang justru melanggar UU PPMI seperti dalam ketentuan Pasal 81 dan 85 huruf a UU PPMI. Misal, pelaku yang ingin mengeksploitasi korban disertai dengan penipuan dalam kontrak kerja Untuk itu perlu ketelitian dalam memperhatikan fakta hukum untuk mencegah ketidakseragaman penerapan hukum oleh aparat penegak hukum dalam melihat apakah perbuatan tersebut merupakan tindak pidana perdagangan orang atau hanya pelanggaran persyaratan pekerja migran semata tanpa ada tujuan eksploitasi.

Perbedaan penerapan hukum terjadi dalam Putusan No. 22/Pid.Sus/2021/PN Tgl dan Putusan No. 168/Pid.Sus/2020/ PN Pml. Dalam kedua putusan tersebut, korban sama-sama berada di Kapal Long Xin 629 yang harus bekerja selama 18 jam/hari dengan makanan yang tidak layak yakni dari umpan ikan yang sudah membusuk. Selain itu juga terdapat praktik penjeratan utang terhadap para korban untuk mendapatkan kontrol terhadap korban. Dari kedua putusan tersebut, Putusan No. 22/Pid.Sus/2021/PN Tgl diputus dengan Pasal 85 huruf a UU PPMI sedangkan Putusan No. 168/Pid.Sus/2020/ PN Pml diputus menggunakan Pasal 4 Jo. Pasal 48 ayat (1) UU PTPPO. Konsekuensi dari kegagalan mengenali tindak pidana perdagangan orang dapat berakibat pada proporsionalitas pemidanaan bagi pelaku dan menghambat proses restitusi bagi korban. Selain itu, kegagalan mengenali perdagangan orang juga dapat menghambat pemerintah dalam pendataan tindak pidana perdagangan orang yang dapat membantu dalam upaya mencegah dan mengenali modus-modus perdagangan orang.

Ketidakseragaman dalam penerapan hukum sebenarnya dapat dimulai dari memperhatikan bentuk surat dakwaan Jaksa Penuntut Umum. Jaksa Penuntut Umum dalam kedua perkara tersebut menggunakan bentuk dakwaan alternatif antara UU PTPPO dengan UU PPMI. Sayangnya hal tersebut sebenarnya tidak tepat mengingat perbuatan yang dilakukan Terdakwa dalam 2 (dua) putusan tersebut merupakan

*voortgezette handeling*. *Voortgezette handeling* yakni ketika di antara beberapa perbuatan yang dilakukan Terdakwa terdapat hubungan sedemikian rupa sehingga dipandang sebagai perbuatan berlanjut. Konsekuensi logisnya dari hal tersebut adalah bentuk dakwaan yang tepat seharusnya adalah tunggal. Selain itu, perlu juga terdapat satu pemahaman mengenai konsep dalam delik perdagangan orang dan delik dalam perlindungan pekerja migran Indonesia antar penegak hukum agar dapat memberi kepastian hukum baik bagi korban maupun Terdakwa.

## **V. Irisan Tindak Pidana Perdagangan Orang dan Tindak Pidana Penyelundupan Manusia Dalam Konteks Pencari Suaka**

Dalam anotasi ini, dilakukan analisis pada 3 putusan pengadilan yaitu, Putusan No. 3/Pid.Sus/2021/PN Lsm dengan terdakwa Basri Sihombing (BS), Putusan No. 6/Pid.Sus/2021/PN Lsm dengan Terdakwa I Nunung Fauziah Binti Sumarno (NF) dan Terdakwa II James Maarseven Pasaribu (JMP) dan Putusan No. 647/Pid.Sus/2021/PN Kis dengan terdakwa Deni Franciska Alias Deni (DF). Kedua putusan menunjukkan adanya tindak pidana yang dilakukan dengan melakukan penyeludupan manusia dalam hal ini pengungsi yang dalam hal perbuatan tersebut terjadi terdapat persinggungan dengan tindak pidana perdagangan orang.

Kelompok pertama putusan yang dianalisis adalah putusan-putusan Putusan No. 3/Pid.Sus/2021/PN Lsm dan Putusan No. 6/Pid.Sus/2021/PN Lsm. Dalam kedua kasus ini sama sekali tidak dipertimbangkan kemungkinan terjadinya persinggungan antara tindak pidana penyeludupan manusia dengan perdagangan orang. Fakta hukum yang berusaha digali pun sangat minim dimana terdakwa bisa terjerat dengan percobaan perdagangan orang hanya pada saat ia mengunjungi *camp* pengungsian, tanpa adanya proses hukum dan pemeriksaan bagi orang yang menginstruksi penjemputan pengungsi bahkan tanpa adanya pemeriksaan korban sama sekali. Putusan juga dijatukan dengan adanya percobaan TPPO (Pasal 10 UU TPPO), namun baik jaksa maupun hakim luput merujuk pada perbuatan TPPO yang mana dalam pemidanaan tersebut.

Kelompok kedua putusan yang cukup baik berusaha menggali persinggungan antara penyeludupan manusia dengan perdagangan orang terdapat dalam putusan Putusan No. 647/Pid.Sus/2021/PN Kis, dengan menggali bahwa ada dimensi eksploitatif

yang harus digali, yaitu soal seberapa besar terdakwa mendapatkan keuntungan dan kondisi tempat penampungan dari para korban.

Secara garis besar terdapat permasalahan mendasar mengapa jaksa dan hakim dalam putusan pengadilan tidak menganalisis keterkaitan antara penyeludupan manusia dengan perdagangan orang dikarenakan kerangka hukum penyeludupan manusia sendiri yang tidak berupa menjangkau bahasan tentang kemungkinan terjadinya eksploitasi ataupun perdagangan orang.

