

REKULTURASI PENEGAK HUKUM DALAM PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA TRAFFICKING

Carolina

Mahasiswa PDIH Fakultas Hukum Undip
Jl. Imam Bardjo, SH No. 1 Semarang
email : situmorang_carolina@yahoo.com

Abstract

Trafficking crime is extraordinary crime (extra-ordinary crime) derived from a compilation of socio-economic problems that developed in the community. Trafficking in law enforcement approach should be re improvement of the legal culture law enforcement officers of character positivism towards developing a mindset renewal based on the desire to find justice substantive crime prevention and enforcement trafficking. This study aimed to the general objective of this research is to find and evaluate the problems of law enforcement in dealing with human trafficking crime that has been done so far tend not optimal to find the factors that inhibit the ideal pattern of development and seek legal culture of law enforcement officers. The results of this study indicate that the handling offense by law enforcement officers is not optimal and need renewal paradigm of law enforcement officers when dealing with trafficking cases.

Keywords : Trafficking, Law Culture, Law Enforcement Officers

Abstrak

Tindak pidana trafiking adalah kejahatan yang luar biasa (extra-ordinary crime) yang bersumber dari kompilasi masalah sosial-ekonomi yang berkembang di masyarakat. Pendekatan dalam penegakan hukum trafiking harus dimulai dari pembenahan ulang budaya hukum (rekulturasi) aparat penegak hukum dari watak positivisme ke arah pengembangan berupa pembaharuan pola pikir berdasarkan keinginan menemukan keadilan substantif dalam pencegahan dan penegakan tindak pidana trafiking. Penelitian ini bertujuan untuk secara umum adalah untuk menemukan dan mengevaluasi problematika penegakan hukum dalam menangani tindak pidana perdagangan orang yang telah dilakukan selama ini cenderung belum optimal dengan menemukan faktor-faktor yang menghambat dan mencari pola ideal pembangunan budaya hukum aparat penegak hukum. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa penanganan tindak pidana oleh aparat penegak hukum belum optimal dan perlu pembaharuan paradigma berpikir aparat penegak hukum saat berhadapan dengan kasus trafiking.

Kata Kunci: Trafiking, Budaya Hukum, Aparat Penegak Hukum

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Perkembangan kasus trafiking di Indonesia sungguh kian mengkhawatirkan. Dari tahun ke tahun, kasus ini meningkat tajam. Seakan-akan, kasus trafiking di Indonesia diibaratkan bak "gunung es". Artinya, angka yang tersembunyi di bawah permukaan jauh lebih besar ketimbang yang terlihat

di permukaan. Data dari *International Organization for Migration* (IOM) mencatat hingga April 2006 bahwa jumlah kasus trafiking di Indonesia mencapai 1.022 kasus, dengan rinciannya: 88,6 persen korbannya adalah perempuan, 52 persen dieksploitasi sebagai pekerja rumah tangga, dan 17,1 persen dipaksa melacur.¹ Hal ini senada dengan data yang dimiliki Bareskrim Mabes Polri

¹ www.bkkbn.go.id. Bahkan menurut data terakhir *International Organization for Migration* (IOM) dari tahun 2005 sampai dengan Januari 2008 mencatat 3.024 orang mencatat dengan rincian : Bayi 5 orang, anak perempuan 651 orang. Diperkirakan 70.000 sampai dengan 1 jutaan jumlah perempuan dan anak yang diperdagangkan. Bareskrim Kepolisian RI secara detail mengemukakan selama tahun 2003-2007 mencatat 942 kasus perdagangan orang yang melibatkan 1.015 (18%) orang dewasa dan 238 (19%) anak-anak yang terdiri dari: anak laki-laki 134 orang, perempuan dewasa 2.048 orang, laki-laki dewasa 206 orang.

tahun 2005 tercatat kasus trafiking sebanyak 71 kasus, tahun 2006 meningkat menjadi 84 kasus, tahun 2007 sebanyak 177 kasus, tahun 2008 sebanyak 199 kasus dan tahun 2009 hingga Juni tercatat 39 kasus. Dari kasus trafiking tahun 2008 sebanyak 199 kasus hanya 108 kasus yang sudah diproses hingga dinyatakan lengkap (P21), sedangkan tahun 2009, hanya sembilan kasus yang sudah P21.²

Lemahnya penegakan hukum atas tindak pidana trafiking disebabkan perbedaan persepsi antara aparat penegak mengenai pengertian tindak pidana perdagangan orang dan semakin menjadi 'kabur' dengan dapat terjadinya tindak pidana perdagangan orang karena adanya persetujuan dari korban tindak pidana perdagangan orang itu sendiri.³ Kondisi tersebut membuktikan bahwa bangsa Indonesia pada saat ini memang sedang mengalami krisis dalam penegakan hukum (*law enforcement*) yang mana krisis ini sendiri diikuti dengan terjadinya pengabaian, ketidakhormatan dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap hukum.⁴

Pengabaian dan ketidakpercayaan masyarakat tentunya tidak lain merupakan hasil dari sikap dan budaya hukum (*legal culture*) yang dilakukan oleh penegak hukum dalam menangani suatu perkara. Dengan adanya krisis penegakan hukum tersebut maka menarik untuk ditelaah lebih dalam lagi mengenai penegakan hukum itu sendiri terutama yang dilakukan oleh Aparat Penegak Hukum dalam mencegah dan memberantas Tindak Pidana Perdagangan Orang. Oleh karena itu permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut: (i) Optimalisasi peran aparat penegak hukum dalam mencegah dan memberantas tindak pidana perdagangan orang? (ii) Bagaimana pola pembangunan budaya hukum aparat penegak hukum dalam pencegahan dan pemberantasan

tindak pidana perdagangan orang?

2. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah studi kasus mengenai rekulturasi penegak hukum dalam dalam mencegah dan memberantas tindak pidana perdagangan orang oleh karena itu penelitian termasuk dalam tradisi penelitian kualitatif yang tidak membutuhkan populasi, variabel dan sampel serta teknik sampling⁵. *Paradigma dalam penelitian ini menggunakan paradigma critical theory dan paradigma konstruktivisme dengan pendekatan socio-legal.*⁶

3. Kerangka Teori

Pada penelitian ini penulis akan menggunakan beberapa teori yaitu sebagai pisau analisis dalam peran negara dalam mencegah terjadinya tindak pidana perdagangan orang dengan menempatkan teori negara kesejahteraan. Negara Kesejahteraan (*welfare state*) adalah sistem yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) dalam menjamin kesejahteraan sosial secara terencana, melembaga, dan berkesinambungan. Suatu negara dikatakan sejahtera apabila memiliki empat pilar utama yaitu: (1) *Sosial citizenship*, (2) *Full democracy*, (3) *Modern industrial relation systems*, dan (4) *Rights to education and the expansion of modern mass education systems*. Sedangkan Asa Briggs dalam karya klasiknya mendefinisikan Negara Kesejahteraan sebagai "sebuah negara yang dengan kekuasaan terorganisir (melalui politik dan pemerintahan) memodifikasi kekuatan pasar dalam tiga arahan: *Pertama*, menjamin pendapatan minimum individu dan keluarga terlepas dari nilai pasar atas pekerjaan dan properti mereka; *Kedua*, mengurangi atau menghapus resiko sosial yang berhubungan dengan kontingensi sosial, seperti sakit, tua, dan pengangguran; *Ketiga*, memberikan

2 Dari tahun 2007 sampai saat ini, hanya ada 18 perkara yang diperiksa oleh Polisi Daerah Propinsi Lampung (Polda Lampung), begitu juga dengan perkara yang sudah diadili dan diperiksa di Pengadilan Negeri, yang mana hanya 13 perkara yang sudah diputus. Dari beberapa perkara yang sudah diputus tersebut ada beberapa perkara dengan diputus bebas bahkan dengan pidana penjara atau pidana denda yang minim. Hal ini berdasarkan data trafiking pada Polda Lampung bulan November 2009, sedangkan untuk kasus trafiking yang sudah diputus dari 2007-2009 di Pengadilan Negeri Tanjung Karang sebanyak 9 (sembilan) kasus, 3 (tiga) kasus di Pengadilan Negeri Kotabumi dan 1 (satu) kasus di Pengadilan Negeri Gunung Sugih. Hlm ini diperoleh berdasarkan data dari Pengadilan masing-masing dan juga dari Pengadilan Tinggi Tanjung Karang.

Lihat http://analisisdaily.com/index.php?option=com_content&view=article&id=19720:mabes-polri--kasus-trafficking-tiap-tahun-meningkat&catid=3:nasional&Itemid=128.

3 Fakta lain yang menjadi perhatian adalah tidak disinggungnya dalam putusan mengenai restitusi, yang notabene merupakan hak korban tindak pidana perdagangan orang, oleh Hakim di setiap pengadilan di seluruh Indonesia padahal hal tersebut sudah sangat jelas diatur dalam Pasal 48 UU TPPPO. Hanya satu putusan di Indonesia yang mencantumkan tentang restitusi yaitu oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Tanjung Karang pada tahun 2009.

4 Sultan Hamengku Buwono ke X, 2007, *Merajut Kembali Keindonesiaan Kita*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm. 275.

5 Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 105.

6 Sulistyowati Irianto dan Shidarta, 2009, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, hlm. 174-175.

pelayanan sosial dengan standar terbaik kepada semua warga tanpa memandang perbedaan status dan kelas.⁷

Kegagalan negara mewujudkan kesejahteraan yang utuh bagi masyarakatnya serta ditambah eksploitasi ekonomi yang tidak berimbang memicu terjadi berbagai tindak pidana salah satunya adalah tindak pidana perdagangan orang. Istilah *trafficking* berasal dari kata dasar "traffic" yang berarti *to trade or deal in (goods, especially illicit drugs or other contraband)*, contoh *trafficking in heroin*.⁸ L.M. Gandhi Lopian menyebutkan *trafficking* sebagai "perdagangan ilegal" manusia. Ada beberapa bentuk tindak pidana perdagangan orang manusia yang terjadi pada perempuan dan anak-anak, yaitu (i) Kerja Paksa Seks & Eksploitasi seks; (ii) Pembantu Rumah Tangga (PRT) (iii) Bentuk Lain dari Kerja Migran baik di luar ataupun di wilayah Indonesia. (iv) Penari, Penghibur & Pertukaran (vi) Beberapa Bentuk Buruh/Pekerja Anak (vii) Penjualan Bayi baik di luar negeri ataupun di Indonesia.