Terdapat permasalahan mendasar dalam kerangka hukum tentang tindak pidana penyeludupan orang yang tidak memenuhi rumusan standar Protokol Penyeludupan Manusia, sehingga tidak mampu menguraikan pengaturan yang berbeda dengan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Belum cukup dipahami oleh APH tentang komponen inti yang menjadi pembeda antara tindak pidana penyeludupan manusia dengan TPPPO, hal ini tidak lepas dari permasalahan ketentuan hukum dalam UU Keimigrasian

Standar pembuktian bagi kasus TPPPO dan penyeludupan manusia tidak berpusat pada korban, padahal komponen dasarnya ada keberadaan korban/ persetujuan/ konsen. Standar pembuktian yang melihat corak *trans organized crime* juga belum optimal, terbukti dengan DPO yang tidak dapat dihadirkan sehingga fakta hukum sangat bolong

Kedepannya, diperlukan pembaruan hukum tentang penyeludupan manusia di Indonesia. Hal ini juga perlu diperkuat dengan peningkatan kapasitas aparat penegak hukum (APH) untuk memeriksa *trans organized crime* dalam hal ini tindak pidana penyeludupan manusia dengan perdagangan orang untuk mampu mengidentifikasi perbedaan antara kedua jenis tindak pidana tersebut, dan mengejar pelaku utama dalam jaringan tindak pidana tersebut

## **VI. Irisan Tindak Pidana Perdagangan Orang dan Tindak Pidana Perdagangan Orang Lainnya**

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU PTPPO) telah mengatur delik tindak pidana perdagangan orang yang terdiri dari tiga elemen unsur, yaitu unsur tindakan, unsur cara, dan unsur eksploitasi yang masing-masing unsur memuat bentuk-bentuk tindakan dan cara guna

menjadi acuan dalam pembuktian suatu tindak pidana perdagangan orang. Meski demikian, salah satu tantangan dalam penegakan hukum tindak pidana perdagangan orang adalah konsistensi dari penerapan hukum itu sendiri. Seperti misalnya, penelitian ini menemukan bahwa dalam satu tindak pidana dengan penuntutan dua orang terdakwa yang dilakukan secara terpisah, yaitu putusan No. 924/Pid.Sus/2019/PN Ptk dan Putusan No. 919/Pid.Sus/2019/PN Ptk, majelis hakim dalam masing-masing perkara memberikan pertimbangan yang berbeda terkait kapan terpenuhinya unsur eksploitasi dalam satu perkara tersebut.

Perbedaan pandangan majelis hakim berada pada pertimbangan apakah terpenuhinya unsur eksploitasi berada pada tujuan terdakwa untuk mengeksploitasi orang lain, atau ketika tindakan terdakwa telah mengakibatkan orang lain tereksploitasi. Perbedaan pandangan ini mengarah pada konsekuensi terbukti atau tidaknya terdakwa ketika didakwakan dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang TPPO<sup>8</sup> yang merupakan delik formil atau Pasal 2 ayat (2)<sup>9</sup> Undang-Undang TPPO yang merupakan delik materiil.

Isu konsistensi penerapan hukum juga ditemukan pada pandangan hakim dalam membedakan tindakan terdakwa yang secara langsung mengeksploitasi seseorang di luar wilayah Indonesia, dengan tindakan terdakwa yang menjadikan Indonesia sebagai negara transit sebelum mengeksploitasi orang lain di luar wilayah Indonesia. Rangkaian tindakan yang serupa pada praktiknya menimbulkan perbedaan dalam penggunaan

---

<sup>8</sup> Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang berbunyi: *"Setiap orang yang melakukan perekrutan, pengangkutan, 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 walaupun memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain, untuk tujuan mengeksploitasi orang tersebut di wilayah negara Republik Indonesia, 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).*

<sup>9</sup> Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang berbunyi: *"Jika perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang tereksploitasi, maka pelaku dipidana dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1)."*

Pasal 3<sup>10</sup> dan Pasal 4<sup>11</sup> UU PTPPO yang saling beririsan terkait *locus delicti* dari suatu tindak pidana perdagangan orang. Hal ini terlihat dalam penggunaan pasal dakwaan dalam putusan No. 400/Pid.Sus/2019/PN. Ktp. Berdasarkan hasil temuan penelitian ini, perkara tersebut menunjukkan irisan lainnya dari Pasal 3 dan Pasal 4 yaitu dengan Pasal 10 UU PTPPO<sup>12</sup> terkait tindakan membantu atau melakukan percobaan untuk melakukan tindak pidana perdagangan orang. Sehingga, temuan ini menunjukkan bahwa irisan antar pasal dalam UU PTPPO masih menyebabkan adanya inkonsistensi dalam penggunaan pasal dalam UU PTPPO, baik dalam pasal dakwaan maupun dalam pertimbangan hakim dalam putusan.

Tindak pidana perdagangan orang memuat aspek lintas batas negara, yang berarti bahwa diperlukan cara pandang hakim yang lebih luas terhadap kejahatan lintas batas negara dalam hal pertimbangan lebih mendalam dari kerugian yang tidak hanya dialami secara nasional, melainkan juga internasional, yang salah satunya tergambar dalam temuan penelitian atas putusan No. 19/Pid.Sus/2020/PN.Jkt Tim. Kerugian dari tindak pidana perdagangan orang juga erat kaitannya dengan aspek pemulihan korban yang dalam hal ini dapat dipenuhi melalui mekanisme restitusi. Hal tersebut harus diberikan dengan mempertimbangkan proporsionalitas antara kerugian yang dialami oleh korban dengan kemampuan terdakwa untuk membayar restitusi guna tercapainya pemenuhan hak korban

---

<sup>10</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang berbunyi: *"Setiap orang yang memasukkan orang ke wilayah negara Republik Indonesia dengan maksud untuk dieksploitasi di wilayah negara Republik Indonesia atau dieksploitasi di negara lain 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)."*

<sup>11</sup> Pasal 4 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang berbunyi: *"Setiap orang yang membawa warga negara Indonesia ke luar wilayah negara Republik Indonesia dengan maksud untuk dieksploitasi di luar wilayah negara Republik Indonesia 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)."*

<sup>12</sup> Pasal 10 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang berbunyi: *"Setiap orang yang membantu atau melakukan percobaan untuk melakukan tindak pidana perdagangan orang, dipidana dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6."*



## VII. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penanganan Perkara Tindak Pidana Perdagangan Orang di Indonesia

Dalam menganalisis sistem hukum, terdapat beberapa variabel yang mempengaruhi keberhasilan sistem hukum dalam mencapai tujuan yang dikehendaki. Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa keberhasilan hukum bergantung pada tiga unsur, yaitu substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum.<sup>13</sup> Substansi hukum menyangkut perangkat peraturan perundang-undangan, struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum serta kelembagaannya, dan budaya hukum menyangkut hal-hal yang mempengaruhi berjalannya hukum, baik oleh warga negara atau oleh pemerintah. Berikut ini adalah beberapa temuan dan analisis terkait faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum TPPPO di Indonesia yang terbagi menjadi tiga aspek elemen sistem hukum:

### 1) Aspek Substansi Hukum

#### Tumpang Tindih Pengaturan Tindak Pidana

Secara pengaturan, bunyi pasal tindak pidana pada UU PTPPO pada dasarnya sudah mengikuti rumusan pada Protokol Palermo. Meski demikian, dalam proses pengesahan di dalam negeri, pembuat undang-undang seharusnya melakukan harmonisasi untuk mencegah terjadinya *overlapping* atau dualisme pengaturan tindak pidana. Misalnya, anotasi pada perkara anak diatas menunjukkan bahwa pengaturan mengenai eksploitasi dalam UU PTPPO dan UU Perlindungan Anak yang tidak diikuti dengan bagaimana membedakan keduanya, apabila korban eksploitasi adalah anak.

Irisan pengaturan yang demikian dapat berujung pada ketidakpastian penegakkan hukum, sehingga menimbulkan ketidakadilan bagi para pihak. Bagi pelaku, hal ini dapat berpotensi untuk membuat dirinya dirugikan akibat pengenaan pasal yang keliru atau dihukum dengan pidana yang lebih berat dibanding seharusnya. Bagi korban, kerancuan ini dapat menghilangkan hak korban atas kebenaran dan hak-hak lainnya yang secara spesifik diatur dalam UU PTPPO. Bahkan, hal ini juga berpeluang untuk

---

<sup>13</sup> CSA Teddy Lesmana, *Pokok-Pokok Pikiran Lawrence M Friedman; Sistem Hukum Dalam Perspektif Ilmu Sosial*, <https://nusaputra.ac.id/article/pokok-pokok-pikiran-lawrence-meir-friedman-sistem-hukum-dalam-perspektif-ilmu-sosial/>, diakses pada 25 Januari 2023.

sebagai “lahan basah” bagi APH untuk memperjualbelikan pasal yang dapat dikenakan terhadap pelaku.

Irisan pengaturan tindak pidana baru-baru ini juga kembali ditemukan dengan disahkannya UU No. 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS). Pengaturan baru mengenai TPKS ini memuat ketentuan pidana yang serupa dengan yang dilarang dalam UU PTPPO. Terkait UU TPKS, terdapat pengaturan yang melarang secara spesifik tindak pidana perbuatan dengan cara-cara tertentu yang ditujukan untuk eksploitasi seksual.<sup>14</sup> Pengaturan ini tentunya mengundang pertanyaan, khususnya bagi APH, karena UU PTPPO pada dasarnya mengatur hal serupa yang dapat dijerat dengan pasal 2 UU PTPPO.

Meski demikian, UU TPKS mengatur jalan keluar yang pada dasarnya berupa ketentuan yang mengunci sifat kekhususan kekerasan seksual, sehingga perbuatan tersebut seharusnya ditegakkan dengan merujuk pada ketentuan dalam UU TPKS. Dalam hal ini, pasal yang dimaksud adalah Pasal 4 huruf j. Ketentuan ini pada dasarnya menjadi dasar bagi UU TPKS untuk tetap berlaku berdasarkan asas *lex specialis* apabila terdapat pengaturan tindak pidana kekerasan seksual yang serupa di dalam undang-undang lainnya.

Lebih lanjut, KUHP 2022 juga secara tegas dalam ketentuan penutupnya mencabut ketentuan Pasal 2 dan 22 UU PTPPO ketika mulai diberlakukan.<sup>15</sup> Hanya saja, KUHP 2022 tidak mencabut keseluruhan delik dalam UU PTPPO. Artinya, pasal-pasal lain di dalam UU PTPPO tetap berlaku. Di sisi lain, keberlakuan Pasal 2 UU PTPPO yang digantikan dengan Pasal 459 KUHP 2022 pada dasarnya tidak mengalami perubahan secara signifikan dan hanya mendapatkan penyesuaian perihal pidana denda yang merujuk pada Pasal 79 KUHP 2022.