Budaya hukum mempengaruhi pemberantasan tindak pidana perdagangan orang. Budaya hukum merupakan iklim pikiran masyarakat dan kekuatan masyarakat yang menentukan bagaimana suatu hukum itu digunakan, dihindarkan atau disalahgunakan.⁹ Konsep budaya hukum pertama kali dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman untuk menyebut kekuatan-kekuatan sosial (*sosial forces*) yang mempengaruhi bekerjanya hukum di masyarakat, yang berupa elemen-elemen nilai dan sikap masyarakat berhubungan dengan institusi hukum. *Sosial forces* tersebut merupakan sebuah abstraksi yang tidak secara langsung menggerakkan sistem hukum, tetapi perlu diubah menjadi tuntutan formal untuk menggerakkan bekerjanya sistem hukum di pengadilan.¹⁰

Budaya hukum tersebut dapat terlihat efektivitasnya jika diimplementasikan melalui penegakan hukum. Penegakan hukum menurut

Muladi adalah suatu usaha untuk menegakkan norma hukum dan sekaligus nilai yang ada di belakang norma tersebut. Muladi mengartikan penegakan hukum itu sendiri dalam tiga konsep, yaitu:¹¹ konsep penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement concept*) yang menuntut agar semua nilai yang ada di belakang norma hukum tersebut ditegakkan tanpa kecuali, yang bersifat penuh (*full enforcement concept*) menyadari bahwa konsep total harus dibatasi dengan hukum acara dan sebagainya demi perlindungan kepentingan individu serta konsep penegakan hukum aktual (*actual enforcement concept*) yang muncul setelah diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan, baik yang berkaitan dengan sarana prasarana, kualitas sumber daya manusia, kualitas perundang-undangan dan kurangnya partisipasi masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto ada lima faktor yang dapat mempengaruhi hukum, yakni:¹² *Pertama*, faktor hukum itu tersendiri; *Kedua*, faktor aparat penegak hukumnya, yakni pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembuatan dan penerapan hukum; *Ketiga*, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung proses penegakan hukum; *Keempat*, faktor masyarakat, yakni lingkungan sosial di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, dan; *Kelima*, faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.

B. Hasil dan Pembahasan

1. Optimalisasi Peran Aparat Penegak Hukum dalam Mencegah dan Memberantas Tindak Pidana Perdagangan Orang

Hukum memiliki keterbatasan kemampuan dalam menjalankan fungsinya. Hal senada juga terjadi di Indonesia, di mana tatanan tradisional (hukum kebiasaan) masih mendominasi dalam kehidupan masyarakat di pedesaan. Allott mengemukakan ada beberapa hal yang membuat hukum seringkali terlihat tidak efektif.¹³ *Pertama*,

7 Asep Mulyana, Studi Tentang Negara Kesejahteraan, 18 Oktober 2012, yang dapat dilihat pada <http://asep234.wordpress.com/2012/10/18/studi-tentang-negara-kesejahteraan/>.

8 Bryan A. Garner, 2004, Black's Law Dictionary, 8th edition, St. Paul, Thomson West Group, hlm. 1534.

9 Cita Citrawinda Priapantja, 1999, Budaya Hukum Indonesia Menghadapi Globalisasi: Perlindungan Rahasia Dagang di Bidang Farmasi, Jakarta, Chandra Pratama, hlm. 195. Lihat juga Satjipto Rahardjo, 1980, Bekerjanya Hukum dalam Hukum dan Masyarakat, Bandung, Angkasa, hlm. 85.

10 Satjipto Rahardjo, 1980, Hukum dan Masyarakat, Bandung, Angkasa, hlm. 154.

11 Muladi, 1996, Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana, Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, hlm. 58. Lihat juga Romli Atmasasmita, 1997, Sistem Peradilan Pidana, Perspektif Eksistensialisme dan Abolisisme, Bandung, Bina Cipta, hlm. 39.

12 Soerjono Soekanto, 1983, Beberapa Permasalahan dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia, Jakarta, UI Press, hlm. 5-6.

13 Antony Allott, 1980, The Limit of Law, London, Butterworths, hlm. xi.

tahun 2005 tercatat kasus trafiking sebanyak 71 kasus, tahun 2006 meningkat menjadi 84 kasus, tahun 2007 sebanyak 177 kasus, tahun 2008 sebanyak 199 kasus dan tahun 2009 hingga Juni tercatat 39 kasus. Dari kasus trafiking tahun 2008 sebanyak 199 kasus hanya 108 kasus yang sudah diproses hingga dinyatakan lengkap (P21), sedangkan tahun 2009, hanya sembilan kasus yang sudah P21.²

Lemahnya penegakan hukum atas tindak pidana trafiking disebabkan perbedaan persepsi antara aparat penegak mengenai pengertian tindak pidana perdagangan orang dan semakin menjadi 'kabur' dengan dapat terjadinya tindak pidana perdagangan orang karena adanya persetujuan dari korban tindak pidana perdagangan orang itu sendiri.³ Kondisi tersebut membuktikan bahwa bangsa Indonesia pada saat ini memang sedang mengalami krisis dalam penegakan hukum (*law enforcement*) yang mana krisis ini sendiri diikuti dengan terjadinya pengabaian, ketidakhormatan dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap hukum.⁴

Pengabaian dan ketidakpercayaan masyarakat tentunya tidak lain merupakan hasil dari sikap dan budaya hukum (*legal culture*) yang dilakukan oleh penegak hukum dalam menangani suatu perkara. Dengan adanya krisis penegakan hukum tersebut maka menarik untuk ditelaah lebih dalam lagi mengenai penegakan hukum itu sendiri terutama yang dilakukan oleh Aparat Penegak Hukum dalam mencegah dan memberantas Tindak Pidana Perdagangan Orang. Oleh karena itu permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut: (i) Optimalisasi peran aparat penegak hukum dalam mencegah dan memberantas tindak pidana perdagangan orang? (ii) Bagaimana pola pembangunan budaya hukum aparat penegak hukum dalam pencegahan dan pemberantasan

tindak pidana perdagangan orang?

2. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah studi kasus mengenai rekulturasi penegak hukum dalam mencegah dan memberantas tindak pidana perdagangan orang oleh karena itu penelitian termasuk dalam tradisi penelitian kualitatif yang tidak membutuhkan populasi, variabel dan sampel serta teknik sampling⁵. *Paradigma dalam penelitian ini menggunakan paradigma critical theory dan paradigma konstruktivisme dengan pendekatan socio-legal.*⁶

3. Kerangka Teori

Pada penelitian ini penulis akan menggunakan beberapa teori yaitu sebagai pisau analisis dalam peran negara dalam mencegah terjadinya tindak pidana perdagangan orang dengan menempatkan teori negara kesejahteraan. Negara Kesejahteraan (*welfare state*) adalah sistem yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) dalam menjamin kesejahteraan sosial secara terencana, melembaga, dan berkesinambungan. Suatu negara dikatakan sejahtera apabila memiliki empat pilar utama yaitu: (1) *Sosial citizenship*, (2) *Full democracy*, (3) *Modern industrial relation systems*, dan (4) *Rights to education and the expansion of modern mass education systems*. Sedangkan Asa Briggs dalam karya klasiknya mendefinisikan Negara Kesejahteraan sebagai "sebuah negara yang dengan kekuasaan terorganisir (melalui politik dan pemerintahan) memodifikasi kekuatan pasar dalam tiga arahan: *Pertama*, menjamin pendapatan minimum individu dan keluarga terlepas dari nilai pasar atas pekerjaan dan properti mereka; *Kedua*, mengurangi atau menghapus resiko sosial yang berhubungan dengan kontingensi sosial, seperti sakit, tua, dan pengangguran; *Ketiga*, memberikan

2 Dari tahun 2007 sampai saat ini, hanya ada 18 perkara yang diperiksa oleh Polisi Daerah Propinsi Lampung (Polda Lampung), begitu juga dengan perkara yang sudah diadili dan diperiksa di Pengadilan Negeri, yang mana hanya 13 perkara yang sudah diputus. Dari beberapa perkara yang sudah diputus tersebut ada beberapa perkara dengan diputus bebas bahkan dengan pidana penjara atau pidana denda yang minim. Hal ini berdasarkan data trafiking pada Polda Lampung bulan November 2009, sedangkan untuk kasus trafiking yang sudah diputus dari 2007-2009 di Pengadilan Negeri Tanjung Karang sebanyak 9 (sembilan) kasus, 3 (tiga) kasus di Pengadilan Negeri Kotabumi dan 1 (satu) kasus di Pengadilan Negeri Gunung Sugih. Hlm ini diperoleh berdasarkan data dari Pengadilan masing-masing dan juga dari Pengadilan Tinggi Tanjung Karang.

Lihat http://analisa.daily.com/index.php?option=com_content&view=article&id=19720:mabes-polri--kasus-trafficking-tiap-tahun-meningkat&catid=3:nasional&Itemid=128.

3 Fakta lain yang menjadi perhatian adalah tidak disinggungnya dalam putusan mengenai restitusi, yang notabene merupakan hak korban tindak pidana perdagangan orang, oleh Hakim di setiap pengadilan di seluruh Indonesia padahal hal tersebut sudah sangat jelas diatur dalam Pasal 48 UU TPPO. Hanya satu putusan di Indonesia yang mencantumkan tentang restitusi yaitu oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Tanjung Karang pada tahun 2009.

4 Sultan Hamengku Buwono ke X, 2007, *Merajut Kembali Keindonesiaan Kita*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm. 275.

5 Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 105.

6 Sulistyowati Irianto dan Shidarta, 2009, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, hlm. 174-175.

pelayanan sosial dengan standar terbaik kepada semua warga tanpa memandang perbedaan status dan kelas.⁷

Kegagalan negara mewujudkan kesejahteraan yang utuh bagi masyarakatnya serta ditambah eksploitasi ekonomi yang tidak berimbang memicu terjadi berbagai tindak pidana salah satunya adalah tindak pidana perdagangan orang. Istilah *trafficking* berasal dari kata dasar "traffic" yang berarti *to trade or deal in (goods, especially illicit drugs or other contraband)*, contoh *trafficking in heroin*.⁸ L.M. Gandhi Lapian menyebutkan *trafficking* sebagai "perdagangan ilegal" manusia. Ada beberapa bentuk tindak pidana perdagangan orang manusia yang terjadi pada perempuan dan anak-anak, yaitu (i) Kerja Paksa Seks & Eksploitasi seks; (ii) Pembantu Rumah Tangga (PRT) (iii) Bentuk Lain dari Kerja Migran baik di luar ataupun di wilayah Indonesia. (iv) Penari, Penghibur & Pertukaran (vi) Beberapa Bentuk Buruh/Pekerja Anak (vii) Penjualan Bayi baik di luar negeri ataupun di Indonesia.