### Lemahnya Pengaturan Restitusi

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang telah memberikan perhatian besar terhadap korban yakni dalam

---

<sup>14</sup> Pasal 12 UU TPKS

<sup>15</sup> Pasal 630 ayat (1) huruf p KUHP 2022

bentuk restitusi yang harus diberikan oleh pelaku tindak pidana perdagangan orang sebagai ganti kerugian bagi korban,<sup>16</sup> dan juga menjamin hak korban untuk memperoleh rehabilitasi kesehatan, rehabilitasi sosial, pemulangan, dan reintegrasi sosial dari pemerintah apabila korban mengalami penderitaan baik fisik maupun psikis akibat tindak pidana perdagangan orang<sup>17</sup>.

Minimnya pertimbangan Hakim juga menjadi tantangan tersendiri dalam upaya pemenuhan hak restitusi korban. Sebagaimana dalam putusan No.19/Pid.Sus/2020/PN.Jkt.Tim majelis hakim memutus jumlah restitusi di bawah jumlah yang dimohonkan oleh korban tanpa disertai pertimbangan yang dituangkan dalam putusan. Terkait hal ini, Djuyamto, Hakim di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan berpendapat bahwa seharusnya hakim menyertakan pertimbangan dalam memutus jumlah restitusi. Sebab, tidak adanya uraian pertimbangan hakim atas amar putusan merupakan bentuk kekhilafan hakim yang dapat dilakukan upaya hukum peninjauan kembali dengan alasan adanya kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata<sup>18</sup>. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 197 KUHAP bahwa ketiadaan pertimbangan yang menjadi dasar penentuan kesalahan terdakwa mengakibatkan putusan batal demi hukum.

Adapun Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelesaian Permohonan dan Pemberian Restitusi dan Kompensasi Kepada Korban Tindak Pidana mengatur beberapa aspek yang wajib dimuat oleh hakim dalam putusan terkait dengan restitusi, salah satunya adalah alasan untuk menerima atau menolak, baik sebagian atau seluruh permohonan restitusi<sup>19</sup>. Lebih lanjut Djuyamto menjelaskan bahwa pertimbangan dalam memutus jumlah restitusi seharusnya didasarkan pada proporsionalitas antara kerugian yang dialami oleh korban dengan kapasitas terdakwa untuk membayar restitusi<sup>20</sup>.

Selain adanya tantangan berupa minimnya pertimbangan Hakim terkait pemenuhan hak restitusi korban, tantangan substansial berikutnya adalah pelaksanaan pemberian restitusi itu sendiri. Berdasarkan Pasal 48 UU PTPPO, pemberian restitusi

---

<sup>16</sup> Undang-undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, Ps. 48.

<sup>17</sup> *Id*, Ps. 51.

<sup>18</sup> Wawancara dengan Djuyamto, 17 November 2022, dilakukan di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan.

<sup>19</sup> Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelesaian Permohonan dan Pemberian Restitusi dan Kompensasi Kepada Korban Tindak Pidana, Ps. 8 ayat (12) huruf b.

<sup>20</sup> Djuyamto, *supra note* 4.

dilakukan dalam 14 (empat belas) hari terhitung sejak diberitahukannya putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Dalam hal restitusi tidak diberikan sebagai jangka waktu tersebut, pengadilan memberikan peringatan tertulis kepada pemberi restitusi, dan jika surat peringatan tersebut tidak diberikan dalam waktu 14 (empat belas) hari maka pengadilan memerintahkan penuntut umum untuk menyita harta kekayaan terpidana dan melelang harta tersebut untuk pembayaran restitusi.<sup>21</sup> Jika pelaku tidak mampu membayar restitusi, maka pelaku dikenai pidana kurungan pengganti paling lama 1 (satu) tahun.<sup>22</sup>

Dari ketentuan tersebut di atas justru merugikan hak restitusi korban karena tidak adanya mekanisme upaya paksa dalam hal sita aset atau harta pelaku untuk kemudian dilelang guna pembayaran restitusi kepada korban. Kelemahan regulasi ini semakin ditunjukkan dengan adanya pilihan bagi pelaku untuk tidak membayar restitusi dan menggantinya dengan pidana kurungan apabila pelaku tersebut tidak mampu membayar restitusi, yang mana penilaian ketidakmampuan pelaku tersebut tidak didukung dengan mekanisme yang memadai untuk membuktikan kebenarannya. Hal ini sejalan dengan pendapat Bobi Anwar Ma'arif selaku Sekretaris Jenderal Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI) bahwa adanya mekanisme subsidi pidana kurungan mengakibatkan eksekusi restitusi tidak berjalan optimal dan dapat merugikan korban. Sebab, pelaku memiliki pilihan untuk tidak membayar restitusi dan menggantinya dengan kurungan<sup>23</sup>. Sebagaimana data LPSK tahun 2021, bahwa pada tahun 2021 jumlah restitusi korban adalah senilai Rp 7,43 miliar, namun yang diputus hakim hanya sebesar Rp 3,71 miliar. Sayangnya, jumlah restitusi yang dibayarkan pelaku kepada korban pun ternyata hanya sebesar Rp 279,53 juta.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> UU PTPPO, ps. 50 ayat (1), (2) dan (3).

<sup>22</sup> *Id.*, ps. 50 ayat (4).

<sup>23</sup> Bobi Anwar Maarif, Pendapat disampaikan pada pelaksanaan FGD, 11 November 2022.

<sup>24</sup> Mutia Fauzia, "LPSK: Eksekusi Restitusi Pelaku Kejahatan Rendah, Ada Kelemahan Regulasi", nasional.kompas.com, 4 Maret 2022, diakses 9 Januari 2023, <https://nasional.kompas.com/read/2022/03/04/09410771/lpsk-eksekusi-restitusi-pelaku-kejahatan-rendah-ada-kelemahan-regulasi>.