Budaya hukum mempengaruhi pemberantasan tindak pidana perdagangan orang. Budaya hukum merupakan iklim pikiran masyarakat dan kekuatan masyarakat yang menentukan bagaimana suatu hukum itu digunakan, dihindarkan atau disalahgunakan.⁹ Konsep budaya hukum pertama kali dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman untuk menyebut kekuatan-kekuatan sosial (*sosial forces*) yang mempengaruhi bekerjanya hukum di masyarakat, yang berupa elemen-elemen nilai dan sikap masyarakat berhubungan dengan institusi hukum. *Sosial forces* tersebut merupakan sebuah abstraksi yang tidak secara langsung menggerakkan sistem hukum, tetapi perlu diubah menjadi tuntutan formal untuk menggerakkan bekerjanya sistem hukum di pengadilan.¹⁰

Budaya hukum tersebut dapat terlihat efektivitasnya jika diimplementasikan melalui penegakan hukum. Penegakan hukum menurut

Muladi adalah suatu usaha untuk menegakkan norma hukum dan sekaligus nilai yang ada di belakang norma tersebut. Muladi mengartikan penegakan hukum itu sendiri dalam tiga konsep, yaitu:¹¹ konsep penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement concept*) yang menuntut agar semua nilai yang ada di belakang norma hukum tersebut ditegakkan tanpa kecuali, yang bersifat penuh (*full enforcement concept*) menyadari bahwa konsep total harus dibatasi dengan hukum acara dan sebagainya demi perlindungan kepentingan individu serta konsep penegakan hukum aktual (*actual enforcement concept*) yang muncul setelah diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan, baik yang berkaitan dengan sarana prasarana, kualitas sumber daya manusia, kualitas perundang-undangan dan kurangnya partisipasi masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto ada lima faktor yang dapat mempengaruhi hukum, yakni:¹² *Pertama*, faktor hukum itu tersendiri; *Kedua*, faktor aparat penegak hukumnya, yakni pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembuatan dan penerapan hukum; *Ketiga*, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung proses penegakan hukum; *Keempat*, faktor masyarakat, yakni lingkungan sosial di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, dan; *Kelima*, faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.

B. Hasil dan Pembahasan

1. Optimalisasi Peran Aparat Penegak Hukum dalam Mencegah dan Memberantas Tindak Pidana Perdagangan Orang

Hukum memiliki keterbatasan kemampuan dalam menjalankan fungsinya. Hal senada juga terjadi di Indonesia, di mana tatanan tradisional (hukum kebiasaan) masih mendominasi dalam kehidupan masyarakat di pedesaan. Allott mengemukakan ada beberapa hal yang membuat hukum seringkali terlihat tidak efektif.¹³ *Pertama*,

7 Asep Mulyana, Studi Tentang Negara Kesejahteraan, 18 Oktober 2012, yang dapat dilihat pada <http://asep234.wordpress.com/2012/10/18/studi-tentang-negara-kesejahteraan/>.

8 Bryan A. Garner, 2004, Black's Law Dictionary, 8th edition, St. Paul, Thomson West Group, hlm. 1534.

9 Cita Citrawinda Priantja, 1999, Budaya Hukum Indonesia Menghadapi Globalisasi: Perlindungan Rahasia Dagang di Bidang Farmasi, Jakarta, Chandra Pratama, hlm. 195. Lihat juga Satjipto Rahardjo, 1980, Bekerjanya Hukum dalam Hukum dan Masyarakat, Bandung, Angkasa, hlm. 85.

10 Satjipto Rahardjo, 1980, Hukum dan Masyarakat, Bandung, Angkasa, hlm. 154.

11 Muladi, 1996, Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana, Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, hlm. 58. Lihat juga Romli Atmasasmita, 1997, Sistem Peradilan Pidana, Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme, Bandung, Bina Cipta, hlm. 39.

12 Soerjono Soekanto, 1983, Beberapa Permasalahan dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia, Jakarta, UI Press, hlm. 5-6.

13 Antony Allott, 1980, The Limit of Law, London, Butterworths, hlm. xi.

sudah menjadi nasibnya bahwa hukum melemahkan dirinya pada kelahirannya, ini merupakan hukuman atas ambisi pembuat undang-undang dan sebuah ketetapan diperlukan untuk persyaratan suatu hukum yang efektif, seperti survey yang cukup, komunikasi, penerimaan dan mesin pelaksanaannya. *Kedua*, hukum dapat menjadi tidak efektif, bahkan ketika hukum itu mencapai keberhasilan objek mereka, karena terjadi perubahan konteks dari sikap dan perilaku sosial. Poin penting dari hal ini adalah mengenali akibat perubahan yang menyebabkan ketidakefektifan dan mengambil langkah-langkah untuk perbaikan yang sesuai dengan membuat hukum yang lebih efektif, atau mencabut hukum yang ketinggalan jaman dan sudah tak diterima.¹⁴

Ada beberapa kendala yang tentunya menjadi faktor penghambat bagi aparat penegak hukum khususnya untuk kepolisian dalam menangani tindak pidana perdagangan orang, antara lain:¹⁵ (i) administrasi kependudukan belum sistematis; (ii) tidak semua anak memiliki akte kelahiran. ; (iii) korban tidak mau melapor; (iv) korban tidak mengenali pelakunya; (v) terjadi pada dua wilayah atau lebih; (vi) sindikat pelaku tindak pidana perdagangan orang terputus; (vii) biaya penyidikan yang cukup besar; (viii) terbatasnya teknologi informasi dan sarana serta prasarana; (ix) Aparat penegak hukumnya sendiri belum mempunyai persepsi yang sama; (x) terbatasnya petugas di perbatasan; (xi) lemahnya koordinasi dan kerjasama di tingkat pusat, tingkat daerah maupun antar Negara; (xii) perbedaan hukum masing-masing Negara; dan (xiii) belum semua Negara mempunyai kerjasama tentang tindak pidana perdagangan orang.

Selain itu, peneliti melihat pada beberapa perkara yang terjadi di Lampung ini, yang ditangkap oleh Penyidik tidak secara keseluruhan dalam artian seperti ada tebang pilih. Kebanyakan yang ditangkap hanya calo atau perantaranya saja sedangkan pemilik kafe banyak tidak dijadikan tersangka dan bahkan hanya dijadikan saksi oleh Penyidik. Sangat disayangkan karena hal tersebut tidak sesuai dengan tujuan dari pemberantasan

tindak pidana perdagangan orang itu sendiri. Peneliti melihat hal ini disebabkan secara kasat mata keterbatasan penafsiran yang dimiliki oleh kepolisian maupun secara dugaan peneliti bahwa tidak ada kemauan kuat dari penyidik untuk menangkapnya.

Aparat penegak hukum baik polisi, jaksa maupun hakim dalam menangani tindak pidana perdagangan orang masih menganut ajaran positivisme dimana hanya melakukan penafsiran secara dangkal dengan berpatokan pada penafsiran tekstual sehingga pada beberapa perkara pelaku tindak pidana perdagangan orang pelakunya dibebaskan karena dinyatakan tidak bersalah. Selain itu, terlihat ada tebang pilih dimana seseorang seharusnya terkait dalam tindak pidana perdagangan orang namun hanya dijadikan saksi. Dengan ajaran positivisme tersebut, maka yang dicapai aparat penegak hukum dalam menangani tindak pidana perdagangan orang selama ini adalah kepastian hukum dengan menemukan kebenaran tekstual semata dan tidak memperhatikan kepentingan masyarakat dan rasa keadilan.¹⁶

2. Rekulturasi Penegak Hukum dalam Penegakan dan Pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang

Polisi, jaksa dan hakim mempunyai budaya hukum yang berbeda dalam menangani suatu perkara. Budaya hukum seorang polisi yang langsung berinteraksi dengan masyarakat dalam menerima laporan maupun aduan mengenai terjadinya tindak pidana perdagangan orang lalu mengerjakan perkara tersebut dari bahan yang masih mentah sehingga menjadi suatu berkas yang sudah siap diperiksa dan layak untuk dilimpahkan ke kejaksaan tentu berbeda dengan budaya hukum seorang jaksa dalam berinteraksi yang menerima limpahan perkara dari polisi yang menangani perkara dan mempersiapkan perkara supaya dapat dilimpahkan ke pengadilan dan akhirnya bersidang di pengadilan dengan mengajukan dakwaan maupun tuntutan.

Begitu juga seorang hakim dalam interaksinya mempunyai budaya hukum tersendiri dalam

14 Ibid., hlm. 287.

15 Hal ini berdasarkan wawancara peneliti dengan salah satu Penyidik Polresta Bandar Lampung dan Polda Lampung pada bulan Februari 2012 dan juga diakses dari http://www.uppabareskrim.info/sippa/links_menu.php?op=bidangtugas_trafiking.

16 Dari kasus trafficking tahun 2008 sebanyak 199 kasus hanya 108 kasus yang sudah diproses hingga dinyatakan lengkap (P21), sedangkan tahun 2009, hanya sembilan kasus yang sudah P21. Diakses. Loc.Cit

menerima suatu berkas perkara tindak pidana perdagangan orang, lalu memeriksa di persidangan sampai dengan menjatuhkan putusan terhadap terdakwa yang melakukan tindak pidana perdagangan orang dan yang terakhir di lembaga pemasyarakatan sebagai tempat eksekusi terdakwa yang merupakan tempat terakhir bagi terdakwa dalam menjalani hukumannya, bagi petugas lembaga pemasyarakatan itu sendiri dalam menghadapi berbagai macam terdakwa tentunya mempunyai budaya hukum yang tidak sama dengan polisi, jaksa dan hakim.

Interaksi yang dilakukan oleh setiap aparat penegak hukum tidak lepas dari lingkungan yang membentuknya, baik lingkungan intern dari aparat itu sendiri maupun lingkungan ekstern.¹⁷ Hal ini dapat dikuatkan dengan teori yang dikemukakan oleh Herbert Blummer yakni teori interaksional simbolik dimana masing-masing aparat penegak hukum selain dengan peraturan yang telah ada namun juga harus memahami budaya yang ada dari perilaku manusia yang terpantul dalam komunikasi yang terjadi baik pada pihak korban tindak pidana perdagangan orang, pelaku tindak pidana perdagangan orang, aparat penegak hukum yang lain dan pesan yang ingin diraih dalam UU Tindak Pidana Perdagangan Orang itu sendiri. Interaksi simbolik lebih menekankan pada makna interaksi budaya sebuah komunitas.¹⁸

Dalam penjelasan konsepnya tentang interaksi simbolik menurut Blumer menunjuk kepada sifat khas dari tindakan atau interaksi antar manusia. Kekhasannya bahwa manusia saling menerjemahkan, mendefinisikan tindakannya, bukan hanya reaksi dari tindakan seseorang terhadap orang lain. Tanggapan seseorang, tidak dibuat secara langsung atas tindakan itu, tetapi didasarkan atas "makna" yang diberikan.¹⁹ Olehnya, interaksi dijumpai oleh penggunaan simbol-simbol, penafsiran, dan penemuan makna tindakan orang lain.

Berkaitan dengan peran dan interaksi yang dijalankan oleh aparat penegak hukum, ternyata aparat penegak hukum dituntut untuk melakukan pekerjaannya dengan baik, dan dalam hal ini adalah menangani tindak pidana perdagangan orang.