## 2) Aspek Struktur Hukum

### *Belum Efektifnya Kinerja K/L dalam Penanganan TPPO*

Dalam konteks penegakan hukum, terdapat beberapa lembaga yang pada dasarnya dapat berkontribusi dalam penanganan perkara TPPO, akan tetapi memiliki kewenangan yang terbatas. Dalam perkara TPPO yang melibatkan buruh migran, BP2MI dinilai sebagai lembaga yang kompeten dan memahami perihal praktik-praktik membongkar praktik TPPO yang berkedok penyaluran tenaga kerja Indonesia ke luar negeri. Sayangnya, BP2MI tidak memiliki kewenangan untuk terlibat dalam penanganan kasus baik sebagai penyidik atau sebagai penyelidik. Padahal, menurut salah satu Jaksa yang menangani perkara TPPO, peran BP2MI dibutuhkan sebagai penyidik PPNS.<sup>25</sup>

Dalam konteks pemulihan korban, meskipun hak-hak korban telah tertuang dalam norma hukum, namun pemberian hak tersebut dalam praktiknya seringkali ditemui hambatan. Dalam hal hak atas restitusi misalnya, Erni Mustikasari sebagai Jaksa Utama Pratama Kejaksaan RI menilai bahwa jaksa-jaksa di daerah mengalami kesulitan untuk berkomunikasi dengan pihak LPSK terkait penghitungan jumlah restitusi yang harus diberikan oleh pelaku kepada korban mengingat bahwa keberadaan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) sebagai lembaga yang berwenang untuk melakukan penilaian ganti rugi dalam pemberian Restitusi keberadaannya hanya ada di Jakarta.<sup>26</sup>

### *Belum Optimalnya Monev dan Integrasi Data*

Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengoptimalkan pencegahan dan pemberantasan perdagangan orang di Indonesia adalah dengan membentuk Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (Gugus Tugas PP-TPPO) melalui peraturan presiden di 2008. Gugus tugas tersebut terbagi menjadi 2 yakni gugus tugas pusat yang diketuai Menteri Koordinator bidang Pembangunan Sumber Daya Manusia dan Kebudayaan dan gugus tugas daerah dengan ketua Wakil Gubernur atau

---

<sup>25</sup> Herry Wiyanto, Pendapat disampaikan pada pelaksanaan FGD, 12 Desember 2022

<sup>26</sup> Erni Mustikasari, Pendapat disampaikan pada Wawancara, 17 November 2022.

Sekretaris Daerah Provinsi.<sup>27</sup> Di antara berbagai tugas yang diamanatkan, salah satu tugas penting Gugus Tugas PP-TPPO adalah melakukan pelaporan pemantauan dan evaluasi.<sup>28</sup> Pelaporan pemantauan tersebut dilakukan secara berjenjang dan periodik<sup>29</sup> yakni melalui evaluasi tahunan, tengah periode dan akhir periode.<sup>30</sup> Evaluasi dilakukan terhadap Rencana Aksi Nasional (RAN) untuk gugus tugas pusat dan Rencana Aksi Daerah (RAD) untuk gugus tugas daerah.

Pemantauan dan evaluasi yang tepat sasaran idealnya bisa sangat membantu dalam proses perencanaan program dan kebijakan di masa mendatang di bidang pencegahan dan pemberantasan perdagangan orang. Sayangnya, dalam konteks sub gugus tugas penegakan hukum dan pengembangan norma hukum pada Gugus Tugas PP-TPPO, tujuan ideal tersebut belum sepenuhnya bisa tercapai karena beberapa faktor. Pertama, indikator penilaian sasaran rencana aksi di bidang penegakan hukum berfokus pada jumlah capaian, misalnya jumlah kasus TPPO yang ditangani, jumlah pelaku yang mendapatkan hukuman, jumlah korban yang mendapatkan restitusi dan jumlah perampasan aset pelaku TPPO.<sup>31</sup> Indikator tersebut belum menjawab tantangan yang ditemukan di lapangan dalam penegakan hukum kasus TPPO seperti bagaimana pembuktian untuk kasus TPPO yang beririsan dengan tindak pidana lain, minimnya jumlah pengajuan restitusi, hingga belum ditemukannya putusan yang menggunakan sita eksekusi aset. Laporan Tahunan KPPPA di tahun 2018, sebenarnya menyebutkan tantangan-tantangan ini,<sup>32</sup> namun sayangnya rencana aksi yang disusun belum tepat sasaran untuk menjawab tantangan tersebut. Bambang Pristiwanto menyatakan bahwa dengan fokus capaian hanya berupa jumlah angka maka sulit untuk mengukur bobot dan kualitas penegakan hukum TPPO serta mengidentifikasi kendala yang terjadi di

---

<sup>27</sup> KPPPA & IOM, *Petunjuk Teknis Operasional Gugus Tugas Pencegahan & Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang*, Jakarta: IOM, hal.40.

<sup>28</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 22 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 69 Tahun 2008 tentang Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang, Pasal 4 ayat (2) huruf i.

<sup>29</sup> *Ibid*, Pasal 16

<sup>30</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 69 Tahun 2008 tentang Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang, Pasal 26.