Namun pada kenyataannya, peranan tersebut tidak berjalan dengan baik, mengingat penegakan hukum dalam menangani tindak pidana perdagangan orang sendiri masih sangat kurang. Hal ini terlihat dari adanya beberapa putusan bebas terhadap terdakwa yang melakukan tindak pidana perdagangan orang. Misalnya, perkara No: 1717/Pid/B/2008/PN.TK atas nama Terdakwa Tia Purdiana alias Dona binti Pur dan perkara No: 840/Pid/B/2009/PN.TK atas nama Terdakwa Sunyoto als Nyoto bin Supar dan Hartini binti Surip, yang dinyatakan bebas oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Tanjung Karang yang mengadilinya.

Pertimbangan hakim dalam memeriksa perkara tersebut mempunyai kesamaan yaitu bahwa korban tindak pidana perdagangan orang memberikan persetujuan sehingga hakim menafsirkan bahwa keinginan korban sendiri untuk menjadi Pekerja Seks Komersial (PSK). Hal ini sangat bertentangan dengan apa yang diatur dalam Pasal 26 UU TPPO yang menyatakan bahwa: "Persetujuan korban perdagangan orang tidak menghilangkan penuntutan tindak pidana perdagangan orang". Menurut peneliti, pasal ini jelas menekankan bahwa ada atau tanpa adanya persetujuan dari korban tidak menghilangkan hak untuk menuntut dan tentunya hakim harus memaknai filosofis dengan adanya pasal ini, yaitu bahwa persetujuan yang diberikan korban mempunyai latar belakang yang perlu dipahami lebih dalam dan tujuan lahirnya UU TPPO ini yakni untuk memberantas tindak pidana perdagangan orang.

Penafsiran tidak hanya dilakukan oleh hakim saja karena sehubungan dengan peran yang dimiliki bahwa polisi harus bisa menafsirkan isi UU TPPO supaya bisa menentukan apakah seseorang dapat dijadikan tersangka dan jaksa juga melakukan penafsiran saat tahap pra penuntutan, yang dituangkan dalam surat P-19 atau P-21 kepada polisi dan juga saat membuat surat dakwaan maupun surat tuntutan. Jadi sangat jelas bahwa masing-masing aparat penegak hukum harus melakukan penafsiran terhadap isi UU TPPO itu sendiri terhadap fakta perbuatan pelaku tindak pidana perdagangan orang.

17 M. Eric Harramain, *Teori Interaksi Simbolik* dalam http://eric-harramain.blogspot.com/2009_07_01_archive.html.

18 Suwardi Endraswara, *Interaksionisme Simbolik, Grounded Theory, dan Cross Cultural Studies* dalam <http://teguhimanprasetya.wordpress.com/2008/09/25/interaksionisme-simbolik-grounded-theory-dan-cross-cultural-studies/>.

19 Lihat Simbol dan Fenomena "Indon" Kisah dari Negeri Jiran dalam <http://sumadidilla.blogspot.com/2008/08/11/p30/>.

Aparat penegak hukum harus selalu menemukan sesuatu yang baru sehubungan dengan teks yang satu dengan teks yang lain, dan tentunya dihubungkan dengan fakta yang terjadi karena teks-teks tersebut akan dimaknai secara kasuistis sehingga tidak dapat di-universalkan. Penafsiran yang dilakukan oleh aparat penegak hukum harus mempunyai suatu kebaruan yang memfokuskan kepada kepentingan masyarakat. Hasil penafsiran yang dilakukan oleh aparat penegak hukum tidak boleh bersifat ambigu namun harus menitik dalam artian diawali dengan memulai pada realitas kehidupan dengan segala keberagamannya, bukan sekedar mengandai-andai dan bersifat abstrak.

Pada perkara tindak pidana perdagangan orang, bagi aparat penegak hukum tidak hanya menafsirkan secara dangkal, melainkan juga harus lebih mendalam dengan memperhatikan apa yang sudah dialami korban. Bagi aparat penegak hukum untuk memaknai bahwa adanya persetujuan dari korban untuk diperdagangkan atau karena kemauannya sendiri dapat menghilangkan sifat melawan hukum pelaku menurut peneliti tidaklah tepat dan hanya mau menafsirkan secara sempit. Hakim dalam memutus selain menggunakan alat bukti yang ada juga menggunakan hati nurani untuk menambah keyakinan pada dirinya. Dalam hal ini jika hakim yakin dengan menerapkan kebenaran intersubjektif bahwa terdakwa telah benar memperdagangkan seseorang namun karena dakwaan yang tidak cermat maka dengan penafsiran yang dilakukan dapat melakukan penemuan hukum dengan tetap menghukum terdakwa sesuai dengan perbuatannya, bukan sesuai dengan dakwaan jaksa penuntut umum. Tentunya hal ini dilakukan karena alasan utama yaitu menegakan keadilan bagi korban yang telah menderita baik secara fisik maupun psikis.

Menafsirkan atau memaknai suatu peraturan sebenarnya telah diakui sendiri dalam hukum pidana. Walaupun secara eksplisit hukum pidana secara tegas melarang penafsiran atau pemaknaan terhadap UU.²⁰ Dalam menangani tindak pidana perdagangan orang, tidak bisa jika sekedar melihat bahwa tindak pidana perdagangan orang adalah

perbuatan melawan hukum formal, melainkan harus melakukan pergeseran kepada perbuatan melawan hukum materiil. Aparat penegak hukum harus berani melakukan terobosan hukum karena pada dasarnya hukum pidana juga sudah lama melakukan hal tersebut. Jadi tidak melulu dalam hukum pidana diidentikkan dengan ajaran positivisme.

C. Simpulan

1. Budaya hukum aparat penegak hukum dalam menangani tindak pidana perdagangan orang perlu dibangun secara optimal karena beberapa hal, yaitu: (i) Terdapat ketidaksesuaian antara jumlah tindak pidana yang semakin meningkat tersebut dengan penegakan hukum terhadap tindak pidana perdagangan orang itu sendiri dimana yang diproses secara hukum sangat minim dan penegakan hukum itu sendiri masih sangat jauh dari rasa keadilan; (ii) Aparat penegak hukum baik polisi, jaksa maupun hakim dalam menangani tindak pidana perdagangan orang masih menganut ajaran positivisme dimana hanya melakukan penafsiran secara dangkal dengan berpatokan pada penafsiran tekstual sehingga pada beberapa perkara pelaku tindak pidana perdagangan orang pelakunya dibebaskan karena dinyatakan tidak bersalah. Selain itu, terlihat ada tebang pilih dimana seseorang seharusnya terkait dalam tindak pidana perdagangan orang namun hanya dijadikan saksi; dan (iii) Dengan ajaran positivisme tersebut, maka yang dicapai aparat penegak hukum dalam menangani tindak pidana perdagangan orang selama ini adalah kepastian hukum dengan menemukan kebenaran tekstual semata dan tidak memperhatikan kepentingan masyarakat dan rasa keadilan. Optimalisasi peran aparat penegak hukum dalam mencegah dan memberantas tindak pidana perdagangan orang dapat dilakukan dengan upaya menghilangkan faktor penghambat aparat penegak hukum dalam menangani tindak pidana perdagangan orang antara lain masih minimnya persepsi yang dimiliki aparat penegak hukum yang menangani tindak pidana perdagangan orang, yaitu dengan penafsiran sebatas apa

20 Nyoman Serikat Putra Jaya, 2004, *Pemberlakuan Hukum Pidana Secara Retroaktif Sebagai Penyeimbang Asas Legalitas dan Asas Keadilan (Suatu Pergeseran Paradigma dalam Ilmu Hukum Pidana)*, Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 7 Agustus 2004.

yang tertulis di undang-undang. Ditambah belum ada persepsi yang sama antara aparat penegak hukum mengenai esensi dari tindak pidana perdagangan orang.

2. Pola pembangunan budaya hukum aparat penegak hukum dalam menangani tindak pidana perdagangan orang adalah (i) Aparat penegak hukum harus bersifat kritis dengan keluar dari pola pikir positivis yang memaknai atau menafsirkan hanya sebatas penafsiran terhadap undang-undang secara sempit atau tekstual; (ii) Melakukan penafsiran secara komprehensif dan holistik sehingga terjadi progresivitas makna terhadap suatu teks yaitu dengan melakukan hermeneutika dekonstruksi, yang melakukan penafsiran secara total dengan memperhatikan dari berbagai faktor yang mempengaruhinya. Tidak semata-mata demi kepastian hukum namun harus mempunyai rasa keadilan dan kemanfaatan bagi semua pihak; dan; (iii) Dengan hermeneutika tersebut di atas maka akan diperoleh kebenaran intersubjektif dimana kebenaran yang diperoleh tidak hanya tertuju untuk kepastian hukum namun menjadi upaya pencarian kebenaran konsensus dengan membuka selebar-lebarnya partisipasi masyarakat yang notabene bersifat plural.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Zainuddin, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Allott, Antony, 1980, *The Limit of Law*, London: Butterworths.
- Atmasasmita, Romli, 1997, *Sistem Peradilan Pidana, Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*, Bandung: Bina Cipta.
- Garner, Bryan A, 2004, *Black's Law Dictionary*, 8th edition, St. Paul: Thomson West Group.
- Hamengku Buwono ke X, Sultan, 2007. *Merajut Kembali Keindonesiaan Kita*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama
- Muladi, 1996, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Priapantja, Cita Citrawinda, 1999, *Budaya Hukum Indonesia Menghadapi Globalisasi: Perlindungan Rahasia Dagang di Bidang Farmasi*, Jakarta: Chandra Pratama.
- Rahardjo, Satjipto, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa.
- Rahardjo, Satjipto, 1980, *Bekerjanya Hukum dalam Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa
- Serikat Putra Jaya, Nyoman, *Pemberlakuan Hukum Pidana Secara Retroaktif Sebagai Penyeimbang Asas Legalitas dan Asas Keadilan (Suatu Pergeseran Paradigma dalam Ilmu Hukum Pidana)*, Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam ilmu Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 7 Agustus 2004.
- Shidarta dan Sulistyowati Irianto, 2009, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Soekanto, Soerjono, 1983, *Beberapa Permasalahan dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Jakarta: UI Press.

Internet

- http://analisadaily.com/index.php?option=com_content&view=article&id=19720:mabes-polri--kasus-trafficking-tiap-tahun-meningkat&catid=3:nasional&Itemid=128
- Asep Mulyana, *Studi Tentang Negara Kesejahteraan*, 18 Oktober 2012, yang dapat dilihat pada <http://asep234.wordpress.com/2012/10/18/studi-tentang-negara-kesejahteraan/>.
- M. Eric Harramain, *Teori Interaksi Simbolik* dalam http://eric-harramain.blogspot.com/2009_07_01_archive.html
- Simbol dan Fenomena "indon" Kisah dari Negeri Jiran dalam* <http://sumadidilla.blogspot.com/2008/08/1/p30/>
- Suwardi Endraswara, *Interaksionisme Simbolik, Grounded Theory, dan Cross Cultural Studies*, <http://teguhimanprasetya.wordpress.com/2008/09/25/interaksionisme-simbolik-grounded-theory-dan-cross-cultural-studies/>