<sup>31</sup> Gugus Tugas PP TPPO, *Laporan Kinerja Gugus Tugas PP-TPPO 2015-2019*, Jakarta: Gugus Tugas PP-TPPO, hal.86

<sup>32</sup> KPPPA, *Laporan Tahunan 2018: Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang*, Jakarta: KPPPA, hal.46.

lapangan.<sup>33</sup> Pada riset yang dilakukan IJRS misalnya menyebutkan dari 435 perkara TPPO yang diputus pengadilan sejak 2019-2021, setidaknya terdapat 40 perkara yang ternyata bukan merupakan TPPO.<sup>34</sup> Selain itu juga ditemukan bahwa dari 372 perkara TPPO hanya 17% yang memuat permohonan restitusi dan 12% yang dikabulkan oleh majelis hakim.<sup>35</sup> Situasi penegakan hukum di lapangan tersebut tidak tergambar dalam indikator maupun capaian di rencana aksi TPPO baik di tingkat pusat dan daerah.

Kedua, belum terintegrasinya data penanganan kasus TPPO. Data penanganan TPPO saat ini masih dicatat terpisah di masing-masing anggota gugus tugas.<sup>36</sup> Dalam Rakornas TPPO 2022, Mahfud MD menyebutkan bahwa pemerintah perlu mendorong sistem data terintegrasi agar bisa menelusuri penegakan hukum kasus TPPO khususnya mulai tahap penyidikan hingga penuntutan.<sup>37</sup> Berangkat dari hal tersebut, salah satu dampak negatif dari belum adanya data yang terintegrasi adalah kesulitan untuk melihat memantau penanganan perkara secara transparan dan akuntabel. Data berperan penting untuk membantu dan membuat tindakan di gugus tugas lebih terinformasi dan ditargetkan.<sup>38</sup> Misalnya untuk mengetahui karakteristik TPPO di lokasi tertentu, ketersediaan penyedia layanan bagi korban TPPO dan informasi lainnya, hingga merancang rencana penanganan TPPO berbasis bukti.<sup>39</sup> Namun, tujuan penggunaan data oleh gugus tugas ini bisa jadi sulit untuk diwujudkan apabila data yang dibutuhkan masih tersebar di berbagai instansi.

Menjawab tantangan tersebut, Gugus Tugas PP-TPPO harus mendorong pengembangan database terpadu dalam penanganan TPPO<sup>40</sup> serta memastikan bahwa standar pengumpulan dan pelaporan dikelola dengan baik oleh para anggota gugus tugas

---

<sup>33</sup> Bambang Pristiwanto, Asisten Deputi Kementerian Koordinator Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan, disampaikan dalam wawancara pada tanggal 30 November 2022.

<sup>34</sup> IJRS, *Indeksasi Putusan Tindak Pidana Perdagangan Orang* (unpublished), *ibid*.

<sup>35</sup> *Ibid*,

<sup>36</sup> KPPPA & IOM, *Petunjuk Teknis Pendataan dan Pelaporan Data Tindak Pidana Perdagangan Orang*, Jakarta: KPPPA, 2019, hal.15

<sup>37</sup> KPPPA, *Rakornas TPPO: Komitmen Pemerintah Cegah dan Tangani Kasus Perdagangan Orang*, 14 September 2022, <https://kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/4111/rakornas-tpo-komitmen-pemerintah-cegah-dan-tangani-kasus-perdagangan-orang>.

<sup>38</sup> KPPPA & IOM (1), *Petunjuk Teknis Operasional Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang*, Jakarta: IOM, 2019, hal.66

<sup>39</sup> *Ibid*,

<sup>40</sup> Lihat <https://kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/4111/rakornas-tpo-komitmen-pemerintah-cegah-dan-tangani-kasus-perdagangan-orang>.

yang melaporkan data mereka secara berkala.<sup>41</sup> Melalui dukungan data yang solid dan memiliki standar yang baku maka kita dapat mengetahui gambaran komprehensif mengenai kejahatan TPPO di Indonesia<sup>42</sup> sehingga pemantauan dan evaluasi yang dapat berjalan optimal.<sup>43</sup> Hasil pemantauan dan evaluasi yang relevan tersebut turut mendorong penyusunan kebijakan TPPO yang berbasis bukti dan tepat sasaran.

### 3) Aspek Budaya Hukum

#### Kapasitas APH: Masih belum meratanya pengetahuan APH dan Perbedaan persepsi antar APH dalam penerapan hukum

Guna mencapai indikator sebagai negara hukum, salah satu hal yang harus diperhatikan adalah terkait keberhasilan penegakan hukum yang merupakan proses dilakukannya upaya untuk tegak dan fungsinya norma-norma hukum secara nyata. Adapun keberhasilan penegakan hukum salah satunya bergantung pada kualitas aparat penegak hukumnya (APH) itu sendiri. Dalam konteks penegakan pemberantasan tindak pidana perdagangan orang, kualitas APH dapat dinilai dari bagaimana kemampuan APH dalam penanganan perkara tindak pidana perdagangan orang.

Pada beberapa anotasi putusan yang telah dilakukan, ditemukan adanya kelemahan APH misalnya Hakim dalam memberikan pertimbangan dan membuktikan tindak pidana yang dilakukan Terdakwa. Sebagaimana misalnya pada putusan Nomor 61/Pid.Sus/2019/PN Bgl, Majelis Hakim dalam menguraikan pembuktian unsur-unsur Pasal 12 jo Pasal 2 UU PTPPO hanya menyalin (copy paste) fakta-fakta hukum saja tanpa memberikan pertimbangan terkait maksud dari unsur pasal dan menghubungkannya dengan fakta-fakta hukum yang ada, yang kemudian Majelis Hakim langsung berkesimpulan bahwa terdakwa terbukti memenuhi unsur pasal karena terdakwa telah mengeksploitasi korban untuk mendapatkan keuntungan dari kegiatan pelacuran. Minimnya pertimbangan Hakim dalam memeriksa dan memutus suatu perkara tentu dapat mencederai keadilan khususnya bagi pelaku kejahatan.

---

<sup>41</sup> KPPPA & IOM (2), Petunjuk Teknis Pendataan dan Pelaporan Data Tindak Pidana Perdagangan Orang di Indonesia, Jakarta: IOM, 2019, hal. 25

<sup>42</sup> *Ibid*, hal.21

<sup>43</sup> Gugus Tugas PP TPPO, *op.cit*, hal.iii (pemantauan dan evaluasi dapat berjalan dengan baik dengan dukungan database yang terpadu).



Minimnya pertimbangan aparat penegak hukum baik Jaksa maupun Hakim juga menjadi tantangan tersendiri dalam upaya pemenuhan hak restitusi korban. Sebagaimana dalam putusan No.19/Pid.Sus/2020/PN.Jkt.Tim, majelis hakim memutuskan jumlah restitusi di bawah jumlah yang dimohonkan oleh korban tanpa disertai pertimbangan yang dituangkan dalam putusan. Terkait hal ini, Djuyamto, Hakim di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan berpendapat bahwa seharusnya hakim menyertakan pertimbangan dalam memutuskan jumlah restitusi. Sebab, tidak adanya uraian pertimbangan hakim atas amar putusan merupakan bentuk kekhilafan hakim yang dapat dilakukan upaya hukum peninjauan kembali dengan alasan adanya kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata<sup>44</sup>. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 197 KUHP bahwa ketiadaan pertimbangan yang menjadi dasar penentuan kesalahan terdakwa mengakibatkan putusan batal demi hukum.

Kemudian, dalam konteks penegakan pemberantasan tindak pidana perdagangan orang juga seringkali terjadi perbedaan persepsi atau pemahaman di antara APH baik Polisi, Jaksa maupun Hakim, yang mana perbedaan persepsi ini justru mengaburkan pelaksanaan norma hukum. Berdasarkan anotasi putusan yang telah dilakukan, ditemukan bahwa seringkali terjadi perbedaan interpretasi norma hukum pada UU PTPPO dan undang-undang terkait lainnya. Pada anotasi putusan UU PTPPO dan KUHP misalnya, meskipun putusan Nomor 61/Pid.Sus/2019/PN Bgl dan putusan Nomor 365/Pid.Sus/2018/PN Smn memiliki karakteristik kronologi kasus serupa, namun Hakim pada kedua putusan tersebut memvonis dengan pasal yang berbeda.<sup>45</sup> Demikian pula perbedaan pemahaman terjadi antara Jaksa Penuntut Umum dan Hakim pada Putusan Nomor 365/Pid.Sus/2018/PN Smn, dimana JPU menilai bahwa pelaku telah melanggar Pasal 12 UU PTPPO, namun Hakim dalam pertimbangannya menilai bahwa kasus tersebut bukan merupakan tindak pidana perdagangan orang karena pekerja seks dalam perkara a quo bukanlah korban TPPO.

Selain itu, dalam beberapa kasus juga ditemukan Jaksa Penuntut Umum yang kurang tepat dalam menggunakan bentuk dakwaan. Seperti dalam Putusan Nomor 413/Pid.Sus/2013/PN. Mtr, Jaksa Penuntut Umum menggunakan bentuk dakwaan

---

<sup>44</sup> Wawancara dengan Djuyamto, 17 November 2022, dilakukan di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan.

<sup>45</sup> Putusan Nomor 61/Pid.Sus/2019/PN Bgl dan putusan Nomor 365/Pid.Sus/2018/PN Smn keduanya merupakan kasus prostitusi, yang berdasarkan fakta-fakta hukumnya pelaku tepat dikenakan Pasal 296 KUHP. Namun pada putusan Nomor 61/Pid.Sus/2019/PN Bgl, Hakim justru memvonis pelaku menggunakan Pasal 12 UU PTPPO.

alternatif antara Pasal 2 ayat (1) UU PTPPO dan Pasal 88 UU Perlindungan Anak. Pilihan JPU yang menggunakan dakwaan alternatif dalam perkara *a quo* dinilai kurang tepat karena bisa menimbulkan kesalahan penerapan hukum dalam hal Pasal 88 UU Perlindungan Anak dan Pasal 2 ayat (1) UU PTPPO yang sama-sama memiliki unsur *tujuan eksploitasi*. Seharusnya harus didorong penggunaan bentuk dakwaan subsidaritas. Adanya ketidakjelasan unsur *tindakan* serta unsur *cara* yang tidak ditentukan di UU Perlindungan Anak, sehingga dalam praktiknya, aparat penegak hukum bisa mengalami kesulitan dalam mengidentifikasi perbuatan yang bertujuan eksploitasi, apakah termasuk TPPO atau eksploitasi biasa. Sehingga dengan menggunakan dakwaan subsidaritas maka mengharuskan jaksa dan hakim untuk membuktikan dan mempertimbangkan semua pasal yang didakwakan, bisa menjadi upaya untuk menghindari kesalahan penerapan hukum.

Sedangkan dalam Putusan 22/Pid.Sus/2021/PN Tgl, Penuntut Umum juga menggunakan bentuk dakwaan alternatif antara Pasal 4 UU PTPPO dengan Pasal 85 huruf A UU PPMI. Hal ini kurang tepat mengingat komponen dalam Pasal 85 huruf A UU PPMI dengan sendirinya telah terabsorpsi oleh tindak pidana dalam UU PTPPO sehingga konsekuensi logisnya adalah bentuk dakwaan yang digunakan seharusnya tunggal. Penggunaan bentuk dakwaan alternatif justru membuka potensi salah penerapan hukum mengingat tidak ada *concursum* dalam perkara ini.

### Kesadaran Hukum Masyarakat

Keberhasilan dalam penanganan perkara TPPO tidak dapat hanya digantungkan pada kinerja aparat penegak hukumnya saja. Sebagai fenomena sosial, peran serta masyarakat juga memiliki peran penting dalam mencegah dan memberantas TPPO. Dalam hal ini, kondisi kemiskinan sosial dan budaya patriarki yang melanggengkan tradisi kekerasan tentu akan menghambat upaya pencegahan dan pemberantasan TPPO di Indonesia. Hal ini pada dasarnya sudah disadari oleh pemerintah dalam dokumen perencanaan nasional yang menyebutkan pentingnya meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai nilai-nilai sosial dan budaya yang melindungi anak dan perempuan

dari berbagai tindak kekerasan.<sup>46</sup> Artinya, pemerintah sudah menyadari pentingnya peningkatan pemahaman masyarakat mengenai bahaya TPPO, sehingga diharapkan setiap orang memiliki kesadaran untuk berperan dan ikut serta dalam mencegah dan memberantas TPPO, setidaknya di dalam komunitasnya masing-masing.

Meski demikian, fakta menunjukkan bahwa kondisi sosial dan ekonomi penduduk di Indonesia masih rentan terhadap terjadinya praktik TPPO. Misalnya, salah satu contoh praktik yang dianggap menjadi faktor utama berkembangnya TPPO adalah tradisi perkawinan anak.<sup>47</sup> Faktanya, angka perkawinan anak di Indonesia tidak menunjukkan adanya perbaikan, bahkan setelah pemerintah menaikkan batas usia kawin untuk perempuan. Semasa pandemik, angka permohonan dispensasi kawin meningkat dari sebelumnya 23.126 kasus di tahun 2019 menjadi 34.000 hingga Juni 2020.<sup>48</sup> Hal ini bukan hanya merupakan fenomena sosial/budaya, melainkan juga fenomena ekonomi. Pasalnya, banyaknya orang tua yang kehilangan pekerjaan semasa pandemi ditengarai mengambil jalan pintas dengan menikahkan anaknya dengan tujuan untuk meringankan beban keluarga.

Hal lain yang juga masih menjadi permasalahan adalah terkait pendekatan keadilan restoratif pada perkara TPPO. Konsep keadilan restoratif semakin berkembang di Indonesia seiring dengan upaya pemerintah untuk mendorong penyelesaian perkara di luar pengadilan. Di sisi lain, keadilan restoratif juga dinilai sebagai praktik yang berlandaskan kearifan lokal, sehingga sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat.<sup>49</sup> Sayangnya, penerapan keadilan restoratif belum secara penuh dipertimbangkan sebagai upaya memulihkan kepentingan korban, melainkan sebagai upaya perdamaian antara pelaku dan korban yang diikuti dengan penghentian perkara.

Pendekatan keadilan restoratif yang hanya berorientasi pada perdamaian menyisakan permasalahan dimana hak korban untuk mendapatkan pemulihan menjadi tidak terjamin. Pasalnya, dalam proses mediasi untuk mencapai perdamaian, kedudukan

---

<sup>46</sup> Peraturan Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang Tahun 2015-2019, Lampiran, hal. 10

<sup>47</sup> Laporan Kinerja Gugus Tugas PP-TPPO, <https://aseanactpartnershiphub.com/wp-content/uploads/2022/03/IN-NPA-Report-2015-2019-Bahasa.pdf>, hal. 4. Diakses pada 10 Januari 2023.

<sup>48</sup> Tahira Fulazzaky, *Meroketnya Kasus Perkawinan Anak di Masa Pandemi COVID-19*, <https://rhknowledge.ui.ac.id/id/articles/detail/meroketnya-kasus-perkawinan-anak-di-masa-pandemi-covid-19-fb2199>, diakses pada 10 Januari 2023

<sup>49</sup> Donny Irawan, Herlyanty Bawole, dan Ronald Rorie, *Tinjauan Hukum Atas Keadilan Restoratif Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Korban Tindak Pidana Di Indonesia*, *Jurnal Lex Administratum*, Vol. 10, No. 5, Agustus 2022, hlm. 11

yang tidakimbang antara pelaku dan korban dapat mempengaruhi hasil.<sup>50</sup> Bahkan, minimnya dukungan dari keluarga dan lingkungan sekitar juga dapat berperan terhadap hasil mediasi tersebut.<sup>51</sup> Dalam hal ini, kepentingan korban dapat saja terabaikan sebagai akibat dari perdamaian yang dicapai karena adanya rasa takut atau dorongan dari pihak eksternal untuk bungkam.

Secara normatif, langkah maju pada dasarnya sudah dilakukan oleh pemerintah, yaitu dengan disahkannya Undang-Undang No. 12 Tahun 2022 Tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS). Dalam hal ini, pembuat undang-undang melarang digunakannya pendekatan keadilan restoratif yang hanya berorientasi pada penyelesaian perkara di luar pengadilan.<sup>52</sup> Meski demikian, larangan tersebut hanya berlaku pada perkara tindak pidana kekerasan seksual.

---

<sup>50</sup> Sri Wiyanti Eddiyono, *Restorative Justice for Victim's Rights on Sexual Violence: Tension in Law and Policy Reform in Indonesia*, *Journal of South East Asian Human Rights*, Vol.5, Issue. 2, December 2021, pp. 184

<sup>51</sup> *Ibid*, pp. 178

<sup>52</sup> Pasal 23 UU TPKS

